

OSZE

4

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

## OSZE-Jahrbuch 1998

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. 4. 1998

ISBN 3-7890-5665-0

1. Auflage 1998

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhalt

<i>Bronislaw Geremek</i> Zum Geleit	11
<i>Kurt P. Tudyka</i> Vorwort	13
<i>Dieter S. Lutz</i> Einführung	17

## I. Zur Lage

### *Entwicklungen und Perspektiven der OSZE*

<i>Bronislaw Geremek</i> Entwicklung und Perspektiven der OSZE	27
<i>Niels Helveg Petersen</i> Entwicklungen und Aussichten der OSZE	39
<i>Nikolaj Afanassjewskij</i> Die OSZE - Gegenwart und Zukunft europäischer Sicherheit	53

### *Stärkung der OSZE im Kontext der NATO-Erweiterung*

<i>Dieter S. Lutz</i> Die OSZE stärken - Der OSZE Stärken	65
<i>Kurt P. Tudyka</i> Das europäische Institutionenquartett und seine Perspektiven	83
<i>Adam Daniel Rotfeld</i> Europäische Sicherheit: die neue Rolle von NATO und OSZE	95
<i>Pál Dunay</i> Bleiben wir realistisch: Die OSZE wird weiter vor neuen Problemen stehen	127

## *Interessen und Engagement der OSZE-Staaten*

*Janne Haaland Matlary*

Die Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheit  
aus norwegischer Sicht 141

*Nils Daag*

Die neue OSZE: von Worten zu Taten - Vergangenheit,  
Gegenwart und Zukunft aus schwedischer Sicht 151

*Kari Möttölä*

Finnland und die OSZE 159

*Ginte Damušis*

Litauen und die OSZE 181

## II. Instrumente, Aufgaben, Mechanismen und Verfahren

### *Konfliktprävention und Streitschlichtung*

*Franz Vranitzky*

Die OSZE-Präsenz in Albanien 195

*Jens Reuter*

Kosovo 1998 203

*Elena Drozdik*

Das schwierige Geschäft mit der Wahrnehmung -  
OSZE-Beobachter in Kroatien 215

*Heinz Timmermann*

Die OSZE-Vertretung in Belarus 223

*Herbert Grubmayr*

Probleme und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen  
der OSZE 237

<i>Hansjörg Eiff</i> Autonomie als Mittel der Konfliktbewältigung und des Minderheitenschutzes im Rahmen der OSZE	255
<i>Gerald Hesztera</i> Die Zukunft der Civilian Police im Rahmen der OSZE	265
 <i>Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung</i>	
<i>Farimah Daftary</i> Das dritte OSZE-Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension in Warschau 1997	275
<i>Gret Haller</i> Der Schutz der Menschenrechte im Wirkungsfeld von Europarat und OSZE	297
 <i>Aufbau kooperativer Sicherheit</i>	
<i>Bernard von Plate</i> Eine europäische Sicherheitsarchitektur für das 21. Jahrhundert	319
<i>Heinz Vetschera</i> Die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina	335
<i>Hans-Georg Ehrhart</i> Prävention und regionale Sicherheit: der Prozeß von Royaumont und die Stabilisierung Südosteuropas	357
<i>Monika Wohlfeld</i> Die OSZE und subregionale Zusammenarbeit in Europa	377
 <i>Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken</i>	
<i>Thomas L. Price/Ryan S. Lester</i> Die wirtschaftliche Dimension der OSZE am Vorabend des 21. Jahrhunderts	391

### III. Zur Organisation

#### *OSZE-Institutionen und -Strukturen*

*Victor-Yves Gheballi*

Die Beschlüsse des Sechsten Treffens des Rates  
der Außenminister der OSZE

407

*Paulina Merino*

Das neue Büro für Demokratische Institutionen und  
Menschenrechte

415

*Werner Deutsch*

Finanzierung und Finanzierbarkeit der OSZE

425

#### *Außenbeziehungen und Einflüsse*

*Fathi El-Shazly*

Ägyptens Standpunkt zur Zusammenarbeit mit der OSZE

443

*Jutta Gützkow*

Der Europarat und die OSZE: Wie können sie Komplementarität  
und Partnerschaft gewährleisten?

451

## Anhang

Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen	465
Jahresbericht 1997 des Generalsekretärs der OSZE	483
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	545
Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten Kooperationsformen	547
OSZE - Tagungen, Treffen und Termine 1997/1998	563
Literaturauswahl zur OSZE 1997/1998	569
Abkürzungsverzeichnis	577
Autorenverzeichnis	581



## Zum Geleit

Die vorliegende Ausgabe des OSZE-Jahrbuchs verläßt die Druckerpresse zu einem Zeitpunkt, da Europa seine Aufmerksamkeit darauf richtet, eine Lösung für die Krise im Kosovo zu finden und zu verhindern, daß sie auf die gesamte Region mit mittelbaren Auswirkungen auf ganz Europa übergreift. Das ist eine Herausforderung von großer Tragweite für die OSZE, die nicht nur eine Lösung für die Krise finden, sondern auch unwiderlegbar beweisen muß, daß Europa das System des Kräftegleichgewichts, das die moderne Geschichte unseres Kontinents beherrscht hat, endgültig hinter sich lassen kann. Mit anderen Worten: Ein ideal gestaltetes Europa würde seine Sicherheit nicht auf ein Gleichgewicht der Kräfte stützen, sondern auf ein festes Fundament, bestehend aus einem System wechselseitiger, selbst auferlegter Zurückhaltung und Kontrolle, der Zusammenarbeit und internationaler Organisationen mit sich ergänzenden Funktionen. Das ist kein einfaches Ziel, aber wir müssen unsere Anstrengungen vereinen und die Aufgabe anpacken, es zu erreichen.

Der Kosovo-Konflikt hat sich verschärft und ist zum Brennpunkt der internationalen Aufmerksamkeit geworden, was nur natürlich ist. In dem riesigen Gebiet der OSZE-Teilnehmerstaaten von Vancouver bis Wladiwostok treten immer wieder alle möglichen Herausforderungen und gefährlichen Situationen auf, die nach einem Frühwarn- und Konfliktverhütungssystem verlangen. Denn keiner kann heute mehr behaupten, keiner drohenden Gefahr ausgesetzt zu sein. Während meines jüngsten Besuchs in Zentralasien konnte ich selbst feststellen, daß Terrorismus, ideologischer und religiöser Fundamentalismus, Drogenschmuggel und die Bedrohung der natürlichen Umwelt unsere gemeinsame Angelegenheit sind. Wir müssen uns diesen Herausforderungen gemeinsam stellen und dabei das Sprichwort beherzigen, daß "Vorbeugen besser ist als Heilen".

Demokratie braucht heutzutage keine militärischen Garantien mehr, um sich sicher zu fühlen. Wir alle müssen jedoch unsere Bemühungen verdoppeln, sie zu schützen, und darauf vertrauen, daß die Werte und Normen, die wir angenommen haben und die wir bewahren, noch sicher sind. Wir müssen auch Gefahren gegenüber wachsam sein, die aus dem in vielen Ländern herrschenden niedrigen Lebensstandard herrühren und aus der Notwendigkeit, oftmals schmerzhaftige Wirtschaftsreformen einzuleiten, um die Situation dort zu verbessern. Das verlangt erhöhte Aufgeschlossenheit aller OSZE-Teilnehmerstaaten gegenüber der Not ihrer Partner, die ihren Ausdruck in breiter Zusammenarbeit und wechselseitiger Unterstützung finden muß.

Im vergangenen Frühjahr erlebten wir in Wien die Aufnahme der Arbeit an einer europäischen Sicherheitscharta, die im Herbst 1999 auf dem OSZE-Gipfeltreffen verabschiedet werden soll. Diese Arbeit ist, nebenbei bemerkt, keine bloße Übung in intellektueller Spitzfindigkeit, denn wie sich die Dinge jetzt entwickeln, geht es um eine Reihe von Prinzipien für ein wirksames System sich wechselseitig unterstützender europäischer Sicherheitsinstitutionen, deren Bemühungen um Konfliktlösung miteinander in Einklang stehen. Die Charta wird die Rolle der OSZE in diesem System definieren, die Konzeption des Kräftegleichgewichts möglicherweise endlich aus unserem Leben verbannen und ein neues Gebäude von Prinzipien kooperativer Sicherheit an ihre Stelle setzen.

Das Jahr 1998 ist die Zeit, diese Herausforderungen in Angriff zu nehmen, die Eckpfeiler kooperativer Sicherheit zu setzen und die Wege zu einem demokratischen Zusammenleben der Staaten auf unserem Kontinent abzustecken. Das sind die Aufgaben des polnischen Vorsitzes der OSZE im Jahre 1998.

## Vorwort

"Die OSZE stärken": Dieser Satz hat als Motto das vorliegende Jahrbuch geleitet. Die Autoren konnten ihn mit einem Ausrufezeichen versehen und damit als Aufforderung verstehen, ihre Beiträge mit Anregungen oder Vorschlägen zur Verbesserung von Strukturen und Politik der OSZE zu komplettieren. Der Satz konnte - mit einem Fragezeichen endend - aber auch als ein kritischer Maßstab aufgefaßt werden, der, angewandt auf jüngste Entwicklungen, fragt, inwieweit sie der Stärkung der OSZE förderlich oder abträglich waren. Die Situation der europäischen Sicherheitspolitik und ihrer Institutionen ließ beide Optionen zu.

Die Stärke einer internationalen Organisation wie der OSZE ist erkennbar an der Qualität der drei Beziehungen, auf denen sie beruht, nämlich die Beziehung zu ihren Mitgliedern, die zu ihrem Aufgabenfeld und diejenige zu den anderen internationalen Organisationen. Diese drei Stränge sind ihrerseits wechselseitig aufeinander bezogen, denn das Gewicht, das die Mitgliedstaaten einer Organisation durch Zielsetzung, Personal, Mittel und fortwährendes Engagement verleihen, wirkt sich auf die Erfüllung ihrer Aufgaben und das Verhältnis zu anderen Organisationen aus. Umgekehrt stärkt die Leistung einer Organisation ihr Ansehen bei den Mitgliedern und ihre Stellung im Vergleich zu anderen Organisationen. Schließlich beeinflußt das Verhältnis der Organisationen zueinander ihre Arbeit vor Ort und die Haltung der Regierungen ihnen gegenüber. Die in ihrer Art unterschiedlichen Beziehungen dieses Musters sind weder gleich bedeutend noch jeweils symmetrisch, zumal dann, wenn man sie nicht als statische Größen, sondern als im historischen Verlauf sich verändernde Variablen betrachtet.

Wenn man dieses Schema auf die jüngste Entwicklung der OSZE anlegt, dann ergibt sich ein Bild, das im Vordergrund die außerordentliche Entwicklung der Organisation, insbesondere im Bereich der komplexen operativen Aktivitäten, der Missionen, des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten und des Amtierenden Vorsitzenden sowie der Troika, zeigt und in dessen Hintergrund sowohl die wankelmütigen Einstellungen der Regierungen als auch das schwankende Verhältnis zu den anderen europäischen Großorganisationen, NATO, EU und Europarat auffallen.

Keine Betrachtung der Stärke, der Defizite und damit einer möglichen Stärkung europäischer Institutionen kann außer acht lassen, daß alles Bemühen seitens der OSZE und anderer vergeblich war und daß das, was lange drohte, eingetreten ist: Der Konflikt im Kosovo hat sich zu einem Krieg ausgeweitet. Die Mittel zu seiner Verhütung, die die "internationale Gemeinschaft" - in welcher Gestalt

auch immer, ob Vereinte Nationen, OSZE, Europäische Union oder NATO - eingesetzt oder verfügt hat, reichten nicht aus. Keine dieser Institutionen bzw. keiner der Staaten, die sich teils ihrer bedienten, teils auch Alleingänge unternahmen, konnte das Desaster aufhalten. Hier ist nicht der Platz, um die Frage zu erörtern, welche rechtlich, politisch und materiell verfügbaren Mittel zusätzlich oder früher und durch wen hätten eingesetzt werden können und sollen. Vielmehr stellt sich beiläufig die unangenehme Frage nach den Grenzen der Verfügbarkeit von Mitteln zur Konfliktverhütung und -eindämmung. Diese Frage darf aber nicht zur Resignation oder zu internationalem Fatalismus führen, sondern im Gegenteil: Die Kosovo-Katastrophe sollte die europäischen Staaten mahnen, die gemeinsamen Institutionen - also vor allem auch die OSZE - zu stärken, was angesichts der schwelenden Konflikte an anderen Plätzen des Kontinents eine dringende Aufgabe bleibt.

Doch die Haltung der Teilnehmerstaaten äußert sich als Wankelmut, der aus teils konstruktiver und kooperativer Zuwendung, teils aus unberechenbarem und unentschlossenem Verhalten besteht. Erkennbar haben sich *ad hoc* oder längerfristig neue Staatenkoalitionen gebildet, die neben dem durch ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik definierten Block der 15 Mitglieder der Europäischen Union geschlossen auftreten, wie die sogenannte GUAM-Gruppe (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldau) oder die baltischen Staaten. Das kann als Ausdruck des oft beschworenen Subregionalismus zu einer Interessenbündelung führen, die der Willensbildung unter den 55 Teilnehmerstaaten förderlich ist und den Einfluß der größeren Mächte beschränkt.

In jüngster Zeit haben sich jedoch auch einzelne Staaten wieder zur Geltung gebracht, und das ist in einem auf Konsensus und Kooperation angelegten Staatenverband gleichbedeutend mit Intransigenz. So kamen die Einrichtung des Beauftragten für Medienfreiheit, die Übertragung polizeilicher Funktionen auf die kroatische Mission und Fortschritte bei den Beratungen über die Plattform für kooperative Sicherheit nur mühsam zustande, und die Entscheidung über Zeitpunkt und Ort des fälligen Treffens der Staats- und Regierungschefs ist immer wieder zurückgestellt worden, nur weil jeweils ein Teilnehmerstaat widerstrebte.

Im Jahre 1998 hätte nach den Beschlüssen von Helsinki 1992 ein Treffen der Staats- und Regierungschefs stattfinden müssen. Ein definitiver Beschluß dazu kam nicht zustande, weil die türkische Regierung nach Istanbul eingeladen hatte und Armenien diesem Veranstaltungsort widersprach. Dieser Widerstand wurde noch unterstützt von der Haltung vieler Teilnehmerstaaten, die die Durchführung eines Gipfeltreffens vom Vorliegen entscheidungsreifer, bedeutender, möglichst öffentlichkeitswirksamer Dokumente abhängig machten und die sich in dem Zusammenhang auf die schleppenden Fortschritte bei den Verhandlungen über die Plattform für kooperative Sicherheit beriefen. Eine solche pragmatische Argumentation scheint plausibel, sie greift aber zu kurz, weil sie

den Wert einer Institution als Zwang zur Kooperation unterschätzt und weil sie die Bedeutung symbolischer Politik, wie sie ein Gipfeltreffen manifestiert, vernachlässigt. Auch gibt es für ein Treffen der Staats- und Regierungschefs außer der Verabschiedung eines neuen "großen" Dokuments genügend Stoff in Form von Einzelfragen, die das Verhältnis der Staaten im Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok beschweren, und es käme nur auf eine angemessene Konferenzorganisation an, das Treffen für deren Klärung nutzbar zu machen. So haben die Teilnehmerstaaten ihre getroffene Vereinbarung über die Periodizität der Konferenzen schwer verletzt und eine Stärkung der OSZE versäumt.

Diesem offenkundigen Mangel an Verständnis für die Würde von Institutionen und für symbolische Politik steht eine Reihe von Entscheidungen operativer Politik gegenüber, die ihrerseits die OSZE sehr wohl stärken. Dazu zählen vor allem die Übertragung polizeilicher Kompetenzen auf die Mission in Kroatien und die Einrichtung des Amtes eines OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit. Beide Beschlüsse beinhalten eine bedeutende substantielle Bereicherung der OSZE-Aufgaben. Auch die Bestellung eines Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten im Sekretariat signalisiert die Bereitschaft der OSZE-Teilnehmerstaaten zu einem verstärkten Engagement auf einem heiklen Feld, nämlich im Bereich des Verhältnisses von Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt. Besondere Beachtung verdient des weiteren der Aufbau mehrerer Büros in den zentralasiatischen Ländern, die durch die OSZE ihre Anbindung an die westeuropäischen Staaten verstärkt sehen.

Bislang haben sich die auch im letzten Jahrbuch geäußerten Befürchtungen nicht bestätigt, daß die neuen Strukturen, die im vergangenen Jahr um die NATO entstanden, wie der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat oder der Ständige Gemeinsame NATO-Rußland-Rat, die OSZE aushöhlen.

Die Beziehungen zwischen der OSZE und dem Europarat entwickeln sich allmählich zu einem kooperativen Verhältnis in verschiedenen Bereichen, wenn auch die Initiative der niederländischen Regierung zu einer Allianz für Menschenrechte und Demokratie zwischen beiden Organisationen den realen Möglichkeiten zu weit vauseilte.

Die OSZE zu stärken, dieser Aufgabe hat sich die übergroße Mehrheit der Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung verschrieben. Sichtbar ist das persönliche Engagement der Parlamentarier bei den zahlreichen Einsätzen als Wahlbeobachter. Größere Aufmerksamkeit verdient, was die OSZE-Parlamentarier zur Stärkung der OSZE in den letzten Jahren und wiederum jüngst während ihres einwöchigen Treffens in Kopenhagen beschlossen haben. Es sind Empfehlungen und Aufrufe an die Regierungen zur Verbesserung der Strukturen und der Operationen der OSZE, deren Auftrag es bleibt, zu handeln.

Resümierend kann in bezug auf die jüngste Entwicklung der eingangs genannten Beziehungen, auf denen die Stärke auch der OSZE beruht, festgestellt werden,

daß ihre Qualität größer geworden ist. Freilich sind die sicherheitspolitischen Probleme nicht kleiner geworden.

Allen Autoren, die im folgenden zu einer Einsicht in dieses Dilemma beigetragen haben, gilt der Dank der Redaktion.

## Einführung

*Die OSZE ist eine moralische Kraft. Sie ist von vitaler Bedeutung und praktisch unverzichtbar. Aber sie muß gestärkt werden!*

Die OSZE "wird von den Bürgern unserer Länder als moralische Kraft wahrgenommen".<sup>1</sup> "Die Rolle der OSZE bei der Gestaltung von Sicherheit in Europa ist von vitaler Bedeutung (...)"<sup>2</sup> Diese Feststellungen im vorliegenden Jahrbuch werden von Janne Haaland Matlary, Staatssekretärin des Königlichen Norwegischen Außenministeriums in Oslo bzw. von Kari Möttölä, dem Special Adviser im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten in Helsinki getroffen. Sie könnten so oder in ähnlicher Weise aber auch von den Vertretern und Vertreterinnen der anderen Teilnehmerstaaten gemacht worden sein. Sie basieren in ihrer Einschätzung u.a. auf Berichten und Beiträgen, wie sie sich auch im vorliegenden Jahrbuch wiederfinden - zum Beispiel von Franz Vranitzky, österreichischer Altbundeskanzler und 1997 Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in Albanien, über die Tätigkeit der OSZE "als ehrlicher Makler"<sup>3</sup> oder von Elena Drozdik von der OSZE-Mission in Kroatien über die Erfolge und Mißerfolge vertrauensbildender Maßnahmen<sup>4</sup> oder von Heinz Timmermann vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln über die Versuche der Demokratieförderung der OSZE-Gruppe in Belarus<sup>5</sup> oder von Farimah Daftary, Research Associate am European Centre for Minority Issues in Flensburg über die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung regelmäßiger vertraulicher Dialogforen<sup>6</sup> oder schließlich von Paulina Merino aus Warschau über das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, die "Feuerwehr" der OSZE.<sup>7</sup>

---

1 Janne Haaland Matlary, Die Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheit aus norwegischer Sicht, im vorliegenden Band S. 141-149, hier S. 142.

2 Kari Möttölä, Finnland und die OSZE, im vorliegenden Band S. 159-180, hier S. 180.

3 Franz Vranitzky, Die OSZE-Präsenz in Albanien, im vorliegenden Band S. 195-201, hier S. 157.

4 Vgl. Elena Drozdik, Das schwierige Geschäft mit der Wahrnehmung - OSZE-Beobachter in Kroatien, im vorliegenden Band S. 215-222, insbesondere S. 221f.

5 Vgl. Heinz Timmermann, Die OSZE-Vertretung in Belarus, im vorliegenden Band S. 223-236.

6 Vgl. Farimah Daftary, Das dritte OSZE-Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension in Warschau 1997, im vorliegenden Band S. 275 -296, insbesondere S. 295.

7 Paulina Merino, Das neue Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, im vorliegenden Band S. 415-424, hier S. 416.

Folgt man dem gegenwärtigen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Bronislaw Geremek, dem Außenminister der Republik Polen, so ist die OSZE nicht nur von moralischer und vitaler Bedeutung, sondern sogar "praktisch unverzichtbar".<sup>8</sup> Gleichwohl - oder je nach Perspektive: gerade deshalb - sind sich Experten und Expertinnen aus Wissenschaft und Politik gegenwärtig weitgehend einig, daß die OSZE gestärkt werden muß. Weniger eindeutig dagegen ist, was eben die Forderung nach Stärkung der OSZE beinhaltet. Es ist deshalb kein Zufall, daß auch das vorliegende Jahrbuch - im Rahmen seiner vorgegebenen Struktur - versucht, zur Klärung dieser Frage beizutragen, zumindest aber die Breite der Meinungen und ihre Unterschiede transparent zu machen.

Nach Niels Helveg Petersen, dem Außenminister des Königreichs Dänemark und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahre 1997, müssen u.a. die Konfliktvorbeugung und Krisenreaktionsfähigkeit der OSZE verbessert werden: "Aus den Erfahrungen in Albanien haben wir verschiedene Lehren gezogen. Sie haben deutlich gemacht, daß von sofortigem Handeln als solchem bedeutende Wirkung ausgeht (...) Wir müssen unsere Fähigkeit verbessern, in Krisensituationen schnell zu reagieren, und ebenso die Wirksamkeit in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktprävention, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge."<sup>9</sup> Bestätigt wird seine Forderung im vorliegenden Band u.a. durch Jens Reuter, Referent am Südost-Institut, München: "Die internationale Gemeinschaft - Europäische Union und USA - hat es versäumt, das Kosovo-Problem auf die Tagesordnung zu setzen, als die Zeit dafür reif war. Bei den Jugoslawien-Konferenzen, die 1991 in Den Haag begannen und 1995 in Dayton endeten, wurde das Kosovo-Problem unter den Teppich gekehrt (...) Wie schon beim Krieg in Jugoslawien hat sich auch in Kosovo gezeigt, daß die Handlungsmöglichkeiten der OSZE nach dem offenen Ausbruch von Gewalt sehr eingeschränkt sind."<sup>10</sup> Und auch Nils Daag, Botschafter und Leiter der Ständigen Vertretung des Königreichs Schweden bei der OSZE in Wien, moniert: "Die Anstrengungen im Hinblick auf Frühwarnung und insbesondere Frühmaßnahmen lassen eine Menge zu wünschen übrig (...) Die Achillesferse (der OSZE) besteht, ebenso wie beim Rest der internationalen Gemeinschaft, in ihrer Zögerlichkeit, Frühmaßnahmen zu ergreifen, um die Eskalation von Konflikten zu verhindern."<sup>11</sup> "Schließlich wird aus jeder Organisation - so Nils Daag weiter - "das, was ihre Mitgliedstaaten wollen. Hier fehlt eindeutig eine gemeinsame Vision."<sup>12</sup>

---

8 Bronislaw Geremek, Entwicklung und Perspektiven der OSZE, im vorliegenden Band S. 27-37, hier S. 29.

9 Niels Helveg Petersen, Entwicklungen und Aussichten der OSZE, im vorliegenden Band S. 39-51, hier S. 43, 45.

10 Jens Reuter, Kosovo 1998, im vorliegenden Band S. 203-214, hier S. 203, 210.

11 Nils Daag, Die neue OSZE: von Worten zu Taten - Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft aus schwedischer Sicht, im vorliegenden Band S. 151-157, hier S. 153, 156.

12 Ebenda, S. 157.

Was diese Vision aus russischer Sicht beinhaltet, legt Nikolaj Afanassjewskij, Stellvertretender Außenminister der Russischen Föderation, offen. Er möchte der OSZE eine zentrale Rolle als Koordinator zusprechen: "Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa muß zum zentralen Faktor bei der Gestaltung eines einheitlichen euro-atlantischen Raumes ohne Trennlinien werden (...) Abgesehen von ihren historischen Grundlagen hat die OSZE auch ihrem Wesen nach eine ganze Reihe von Vorzügen, die es erlauben, gerade diese Organisation in den Mittelpunkt gesamteuropäischer Entwicklungen zu rücken, von ihrer koordinierenden und systembildenden Funktion im euro-atlantischen Raum zu sprechen und in ihr die Zukunft der Gewährleistung der Sicherheit auf dem Kontinent zu sehen (...) die OSZE (kann) die Rolle eines Koordinators übernehmen."<sup>13</sup> Zustimmung findet Nikolaj Afanassjewskij u.a. in den Beiträgen von Dieter S. Lutz<sup>14</sup> oder Kurt P. Tudyka<sup>15</sup>, Widerspruch dagegen bei Bronislaw Geremek<sup>16</sup> oder Pál Dunay: Die OSZE "kann und will weder zur 'einzigsten' oder 'wichtigsten' Sicherheitsorganisation werden, noch wird sie zu einer 'Dachorganisation' für die anderen werden".<sup>17</sup> Besorgt um den Beitrittswunsch Litauens zur NATO stellt auch Ginte Damušis, Botschafterin und Leiterin der Ständigen Vertretung der Republik Litauen bei der OSZE in Wien, klar: "Der Ruf nach mehr regionalen Einrichtungen und einer zentralen Rolle für die OSZE läßt Gefühle der Besorgnis aufkommen, daß die OSZE als eine Ersatzinstitution für diejenigen Staaten angesehen werden könnte, die nicht oder noch nicht Mitglied anderer Sicherheitsorganisationen sind (...) Und obwohl die OSZE einen besonderen Beitrag zur europäischen Sicherheit leistet, sieht Litauen in ihr keine Alternative zur NATO (...) Litauen zieht es vor, die Umsetzung bestehender OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zu verbessern, statt neue Dokumente und Strukturen zu entwickeln."<sup>18</sup>

Ob diese "neuen Dokumente", von denen Ginte Damušis spricht, tatsächlich Visionen enthalten, wird gelegentlich allerdings ohnehin bezweifelt. Adam Daniel Rotfeld, Direktor des Stockholmer Friedensforschungsinstitutes SIPRI, z.B. meint mit Blick auf das in Kopenhagen 1997 vom OSZE-Ministerrat auf den Weg gebrachte "Charta-Dokument": "Der Ministerrat legte einen Katalog von zehn Maßnahmen vor, mit deren Hilfe diese Vision (der Charta - DSL) in die Realität umgesetzt werden sollte. Leider enthält dieser

---

13 Nikolaj Afanassjewskij, Die OSZE - Gegenwart und Zukunft europäischer Sicherheit, im vorliegenden Band S. 53-61, hier S. 54, 60.

14 Vgl. Dieter S. Lutz, Die OSZE stärken - Der OSZE Stärken, im vorliegenden Band S. 65-81.

15 Vgl. Kurt P. Tudyka, Das europäische Institutionenquartett und seine Perspektiven, im vorliegenden Band S. 83-94.

16 Vgl. Geremek, a.a.O. (Anm. 8), insbesondere S. 29.

17 Pál Dunay, Bleiben wir realistisch: Die OSZE wird weiter vor neuen Problemen stehen, im vorliegenden Band S. 127-137, hier S. 135.

18 Ginte Damušis, Litauen und die OSZE, im vorliegenden Band S. 181-189, hier S. 183, 184.

wie viele frühere OSZE-Dokumente eher eine Ansammlung frommer Wünsche als die operativen Mittel, mit denen die OSZE zu einer wirksamen europäischen Sicherheitsorganisation gemacht werden kann (...) Weder die innere Umwandlung noch das beste Dokument können jedoch wirksam werden, wenn nicht alle Teilnehmerstaaten, die europäischen Mächte, insbesondere die USA, über verbale Erklärungen hinausgehen und strategische Entscheidungen treffen, mit denen sie sich der OSZE fest verpflichten."<sup>19</sup>

Was Adam Daniel Rotfeld in seiner Kritik anspricht, ist u.a. auch die Rolle der USA im Rahmen des europäischen Sicherheitsgeschehens. Deutlicher noch als Rotfeld wird Bernard von Plate von der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen: "Zwar sind die USA auf den Charta-Zug aufgesprungen, auf das Ziel festgelegt haben sie sich indessen noch nicht (...) Die Absicht, sich auf nichts Verbindliches festzulegen, ist beinahe physisch spürbar."<sup>20</sup> Wie aber auch immer die USA sich letztlich entscheiden werden, richtig ist zweifelsohne: Auch nach dem Ende des Abschreckungssystems haben die Vereinigten Staaten von Amerika noch immer die ausschlaggebende, ja dominante Funktion im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur inne. Kurt P. Tudyka stellt deshalb in seinem Beitrag Überlegungen zu einem neuen "Assoziationsverhältnis" mit Nordamerika an: "Die europäischen Regierungen sind schon auf dem Weg zum Gemeinsamen Haus als einer Art 'Clearing-House'; sie sollten ihn offen und ohne Stolpern und Furcht vor Widersprüchen zu einem erreichbaren Ende begehen (...) Im Zuge der vorangegangenen Entwicklung wird sich die formale Parität der europäischen Staaten (...) durchsetzen; ebenso wird sich der Status der nordamerikanischen in ein Assoziationsverhältnis überführen lassen. Dabei sollte grundsätzlich gelten, daß gemeinsame Institutionen mit den USA und Kanada auch Rußland, die Ukraine und die anderen GUS-Staaten einschließen. Umgekehrt sollte ein Ausschluß Rußlands, der Ukraine und anderer von europäischen Institutionen grundsätzlich auch die USA und Kanada ausschließen."<sup>21</sup> Nachdrücklicher noch als Kurt P. Tudyka plädiert Dieter S. Lutz im vorliegenden Jahrbuch für eine "Europäisierung der OSZE": "Frieden und Sicherheit in Europa (sind) auch gegenwärtig nur mit den USA zu erzwingen. Der Dayton-Prozeß, der Ägäis-Konflikt oder aktuell der Kosovo-Konflikt belegen diese Aussage. Doch darf Friedenserzwingung mit militärischen Mitteln nicht - mit einer für Europa so dringend erforderlichen - vorbeugenden Friedenspolitik im Rahmen einer funktionierenden und effektiven Sicherheitsordnung verwechselt werden. Letztere soll ja gerade den Einsatz militärischer Mittel überflüssig machen, Kriege verhüten helfen. Solange aber der Rückgriff auf die militärischen

---

19 Adam Daniel Rotfeld, Europäische Sicherheit: die neue Rolle von NATO und OSZE, im vorliegenden Band S. 95-126, hier S. 114, 126.

20 Bernard von Plate, Eine europäische Sicherheitsarchitektur für das 21. Jahrhundert, im vorliegenden Band S. 319-333, hier S. 327.

21 Tudyka, a.a.O. (Anm. 15), S. 90, 93, 94.

Mittel und Möglichkeiten der USA in Aussicht steht, werden die Europäer sich kaum auf eine gemeinsame Friedens- und Sicherheitsordnung einigen (...)”<sup>22</sup> Eine solche Friedens- und Sicherheitsordnung - so Lutz weiter - benötigt als Basis die "Stärke des Rechts". Wie Gret Haller, Botschafterin und Ombudsfrau für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina, in ihrem Beitrag zeigt, baut auf dieser Idee auch die Arbeit des Europarates auf: "Die kulturelle und nationalstaatliche Vielfalt, die letztlich die Einzigartigkeit und den Reichtum Europas ausmacht, legte es nahe, den Weg der internationalen Rechtsvereinheitlichung zu beschreiten (...)”<sup>23</sup> Dazu gehört auch - so Hansjörg Eiff, Botschafter a.D. und vormals Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE - "die Nutzung des Potentials des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs der OSZE (...) Dieser hat zwar keine formelle Zuständigkeit für Streitigkeiten innerhalb von Teilnehmerstaaten, doch dürfte es Wege geben, die Mitglieder mit gutachterlicher Tätigkeit in Nationalitätenkonflikten zu betrauen, wie sie die Badinter-Kommission 1991/1992 erbrachte (...)”<sup>24</sup>

Wer die Diskussionen unter den Teilnehmerstaaten der OSZE über das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, über Fragen politischer oder rechtlicher Bindungen, über "Synergie ohne Hierarchie" und ähnliche Themen mehr kennt, wird großen Würfen gegenüber zu Recht skeptisch sein. Die Regierungen haben, wie Victor-Yves Ghebali vom Institut des Hautes Etudes Internationales in Genf es formuliert, eine "Präferenz für 'Flickwerk' anstelle substantieller und dauerhafter Lösungen".<sup>25</sup> Darüber hinaus - so Monika Wohlfeld, Diplomatische Beraterin im OSZE-Sekretariat - "läßt die Implementierung politischer Erklärungen zu wünschen übrig".<sup>26</sup> Es ist deshalb keine Ironie, sondern der Realität geschuldet, wenn Hans-Georg Ehrhart vom IFSH scheinbar im Zirkelschluß mit Blick auf den Royaumont-Prozeß folgert: "Die Royaumont-Initiative ist eine gute Idee, die allerdings bis Ende 1997 nicht richtig in Gang gekommen ist. Sie könnte 1998 aber an Dynamik gewinnen, wenn (...) die internationale Staatengemeinschaft das notwendige Engagement zeigt." <sup>27</sup>

Als kurzfristig wohl realistischer, weil pragmatischer und teilweise auch bescheidener als die zuvor angeführten Überlegungen, sind deshalb Vorschläge zu nennen,

---

22 Lutz, a.a.O. (Anm. 14), S. 78f.

23 Gret Haller, Der Schutz der Menschenrechte im Wirkungsfeld von Europarat und OSZE, im vorliegenden Band S. 297-316, hier S. 308.

24 Hansjörg Eiff, Autonomie als Mittel der Konfliktbewältigung und des Minderheitenschutzes im Rahmen der OSZE, im vorliegenden Band S. 255-264, hier S. 263.

25 Victor-Yves Ghebali, Die Beschlüsse des Sechsten Treffens des Rates der Außenminister der OSZE, im vorliegenden Band S. 407-414, hier S. S. 413.

26 Monika Wohlfeld, Die OSZE und subregionale Zusammenarbeit in Europa, im vorliegenden Band S. 377-387, hier S. 386.

27 Hans-Georg Ehrhart, Prävention und regionale Sicherheit: der Prozeß von Royaumont und die Stabilisierung Südosteuropas, im vorliegenden Band S. 357-376, hier S. 372.

- die sich auf die Professionalität und auf die "*corporate identity*" der OSZE-Mitarbeiter und Missionsmitglieder beziehen (Heinz Vetschera: "So weigerten sich manche Offiziere (...) das gelbe Barett der OSZE zu tragen, und bezeichneten es als lächerlich."<sup>28</sup>);
- die sich mit den Problemen und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen, u.a. auch mit dem eigenen Hauptquartier, befassen (Herbert Grubmayr: "Man stellt ein Ersuchen an verschiedene Kommandoeinheiten und sieht zu, von wo früher eine Reaktion 'herabgelangt'."<sup>29</sup>);
- die Lehren für den Einsatz der Civilian Police für die OSZE ziehen (Gerald Hesztera: "Keinesfalls kann CivPol in einem Kriegs- oder Krisengebiet Frieden schaffen."<sup>30</sup>);
- die Überlegungen zur Finanzierung und Finanzierbarkeit der OSZE anstellen (Werner Deutsch: "Ich denke an die nicht sehr populäre Festlegung von konkreten Sanktionen bei Zahlungsrückständen."<sup>31</sup>);
- die Komplementarität und Partnerschaft zwischen Europarat und OSZE gewährleisten (Jutta Gützkow: "Effiziente Kooperation vermeidet Doppelarbeit und sorgt für Wertzuwachs."<sup>32</sup>).

Daß trotz aller Skepsis die Forderung nach einer Stärkung der OSZE keinesfalls bloßes Lippenbekenntnis ist, belegt u.a. die Bestellung eines Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE im November 1997.<sup>33</sup> Daß ferner der OSZE und ihren Stärken auch außerhalb des OSZE-Raumes ein hoher Stellenwert beigemessen wird, illustriert im vorliegenden Band der Beitrag von Fathi El-Shazly, Assistant Minister for European Affairs in Kairo: "Die europäische Dimension der Sicherheit im Mittelmeerraum ist für uns ein erstrangiges Anliegen hoher Bedeutung."<sup>34</sup> Wenn also der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Bronislaw Geremek, im vorliegenden Band die rhetorische Frage stellt, "ob die OSZE in ihrer gegenwärtigen Form und mit ihrem derzeitigen Mandat eine Zukunft hat"<sup>35</sup>, so geben die Beiträge des OSZE-Jahrbuches 1998 in ihrer Gesamtschau die eindeutige Antwort: Der OSZE gehört die Zukunft.

---

28 Heinz Vetschera, Die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina, im vorliegenden Band S. 335-355, hier S. 350.  
 29 Herbert Grubmayr, Probleme und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen der OSZE, im vorliegenden Band S. 237-253, hier S. 247.  
 30 Gerald Hesztera, Die Zukunft der Civilian Police im Rahmen der OSZE, im vorliegenden Band S. 265-271, hier S. 270.  
 31 Werner Deutsch, Finanzierung und Finanzierbarkeit der OSZE, im vorliegenden Band S. 425-440, hier S. 436f.  
 32 Jutta Gützkow, Der Europarat und die OSZE: Wie können sie Komplementarität und Partnerschaft gewährleisten?, im vorliegenden Band S. 451-462, hier S. 462.  
 33 Vgl. Thomas L. Price/Ryan S. Lester, Die wirtschaftliche Dimension der OSZE am Vorabend des 21. Jahrhunderts, im vorliegenden Band S. 391-402.  
 34 Fathi El-Shazly, Ägyptens Standpunkt zur Zusammenarbeit mit der OSZE, im vorliegenden Band S. 443-449, hier S. 443.  
 35 Geremek, a.a.O. (Anm. 8), S. 36.

I.

Zur Lage



## Entwicklungen und Perspektiven der OSZE



## Entwicklung und Perspektiven der OSZE

### *Die gegenwärtige Stellung der OSZE im internationalen Umfeld Europas*

Während des Vierteljahrhunderts ihres Bestehens hat die KSZE/OSZE sowohl hinsichtlich ihrer Form und Organisationsstrukturen als auch der Reichweite und Substanz ihrer Aktivitäten eine erhebliche Entwicklung durchlaufen. In der Anfangsphase, von Mitte der siebziger bis Ende der achtziger Jahre, war die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vor allem ein Instrument der sogenannten Konferenzdiplomatie, welche die zweiseitigen diplomatischen Kanäle, die die beiden rivalisierenden politisch-militärischen Blöcke miteinander verbanden, ergänzte. Sie diente auch als Forum für den Dialog und für Bemühungen, die Auswirkungen der Teilung Europas insbesondere durch die Schaffung eines gemeinsamen Wertesystems und politischer "Spielregeln" für das ganze KSZE-Gebiet abzufedern.

Rolle und Stellung der KSZE veränderten sich dramatisch, als Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre die bipolare Ausrichtung der internationalen Beziehungen an den stürmischen Demokratisierungsprozessen von historischer Bedeutung und den politischen und sozioökonomischen Transformationen zerbrach, die Mitteleuropa überrollten, und durch ein multipolares System ersetzt wurde. Als sich diese Übergangsperiode abzuzeichnen begann, erhoben sich viele Zweifel und Fragen, welche Überlebenschancen das unter der Bedingung des Kalten Krieges und der Teilung des Kontinents geschaffene KSZE-System unter den neuen geopolitischen und geostrategischen Bedingungen habe.

Das war eine beängstigende Herausforderung, die KSZE beschloß jedoch, sich ihr zu stellen. Im Jahre 1990 wurde in Paris die Charta für ein neues Europa angenommen, die den Anpassungsprozeß der KSZE-Strukturen und -Mechanismen an die veränderten Bedingungen des internationalen Umfelds von Europa in Gang brachte, einen Prozeß, der sich zusammen mit der Suche nach dem angemessenen Platz der Organisation im gesamteuropäischen Sicherheitssystem entfalten mußte. Dieser Prozeß dauert im wesentlichen bis zum heutigen Tage an.

Die Charta von Paris, die später durch die Beschlüsse der "Gipfel" von Helsinki, Budapest und Lissabon ergänzt wurde, leitete die Bemühungen der KSZE auf Konfliktverhütung, die Förderung der Demokratie und in weitem Sinne verstandener Menschenrechte sowie auf die Stärkung der militärischen Ordnung in Europa.

Im Dezember 1994 wurde die KSZE in OSZE umbenannt, was ihre neuen Funktionen betonen und die Notwendigkeit vermehrter Vor-Ort-Operationen unterstreichen sollte, die unter den neuen internationalen Bedingungen dringend erforderlich sind.

Die gegenwärtige Stellung der OSZE im internationalen Umfeld Europas wird am besten durch eine Reihe nebeneinander bestehender Faktoren sowohl subjektiver (durch die Organisation selbst hervorgerufener) als auch objektiver (außerhalb der Organisation gegebener) Art bestimmt. Diese Faktoren umfassen insbesondere: das Gebiet, das von Aktivitäten und Interessen der OSZE erfaßt wird, die Rolle der OSZE als einer europäischen Sicherheitsinstitution und die Wirkung der Prozesse, die der Öffnung gewisser anderer Organisationen nach Osten förderlich sind.

### *Das Gebiet*

Die OSZE ist heute die einzige gesamteuropäische Organisation, erweitert um die äußerst wichtige transatlantische und - in gewissem Umfang - ebenso bedeutende euroasiatische Dimension. Die geographische Reichweite von OSZE-Interessen erstreckt sich heute praktisch auf die gesamte nördliche Hemisphäre. Die schiere Größe dieses Operationsgebiets, von einigen als Hauptursache der Schwäche der Organisation empfunden, bildet in Wirklichkeit dank ihres gesamteuropäischen Charakters und der wirklichen Gleichheit ihrer Teilnehmerstaaten die solide Basis ihrer möglichen Erfolge und Wirksamkeit. Darüber hinaus könnte diese erweiterte Ausdehnung hilfreich sein, wenn es um die Einschätzung der Art jedweder möglichen Bedrohung der europäischen Sicherheit von außerhalb des Kontinents geht. Die Erweiterung des Aktionsradius der OSZE hat auch wesentlichen Einfluß im Hinblick auf die Ziele der Organisation. Obwohl die grundlegenden Ziele der OSZE (trotz der unbestreitbaren Veränderungen im politischen Kontext dieser Ziele) dieselben geblieben sind, hat die neue operative Reichweite einen Katalog neuer Herausforderungen und Probleme für die Organisation mit sich gebracht. Darunter stehen an herausragender Stelle die Demokratisierungsprozesse in fünf zentralasiatischen Ländern, die unterstützt und gestärkt werden müssen, um Stabilität zu erlangen.

### *Die OSZE: die Institution zur Förderung von Sicherheit*

Sicherheit - jener Faktor, der die Stellung der Organisation im internationalen Umfeld Europas definiert - ist eng mit dem obenerwähnten Gebietsfaktor verbunden. Die in den vergangenen Jahren zu verzeichnende

Stärkung der OSZE als einer Organisation, die auf die Aufrechterhaltung und Festigung der in gemeinsamen Prinzipien und Werten verankerten europäischen Sicherheit hinarbeitet, ist das Ergebnis der sprunghaften Erweiterung des Teilnehmerkreises der Organisation seit den frühen neunziger Jahren. Im Jahre 1995 wurde die OSZE zu einem Diskussionsforum über eine neue europäische Sicherheitsordnung.

Wir sind sicher, daß Umfang und Tiefe der Erfahrungen der OSZE in präventiver Diplomatie sie praktisch unverzichtbar machen. Die OSZE sollte jedoch dafür sorgen, daß europäischen Sicherheitssystemen die Mühe erspart bleibt, eine übertriebene Rigidität zu entwickeln. Als naturgemäß schwächere Partei kann die OSZE nicht die Aufgabe übernehmen, jene Organisationen zu koordinieren und zu leiten, die sowohl über militärische Kapazitäten als auch über das, was als "harte Sicherheitsgarantien" gilt, verfügen (NATO), politisch einflußreich sind und auf einer soliden finanziellen Grundlage stehen (Europäische Union) oder schließlich legislative Maßnahmen zur Verfügung haben und obendrein als moralische Autorität gelten (Europarat). Die gegenwärtige Stellung der OSZE ist im wesentlichen auf ihre aktive Suche nach einem Modell für die Zusammenarbeit verschiedener Organisationen - nebenbei bemerkt, auch auf anderen Gebieten als dem der Sicherheit - zurückzuführen, das die Partner daran hindert, sich gegenseitig im Weg zu stehen, und gleichzeitig den komplementären Charakter ihrer jeweiligen Anstrengungen stärkt. Die OSZE kann besonders hilfreich dabei sein, Frühwarnungen abzugeben, Krisen zu entschärfen und konsequent für Demokratisierung und die Achtung der Menschenrechte einzutreten.

Man kann die Bedeutung der OSZE beim Drängen auf die Notwendigkeit und die Überwachung der Einhaltung einer ganzen Reihe von Abrüstungsabkommen und Rüstungskontrollverträgen, einschließlich des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und des Vertrags über den Offenen Himmel, gar nicht hoch genug einschätzen. Ihre Bedeutung liegt auch in ihrer Funktion als Verhandlungsforum zur Erarbeitung neuer Beschlüsse auf diesen Gebieten. Die Stellung der OSZE wird darüber hinaus durch ihre hervorragende Leistung im Bereich vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) gestützt.

#### *Die Erweiterung der Europäischen Union und die Öffnung der NATO*

Es bedarf keines großen Scharfsinns, um zu erkennen, daß die Erweiterung der Europäischen Union und die Öffnung der NATO ebenso wie die Prozesse, die innerhalb dieser (und anderer) Organisationen und Institutionen stattfinden, die Beziehungen zwischen diesen Strukturen und der OSZE beeinflussen und folglich die Leistungsfähigkeit der Organisation selbst und

ihre Fähigkeit, ihren Verpflichtungen gerecht zu werden. Die Organisation wird auch weiterhin Geisel aller möglichen Prozesse sein, die innerhalb anderer internationaler Organisationen ablaufen. Solange sich mittelost- und osteuropäische Länder in westeuropäische und euro-atlantische Organisationen integrieren und solange Organisationen wie der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat, der Ständige Gemeinsame NATO-Rußland-Rat bzw. die NATO-Ukraine-Kommission ihre Aktivitäten weiterentwickeln, wird die OSZE ihre Position gegenüber diesen Organisationen und Institutionen nicht wesentlich verändern können. Das kann nicht nur gewisse Probleme für die laufende Arbeit der OSZE mit sich bringen, sondern auch die Suche nach Kompromissen bei der Arbeit an einem künftigen europäischen Sicherheitsmodell behindern, ebenso bei den Verhandlungen über die Anpassung des KSE-Vertrags oder bei denjenigen über eine neue Generation des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM).

#### *Die OSZE in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung und -beilegung*

Präventive Diplomatie, Konfliktverhütung und -beilegung sind heute die Schlüsselbereiche der Aktivitäten der OSZE und stehen in engstem Zusammenhang mit dem Schutz der Menschenrechte.

Regionale Konflikte innerhalb des OSZE-Gebiets, namentlich in der früheren UdSSR und im ehemaligen Jugoslawien, stellen die größte Gefahr für den Erfolg der historischen Transformationen, für die gemeinsamen Werte und die Stabilität auf dem gesamten europäischen Kontinent dar.

Schon zu Beginn der neunziger Jahre begann die OSZE, sich auf ein breit angelegtes Konzept präventiver Diplomatie zu spezialisieren. Aus dem Tempo der Veränderungen des internationalen Umfelds resultierende Schwierigkeiten, ein Mangel an politischem Willen bei nationalen Regierungen und das Fehlen kohärenter Vorstellungen über die Aktivitäten der Konferenz untergruben jedoch diesen Aspekt ihres Auftrags. Der Krieg im früheren Jugoslawien ist ein typisches Beispiel.

Heute steht der OSZE ein breites Spektrum politischer und diplomatischer Instrumente zur Verfügung, die sie in die Lage versetzen, wirksame Aktivitäten zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Friedens aufzunehmen und durchzuführen. Diese schließen vor allem alle Arten von Missionen in Regionen ein, in denen Konflikte drohen oder bereits ausgebrochen sind, ferner Persönliche Vertreter des OSZE-Vorsitzenden, die ernannt werden, um Konflikte zu lösen, schließlich Peacekeeping-Operationen und dergleichen. Die fortgesetzte Anwesenheit der Organisation an zahlreichen Brennpunkten stellt die Expertise der OSZE bei diplomatischen Aktionen zur Krisenbekämpfung unter Beweis. Sie kann

durch die Aktivitäten ihrer eigenen Vor-Ort-Missionen Probleme und mögliche Spannungsgebiete sehr früh entdecken und bestimmen, was sowohl der Organisation selbst als auch anderen relevanten Institutionen genügend Zeit gibt, angemessene Maßnahmen zu ergreifen. Die Missionen sind auch beim Aufbau demokratischer Institutionen von großem Wert.

Die Entwicklung der OSZE hat eine große Anzahl von Institutionen und Organen hervorgebracht, die für regionale Stabilität, die Verhütung und/oder Lösung von Konflikten und die Minimierung von deren Folgen verantwortlich sind. Die Liste dieser Institutionen umschließt das Büro des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, das Konfliktverhütungszentrum, das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau - letzteres mit lediglich indirekter Verbindung zu präventiver Diplomatie - und den Beauftragten für Medienfreiheit. Das Arsenal an Maßnahmen, das der OSZE zur Verfügung steht, umfaßt des weiteren das politische und diplomatische Engagement der wichtigsten Gremien der Organisation (Amtierender Vorsitzender, Troika, Generalsekretär).

Wir sind uns der Tatsache bewußt, daß die derzeitige Stellung und Rolle der OSZE bei der Frühwarnung und beim System der Konfliktverhütung und -lösung vieles zu wünschen übrigläßt. Es gibt jedoch zahlreiche Anhaltspunkte für die Überzeugung, daß auf diesem Gebiet in den letzten Jahren wesentliche Fortschritte erzielt worden sind. Ein grundsätzliches Problem, das einer Lösung harrt, sich aber doch noch als Segen erweisen könnte, sind jene möglicherweise nützlichen Maßnahmen, welche die OSZE entwickelt, aber bisher noch nicht getestet hat, die ihren Wert vor Ort erweisen könnten. Von daher besteht die Notwendigkeit, bei den nationalen Regierungen den politischen Willen zu mobilisieren, gemeinsame Aktivitäten einzuleiten, die im Idealfall auf eine Konfliktlösung hinauslaufen.

Ein anderer Grund für die wiederkehrenden Zeichen von Schwäche bei der OSZE ist wohl ihre traditionelle Politikorientierung auf die Verhinderung von Konflikten zwischen Staaten, die ebenso wie die Vereinten Nationen internationale rechtsetzende Instanzen sind, und ihre geringere Prioritätensetzung z.B. auf Bürgerkriege in der klassischen Bedeutung des Begriffs. Es sind aber nicht die zwischenstaatlichen Beziehungen, sondern massive Verletzungen von Menschenrechten und Demokratiedefizite, die jene Art von Krisen hervorrufen, deren Schockwellen ganze Regionen erschüttern.

In diesem Zusammenhang sieht sich die OSZE der neuen Frage der Solidarität gegenüber. Wir wünschen uns, daß dieser Begriff, der eine Fülle von Bedeutungen hat und der in den achtziger Jahren zur Grundlage und zum Symbol für Polens Kampf um uneingeschränkte Souveränität und Demokratie wurde, auch in den Bereich der europäischen Beziehungen Eingang findet. Denn gerade hier gibt es starke Argumente für Solidarität mit schwächeren Partnern, deren Unabhängigkeit, Souveränität und Demokratie -

unsere gemeinsamen Werte - Hilfe und Schutz brauchen, für die Unterstützung der Anwendung der universellen Normen der VN und der OSZE und, nicht zuletzt, für Solidarität angesichts des Auftretens hegemonialer Haltungen in den internationalen Beziehungen, verbunden mit der Mißachtung gemeinsamer Prinzipien und Werte.

Polen hebt während seines OSZE-Vorsitzes in erster Linie die Rolle und Bedeutung präventiver Diplomatie und ihre Relevanz für das System der Frühwarnung hervor. Wir sind insbesondere bestrebt, dieses System so weitgehend wie möglich zu verbessern, und mit dieser Absicht haben wir die Bemühungen der Gremien der Organisation mobilisiert. Erhebliche Aufmerksamkeit sollte auch der Stärkung und Ausweitung komplementärer Zusammenarbeit zwischen der OSZE und internationalen Sicherheitsorganisationen in Europa geschenkt werden.

### *Die menschliche Dimension*

Die "menschliche Dimension" war lange Zeit die Hauptstütze des OSZE-Konzepts breit angelegter kooperativer Sicherheit. Denn die Aufrechterhaltung des Friedens, Konfliktverhütung und Bemühungen um die Sicherung von Stabilität sind untrennbar mit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verbunden. Die Erfahrung der vergangenen Jahre unterstreicht dies nachdrücklich.

Von zentraler Bedeutung für die Entwicklung der "menschlichen Dimension" der OSZE ist das erstmals 1991 im Dokument des Moskauer Treffens über die Menschliche Dimension niedergelegte Prinzip, daß die Einhaltung oder Verletzung der Menschenrechte ein unmittelbares Anliegen aller OSZE-Teilnehmerstaaten ist und einzelne Staaten keineswegs ungehindert Vorrechte in diesen Fragen geltend machen können. Diese Bestimmung schafft die Basis und die logische Grundlage für die Beteiligung der OSZE an allen Situationen, in denen Menschenrechte - individuell wie kollektiv - gebrochen oder verletzt werden. Polen, das derzeit den Vorsitz der Organisation innehat, ist der Meinung, daß gerade auf diesem Gebiet Bedarf an weiteren Verbesserungen und Veränderungen besteht, wenn die Anforderungen der OSZE in vollem Umfang erfüllt werden sollen.

An diesem Punkt lohnt es sich, auf die Bedeutung und Rolle der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) einzugehen, die beim Schutz der Menschen- und Bürgerrechte aktiv sind. Diese Organisationen sollten zu einem integralen Bestandteil der Bemühungen der OSZE werden, die Einhaltung der Menschenrechte voranzubringen. Es muß hervorgehoben werden, daß sich die OSZE bereits heute auf die Erfahrung und das Engagement dieser Organisationen verlassen kann, wenn es darum geht, die Weltöffentlichkeit auf Fälle von Mißbrauch oder Verletzungen von Menschenrechten

aufmerksam zu machen. NGOs haben darüber hinaus bei der Hilfe gegenüber den Opfern solcher Greueltaten einen guten Ruf.

Seit im Jahre 1989 die friedliche Transformation in unserem Land begann, als Polen in die Familie der demokratischen Staaten Europas zurückkehrte, haben wir jede Gelegenheit genutzt, um unsere Sympathie und Unterstützung für die Aktivitäten der OSZE in der "menschlichen Dimension" zu zeigen. Das fand unter anderem seinen Ausdruck in der Eröffnung des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (auch in Erinnerung unter seinem früheren Namen, Büro für Freie Wahlen) in Warschau. Auch heute, da Polen den Vorsitz der Organisation führt, steht die "menschliche Dimension" an prominenter Stelle auf unserer Prioritätenliste.

Aus unserer Sicht benötigt der Schutz der Menschenrechte ein wirksames System sich gegenseitig unterstützender Institutionen. Er braucht insbesondere den Europarat, die Europäische Union und eine große Anzahl regionaler Organisationen. Eine gute Koordinierung gemeinsamer Anstrengungen mit dem Ziel der Stärkung des Schutzes der Menschenrechte sollte im Mittelpunkt der OSZE-Arbeit stehen und seine Kernfunktion ausmachen.

Dasselbe gilt für die Notwendigkeit, dem Begriff der "Unteilbarkeit europäischer Sicherheit" konkrete Bedeutung zu geben. Ein wesentlicher politischer Vorzug der OSZE ist ihr informeller Charakter, der ihr die in jeder Art von Unternehmungen im Bereich der Menschenrechte so dringend notwendige Flexibilität verleiht. Ebenfalls erforderlich ist es, die Aufmerksamkeit der OSZE-Teilnehmerstaaten und -Institutionen auf den oben erwähnten Zusammenhang zwischen Konfliktverhütung und Menschenrechtsfragen zu lenken.

Der polnische Vorsitz ist darum bemüht, die Rolle und Bedeutung der "menschlichen Dimension" der OSZE so weit wie möglich auszubauen; sie ist ein Faktor, der das gesamte Gebiet, in dem die Organisation tätig ist, zu einem einheitlichen Wertesystem und einem Instrument der Konfliktverhütung zusammenschweißt. Wir sollten ebenfalls alles tun, um das bereits erwähnte bestehende Prinzip zu festigen, nach dem die Einhaltung der Menschenrechte das legitime Anliegen der gesamten OSZE-Gemeinschaft und nicht allein eine innere Angelegenheit eines bestimmten Staates ist. Das bedeutet, daß die "menschliche Dimension" - anders formuliert: eine Kombination aus Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit - elementarer Bestandteil der Frage gemeinsamer Sicherheit ist.

*Militärische Sicherheitsaspekte*

Militärische Fragen haben im KSZE/OSZE-Prozeß von Beginn an eine herausragende Rolle gespielt. Bekanntlich bestand das grundlegende Ziel der KSZE darin, konventionelle Rüstungen und militärische Aktivitäten einzuschränken und größere Offenheit und Transparenz bezüglich der militärischen Aktivitäten der verschiedenen Länder sicherzustellen. Nach dem Zusammenbruch des bipolaren Systems verschwanden die militärischen Fragen nicht von der Tagesordnung; im Gegenteil, unter den Bedingungen einer sich rasch wandelnden politisch-militärischen Situation gewannen sie, insbesondere in Mittelost- und Osteuropa, an Bedeutung. Heute stellt dieser Gesichtspunkt ein sehr wichtiges Element der Bemühungen der OSZE dar, den Frieden und die internationale Ordnung in ihrem gesamten Tätigkeitsgebiet aufrechtzuerhalten.

Gegenwärtig besteht eines der grundlegenden Ziele der OSZE in der Stärkung kooperativer Sicherheit im gesamten Aktionsgebiet der Organisation. Dies ist eine äußerst anspruchsvolle Aufgabe, welche die Beteiligung aller Teilnehmerstaaten erfordert. Die OSZE ist - direkt und indirekt - der Garant und der "politische Hüter" vieler weitreichender Rüstungskontroll- und Abrüstungsabkommen, die das Fundament der neuen militärischen Ordnung in Europa bilden. Zu diesen Abkommen gehören der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), die Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE IA), der Vertrag über den Offenen Himmel und die aufeinanderfolgenden Versionen des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen.

Gegenwärtig konzentriert sich der größte Teil der Arbeit der OSZE im militärischen Bereich im Forum für Sicherheitskooperation (FSK). Das Forum sucht insbesondere nach Wegen, die Einhaltung von Militärabkommen sicherzustellen; es handelt auch neue Vereinbarungen aus und ist an der Diskussion über künftige Rüstungskontrollprogramme beteiligt, namentlich die Anpassung des KSE-Vertrags. Das Forum ist im Augenblick der einzige Unterhändler der OSZE für Abrüstungsfragen und ebenfalls die einzige Agentur ihrer Art in Europa, an der Vertreter fast aller europäischen Staaten beteiligt sind.

Die militärische Dimension der OSZE ist zweifellos ein Beispiel für ein wirkungsvolles Instrument, das die Wiederherstellung der politischen und militärischen Beziehungen nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems unterstützt.

### *Die wirtschaftliche Dimension der OSZE*

Die breit definierten wirtschaftlichen und sozialen Themen, welche die wirtschaftliche Dimension zuerst der KSZE und später der OSZE bildeten und die allgemein als "zweiter Korb" bekannt sind, stellten immer einen integralen Bestandteil des OSZE-Konzepts umfassender europäischer Sicherheit dar.

Diese Dimension besteht in der Vertiefung der Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie sowie beim Umweltschutz und im Bereich der ökologischen Sicherheit und beruht auf der Überzeugung aller Teilnehmerstaaten der Organisation, daß vollständige politische und militärische Sicherheit auf der festen Grundlage einer gut funktionierenden Wirtschaft stehen muß, da jede Störung der Wirtschaftsmechanik früher oder später auf die Politik und die Sicherheit der Staaten und ihrer Bürger zurückfallen muß.

Die wirtschaftliche Dimension und alles, wofür sie steht, bekam nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems in unserem Teil Europas besondere Bedeutung. Die Prozesse der sozioökonomischen Transformation in den postkommunistischen Staaten eröffneten die Aussicht auf eine gesamteuropäische wirtschaftliche Zusammenarbeit auf der Basis allgemein akzeptierter und erprobter Prinzipien der Marktwirtschaft. Dies gab der OSZE die Chance, sich an die Spitze all jener zu setzen, die den postkommunistischen Staaten, die damals ihre Wirtschaftssysteme reformierten, konzeptuelle Hilfestellung leisteten.

Wirtschaftliche Reformprozesse können schwierig und zeitraubend sein, wie wir in Polen nur allzu gut wissen. Sie können auch neue Herausforderungen und Bedrohungen erzeugen, mit denen sich die OSZE befassen muß. An vorderster Stelle unter diesen Herausforderungen stehen die destabilisierende Wirkung der wirtschaftlichen Transformation auf einige Länder in Mittelost- und Osteuropa, die inneren Spannungen infolge der zunehmenden Unterschiede im Lebensstandard verschiedener sozialer Gruppen, die durch die hohen Kosten der Sozialreform hervorgerufen werden.

Die Beschlüsse einer Reihe von Treffen im Rahmen der wirtschaftlichen Dimension in Bonn, Rom, Prag und Genf, um nur einige zu erwähnen, haben die wachsende Rolle und Bedeutung dieser Sphäre der Arbeit der OSZE bekräftigt. Die enger werdende Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten und -Teilkörperschaften einerseits sowie den internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen andererseits (die relevanten Agenturen der VN, die OECD, die WHO, der IWF und andere) sind für das wirksame Funktionieren der wirtschaftlichen Dimension wichtig.

Als Amtierender Vorsitzender der OSZE möchte Polen dazu beitragen, die Arbeit im Rahmen der wirtschaftlichen Dimension zu intensivieren sowie auch früher eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen.

### *Die Zukunft der OSZE*

Manchmal stellen wir uns die Frage, ob die OSZE in ihrer gegenwärtigen Form und mit ihrem derzeitigen Mandat überhaupt eine Zukunft hat, und wenn ja, welche Art von Zukunft dies sein wird. Wird sich die Organisation auch weiterhin entwickeln, oder wird sie aus Mangel an neuen Ideen und kreativen Stimuli schrumpfen, verblassen und dahinwelken?

Die Zukunft der OSZE hängt von vielen verschiedenen Faktoren ab, z.B. von:

- der Entwicklung der geostrategischen Situation im Tätigkeitsgebiet der OSZE (an erster Stelle ist die Fortsetzung der europäischen Integrationsprozesse und der Erweiterung der NATO zu nennen);
- dem politischen Willen (bzw. seinem Fehlen) einzelner Teilnehmerstaaten der Organisation, namentlich der großen Mächte, die Normen zu achten, sich den Beschlüssen der OSZE-Gremien zu beugen und die Entwicklung der Organisation in Gang zu halten;
- der Schaffung eines nichthierarchischen Systems der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Organisationen und Institutionen, die für Sicherheit auf unserem Kontinent verantwortlich sind;
- der institutionellen und konzeptionellen Weiterentwicklung der Organisation als Antwort auf die neuen Herausforderungen und die sich wandelnden Realitäten des internationalen Umfelds.

Heutzutage besitzt die OSZE sicherlich genügend Fähigkeiten, die sie zu einem nützlichen Akteur bei vielen sicherheitsrelevanten Aufgaben in Europa machen, Fähigkeiten, die von anderen international tätigen Institutionen und Organisationen nicht ohne weiteres ersetzt werden könnten. Dies trifft insbesondere auf solche OSZE-Funktionen wie die obenerwähnte politische und institutionelle Überwachung des Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozesses in Europa oder auf die Rolle und Leistungskraft der OSZE im Bereich von präventiver Diplomatie und Konfliktverhütung zu. Diese Aufgaben der OSZE werden in näherer Zukunft aller Wahrscheinlichkeit nach in den Vordergrund ihrer Aktivitäten treten. In diesem Bereich ist noch viel zu tun, und es besteht die Möglichkeit, die Unterstützung der OSZE auf regionale Rüstungskontroll- und vertrauensbildende Initiativen auszuweiten. Wahrscheinlich wird die OSZE auch Interesse an solchen Abrüstungs- und Rüstungskontrollfragen wie der

Schaffung atomwaffenfreier Zonen oder der Unterstützung postkommunistischer Staaten bei der Umsetzung westlicher Transparenz- und Kontrollstandards beim Waffenhandel entwickeln.

Eine weitere Rolle für die OSZE, die künftig ebenfalls helfen könnte, das ganze Potential der Organisation zu erschließen, ist die Förderung subregionaler Kooperation in Europa. Es sollte betont werden, daß eine ganze Reihe bestehender Regionalorganisationen bereits jetzt eine sehr nützliche Rolle bei der Erleichterung regionaler Zusammenarbeit spielt, was auf die Schaffung von "weicher" Sicherheit auf dem Kontinent hinausläuft und hilft, die Sicherheits-"Grauzone" in Mittelost- und Osteuropa zu beseitigen. Die OSZE könnte derartige Aktivitäten künftig dadurch unterstützen, daß sie auf hoher Ebene dazu beiträgt, ein förderliches politisches Klima zu schaffen und regionale Vorhaben zu legitimieren.

All dies macht die OSZE nützlich und dringend notwendig. Man kann daher mit Sicherheit davon ausgehen, daß die OSZE im kommenden Jahrzehnt in ihrer Eigenschaft als regionale europäische Sicherheitsstruktur weiterarbeiten und sich dabei in erster Linie auf den Entwurf der grundlegenden Richtung des Wandels, die Stärkung der demokratischen Grundsätze im öffentlichen Leben, die Achtung der Menschenrechte und die Verhütung und Lösung von Konflikten (insbesondere auf dem Gebiet der früheren UdSSR und im ehemaligen Jugoslawien) konzentrieren wird. Die Organisation wird auch weiterhin die militärische Ordnung stärken, die Verhaltensnormen und -standards ihrer Teilnehmerstaaten weiterentwickeln und die gemeinsamen Werte verbreiten. Von zentraler Bedeutung für die Zukunft der OSZE ist jedoch, ob ihre Teilnehmerstaaten - in erster Linie diejenigen, die Großmachtstatus genießen - der Organisation erlauben, sich zu entwickeln und gleichzeitig ihre Stellung als ein Instrument europäischer Sicherheit zu festigen.



## Entwicklungen und Aussichten der OSZE

### *Einleitung*

Im Jahre 1997 hatte Dänemark den OSZE-Vorsitz inne. Es war in jeder Hinsicht ein ereignisreiches Jahr. Nie zuvor war die OSZE derart aktiv mit so vielen Fragen befaßt, die für die gemeinsame Sicherheit der Teilnehmerstaaten von Bedeutung sind. Die Ziele der OSZE-Einsätze waren Konfliktverhütung und Krisenmanagement oder bestanden darin, Staaten zu helfen, die Situation nach einem Konflikt zu bewältigen und OSZE-Normen und -Prinzipien einzuhalten. Ausgangspunkt war die Überzeugung, daß die im Rahmen der OSZE vereinbarten Prinzipien die feste Grundlage für ein sicheres und freies Europa bilden. Die Vision dieses gemeinsamen Vorhabens war und ist es, diese Prinzipien in allen Teilnehmerstaaten zu einer lebendigen Realität zu machen.

Der dänische Vorsitz sah sich von Anfang an einer Reihe von Problemen und Krisen gegenüber, die typisch für das Europa nach dem Ende des Kalten Krieges sind, ein Europa, vereint in seinen politischen Verpflichtungen, aber beeinträchtigt durch neue Risiken und Herausforderungen. Die Entwicklungen im OSZE-Gebiet haben zu neuen Aufgaben geführt, denen wir uns 1997 gegenübersehen und denen wir auch in den kommenden Jahren gerecht werden müssen.

In diesem Artikel werde ich einige der wichtigsten Erfahrungen hervorheben, die wir während des dänischen Vorsitzes der Organisation im Laufe des Jahres 1997 gewonnen haben. Dabei werde ich mich auf Bereiche konzentrieren, in denen die OSZE weiter gestärkt werden sollte. Bereits vor dem dänischen Vorsitz wurden drei Prioritäten für unsere diesbezüglichen Bemühungen identifiziert: erstens verstärkte Anstrengungen, die Einhaltung von OSZE-Normen und -Prinzipien sicherzustellen und jenen Staaten zu helfen, die dabei Schwierigkeiten haben. Zweitens sollte die OSZE selbst in organisatorischer und operativer Hinsicht gestärkt werden, damit sie ein flexibles und wirksames Instrument solcher Hilfe bleibt. Und drittens leistet die OSZE als eine auf Normen gegründete Organisation ihren Beitrag zum allgemeinen europäischen Sicherheitsumfeld, indem sie u.a. Staaten und anderen Sicherheitsorganisationen enge Zusammenarbeit bei der Bearbeitung neuer Sicherheitsrisiken und -herausforderungen anbietet.

Während des dänischen OSZE-Vorsitzes wurden in allen drei Prioritäten bedeutende Fortschritte erzielt.

## *Stärkung der OSZE-Unterstützung bei der Einhaltung von Normen und Prinzipien*

Die OSZE hat während des vergangenen Jahrzehnts eine immer wichtigere Rolle bei der Konfliktverhütung in Europa gespielt. Ursprünglich war die KSZE ein bedeutendes Forum für den Ost-West-Dialog. Ihr Hauptzweck bestand darin, so könnte man sagen, einen Wandel herbeizuführen und gleichzeitig den Frieden aufrechtzuerhalten. Heute besteht die Aufgabe eher darin, Frieden und Stabilität in Zeiten des Wandels zu sichern. In diesem Prozeß ist die Unterstützung von Teilnehmerstaaten, die Probleme haben, die OSZE-Standards der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und friedlichen Konfliktregelung einzuhalten, einer der Hauptzüge der OSZE geworden, wenn nicht ihre *raison d'être*.

Und die Aufgaben in diesem Gebiet nehmen zu. Der dänische Vorsitz war 1997 mit mehr Krisen und Problemen konfrontiert als jeder Vorsitz zuvor.

Es begann mit *Tschetschenien*. Durch ihre Unterstützungsgruppe war die OSZE damit befaßt, den Dialog zu erleichtern, der zu einem Ende der Kriegshandlungen führte. Für Januar 1997 waren Wahlen geplant, die ein wichtiges Element des Friedensprozesses und damit der Bemühungen waren, die Lage in der Region zu stabilisieren. Die Entscheidung für den Einsatz der OSZE war nicht leicht. Die Sicherheitssituation und die allgemeinen Bedingungen kamen den Voraussetzungen für demokratische Wahlen, wie man sie im allgemeinen erwartet, in keiner Weise nahe. Die Wahlen fanden jedoch statt, und die OSZE sorgte für ihre Beobachtung. Und die Wahlen wurden als akzeptabel eingestuft. Der wichtigste Punkt war, daß die Menschen tatsächlich die Gelegenheit bekamen, eine Wahl zu treffen. Die Unterstützungsgruppe setzte ihre Anstrengungen während des restlichen Jahres fort. Die Verschlechterung der Sicherheitssituation - u.a. stieg die Zahl der Geiselnahmen - hat dazu geführt, daß sie dort praktisch die einzige internationale Präsenz ist.

Die OSZE setzte auch ihre Bemühungen fort, eine Lösung für den Konflikt um *Berg-Karabach* zu finden. Der dänische Vorsitz ernannte Frankreich, Rußland und die Vereinigten Staaten zu Ko-Vorsitzenden für die Verhandlungen über die Beilegung des Konflikts in der sogenannten Minsker Gruppe. Die Aussichten für eine politische Lösung haben sich im Laufe des Jahres 1997 zwar im allgemeinen verbessert, ein wirklicher Durchbruch konnte jedoch nicht erreicht werden.

In *Moldau* arbeitete die OSZE mit Rußland und der Ukraine zusammen erfolgreich am Abschluß eines Abkommens, das die Prinzipien für eine umfassende politische Regelung zwischen den Parteien des transnistrischen Konflikts niederlegt. Obwohl noch viel zu tun bleibt, stellt das Abkommen einen wichtigen Schritt nach vorn dar. Die OSZE ist bereit, die Durchführung des Abkommens zu unterstützen, insbesondere durch die

OSZE-Mission in Moldau. Die OSZE wird auch den Abzug der russischen Streitkräfte aus Moldau weiter begleiten.

In *Georgien* förderte die OSZE Verhandlungen über eine friedliche politische Regelung des Konflikts in Südossetien und unterstützte die Vermittlungsbemühungen der Vereinten Nationen im Abchasienkonflikt. Während bei letzterem kein wesentlicher Fortschritt erreicht werden konnte, nahmen die Spannungen in Südossetien allmählich ab. Die OSZE wird sich weiterhin bemühen, eine dauerhafte Schlichtung der Streitfälle zu unterstützen und zur Entwicklung rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen in Georgien beizutragen.

In *Tadschikistan* nahm die OSZE an den von den VN vermittelten innertadschikischen Gesprächen teil, die im Juli 1997 zu einem abschließenden Friedensabkommen zwischen der tadschikischen Regierung und der vereinigten tadschikischen Opposition führten. Die sogenannte Kommission der nationalen Versöhnung, deren Einsetzung nach der Unterzeichnung des Abkommens mehrfach verschoben worden war, hat dennoch 1997 damit begonnen, militärische, politische, rechtliche und Flüchtlingsfragen zu bearbeiten. Dies stellt einen wichtigen Schritt zur Durchführung des Abkommens dar, das für 1998 auch Wahlen vorsieht. Die OSZE und ihre Mission in Tadschikistan begleiten und unterstützen den Implementierungsprozeß weiter.

In der *Ukraine*, in *Estland* und in *Lettland* leisteten OSZE-Missionen mit Unterstützung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE Hilfe bei der weiteren Integration und der Herstellung eines besseren Verständnisses zwischen den Bevölkerungsgruppen.

In *Bosnien-Herzegowina* waren die Kommunalwahlen im September und die Parlamentswahlen in der Republika Srpska im November 1997 von zentraler Bedeutung für alle Bemühungen, den Weg zu einer lebensfähigen demokratischen Gesellschaft zu ebnen - und somit für den Friedensprozeß insgesamt. In Übereinstimmung mit dem Friedensabkommen von Dayton spielte die OSZE bei der Vorbereitung und Durchführung der Kommunalwahlen im September 1997 eine bedeutende Rolle. Bei den Parlamentswahlen in der Republika Srpska im November übernahm die OSZE gemäß dem Wunsch der internationalen Gemeinschaft eine vergleichbare Rolle. Zu den Kommunalwahlen muß fairerweise gesagt werden, daß sie besser als erwartet verliefen - und deutlich besser als diejenigen im Jahre 1996. Aber der wirkliche Prüfstein ist ihre Implementierung. Obwohl diese schwierig ist, sind die Ergebnisse ermutigend; es wurden Gemeindeverwaltungen gebildet, die ihre Arbeit aufgenommen haben. Die nationalen Wahlen im September 1998 werden einen weiteren wichtigen Schritt des Friedensprozesses darstellen.

Die Wahlen in der Republika Srpska waren aus technischer Sicht akzeptabel, obwohl die politische Atmosphäre, in welcher der Wahlkampf

stattfand, weit hinter internationalen Maßstäben zurückblieb. Es muß jedoch erwähnt werden, daß die Wahlen im Januar 1998 einen demokratischen und friedlichen Regierungswechsel in der Republika Srpska nach sich zogen.

Auch bei den Fortschritten, die bei der Implementierung der Abkommen über Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen gemäß den Artikeln II und IV des Friedensabkommens von Dayton erzielt wurden, spielte die OSZE eine führende Rolle. Auf dem Kopenhagener Außenministertreffen im Dezember unternahmen wir einen weiteren Schritt und ernannten Botschafter Henry Jacolin aus Frankreich zum Sonderbeauftragten, der dabei behilflich sein soll, Verhandlungen über Rüstungskontrolle und regionale Stabilisierung in Südosteuropa zu organisieren und durchzuführen - die sogenannten Artikel V-Verhandlungen gemäß dem Dayton-Abkommen.

In der ehemaligen jugoslawischen Republik *Mazedonien* überwachte die "Spillover"-Überwachungsmission der OSZE in Skopje weiter die Lage hinsichtlich regionaler Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit. Aufgrund der Entwicklungen in den Nachbarstaaten während des Jahres 1997 lag der Schwerpunkt weiterhin auf dem nach wie vor bestehenden Risiko eines Übergreifens (*spillover*), wofür die Mission 1992 eingesetzt worden war. Gleichzeitig wurden und werden auch künftig erhebliche Anstrengungen zur Förderung des Dialogs zwischen der Regierung und den nationalen Minderheiten unternommen.

Während des dänischen Vorsitzes übernahm die OSZE ebenfalls umfangreiche Aufgaben in *Kroatien*. 1996 wurde die OSZE-Mission in Kroatien mit 14 Missionsmitgliedern eingerichtet, um beim Schutz der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Unterstützung zu leisten. Nach einem Beschluß, die Zahl der Missionsmitglieder bis auf 250 zu erhöhen, wurde die Mission 1997 erheblich ausgeweitet. Zweck dieser Erweiterung ist es, eine wirksame internationale Präsenz in Kroatien zu sichern, da die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (UNTAES) ihre Tätigkeit einstellt. Ein Schwerpunkt der Aktivitäten der verstärkten OSZE-Mission wird insbesondere darin bestehen, die Durchführung der Abkommen und Verpflichtungen bezüglich der Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen und des Schutzes ihrer Rechte zu überwachen.

All diese Aufgaben erforderten ein gut organisiertes und politisch sensibles Vorgehen seitens der OSZE. Wenn auch in größerem Maßstab als je zuvor, war es immer noch notwendig, bereits existierende Konfliktverhütungsmethoden aus dem Instrumentarium der OSZE anzuwenden.

Der dänische Vorsitz war allerdings auch mit neuartigen Krisen und Problemen konfrontiert, u.a. mit den Entwicklungen in Albanien und Belarus, die die Entwicklung neuer Ansätze notwendig machten.

Die Krise in *Albanien* war vielleicht die größte Herausforderung des Jahres 1997. Nach dem Zusammenbruch großangelegter Pyramidensysteme breiteten sich Anarchie und Chaos aus. Die internationale Gemeinschaft reagierte entschlossen: Als Amtierender Vorsitzender ernannte ich den früheren österreichischen Bundeskanzler, Dr. Franz Vranitzky, zu meinem Persönlichen Vertreter in Albanien. Dr. Vranitzky gelang es, die wichtigsten Akteure und Institutionen, einschließlich der Europäischen Union und des Europarates, in einer umfassenden internationalen Präsenz zusammenzubringen. Eine Multinationale Schutztruppe sorgte für ein sicheres Umfeld. Neu war, daß die OSZE die generelle Koordination leistete.

Die internationalen Bemühungen halfen, die Situation im Land zu stabilisieren. Wahlen schufen die Voraussetzungen für neue, legitime demokratische Strukturen. Die OSZE hat seither ihre Aktivitäten in Albanien in den Bereichen Demokratisierung und Menschenrechte fortgesetzt und stellt weiterhin den Rahmen für die Koordination der internationalen Bemühungen dar.

Aus den Erfahrungen in Albanien haben wir verschiedene Lehren gezogen. Sie haben deutlich gemacht, daß von sofortigem Handeln als solchem bedeutende Wirkung ausgeht. Das Mandat der Multinationalen Schutztruppe hat gezeigt, wie eine wirksame Regionalorganisation den notwendigen Beschluß des VN-Sicherheitsrates erleichtern kann. Dieses Vorgehen könnte als Modell für die künftigen Beziehungen zwischen der OSZE und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen dienen. Und schließlich zeigt die internationale Präsenz in Albanien beispielhaft, wie die Zusammenarbeit zwischen den relevanten Organisationen und betroffenen Ländern in Gang gesetzt werden und wesentliche Ergebnisse erbringen kann, wobei jeder der Akteure seine entsprechende Rolle spielt. Dies stellt einen wichtigen Beitrag zu den derzeitigen Bemühungen dar, eine neue Sicherheitsarchitektur für Europa zu entwerfen.

Ebenfalls im Jahre 1997 wurden wir Zeugen beunruhigender Entwicklungen in *Belarus*. Der dänische Vorsitz brachte bereits frühzeitig seine Besorgnis über Mängel bei demokratischen Standards und anderen OSZE-Verpflichtungen zum Ausdruck und bot die Unterstützung der OSZE an, um die Situation zu verbessern. Im Dezember 1997, während der Außenministertagung von Kopenhagen, nahm die Regierung von Belarus schließlich dieses Hilfsangebot an und stimmte der Einrichtung einer Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE zu. Nach dieser Vereinbarung mit Belarus wurde Botschafter Hans-Georg Wieck (Deutschland) zum Leiter der Beratungs- und Überwachungsgruppe ernannt, und Anfang 1998 wurde in Minsk ein Büro eröffnet. Dies ist ein erster kleiner Schritt, um eine immer ernster werdende Lage zu verbessern. Gegenwärtig ist die OSZE dort allein in vorderster Linie tätig; wir hoffen jedoch, daß andere internationale Organisationen, namentlich die EU, bald folgen werden.

Wie die OSZE-Präsenz in Albanien stellte auch die Einrichtung der Beratungs- und Überwachungsgruppe etwas operativ Neues für die OSZE dar. Sie ist die erste ihrer Art mit einem Mandat, das auf die Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen der menschlichen Dimension konzentriert ist. Dies unterstreicht die Verpflichtung aller OSZE-Teilnehmerstaaten gegenüber Demokratie und Grundfreiheiten - nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis. Es ist zu hoffen, daß die künftigen Bemühungen der belorussischen Behörden mit Unterstützung der OSZE und anderer internationaler Organisationen dazu beitragen werden, diese Verpflichtungen zu erfüllen.

Diese vielfältigen und komplizierten regionalen Entwicklungen deuten die Aufgaben an, vor denen wir standen, und die Innovationen, die die Organisation erbringen mußte. Die Erfahrungen der OSZE in den Unruhegebieten Europas heben die praktische und pragmatische Dimension von Konfliktverhütung in der Organisation hervor. Bei den Vermittlungs- und Demokratisierungsbemühungen, die eine entscheidende Rolle bei der Konfliktverhütung spielen, waren die örtlichen OSZE-Missionen Dreh- und Angelpunkt. Wie sich nicht zuletzt im vergangenen Jahr herausstellte, hat die Organisation ihre Fähigkeiten als einsatzbereites, arbeitsfähiges und verlässliches Instrument zur Bearbeitung von Krisen unter Beweis gestellt, gleichgültig, ob diese mit Konfliktnachsorgesituationen oder mit Defiziten bei der Erfüllung gemeinsamer Normen und Standards zusammenhingen.

Die Anstrengungen der OSZE im Jahre 1997 zur Förderung der Einhaltung von OSZE-Normen und -Prinzipien erschöpften sich jedoch nicht in den operativen Aktivitäten bestimmter OSZE-Missionen in einzelnen Teilnehmerstaaten. Eine Reihe von OSZE-Institutionen und -Vertretern steht stets bereit, die Teilnehmerstaaten bei der Einhaltung von OSZE-Prinzipien zu unterstützen und die allgemeine Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen zu überwachen.

Eine herausragende Rolle spielen dabei der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten und das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, die intensiv damit befaßt sind, die Demokratisierung und die Achtung der Grundrechte aller Bürger der OSZE-Teilnehmer zu fördern.

Während des dänischen Vorsitzes wurde die Bedeutung der Einhaltung der Normen und Prinzipien der menschlichen Dimension der OSZE weiter hervorgehoben. Der Ministerrat beschloß, die Wirksamkeit der in zweijährigem Abstand stattfindenden Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension zu erhöhen. Das Ministerratstreffen ernannte auch gemäß einem Beschluß des Lissabonner Gipfels einen OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit. Es war mir eine Freude, Herrn Freimut Duve, Mitglied des Deutschen Bundestages, für diesen Posten ernennen zu können.

Die Fähigkeit der OSZE, die Einhaltung von OSZE-Prinzipien auch auf anderen Gebieten als dem der menschlichen Dimension zu fördern, wurde

während des dänischen Vorsitzes ebenfalls gestärkt. Im November 1997 wurde ein Mandat für einen Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE angenommen.

Die Aktivitäten der OSZE-Missionen haben sich bisher in erster Linie auf Konfliktregionen oder auf Länder konzentriert, in denen die Lage nationaler Minderheiten eine Präsenz der OSZE erforderlich machte. Für den dänischen Vorsitz war es jedoch wichtig, darüber hinauszugehen. Es reicht nicht, die mangelnde Einhaltung von Verpflichtungen anzuprangern. Vielmehr müssen alle OSZE-Teilnehmerstaaten gegenüber jenen Staaten Solidarität zeigen, die Probleme haben. Ihnen muß bei der Suche nach Lösungen geholfen werden. Wir müssen bei der Ausarbeitung der notwendigen Gesetze, beim Aufbau demokratischer Institutionen, bei der Organisation von Wahlen unsere Hilfe anbieten und in jeder Weise den Austausch relevanter Informationen erleichtern, um diesen Staaten weiterzuhelfen.

Die Einrichtung der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus und das während des dänischen Vorsitzes in Gang gesetzte verstärkte Engagement der OSZE in Zentralasien sind Beispiele dafür, wie die OSZE ihre Anstrengungen auf dem Gebiet von Demokratie und Menschenrechten konzentrieren kann. Die Entwicklung weiterer OSZE-Instrumente in diesen Bereichen stellt in den kommenden Jahren eine unserer wichtigsten Aufgaben dar.

#### *Die Stärkung der operativen Kapazität der OSZE*

In den vergangenen Jahren haben wir sowohl einen steilen Anstieg der Zahl der OSZE-Missionen im ganzen OSZE-Gebiet als auch die Bildung sehr großer Missionen mit über 200 Mitgliedern erlebt. Die operative Kapazität des OSZE-Sekretariats hat mit diesem Prozeß nicht Schritt gehalten. Diese Entwicklung und die wachsende Verantwortung der OSZE haben zu Forderungen nach internen Anpassungen geführt.

In den letzten Jahren wurde dafür eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt. Einige von ihnen betreffen den Aufbau der Verwaltung, andere richten sich auf die Schlüsselemente der Organisation, einschließlich des Entscheidungsprozesses und der Beziehungen zwischen ihren wichtigsten Institutionen.

Für Dänemark bestand der Ausgangspunkt darin, daß wir die OSZE stärken *müssen*. Wir *müssen* unsere Fähigkeit verbessern, in Krisensituationen schnell zu reagieren, und ebenso die Wirksamkeit in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktprävention, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge. Gleichzeitig haben wir Bedenken gegenüber Ideen, die zu mehr Bürokratie oder zur Aushöhlung des grundlegend politischen Charakters der Organisation führen könnten. Denn diese kann gerade wegen

ihres politischen und unbürokratischen Charakters schnell und flexibel reagieren. Diese Eigenschaften müssen wir bewahren. Bei der Beschlußfassung sollte das herrschende Konsensprinzip, das alle einbindet und verpflichtet, grundsätzlich beibehalten werden. Die zentrale Position des Amtierenden Vorsitzenden als politischer Motor der Organisation sollte aufrechterhalten werden.

Dies schließt einen effektiveren Einsatz der Ressourcen der Organisation nicht aus. Die OSZE-Institutionen, insbesondere das OSZE-Sekretariat in Wien, sollten zeitgemäße Managementprinzipien und modernste Technologien in vollem Umfang einsetzen. Davon ausgehend, beschloß das Kopenhagener Ministerratstreffen die Erarbeitung einer Studie, wie die operativen Kapazitäten des Sekretariats weiter verbessert werden können.

Eine Reform der Finanzierungsverfahren von OSZE-Aktivitäten stellte ein anderes wesentliches Erfordernis für den Erhalt der Flexibilität und der Fähigkeit der OSZE dar, angemessen und rechtzeitig auf ausbrechende Krisen zu reagieren. Die Finanzierungsmechanismen der OSZE waren für die Bedürfnisse der Konferenzdiplomatie der siebziger und achtziger Jahre geschaffen worden; den Herausforderungen der neuen OSZE waren sie nicht gewachsen. Um die Wahlen in Bosnien-Herzegowina 1996 und 1997 zu finanzieren, mußten wir zweimal Spendenkampagnen durchführen, um die notwendigen freiwilligen Beiträge aufzutreiben. Das ist keine angemessene Vorgehensweise. Die Teilnehmerstaaten müssen vielmehr ihrem politischen Willen, schnell auf eine Krise zu reagieren, auch die Bereitschaft folgen lassen, die Kosten von OSZE-Aktivitäten zu tragen.

Die notwendige Modernisierung der Finanzstrukturen wurde während des dänischen Vorsitzes einen wesentlichen Schritt vorangebracht. Im Sommer 1997 beschloß die OSZE, einen Fonds für unvorhergesehene Ausgaben zu schaffen, um die Kosten in einem frühen Stadium eines OSZE-Einsatzes zu decken. Und auf dem Kopenhagener Ministerratstreffen im Dezember 1997 einigten sich die Teilnehmerstaaten auf einen Mechanismus zur Projektfinanzierung, der der Finanzierung größerer OSZE-Einsätze dient. Dieser Mechanismus bürdet den breitesten Schultern die schwersten Lasten auf - die reicheren Länder steuern vergleichsweise viel bei, die ärmeren Staaten wesentlich weniger.

Damit richteten sich die Anstrengungen während des dänischen Vorsitzes darauf, die operativen Kapazitäten der Organisation zu stärken und die Verfügbarkeit der notwendigen Finanzmittel zu sichern, gleichzeitig aber am politischen Charakter der OSZE festzuhalten. Der Zweck der fortgesetzten Bemühungen in diese Richtung liegt darin, der OSZE die Fähigkeit zu geben, ihre Beschlüsse wirksamer umzusetzen.

### *Stärkung des OSZE-Beitrags zur gesamteuropäischen Sicherheit*

Die Bereitschaft der OSZE, oft sehr kurzfristig in bestimmten neuen Konflikten zu vermitteln, sie zu lösen oder ihren Ausbruch zu verhindern, stellt ein wertvolles Gut für Europa dar. Konfliktverhütung muß jedoch auch festere Strukturen erhalten. Wir müssen zudem versuchen, das europäische Sicherheitsumfeld insgesamt zu verbessern, um den Ausbruch möglicher künftiger Konflikte zu verhindern.

Diese Herausforderung war und bleibt die Haupttriebkraft für die Integrations- und Erweiterungsprozesse, die in europäischen und transatlantischen Institutionen in Gang gesetzt worden sind. Die NATO, die primäre Sicherheitsorganisation in Europa, hat den ehemaligen Feinden die Hand gereicht und sie aktiv in einen konstruktiven und zukunftsweisenden Dialog eingebunden. Das Programm Partnerschaft für den Frieden, der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat und die Abkommen mit Rußland und der Ukraine sind konkrete Manifestationen dieses kooperativen Ansatzes.

Die Europäische Union hat eine wesentliche Rolle dabei gespielt, auf die Bedürfnisse der neuen Demokratien einzugehen. Sie hat den modernen Marshall-Plan für jene Hälfte Europas zur Verfügung gestellt, die 1947 ausgespart wurde.

Mit dem Madrider Gipfel und dem Vertrag von Amsterdam haben sich beide Organisationen für eine Erweiterung geöffnet und bieten damit eine tragfähige Perspektive für die Veränderungen in den Reformländern.

Als einzige Regionalorganisation, die alle europäischen Staaten und Nordamerika einschließt, hat die OSZE jedoch von Anfang an eine besondere Rolle gespielt. In der "Charta von Paris für ein neues Europa" schufen die Staats- und Regierungschefs Europas, der Vereinigten Staaten und Kanadas die Grundlagen, auf denen ein freies Gesamteuropa errichtet werden sollte.

Als die neuen Realitäten nach dem Ende des Kalten Krieges Gestalt annahmen, wurde die Notwendigkeit deutlich, eine neue europäische Sicherheitsarchitektur zu entwickeln und zu festigen. Die Antwort der OSZE war das Bemühen, ein umfassendes Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert zu entwickeln. Die Arbeit am Sicherheitsmodell wurde vom Budapester Gipfel im Dezember 1994 in Gang gesetzt. Das Ziel bestand darin, eine Bestandsaufnahme des neuen Sicherheitsumfelds in Europa vorzunehmen, die daraus folgenden neuen Risiken und Herausforderungen zu behandeln und sich auf die Rolle der europäischen Sicherheitsorganisationen in diesem Kontext zu konzentrieren.

Zwei Jahre später analysierten die Staats- und Regierungschefs auf dem Lisboner Gipfel die Fortschritte. Sie beschlossen, das Konsultationsregime zu stärken und solidarisch zu handeln, um die gemeinsamen Werte und OSZE-Verpflichtungen zu bewahren. Man bestimmte das operative Vorge-

hen für 1997 und beauftragte die Vertreter, die Instrumente für gemeinsames kooperatives Handeln zu erweitern und Verfahrensweisen für die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Sicherheitsorganisationen festzulegen. Auf dieser Grundlage sollte die OSZE die Entwicklung einer europäischen Sicherheitscharta in Erwägung ziehen.

Der dänische Ansatz, die Ausarbeitung der Charta voranzubringen, beruhte vor allem auf den Erfahrungen, die wir während des dänischen Vorsitzes gewonnen haben. Wir sahen drei Prioritäten für die Charta.

Zuallererst müssen wir eingestehen, daß Probleme und Konflikte oft das Ergebnis der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen und -Prinzipien sind. Die Kernfrage besteht daher nicht in der Änderung der vorhandenen Normen und Prinzipien. Unsere Anstrengungen müssen sich vielmehr darauf konzentrieren, die Einhaltung der bestehenden Verpflichtungen zu sichern. Die Schlußakte von Helsinki und die Charta von Paris bleiben unsere Ansatzpunkte: Zentrale Voraussetzungen sind verbesserte Zusammenarbeit und mehr Solidarität unter den Teilnehmerstaaten durch gemeinsames kooperatives Handeln mit dem Ziel, die Einhaltung der Verpflichtungen zu verbessern.

Zweitens hat die Erfahrung gezeigt, daß eine enge Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen erforderlich ist, wenn tragfähige Lösungen für Krisen und Konflikte gefunden werden sollen. Wichtig ist dabei, daß Zusammenarbeit auf gleichberechtigter Basis stattfinden muß. Wonach wir suchen, ist nicht eine Hierarchie der Sicherheitsorganisationen, sondern organisierte, sich gegenseitig verstärkende Zusammenarbeit, zu der jede Organisation je nach ihren spezifischen Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten beiträgt. Mit ihrem breiten Teilnehmerkreis und ihrem normativen Ansatz eignet sich die OSZE in einzigartiger Weise als Plattform für eine solche Zusammenarbeit. Als eine Organisation mit dem ihr eigenen besonderen Profil kann die OSZE Entwicklungen in anderen europäischen und transatlantischen Sicherheitsorganisationen, insbesondere die Reformprozesse innerhalb der NATO und der EU, ergänzen.

Schließlich sollte nicht zugelassen werden, daß die OSZE auf der Stelle tritt. Die OSZE sollte ihre normative Basis und ihre Flexibilität bewahren und gleichzeitig innovative Instrumente und Mechanismen für den Umgang mit neuen Risiken und Herausforderungen entwickeln. Daher sollte der Charakter der Charta eher politisch als rechtlich bindend sein.

Diese allgemeinen Diskussionen wurden während des dänischen Vorsitzes einen wesentlichen Schritt vorangebracht, als der Kopenhagener Ministerrat im Dezember 1997 einen Satz von Leitlinien für eine europäische Sicherheitscharta annahm. Diese Leitlinien setzen den Rahmen für die weitere Arbeit.

Sie bekräftigen die bestehenden OSZE-Prinzipien und ihre Bedeutung für die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Europa. Indem sie

deutlich machen, daß diese Verpflichtungen ein unmittelbares und legitimes Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind, gehen sie einen Schritt weiter und betonen die Rechenschaftspflicht der Staaten gegenüber ihren Bürgern hinsichtlich der Einhaltung von OSZE-Normen und -Prinzipien. Auf dieser Grundlage werden die Staaten verstärkt der Verpflichtung nachkommen, solidarisch und partnerschaftlich dafür Sorge zu tragen, daß diese Prinzipien umgesetzt und eingehalten werden. Die OSZE wird ihrerseits nach weiteren Wegen suchen, um Staaten Hilfestellung zu leisten, die dabei vor Problemen stehen.

Die Leitlinien unterstreichen das Recht eines jeden Staates, seine Sicherheitsvereinbarungen frei zu wählen oder zu verändern. Sie legen dar, daß die OSZE mit anderen Sicherheitsorganisationen zusammenarbeiten wird, um die gemeinsame Sicherheit zu fördern. Durch die Annahme des Gemeinsamen Konzepts für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsorganisationen innerhalb der Plattform für kooperative Sicherheit wurde ein wesentlicher Fortschritt in Richtung auf dieses Ziel erreicht. Das Gemeinsame Konzept bestimmt Standards für jene Organisationen, mit denen die OSZE zusammenarbeiten wird. Zusätzlich einigte man sich auf eine Reihe praktischer Schritte für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und jenen Institutionen, die sich zum Gemeinsamen Konzept bekennen. Dieser Ansatz wird der OSZE auch als Leitlinie bei der Stärkung der Zusammenarbeit mit subregionalen Organisationen dienen.

Die Leitlinien behandeln auch das Selbstverständnis der OSZE als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und ihre dementsprechende Rolle als eines der wichtigsten Instrumente für die friedliche Streitbeilegung in der Region. Die Staaten einigten sich darauf, die Rolle der OSZE gegenüber neuen Sicherheitsrisiken und -herausforderungen und im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Einsätzen zu prüfen.

Die Leitlinien unterstreichen die Bedeutung sowohl der menschlichen als auch der wirtschaftlichen Dimension der OSZE. Sie bekräftigen die Bedeutung der Implementierung bestehender Rüstungskontroll- und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen sowie deren Anpassung an das neue Sicherheitsumfeld.

Schließlich wird die Bedeutung der Beziehungen zu angrenzenden Gebieten, einschließlich der Länder des Mittelmeerraums, für die europäische Sicherheit hervorgehoben.

### *Aussichten*

Ende 1989 stand Europa vor einem Neuanfang. Die kommunistischen Diktaturen in Mittel- und Osteuropa fielen. Die Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte verbreiteten sich

über den gesamten europäischen Kontinent. Aber das Ende von Diktatur und bipolarer militärischer Konfrontation brachte auch eine Reihe neuer Risiken und Herausforderungen für die europäische Sicherheit mit sich. Diese Risiken konnten nicht allein im vorhandenen institutionellen Rahmen behandelt werden.

Bei der Annahme dieser Herausforderungen wuchs der OSZE eine zentrale Rolle zu. Das Jahr 1997 hat erwiesen, daß die OSZE noch immer eine wichtige Rolle spielt. Die OSZE hat sich ihren Teilnehmerstaaten als flexibles und praktisches Instrument zur Konfliktverhütung, für Krisenmanagement und Konfliktnachsorge sowie als nützliches Werkzeug zur Förderung der grundlegenden Werte von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit angeboten.

Was sind die Aussichten für die Zukunft? Welche Rolle wird die OSZE künftig spielen?

Ich glaube, daß wir die Hauptzüge der künftigen Rolle bereits in dem sehen, was die OSZE heute tut. Allerdings ist das Umfeld, in dem wir handeln, nicht statisch. In Europa finden wichtige Integrations- und Kooperationsprozesse statt. Die OSZE muß sich anpassen, um vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ihren Platz zu finden. Es könnte sein, daß bestimmte Aufgaben in bezug auf europäische Sicherheit neu verteilt werden. Staaten könnten sich dafür entscheiden, neue Strukturen der Zusammenarbeit, einschließlich subregionaler Kooperationsforen, zu entwickeln. Dementsprechend könnte sich die Rolle der OSZE allmählich verändern. Nichtsdestoweniger sehe ich auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen für das kommende Jahr die folgenden wichtigsten Aussichten: Erstens, so glaube ich, wird die OSZE ihren Schwerpunkt auf der sogenannten menschlichen Dimension beibehalten. Die neuen unabhängigen Staaten, insbesondere im Kaukasus und in Zentralasien, brauchen auf diesem Gebiet Unterstützung. Die OSZE ist das einzige internationale Forum, das diesen Staaten ein doppeltes Angebot zu machen hat: Volle und gleichberechtigte Teilnehmerschaft in einer europäischen Organisation, die sich umfassend mit Sicherheitsfragen beschäftigt, und Hilfe bei der Durchführung von Verpflichtungen hinsichtlich Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit im Rahmen desselben Forums. Ein neues und wichtiges Instrument in unserem "Werkzeugkasten" präventiver Diplomatie besteht gerade darin, in einem frühen Stadium Unterstützung beim Umgang mit der demokratischen und sozialen Struktur dieser Gesellschaften anzubieten. Das ist ein langfristiger Einsatz, den wir auf uns nehmen müssen. Dabei nimmt die OSZE als eine Organisation, die die Zusammenarbeit mit anderen relevanten Organisationen, einschließlich der internationalen Finanzorganisationen, erleichtert, einen einzigartigen Platz ein.

Zweitens hat uns das Jahr 1997 den Nutzen einer starken Regionalorganisation bei der Bewältigung spezifischer Krisensituationen gezeigt. Die Albanien-Krise führte zu einem bemerkenswerten Zusammenspiel zwischen der OSZE und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Diese Erfahrung gibt uns eine gute Grundlage, um bei der Übernahme von Verantwortung für Sicherheitsbedrohungen in Europa sowohl die OSZE selbst als auch ihre Beziehungen zu den Vereinten Nationen weiterzuentwickeln. Die OSZE selbst muß stark, flexibel und anpassungsfähig bleiben. Sie sollte gestärkt und nicht durch unnötige Bürokratie oder überflüssige Prozeduren behindert werden. Wir müssen die Fallen vermeiden, die wir von anderen internationalen Foren kennen. Die Vereinten Nationen sollten die Gesamtverantwortung für Friedensbedrohungen behalten. Aber auf praktischer Ebene kann die OSZE die VN zunehmend entlasten und es ihr somit erlauben, ihre Ressourcen auf andere Regionen zu konzentrieren, die dies nötig haben. Eine solche Entwicklung ist nur dann möglich, wenn zwischen OSZE und VN eine enge Zusammenarbeit aufrechterhalten wird. Ich halte die Aussichten einer solchen Entwicklung für gut.

Drittens stellt die OSZE als das - am Teilnehmerkreis gemessen - größte der europäischen und transatlantischen Kooperationsforen mit einer umfassenden normativen Basis einen konstruktiven Versammlungsort zur Erörterung derjenigen Grundsätze, an denen sich die gesamteuropäische Sicherheit im neuen Jahrhundert ausrichten sollte. Daher stellt die Arbeit an einer europäischen Sicherheitscharta eine bedeutende Aufgabe für die OSZE dar. Mit den in Kopenhagen angenommenen Leitlinien für eine Charta über europäische Sicherheit haben wir den Kurs abgesteckt.

Ich sehe in der Plattform für kooperative Sicherheit eines der Hauptelemente einer künftigen Charta. Die Entwicklung starker Kooperationsstränge zwischen der OSZE und anderen Organisationen, einschließlich NATO/EAPR, der Europäischen Union, des Europarates, der WEU und anderer, ist eine Voraussetzung, um Lösungen für die Probleme zu finden, vor denen wir stehen. Ein solches Netzwerk sich gegenseitig verstärkender Zusammenarbeit auf der Grundlage von OSZE-Normen und -Prinzipien ist der Stoff, aus dem die europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert gemacht wird. Bei seiner Entwicklung müssen wir einen umfassenden und inkludierenden Ansatz aufrechterhalten. Alle Staaten müssen ihre Meinung äußern können, ohne Rücksicht auf ihre Rolle in den laufenden Integrationsprozessen. Für dieses Vorhaben bietet die OSZE die beste Plattform. Wir müssen sie klug nutzen.





## Die OSZE - Gegenwart und Zukunft europäischer Sicherheit<sup>1</sup>

Europa erlebt derzeit eine äußerst wichtige und verantwortungsvolle Etappe in seiner Entwicklung. An der Schwelle zum 21. Jahrhundert sehen sich die europäischen Staaten der Notwendigkeit praktischer Maßnahmen zur Gestaltung eines einheitlichen Sicherheitsraumes ohne Trennlinien auf dem Kontinent gegenüber. In diese Richtung entwickelt sich die Situation auch objektiv. Nach dem Ende des Kalten Krieges und einer Phase der Euphorie zu Beginn der neunziger Jahre, als es so schien, als ob die Gestaltung eines geeinten konfliktfreien Europa ohne Gegensätze in unmittelbarer Reichweite lag, kam die Etappe der Besinnung auf all die Schwierigkeiten eines multipolaren Systems, wie es sich im euro-atlantischen Raum herausbildet. Vor dem Hintergrund der Anerkennung und Verankerung gemeinsamer Wertgrundlagen und Zielvorstellungen der Teilnehmerstaaten in den auf den OSZE-Gipfeltreffen angenommenen Dokumenten ließen sich real existierende Unterschiede in ihren wirtschaftlichen, militärpolitischen und anderen Interessen erkennen.

Interethnische Gegensätze und Konflikte sind zu einem gewichtigen und gefährlichen destabilisierenden Faktor im euro-atlantischen Raum geworden. Sie "zerreißen" nicht nur einzelne Staaten, sie drohen auch auf Nachbarstaaten überzugreifen und sind somit eine Gefahr für die gesamteuropäische Stabilität. Dabei gilt dies nicht allein für den postsowjetischen Raum oder für das ehemalige Jugoslawien. Interethnische Konfliktherde schwelen nach wie vor auch in "wohlhabenden" europäischen Staaten. Man sollte sie nicht unterschätzen, denn es gibt bereits Anzeichen dafür, daß virulente interethnische Konflikte auch die latenten Konflikte entzünden könnten. Auch vor solchen Erscheinungen wie der Verbreitung von Drogen, organisiertem Verbrechen, der Belastung der Umwelt und anderen Problemen darf man nicht die Augen verschließen. So wird Europa mit einer ganzen Reihe alter und neuer Risiken und Herausforderungen vielfältigster Art konfrontiert. Die Europäer müssen sich entscheiden, auf welche Weise diese zu bewältigen sind, damit die gesetzten hohen Ziele erreicht und die Sicherheit gewährleistet werden können.

Aus unserer Sicht ist die Errichtung einer auf einem Vertrag über europäische Sicherheit beruhenden vollwertigen regionalen Organisation auf dem Kontinent der sicherste Weg zur Gewährleistung von Sicherheit und Stabili-

---

1 Übersetzung der autorisierten russischen Fassung durch Herausgeber und Redaktion.

tät sowie zur Vorbeugung von Konflikten in Europa. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa muß zum zentralen Faktor bei der Gestaltung eines einheitlichen euro-atlantischen Raumes ohne Trennlinien werden. Historisch gesehen, spielte sie die wichtigste positive Rolle bei der Annäherung zwischen Ost und West sowie bei der Entwicklung von Kontakten und Zusammenarbeit zwischen den gegensätzlichen sozialen Systemen. Im Rahmen der OSZE konnte man gemeinsame Prinzipien und "faire Spielregeln" zwischen Staaten mit gegensätzlichen Interessen erarbeiten und vereinbaren. Im Laufe der Jahrzehnte wurden Mechanismen und Instrumente zur Frühwarnung und zur Regelung von Konflikten entwickelt und erprobt. Abgesehen von ihren historischen Grundlagen hat die OSZE auch ihrem Wesen nach eine ganze Reihe von Vorzügen, die es erlauben, gerade diese Organisation in den Mittelpunkt gesamteuropäischer Entwicklungen zu rücken, von ihrer koordinierenden und systembildenden Funktion im euro-atlantischen Raum zu sprechen und in ihr die Zukunft der Gewährleistung der Sicherheit auf dem Kontinent zu sehen.

Erstens ist die Rede von ihrer weiten geographischen Ausdehnung - die OSZE umfaßt 55 Teilnehmerstaaten, darunter nicht nur traditionelle europäische Länder, sondern auch eine Reihe asiatischer Staaten sowie die USA und Kanada. Darüber hinaus unterhält sie Kontakte zu einer ganzen Reihe von Partnerstaaten im Mittelmeerraum sowie in Ostasien, die ihren Beitrag zur Entwicklung des Zusammenwirkens mit der OSZE leisten.

Zweitens hat sich die OSZE im Unterschied zu allen anderen europäischen Organisationen nicht auf einen bestimmten Aspekt spezialisiert, sondern agiert aufgrund eines umfassenden Sicherheitsverständnisses, das den militärpolitischen, wirtschaftlichen, ökologischen, humanitären und andere Bereiche umfaßt.

Drittens funktioniert die OSZE auf der Grundlage des Konsensprinzips mit Ausnahme der Fragen, die die Gewährleistung der Menschenrechte berühren. Wie die Praxis gezeigt hat, ermöglicht es dieses Prinzip in höchstem Maße, die Wahrung der Interessen aller Teilnehmerstaaten der Organisation mit Flexibilität und Handlungsfähigkeit zu verbinden. Dies spiegelt auch den demokratischen Charakter der Organisation wider, in der die Stimme des kleinsten Staates genausoviel "wiegt" wie die einer großen Macht.

Viertens hat die OSZE sozusagen zwei Gesichter. Einerseits ist sie ein Forum für den Dialog, für Verhandlungen und für Zusammenarbeit, das die Richtung des Gestaltungsprozesses des neuen Europa bestimmt und stimuliert. Die OSZE erfüllt eine bedeutende normsetzende Funktion, indem sie die Möglichkeit zu einer tiefgreifenden konzeptionellen Aufarbeitung theoretischer Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im euro-atlantischen Raum gewährleistet. Die Organisation ist als Struktur zur gemeinsamen Ausarbeitung von Kompromissen in den Schlüsselfragen des europäischen

Lebens, an der wir alle, die wir Nachbarn im europäischen Haus sind, beteiligt sind, unersetzlich.

Andererseits verfügt die OSZE über eine breite Auswahl praktischer Instrumente für ihre operative Tätigkeit, unter anderem in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktvorbeugung, Krisenbewältigung sowie Konfliktnachsorge. Solche Instrumente wie Langzeitmissionen hat keine einzige andere Organisation. Ebenfalls wirkungsvoll agieren der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten sowie die Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden. Vor kurzem sind die Institutionen des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit sowie des Koordinators für wirtschaftliche und ökologische Aktivitäten geschaffen worden, von denen wir einen ernsthaften und positiven Beitrag in ihren jeweiligen Bereichen der Sicherheitsbildung erwarten.

Für die Gewährleistung der erfolgreichen Tätigkeit der OSZE ist es äußerst wichtig, die richtige Balance zwischen diesen beiden Funktionen zu bewahren. Es wäre unzweckmäßig, die Rolle der OSZE allein auf operative Aufgaben zu reduzieren und ihre normsetzende Funktion in den Hintergrund zu drängen. Leider tendiert eine Reihe von Teilnehmerstaaten in diese Richtung.

Die Organisation benötigt dringend eine vertraglich-rechtliche Grundlage, klare Dokumente, die ihre Tätigkeit im allgemeinen sowie die Aktivitäten einzelner Instrumente wie z.B. der Missionen reglementieren. Im Falle von Verletzungen des Konsensprinzips besteht die Gefahr, daß die OSZE-Beschlüsse im Interesse einzelner Staaten oder einzelner Staatengruppen instrumentalisiert werden. Die Organisation ist noch weit davon entfernt, in jeder Hinsicht den Kriterien einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen zu entsprechen. Alle diese Probleme resultieren jedoch nicht aus dem Wesen der Organisation. Jede Organisation ist nur so effektiv, wie es von seiten ihrer Mitgliedstaaten erwünscht ist. Das wichtigste ist daher der politische Wille der Teilnehmerstaaten der OSZE zur Entfaltung ihres beträchtlichen Potentials.

Immerhin gibt es nicht unwesentliche Fortschritte in diese Richtung. Die von uns vor einigen Jahren eingebrachte Idee der Ausarbeitung eines neuen Modells europäischer Sicherheit für das 21. Jahrhundert konsolidiert sich und setzt sich durch. Auf dem Lissabonner OSZE-Gipfeltreffen von 1996 ist sie weiterentwickelt worden. Es wurde die Notwendigkeit erkannt, über die Ausarbeitung und Annahme eines neuen umfassenden Dokuments der Organisation - einer Charta über europäische Sicherheit - zu beraten. Im Dezember 1997 wurde auf dem Treffen der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten in Kopenhagen ein Dokument über die Parameter der Charta angenommen, in dem ihre Grundelemente niedergelegt sind, die weiter aufgearbeitet werden müssen.

Aus unserer Sicht sollte die Ausarbeitung der Charta den Schwerpunkt der Arbeit der OSZE in der gegenwärtigen Etappe ausmachen, geht es doch da-

bei um ein Dokument, das am Maßstab und der Bedeutung der Schlußakte von Helsinki gemessen werden soll. Wie es im Beschluß des Kopenhagener Treffens des Rates der Außenminister heißt, soll die Charta den Bedürfnissen unserer Völker im kommenden Jahrhundert dienen, eine Antwort auf die Sicherheitsrisiken und -herausforderungen sein und die Integrationsprozesse im OSZE-Raum ergänzen und beschleunigen. Die Charta soll die Prinzipien der OSZE bekräftigen und ihre unveränderte Gültigkeit und Anwendbarkeit bei der Gewährleistung von Frieden und Stabilität anerkennen. Dabei soll sie auch in Zukunft den Konsens als Grundlage für die Beschlußfassung in der OSZE beibehalten.

Es ist wichtig, daß der Kopenhagener Beschluß die Aufgabe der Stärkung der OSZE in den ihr eigenen Aktivitäten gestellt hat. Die Außenminister kamen darin überein, daß die OSZE die einzige gesamteuropäische Sicherheitsorganisation ist und somit die Schlüsselrolle bei der Sicherung von Frieden und Stabilität in Europa spielt.

Dabei wird der innovative Charakter der Charta betont, die einen weiteren Schritt nach vorn hinsichtlich der Standards und der Praxis der OSZE-Teilnehmerstaaten darstellen soll. Wir messen diesem Aspekt eine besondere Bedeutung zu. Zwar bestehen die Grundprinzipien der OSZE unverändert weiter und müssen strikt befolgt werden. Dennoch gehen wir davon aus, daß die Veränderungen in der realen politischen und wirtschaftlichen Lage in Europa die Notwendigkeit geradezu diktieren, diese Prinzipien auf eine neue Art anzuwenden, ohne dabei von der Bestimmung der Schlußakte von Helsinki abzuweichen, daß alle Prinzipien "von grundlegender Bedeutung" sind und "folglich gleichermaßen und vorbehaltlos angewendet" werden, "wobei ein jedes von ihnen unter Beachtung der anderen ausgelegt wird". Die OSZE-Teilnehmerstaaten sollen diese Prinzipien "voll in allen Aspekten in ihren gegenseitigen Beziehungen und ihrer Zusammenarbeit" achten und anwenden, "um jedem Teilnehmerstaat die Vorteile zu sichern, die sich aus der Achtung und der Anwendung dieser Prinzipien durch alle ergeben".

Von diesen Bestimmungen der Schlußakte ausgehend, sind wir der Meinung, daß es an der Zeit ist, die Inhalte und die Anwendung der bestehenden Normen und Prinzipien unter den gegebenen Umständen zu präzisieren. Dieser Prozeß ist *de facto* in der OSZE seit langem im Gange. Beispielhaft dafür sind unter anderem die Beschlüsse des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE von 1991, die eine Auslegung des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten in der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges darstellen. Wir schlagen lediglich vor, diesen Prozeß zu regeln und in einen klaren organisatorischen und rechtlichen Rahmen zu überführen. Die Ausarbeitung der Charta bietet eine der Möglichkeiten dafür.

Gleichzeitig sind wir kategorisch dagegen, die Charta dazu auszunutzen, für einzelne Staaten oder Staatengruppen Möglichkeiten zu schaffen, unter dem Vorwand der "Gewährleistung der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen", der "Solidarität", oder aber durch die Einführung neuer Institutionen und Mechanismen zur "Reaktion auf Verletzungen der Prinzipien und Beschlüsse der OSZE" ohne klares Mandat und ohne Reglementierung ihrer Aktivitäten, sowie ohne sie den kollektiven Führungsorganen der OSZE und in erster Linie dem Ständigen Rat unterzuordnen, die Souveränität ihrer OSZE-Partnerstaaten zu verletzen oder sich in deren innere Angelegenheiten einzumischen.

Rußland teilt das Anliegen, daß alle Teilnehmerstaaten die OSZE-Prinzipien und die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen in vollem Umfang einhalten müssen. Aus unserer Sicht muß eine solche Umsetzung jedoch für alle gleich sein. Darunter verstehen wir, daß es im Rahmen der OSZE keine "Doppelstandards" in bezug auf diese oder jene Staaten geben darf. Alle Partnerstaaten innerhalb der Organisation müssen unabhängig vom Entwicklungsstand ihrer demokratischen, wirtschaftlichen und anderen Institutionen ihren Verpflichtungen gleichermaßen nachkommen, ohne dabei die Rolle von Richtern zu übernehmen, die andere Teilnehmerstaaten auf ihre Defizite hinweisen. Probleme in diesem Bereich haben alle ohne Ausnahme. Die Frage ist lediglich, ob Verletzungen von Normen die objektive Unfähigkeit widerspiegeln, den hohen OSZE-Standards entsprechen zu können - sei es aus finanziellen, wirtschaftlichen oder anderen zu berücksichtigenden Gründen. In einem solchen Fall bedarf es der Hilfe seitens der internationalen Staatengemeinschaft, jedoch nicht im Ton eines "Anklägers" und ohne Strafmaßnahmen.

Ein herausragendes Beispiel offensichtlicher, grober und fortgesetzter Verletzungen von OSZE-Prinzipien und -Normen ist unter anderem das Verhalten der Führungen von Lettland und Estland gegenüber der auf dem Territorium dieser Staaten lebenden nichttitularen Bevölkerung. Gleich nach der Erlangung der Unabhängigkeit haben diese Staaten einen beträchtlichen Teil ihrer Einwohner in eine ungleichberechtigte Lage versetzt und es unterlassen, Empfehlungen internationaler Organisationen umzusetzen.

Das Ergebnis einer solchen sieben Jahre dauernden Politik sind die Spaltung der estnischen und lettischen Gesellschaft und die Zuspitzung ihrer Beziehungen zu Nachbarstaaten. All das passiert vor dem Hintergrund der im allgemeinen erfolgreichen Lösung einer ähnlichen Situation in Litauen. Wir meinen, daß die Lage der nichttitularen Bevölkerung in den baltischen Staaten (es geht dabei nicht allein um Russen, sondern auch um Polen, Juden, Weißrussen und andere) keine ausschließlich innere Angelegenheit Lettlands und Estlands ist und eine ständige und strenge Kontrolle seitens der OSZE verdient.

Ein anderer kategorischer Imperativ ist die Ablehnung der Schaffung neuer Trennlinien auf dem europäischen Kontinent durch die Hervorhebung des Rechts auf Mitgliedschaft in militärischen Bündnissen. Ein solcher Trend findet sich leider in erster Linie in den Positionen jener Staaten, die einen möglichst baldigen Beitritt zur NATO anstreben. Wir betrachten diese Linie als den Versuch, eine entsprechende "offizielle Auslegung" des Prinzips souveräner Gleichheit und der Achtung der Souveränität innewohnenden Rechte auf eine Weise festzuschreiben, die die Interessen europäischer Stabilität und Sicherheit ernsthaft beeinträchtigen wird.

Das Recht, "seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern", ist in vielen OSZE-Dokumenten enthalten, darunter in den Beschlüssen von Kopenhagen bezüglich der Richtlinien für die Charta über europäische Sicherheit. Im selben Beschluß ist jedoch eine weitere Bestimmung klar und deutlich festgeschrieben, die die Anhänger der freien Wahl von Bündnisverpflichtungen gern verschweigen: "Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen."

Das Kopenhagener Ministertreffen legte auch fest, daß "(i)nnnerhalb der OSZE (...) keinem Staat, keiner Organisation oder Gruppierung mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in der OSZE-Region zu(kommt) als anderen" und daß keiner/keine von ihnen "irgendeinen Teil der OSZE-Region als seinen/ihren Einflußbereich betrachten" könne. Somit kann man die oben angeführten Bestimmungen von Kopenhagen nur in ihrer Gesamtheit betrachten. Allein auf diese Weise wird die Erreichbarkeit des Ziels gleicher Sicherheit für alle OSZE-Teilnehmerstaaten gewährleistet, so wie es in der Charta von Paris aus dem Jahre 1990 niedergelegt ist.

Eine fundamentale Frage ist diejenige nach der Beibehaltung des Konsensprinzips. Wie schon erwähnt, ist die Abweichung von diesem Prinzip in streng eingegrenzten Ausnahmefällen, die den Bereich der Achtung der Menschenrechte betreffen, zulässig. Dies berührt jedoch nicht die in den Beschlüssen von Kopenhagen festgeschriebene grundlegende Bestimmung, daß der Konsens auch weiterhin als Grundlage für die Beschlußfassung in der OSZE beibehalten werden soll. Anderenfalls könnte die OSZE statt für die Durchsetzung gemeinsam abgestimmter Interessen für die Durchsetzung der tagespolitischen Linie einer Reihe von Staaten mit dem Ziel instrumentalisiert werden, andere Staaten durch Druck dahingehend zu beeinflussen, daß sie die Ausübung der ihrer Souveränität innewohnenden Rechte den Interessen ersterer unterordnen, die sich dadurch Vorteile jeglicher Art sichern könnten. Mit anderen Worten: Es geht um eine strategische Bedrohung für die OSZE, um die Gefahr der Verletzung von Prinzipien, von denen sich die Teilnehmerstaaten in ihren gegenseitigen Beziehungen in Übereinstimmung mit der Schlußakte von Helsinki leiten lassen.

In diesem Zusammenhang erscheint die Frage nach der Notwendigkeit, "zugunsten der Gewährleistung der Flexibilität der OSZE" vom Konsens abzuweichen, unangemessen. Die Effektivität und in diesem Fall die Flexibilität der OSZE werden nicht so sehr von der Methode der Beschlußfassung, sondern vielmehr vom politischen Willen und der Kompromißbereitschaft der Teilnehmerstaaten bestimmt.

Was die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und ihre zentrale Rolle bei der Gewährleistung europäischer Sicherheit anbelangt, schlägt die russische Seite zur Festigung dieser Rolle vor, in Weiterentwicklung des Prinzips der Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt die Annahme der Verpflichtung zu vereinbaren, jedem Staat, der Objekt einer Aggression geworden ist, mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln Beistand zu leisten. Dabei soll das Vorliegen einer Aggression durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen festgestellt werden. Eine solche Vereinbarung würde aus unserer Sicht Argumente über eine relative "Schwäche" der OSZE widerlegen und die enge Verbindung der Organisation mit den VN bekräftigen.

Das wichtigste Merkmal der Charta ist ihr umfassender Charakter, die Berücksichtigung aller - militärpolitischer, wirtschaftlicher, humanitärer und anderer - Aspekte der Sicherheit.

Die Charta soll dazu beitragen, die erzielten Erfolge in den Bereichen militärische Zusammenarbeit, Rüstungskontrolle sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung zu sichern.

Im wirtschaftspolitischen Bereich sollte den Interessen der Transformationsländer sowie der Förderung ihrer Integration in das globale Wirtschaftssystem besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Darüber hinaus soll die Charta das Potential der OSZE zur Bekämpfung solcher Bedrohungen gemeinsamer Sicherheit stärken wie Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten, Erscheinungen von Intoleranz, von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Unter Berücksichtigung der aktuellen Situation in Europa werden in diesem Zusammenhang Fragen der Aufrechterhaltung des interethnischen Dialogs und der Förderung der Ausführung der Bestimmungen bezüglich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten einen besonderen Stellenwert einnehmen. Wir rechnen damit, daß die Annahme der Charta dazu beitragen wird, daß Situationen wie die in Albanien oder Kosovo umgehend und effektiv gelöst werden. Dabei müssen selbstverständlich neben den Rechten nationaler Minderheiten auch die Interessen multinationaler Staaten berücksichtigt werden; darunter fällt auch die strikte Befolgung des Prinzips ihrer territorialen Integrität.

Auch die Fragen der operativen Tätigkeit der OSZE, darunter die der Friedenserhaltung, der Erhöhung der Effektivität der Organisation in den Berei-

chen Frühwarnung, präventive Diplomatie, Konfliktvorbeugung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge, dürfen nicht in den Hintergrund treten. Schließlich soll die Charta die Rolle der OSZE als ein Forum des Zusammenwirkens regionaler und subregionaler Gruppierungen im OSZE-Raum festschreiben. Diese Funktion der Organisation hat eine besondere Bedeutung unter Bedingungen, in denen sich mehrere große Strukturen mit Fragen der Sicherheit im euro-atlantischen Raum befassen. Wir rechnen damit, daß die Charta zur Strukturierung sowie zur Regelung und somit auch zur Erhöhung der Effektivität interinstitutionellen Zusammenwirkens beitragen wird. Dabei geht es nicht darum, daß die OSZE andere Organisationen dominieren soll. Die Zusammenarbeit soll einen nichthierarchischen Charakter haben und auf die optimale Nutzung der Möglichkeiten und des Potentials jeder der Organisationen ausgerichtet sein. Dabei kann die OSZE die Rolle eines Koordinators übernehmen. Es soll auch nicht darum gehen, die OSZE anderen Strukturen wie der NATO, der EU oder dem Europarat entgegenzusetzen. Die seitens der NATO erklärte Bereitschaft, friedenserhaltende Operationen unter einem OSZE-Mandat durchzuführen, ist aus unserer Sicht ein positiver Faktor. In der Rußland-NATO-Grundakte ist die Verpflichtung beider Seiten festgeschrieben, zur Stärkung der OSZE beizutragen und ihre Effektivität zu erhöhen. Wir glauben, daß die Entwicklung interinstitutioneller Zusammenarbeit und die Festschreibung ihrer Modalitäten in der Charta zur Ausarbeitung optimaler kooperativer Lösungen für konkrete Probleme in unterschiedlichsten Bereichen beitragen werden.

Die Charta über europäische Sicherheit soll ein Dokument sein, das auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs angesiedelt ist, auf der sie auch verabschiedet werden sollte. Dies wird umfangreiche und anstrengende Arbeit von allen Teilnehmerstaaten erfordern.

Die Erarbeitung und Verabschiedung der Charta über europäische Sicherheit soll die Tätigkeit der OSZE auf ein höheres Niveau heben und ihre Rolle und Bedeutung bei der Gewährleistung europäischer Sicherheit stärken. Diesem Ziel würde auch die strikte Befolgung bereits angenommener Beschlüsse bezüglich der Regelmäßigkeit politischer Treffen der OSZE auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs sowie der Außenminister dienen. Die spezifische Art der Organisation macht es notwendig, ihr alle zwei Jahre Impulse auf höchster Ebene in Form von im Zweijahresrhythmus stattfindenden Gipfeltreffen zu geben. In den Jahren, in denen es kein Gipfeltreffen gibt, sollten Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten einberufen werden. Die Handlungsfähigkeit und letztlich das Ansehen der Organisation werden weitgehend davon abhängen, ob wir Modalitäten für ihre organisatorische Stärkung und ihre alltäglichen Aktivitäten vereinbaren können.

Zusammenfassend sollte nochmals hervorgehoben werden, daß die Organisation vor schwierigen Problemen und Aufgaben, neuen Risiken und Herausforderungen steht. Die OSZE verfügt über ein ausreichendes Potential zu deren erfolgreicher Bewältigung. Alles wird vom Willen und von der Bereitschaft der Teilnehmerstaaten abhängen, bei der Stärkung der OSZE und der vollen Ausschöpfung der ihr innewohnenden Möglichkeiten zur Erfüllung der Hoffnungen und Erwartungen der im OSZE-Raum lebenden Völker - das feste Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten basierenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit sowie gleiche Sicherheit für alle unsere Staaten - zusammenzuarbeiten.



Stärkung der OSZE im Kontext  
der NATO-Erweiterung



## Die OSZE stärken - Der OSZE Stärken

### *Die Stärkung der OSZE*

Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre wurde die KSZE getragen von den Visionen der Zeitenwende, von der Euphorie über das langersehnte Ende des Kalten Krieges, von der Freude über die Auflösung des Warschauer Paktes. Die vielfältigen Ziele der Pariser Charta, die Umbenennung der Konferenz (KSZE) in Organisation (OSZE), die Deklaration der OSZE zur regionalen Abmachung nach Kapitel VIII der UN-Charta, die Schaffung des OSZE-Gerichtshofes in Genf und vieles andere mehr sind Zeugnisse und zugleich Ergebnisse dieser Zeit.

Parallel erlebte die NATO zu Beginn der neunziger Jahre eine Phase der Desorientierung, ja der "Weinerlichkeit". Aus dieser Phase ist die NATO gleichwohl gestärkt hervorgegangen. An ihre Eingangstür klopfen heute zahlreiche Beitrittskandidaten. Die Militärhaushalte ihrer (lediglich) 16 Mitglieder belaufen sich auf die gewaltige Summe von über 450 Milliarden US-Dollar. Das ist mehr als die Hälfte der gesamten Weltrüstungsausgaben von etwa 190 Staaten. Die NATO - so scheint es - ist zum Ende der neunziger Jahre ein Koloß, der vor Kraft und Leben nur so strotzt. Von der OSZE hingegen wird gelegentlich schon als "Nischen- oder Schönwetterorganisation" gesprochen.

Diese vergleichende Qualifizierung ist in einem mehrfachen Sinne nicht gerechtfertigt.

Richtig ist zum einen, daß die Eigendynamik der Tagespolitik zu groß, die Selbsterhaltungskraft insbesondere der bestehenden militärischen Bürokratien und Apparate zu stark und die Entscheidungsbindung der staatlichen Akteure an die von der Zeit überholte und dysfunktionale Organisation NATO über die Jahre hinweg zu eng waren, um strategische Alternativen und konzeptionelle Visionen durchzusetzen. Flankiert wurden Selbsterhaltungskraft und Entscheidungsbindung<sup>1</sup> - und mag es noch so zynisch klingen - durch das barbarische Morden im vormaligen Jugoslawien. Dieses beendete sowohl die Phase der Suche nach neuen Funktionen für die NATO nach der Auflösung des Warschauer Paktes als auch die "Orientierungslosigkeit" zum Beispiel der deutschen Bundeswehr nach dem "Verlust des Feindes" im Osten.

---

1 Zu Selbsterhaltungskraft und Entscheidungsbindung vgl. ausführlich: Dieter S. Lutz, NATO-Osterweiterung: Rückschritt oder Chance? Zum Wandel von Organisationen und der Entscheidungsbindung ihrer Akteure, in: K. Peter Fritsche/Frank Hörnlein (Hrsg.), Frieden und Demokratie. Festschrift zum 60. Geburtstag von Erhard Forndran, Baden-Baden 1998, S. 21-29.

Der Krieg in Bosnien-Herzegowina dagegen fand erst ein Ende, als die Kriegstreiber ihre Kriegsziele mehr oder weniger erreicht hatten.

Richtig ist zum anderen, daß bei seriöser Betrachtung des europäischen Geschehens nach 1989/90 die vielfältigen Leistungen der OSZE völlig außer Frage stehen, wenngleich auch keine ihrer Aktivitäten den spektakulären und vordergründig öffentlichkeitswirksamen Charakter militärischer Einsätze erreicht hat oder künftig erreichen wird. Die OSZE-Jahrbücher und ihre Beiträge liefern in vielfältiger Weise die Belege<sup>2</sup> für diese positive Wertung. Stellvertretend sei die segensreiche Tätigkeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten angeführt.<sup>3</sup>

Richtig ist drittens, daß nach der sogenannten "Zeitenwende" (wieder) Krieg in Europa herrscht - seit jüngstem auch im Kosovo. Weder die bestehenden Sicherheitsorganisationen in und für Europa, unter ihnen auch die NATO und die OSZE, noch die europäische "Sicherheitsarchitektur" aus einem "Geflecht" angeblich "ineinandergreifender und sich gegenseitig verstärkenden Institutionen"<sup>4</sup> konnte oder wollte ihn verhüten und bislang auch nicht beenden. Dies muß um so mehr erstaunen, als insbesondere der gegenwärtige Krieg im Kosovo nicht überraschend und aus heiterem Himmel über die Menschen herfiel. Im Gegenteil: Wissenschaft und Politik haben ihn spätestens seit 1989 erwartet und immer wieder warnend präventive Maßnahmen angemahnt bzw. versprochen. Leere Worthülsen! Ohne Konsequenzen!

Richtig ist schließlich viertens, daß die NATO sich selbst und ihre Funktionen mittlerweile aus gesamteuropäischer Sicht begreift, d.h. stets auch im Kontext der OSZE sieht. Die Formulierungen der "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit", die im Rahmen der Ausweitungsüberlegungen der NATO am 27. Mai 1997 von der Nordatlantikvertragsorganisation und der Russischen Föderation unterzeichnet wurde, sind hierfür ein besonders illustrativer Beleg.

Hauptziel der Grundakte ist die Errichtung eines "Ständigen Gemeinsamen NATO-Rußland-Rates (...), der) die Praxis ständiger Konsultation und Zu-

---

2 Vgl. stellvertretend die Auflistung in: Dieter S. Lutz, Einführung. Die OSZE - Sockel der europäischen Sicherheitsarchitektur, Basis des Sicherheitsraumes Europa, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 17 - 41, insbesondere S. 33-35.

3 Vgl. u.a.: Rob Zaagman/Arie Bloed, Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für Nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 225-240; Frans Timmermans, Die Konfliktverhütungsaktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 405-408; Max van der Stoep, Demokratie und Menschenrechte. Zur Arbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, in: Hamburger Vorträge am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik 3/1997, Hamburg 1997.

4 Vgl. u.a. die Quellen und Literaturverweise in: Lutz, Einführung, a.a.O. (Anm. 2), hier Anm. 38, S. 24.

sammenarbeit zwischen der NATO und Rußland" entwickeln soll. Daneben hält die Vereinbarung fest, daß die NATO "neue Aufgaben der Friedenserhaltung und Krisenbewältigung zur Unterstützung der Vereinten Nationen (VN) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)" hat, daß sie die "breit angelegte und dynamische Struktur der Zusammenarbeit mit OSZE-Teilnehmerstaaten insbesondere durch die Partnerschaft für den Frieden weiter ausbauen" wird, ferner daß NATO und Rußland nicht nur ihren "Verpflichtungen (...) aus internationalen Übereinkünften, einschließlich (...) der *Schlußakte von Helsinki* und der späteren OSZE-Dokumente, darunter der Charta von Paris und der auf dem Lissabonner OSZE-Gipfel angenommenen Dokumente, gewissenhaft einhalten", sondern daß sie auch "von Fall zu Fall gemeinsame Operationen einschließlich friedenserhaltender Operationen unter der Autorität des VN-Sicherheitsrates oder der Verantwortung der OSZE" planen, vorbereiten und durchführen. Weiter heißt es in der Grundakte wörtlich: "Die NATO und Rußland werden zur *Stärkung* der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beitragen."<sup>5</sup> (Hervorheb. - DSL).

Kein Zweifel: Obwohl die Grundakte "nur" Rußland und die Militärorganisation NATO betrifft, definiert sie das Verhältnis der 17 Unterzeichnerstaaten aus dem Blickwinkel einer anderen Organisation, der OSZE. Mehr noch: Die OSZE soll (bzw. muß) - auch und gerade aus Sicht der NATO-Staaten - "gestärkt" werden.

Warum die OSZE? Und was heißt Stärkung der OSZE? Im folgenden werde ich diesen beiden Fragen unter drei Perspektiven nachgehen: Was sind der OSZE "Stärken"? Was verlangt OSZE "stärken"? Was meint "OSZE" stärken?

#### *Der OSZE Stärken - Der OSZE Schwächen*

Die Frage, warum die OSZE (und nicht eine der anderen europäischen Institutionen) vorrangig gestärkt werden soll, erklärt sich - auf den ersten Blick widersprüchlicherweise - gerade aus den Stärken der OSZE. Gemeinhin werden als Stärken der OSZE angeführt:

- die Größe der Teilnehmerzahl (55 Staaten), kein europäisches Land fehlt oder ist ausgeschlossen, "ungeteilte Sicherheit" wird möglich;

---

5 Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertragsorganisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 449-454, hier S. 450.

- die Weite der geographischen Ausdehnung ("von Vancouver bis Wladiwostok"); über sie wird die OSZE zu einer Einrichtung der "nördlichen Hemisphäre";
- die (Ein-)Bindung Nordamerikas an Europa;
- die Breite des Sicherheitsverständnisses (umfassender Sicherheitsbegriff), die politische, militärische, wirtschaftliche, ökologische, humanitäre und andere Aspekte, darunter auch die Demokratisierungsfrage, einschließt;
- der Charakter als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen;
- das Konsensprinzip (mit Ausnahme bei Menschenrechtsfragen) als Ausdruck demokratischer Willensbildung, gleicher Souveränität und gleicher ungeteilter Sicherheit;
- die Einheit von Normsetzungsinstitution und operativem Akteur;
- das effektive Preis-Leistungs-Verhältnis und die schlanke Organisation/Verwaltung.

Paradoxerweise sind die Stärken der OSZE teilweise auch ihre Schwächen. Zu diesen Schwächen können u.a. gezählt werden,

- daß die Deklaration zur regionalen Abmachung nach Kapitel VIII der UN-Charta (und die Nutzung der dort angeführten Möglichkeiten und Instrumente) unvollendet bleibt, solange der Schritt zu einer Struktur der kollektiven Sicherheit nicht gemacht wird, zumindest aber das Prinzip "OSCE first" (OSZE zuerst) im europäischen Institutionengeflecht nicht anerkannt bzw. nicht durchgesetzt wird;
- daß die Namensänderung von KSZE in OSZE kosmetische Änderung bleibt, solange die OSZE von den Teilnehmerstaaten nicht auch im formalen Sinne als Organisation akzeptiert und behandelt wird (Registration bei den Vereinten Nationen) und die rechtliche Seite der Organisation, ihrer Beschlüsse, Vereinbarungen und Aktivitäten eingefordert wird;
- daß eine schlanke Organisation und Verwaltung dann zu einer schwachen Organisation wird, wenn sie anders als die EU nicht über wirtschaftliche Macht verfügt, anders als die NATO nicht militärische Erzwingungsmittel besitzt, anders als der Europarat nicht über ausreichendes Personal verfügt (der Europarat hat das Zehnfache der OSZE) oder anders als alle anderen europäischen Einrichtungen auch in ihren finanziellen Möglichkeiten außerordentlich beschränkt ist (der Etat der NATO als Organisation von 16 Staaten z.B. beträgt ca. zwei Milliarden US-Dollar, derjenige der 55 Teilnehmer umfassenden OSZE dagegen lediglich ca. 60 Millionen US-Dollar);

- daß Entscheidungen und Beschlußfassungen im Konsens Ausdruck von Demokratie einerseits und der Achtung der Souveränität und der Gleichheit der Staaten andererseits sind. In Krisensituationen, die es ja gerade zu bewältigen gilt, kann das Konsensprinzip aber zum Versagen oder zur Lähmung einer Organisation führen;
- daß die Breite des Sicherheitsbegriffes und die Vielfalt der Aufgaben den Anforderungen der Realität und ihrer Konfliktursachen entsprechen. Sie führen aber auch zu einem Streit um begrenzte Ressourcen innerhalb einer Organisation und erwecken nach außen - anders als Spezialeinrichtungen - den Eindruck mangelnder Schlagkraft und Effektivität;
- daß die Einbindung und Anbindung der USA in und an die OSZE (und die NATO) Europa den Schutz der Supermacht geben, aber auch die europäische Identität und die Wahrung europäischer Interessen behindern. Letzteres gilt insbesondere für die Prävention von Konflikten, die Verhütung ihrer Eskalation und schließlich von Kriegen in Europa;
- daß die Größe und territoriale Reichweite "von Vancouver bis Wladiwostok" einen hohen Einfluß auf die demokratische und friedliche Entwicklung der nördlichen Hemisphäre ermöglicht, aber über die beiden nordamerikanischen Staaten und die fünf zentralasiatischen Staaten der OSZE Konflikte und Kriege nach Europa zieht, die eher Angelegenheiten der Vereinten Nationen sein müßten. Das trifft gegenwärtig zum Beispiel auf die Spannungen rund um Afghanistan zu, an das die drei zentralasiatischen OSZE-Teilnehmerstaaten Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan angrenzen;
- daß Normsetzungen ihren Sinn durch die nachfolgenden Operationen erfahren und daß operative Beschlüsse und Einsätze ohne normative Vorgaben willkürlich sind. Gleichwohl ermangelt es einerseits der Normsetzung der OSZE noch immer an rechtlicher Durchsetzungskraft, ferner bewegt sie sich auf traditionellen, insbesondere zeitlich eng begrenzten Pfaden. Operative Beschlüsse und Aktivitäten andererseits verlangen funktionierende eigenständige Gremien, effiziente und effektive Automatismen und eine personell und finanziell ausreichende Ausstattung sowie kompetentes und professionelles Personal. Nicht vergessen werden darf schließlich die Rechtssicherheit für Akteure und ggf. im positiven wie negativen Sinne Betroffene;
- daß Instrumente und Einrichtungen mitunter nur zum Teil oder gar nicht genutzt bzw. in ihren Möglichkeiten ausgeschöpft werden. So richtet der bereits erwähnte und in seinen Aktivitäten und Ergebnissen durchaus positiv zu beurteilende Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten sein Augenmerk nur nach Osten oder - um ein weiteres Beispiel zu nennen - ist der OSZE-Schiedsgerichtshof auch vier Jahre nach seiner Etablierung

noch nicht ein einziges Mal von der europäischen Staatengemeinschaft und ihren Mitgliedern in Anspruch genommen worden.

### *Die OSZE "stärken"*

Die Listen der angeführten Stärken der OSZE und noch mehr ihrer Schwächen sind sicherlich nicht abschließend. Wer die OSZE "stärken" will, findet aber bereits unter den aufgeführten Punkten eine ganze Fülle von Ansatzmöglichkeiten. Entscheidend ist deshalb, wo die Prioritäten gesetzt werden sollen. Gegenwärtig scheint die Tendenz dahin zu gehen, die OSZE als "weiche Organisation" zu verstehen und den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten bei der Konfliktverhütung bzw. der Konfliktnachsorge zu sehen. In der bereits erwähnten Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantik-Vertragsorganisation und der Russischen Föderation heißt es dazu:

"Die NATO und Rußland werden zur Stärkung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beitragen, darunter auch zur Weiterentwicklung ihrer Rolle als eines der Hauptinstrumente für präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt und regionale Sicherheitszusammenarbeit, und die Verbesserung ihrer operationellen Fähigkeiten zur Durchführung dieser Aufgaben unterstützen."<sup>6</sup>

Was dies *in concreto* bedeutet, ist bislang noch nicht - oder nicht abschließend - diskutiert worden. Stellvertretend seien deshalb einige Vorschläge angeführt:

- die Erweiterung der Mandate und damit der politischen und rechtlichen Möglichkeiten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten, des vor kurzem bestellten OSZE-Beauftragten für die Freiheit der Medien sowie des jüngst etablierten Koordinators für wirtschaftliche und ökologische Aktivitäten der OSZE sowie die Erhöhung ihrer finanziellen und personellen Ressourcen;
- die Nutzung des OSZE-Schiedsgerichtshofes, sei es durch die beispielgebende obligatorische Selbstverpflichtung einzelner Staaten (wie der Bundesrepublik Deutschland), sei es durch die Erweiterung der Kompetenzen und Aktivitäten des Schiedsgerichtshofes (z.B. gutachterliche Tätigkeit für den Hohen Kommissar oder den Beauftragten für Medienfreiheit) und ähnliches mehr;

---

6 Ebenda.

- die Aufstellung internationaler Polizeieinheiten und die Übernahme von Polizeiaufgaben, sei es beim Aufbau demokratischer Staats- und Verwaltungsstrukturen, sei es bei der Unterstützung nationaler Polizeimaßnahmen oder sei es - je nach Verständnis von der OSZE als eben doch nicht nur weicher Organisation - ggf. auch als Sanktionsüberwachungsmittel, Grenzüberwachungsmaßnahmen oder sonstige durchaus auch gewaltförmige Erzwingungsmaßnahmen unterhalb der Ebene militärischer Mittel;
- die Verbesserung der Reaktionsmöglichkeiten. Konflikteskalationsvermeidung und Kriegsverhütung sind abhängig von der Schnelligkeit der Reaktion und der Vorausberechenbarkeit durch den potentiellen Aggressor. Bestehende OSZE-Gremien wie das Konfliktverhütungszentrum sind in diesem Sinne zu stärken, ggf. neu zu schaffen, in jedem Fall aber ist für eine ausreichende finanzielle und personelle Absicherung zu sorgen;
- die Verbesserung der Ausbildung und die dauerhafte Gewährleistung der Professionalität der OSZE-Organisation, ihrer Missionen, ihrer Beobachter und ihrer sonstigen Angehörigen und Akteure auf einem hohen Standard. Dringend erforderlich sind eine OSZE-Akademie und ein entsprechendes Aus- und Fortbildungsprogramm;
- die Unterstützung der Wissenschaft. Eine große, 55 Staaten umfassende Organisation wie die OSZE braucht dauerhaft Begleitung, Anregung und Kritik aus und durch eine themenorientierte, aber unabhängige Wissenschaftseinrichtung. Der OSZE und ihren Mitglieds- bzw. Teilnehmerstaaten ist deshalb die Gründung, ggf. Unterstützung eines entsprechenden europäischen Forschungsinstitutes zu empfehlen.

So richtig es ist, die operativen Aufgaben und Fähigkeiten der OSZE zu stärken, so wenig muß dies heißen, ihre Normsetzungsfunktion zu mindern. Entgegen hin und wieder geäußerten Ansichten besteht auch auf diesem Gebiet noch immer ein großer Bedarf. Dies betrifft zum Beispiel

- die Neudefinition der staatlichen Souveränität unter den Perspektiven der Menschenrechte und des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter Ein-schluß auch der Autonomiefrage von Minderheiten;
- die Neudefinition der Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Interventionen unter dem Gesichtspunkt von Beistand und Solidarität, sei es im Rahmen kooperativer Sicherheit, sei es im Rahmen der Zielsetzungen kollektiver Sicherheit;
- die Bewältigung jener großen existentiellen Gefahren, die im globalen Maßstab "von Rio bis Peking" nur bedingt einer Lösung nähergebracht worden sind und für die die OSZE mit ihrem umfassenden Sicherheits-

- verständnis und der Einheit ihres Raumes regional zumindest bessere Rahmenbedingungen bieten könnte;
- die Zukunft der Demokratie, die im steigenden Maße grenzüberschreitende Fragen - sei es im territorialen, sei es im zeitlichen Sinne - zu lösen hat. Erste Ansatzpunkte zur Bewältigung dieser Fragen könnte die Stärkung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE bieten: einerseits im Sinne ihrer Legitimation durch die Völker, andererseits im Sinne der Erweiterung ihrer Kompetenzen.

#### *Die "OSZE" stärken*

Wer die "OSZE" stärken will, darf die Realität nicht aus dem Blick verlieren. Diese Realität sieht allerdings - je nach Perspektive - verschieden aus.

Die erste Realität lautet: Das Hauptziel von Friedens- und Sicherheitspolitik ist nicht erreicht. Es herrscht Krieg mitten in Europa.

Die zweite Realität beinhaltet: Die Staaten der OSZE, aber auch der anderen europäischen Organisationen, sind gegenwärtig nicht bereit, auf Souveränität in einem Ausmaß zu verzichten, daß ein effektives und funktionierendes System Kollektiver Sicherheit in und für Europa möglich wäre, das an die Stelle des Rechts des Stärkeren die Stärke des Rechts setzt und damit abhaltend wirkt, ggf. aber auch über die erforderlichen Erzwungungsmittel verfügt.

Die dritte Realität heißt: Die europäische Sicherheitsarchitektur aus einem Netzwerk ineinandergreifender und sich gegenseitig verstärkender gleichberechtigter Institutionen unter dem Motto "Synergie statt Hierarchie" ist bislang bloße, sich immer wiederholende Deklamation;

Die vierte Realität schließlich lautet: Die europäische Sicherheitspolitik wird (noch immer) maßgeblich von einem nicht-europäischen Staat bestimmt. Oder konkreter und zugleich schärfer formuliert: Sie wird von den USA dominiert. Zwischen den Vereinigten Staaten und der OSZE herrscht aber eine eher "morganatische Beziehung" (Jonathan Dean).

Was ist vor dem Hintergrund dieser und ähnlicher Perspektiven Realpolitik? Diejenige Politik, die beharrlich versucht, die kriegerische Realität mit allen Mitteln und auf allen Wegen zu verändern? Oder diejenige, die "Anpassungsfähigkeit" quasi als Selbstwert preist, sich an die kriegerische Realität "anpaßt" und von Tag zu Tag eine Politik des sich "Durchwurstelns" (*muddling through*) betreibt?

Selbst wenn wir unterstellen, daß eine strategische und konzeptionelle Sicherheitspolitik mit dem Ziel einer kollektiven Sicherheitsordnung in und für Europa auf der Basis der Stärke des Rechts auf längere Zeit hin nicht realistisch ist, so kann doch auch die gegenwärtige Sicherheitsarchitektur, solange sie Krieg in Europa zuläßt, als nicht realadäquat, weil nicht

funktional bzw. effizient angesehen werden. Aus welcher Perspektive der Realität wir aber auch immer Europa anschauen, Krieg bleibt in jedem Fall unakzeptabel. Soll also das gegenwärtige Netzwerk der bestehenden Institutionen nicht nur im Parkinsonschen Sinne<sup>7</sup> fortgeführt werden, sondern effektiv dem Ziel der Konfliktbewältigung, der Krisen- und Eskalationsvermeidung und der Kriegsverhütung dienen, so sind nicht nur Stärkungen der OSZE auf operativer Ebene erforderlich, sondern auch strukturelle Reformen der OSZE und des Verständnisses von der OSZE als europäischer Sicherheitsorganisation selbst. Diese strukturellen Reformen betreffen meines Erachtens mindestens drei Ebenen:

1. die (Führungs-) Rolle der OSZE im Geflecht der europäischen Institutionen;
2. die Europäisierung Europas;
3. die Neudefinition der Führungsrolle innerhalb der OSZE selbst.

*Ad 1: "OSZE" stärken heißt "OSCE first"*

Die eingangs angeführten "Stärken" der OSZE, insbesondere die Anzahl ihrer Teilnehmer, die Weite ihres Gebietes und der umfassende Sicherheitsbegriff, inklusive des sich daraus ergebenden breiten Aufgabengebietes, zeigen, daß die OSZE - anders als die übrigen europäischen Einrichtungen von der NATO über den Europarat bis zur Europäischen Union - keine Spezialorganisation ist. Auf den Punkt gebracht, wenn auch etwas verkürzt: Gäbe es die anderen Einrichtungen nicht, so könnte die OSZE deren Aufgaben und Funktionen ohne weiteres übernehmen und in einer sinnvollen Friedens- und Sicherheitspolitik umsetzen.

In der Realität der internationalen Beziehungen Europas existiert aber eine ganze Reihe sicherheitspolitisch relevanter Einrichtungen. Diese unterschiedlichen europäischen Institutionen stehen nicht nur in Konkurrenz zu und mit der OSZE, sondern auch untereinander. Soweit das Konzept der ineinandergreifenden und sich gegenseitig verstärkenden Institutionen verfolgt und befolgt wird, verweigern sich die europäischen Institutionen ausdrücklich jeglicher Form von Hierarchie untereinander. Nimmt man allerdings die Faktizität der Realität sowie die Wahrnehmung in der breiten Öffentlichkeit, mitunter auch die Selbsteinschätzung der Allianz,<sup>8</sup> als Maßstab, kommt der NATO die führende sicherheitspolitische Rolle in Europa zu. Zu Recht sprechen deshalb auch im vorliegenden OSZE-Jahrbuch Autoren wie Bernard von Plate oder Adam Daniel Rotfeld von der

---

7 Vgl. C. Northcote Parkinson, Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, Reinbek bei Hamburg 1978.

8 Im Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates am 30. Mai 1995 in Noordwijk aan Zee, in: Presse- und Informationsamt (Hrsg.), Bulletin 48/1995, S. 425 heißt es zum Beispiel: "Wir haben darauf hingearbeitet, die Allianz zur treibenden Kraft des Wandels werden zu lassen."

NATO als dem "sicherheitspolitischen Schwungrad"<sup>9</sup> mit "herausgehobener Position"<sup>10</sup> bzw. von einem "Gravitationszentrum"<sup>11</sup>. Es ist deshalb auch nicht weiter verwunderlich, daß in der Realität der europäischen Sicherheitsarchitektur entgegen den verbalen Bekenntnissen nicht die zivile Prävention die Priorität besitzt, sondern der Einsatz militärischer Mittel. Lautet das Motto aber nicht "vorbeugen ist besser als heilen", sondern statt dessen "heilen statt vorbeugen", so ist Krieg nicht ausgeschlossen, möglicherweise sogar vorprogrammiert. Kosovo ist gegenwärtig die Bestätigung für diese Aussage.

So abträglich die Führungsrolle der NATO im gegenwärtigen Geflecht der europäischen Institutionen deshalb zu werten ist, so sehr legt sie andererseits doch offen, daß auch gleichberechtigte Institutionen ein gut' Maß an Führung bedürfen. Dies muß nicht im negativen Sinne Hierarchie bedeuten, sondern verlangt vielmehr - positiv verstanden - eine Koordinatorenrolle,<sup>12</sup> einerseits zur Vermeidung von Konkurrenz und Doppelarbeit, andererseits zur synergetischen Effektivierung der Angebote und Möglichkeiten, sei es als einzelne Institution, sei es gemeinsam.

Für ein optimales Zusammenspiel dringend erforderlich ist ferner die Regelung des Initiativrechts und möglicherweise der Subsidiarität. Sieht man diese Elemente funktionalistisch, so können die notwendigen Entscheidungen nur zugunsten der OSZE fallen. Auch wenn also künftig weiterhin eine Hierarchie der Institutionen in Europa vermieden werden soll, so liegt es doch im Interesse effektiver Konfliktbearbeitung und Kriegsverhütung, die OSZE als Fundament der europäischen Sicherheitsarchitektur zu verstehen und ihr unter der Formel "OSCE first" (zuerst OSZE) Führung und Koordination zuzugestehen.

Die europäische Sicherheitsarchitektur, das gemeinsame Haus, hat verschiedene Räume und Kammern (z.B. Schlafzimmer, Küche, Bad, Kinderzimmer etc.). Niemand wird bestreiten, daß in ihnen und mit ihnen (NATO, Europäische Union, WEU, Europarat) spezielle Aufgaben erfüllt und spezifischen Aktivitäten nachgegangen werden kann. Und doch gibt es im gemeinsamen Haus auch ein Wohnzimmer, in dem - und von dem aus - die OSZE das Alltagsleben regelt und ggf. die spezifischen Notwendigkeiten und Bemühungen der einzelnen oder aller initiiert und koordiniert. Zutreffend haben deshalb die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten im Rahmen ihres sechsten Treffens des Rates am 18. und 19. Dezember

---

9 Siehe den Beitrag von Bernard von Plate im vorliegenden Band, S. 319-333, hier S. 321.

10 Ebenda, S. 320

11 Siehe den Beitrag von Adam Daniel Rotfeld im vorliegenden Band, S. 95-126, hier S. 106.

12 Zur Koordinatorenrolle der OSZE vgl. auch die von der Europäischen Union in Lissabon 1996 eingebrachte "Plattform für kooperative Sicherheit", welche einen entsprechenden Vorschlag enthält - Presidency of the European Union, Platform for Cooperative Security. OSCE common concept for the development of cooperation between mutually-reinforcing institutions, document REF.RMM/182/96 (12. November 1996).

1997 in Kopenhagen von der OSZE als "Rahmen für die Zusammenarbeit der verschiedenen, einander verstärkenden Bemühungen" gesprochen.<sup>13</sup> Diese Festlegung ist um das Prinzip "OSCE first" im Verhältnis der europäischen Institutionen untereinander und im Verhältnis zu den Vereinten Nationen zu ergänzen.

*Ad 2: "OSZE" stärken heißt "Europa" stärken*

Die OSZE ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit *in Europa*. Obwohl ihre Teilnehmer aus der gesamten "nördlichen Hemisphäre" kommen und insbesondere auch die Vereinigten Staaten von Amerika und Rußland mit einschließen, ist und bleibt sie doch vorrangig eine Sicherheitsorganisation in und für Europa. Dies wird in den Dokumenten der OSZE bzw. über die OSZE auch immer wieder direkt und indirekt betont. Zum Beispiel heißt es in der bereits erwähnten Grundakte über gegenwärtige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantik-Vertragsorganisation und der Russischen Föderation vom Juni 1997:

"Der OSZE als einziger *gesamteuropäischer* Sicherheitsorganisation kommt eine Schlüsselrolle für Frieden und Stabilität *in Europa* zu. Im Zuge der *Stärkung der OSZE* werden die NATO und Rußland zusammenarbeiten, um jede Möglichkeit einer Rückkehr zu einem *Europa* der Spaltung und Konfrontation oder der Isolierung irgendeines Staates auszuschließen.

Im Einklang mit der Arbeit der OSZE an einem gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell *für Europa* im 21. Jahrhundert und unter Berücksichtigung der Beschlüsse des Lissabonner Gipfels betreffend eine *europäische* Sicherheitscharta, werden die NATO und Rußland eine möglichst umfassende Zusammenarbeit unter den Teilnehmerstaaten der OSZE mit dem Ziel anstreben, *in Europa* einen gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätsraum ohne Trennlinien oder Einflußsphären zu schaffen, die die Souveränität irgendeines Staates einschränken." (Hervorheb. - DSL).<sup>14</sup>

Wie das angeführte Zitat nochmals illustriert, handelt es sich bei der OSZE um eine gesamteuropäische Organisation mit dem Ziel der Sicherheit in und für Europa. Unter den 55 Teilnehmerstaaten der OSZE befinden sich neben den europäischen Ländern aber auch transkaukasische und zentralasiatische Staaten, ferner Rußland, das sowohl einen europäischen als auch einen

---

13 Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten, abgedruckt im vorliegenden Band, hier: Anhang: "Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen", S. 465-481, hier S. 479-481.

14 A.a.O. (Anm. 5), S. 450.

asiatischen Landesteil besitzt, und schließlich zwei nordamerikanische Staaten. Die Interessen all dieser Staaten sind nicht notwendigerweise immer identisch mit denen der anderen Teilnehmerstaaten der OSZE oder mit denen Gesamteuropas. Letzteres trifft insbesondere auf die Vereinigten Staaten von Amerika zu.

Zivilisatorisch und kulturell betrachtet, besitzen die Vereinigten Staaten von Amerika und Europa gemeinsame Wurzeln. Mit keinem Staat dieser Welt teilt Europa und insbesondere Deutschland deshalb so eng dieselben Werte, darunter Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit, wie mit den USA. Nirgendwo auf der Welt besteht ferner zwischen zwei Regionen eine solch freundschaftliche, von hohen Sympathiewerten und zugleich ökonomischer Effizienz geprägte Beziehung wie zwischen Europa und insbesondere wiederum Deutschland einerseits und den Vereinigten Staaten von Amerika andererseits.

Gleichwohl können die bestehenden Unterschiede und zunehmenden Divergenzen zwischen Europa und Amerika nicht übersehen werden: Nationale Größe und "second to none" sind Ziele und Werte, die sich auf Dauer nur ein Staat mit dem Willen zum Hegemon zu eigen macht - mitunter auch jenseits des Völkerrechts, in jedem Fall zu Lasten Dritter, gegebenenfalls auch der eigenen Verbündeten in Europa. Globale Interventionsfähigkeit und "power-projection" sind ferner außen- und interessenpolitische Orientierungen, die das Wesen einer militärischen Supermacht ausmachen, die den meisten europäischen Staaten aber grundlegend fremd sind. Die Folgen reichen vom völkerrechtswidrigen Helms-Burton-Gesetz/Libertad-Act, der Nichtbeachtung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag, dem Schuldenrückstand bei den Vereinten Nationen (in Höhe von mittlerweile zwei Milliarden D-Mark) über den rücksichtslosen Verbrauch nicht-regenerierbarer Rohstoffe und der schonungslosen Verschmutzung der Umwelt bis hin zur Dominanz in einer Vielzahl internationaler Organisationen, wie der Welthandelsorganisation (WTO) oder der NATO. Mit ziviler Vorsorge und präventiver Friedenspolitik jedenfalls, wie sie die europäischen Konfliktlagen dringend erfordern - sei es in Bosnien oder im Kosovo, sei es auf Zypern oder im Ägäis-Streit zwischen Griechenland und der Türkei, sei es im Kaukasus insbesondere in Tschetschenien und anderen Krisen- und Kriegsgebieten mehr - hat eine solche politische Orientierung wenig gemein.

Richtig ist: Die USA - als einzig verbliebene Supermacht - können, wenn sie ihre strategischen Interessen betroffen glauben, kurzfristig auf das "Recht" des Stärkeren pochen. "Die kulturelle und nationalstaatliche Vielfalt, die letztlich die Einzigartigkeit und den Reichtum Europas ausmacht", legt es hingegen nahe - so Gret Haller im vorliegenden Band -, "den Weg der internationalen Rechtsvereinheitlichung zu beschreiten".<sup>15</sup> Europa braucht drin-

---

15 Siehe den Beitrag von Gret Haller im vorliegenden Band, S. 297-316, hier S. 308.

gend ein Sicherheitssystem, das dauerhaft und verlässlich auf der Stärke des Rechts baut und sie auch durchsetzt - nach außen, aber auch und vor allen Dingen nach innen. Eine solche Sicherheitsordnung, die von jedem Mitglied oder Teilnehmer in gleicher Weise die Ein- und Unterordnung unter bestehendes Ordnungsrecht verlangt, gibt es bislang in und für Europa nicht. Die entscheidende Frage ist, ob es sie mit den USA überhaupt geben kann. Wird sich Amerika unter Souveränitätsverzicht und gegebenenfalls unter Hintanstellung gegenläufiger Macht- und Wirtschaftsinteressen in ein europäisches Sicherheitssystem, das auch wirklich diesen Namen verdient, ein- und unterordnen? Wohl kaum! Zumindest nicht gegenwärtig.

Doch die Frage nach der Realisierung einer effektiven Sicherheitsordnung in und für Europa unter Beteiligung der USA bezieht sich nicht nur - und nicht einmal vorrangig - auf Amerika. Sie hat vielmehr auch und gerade Europa selbst bzw. die europäischen Staaten im Blick. Henry Kissinger hat das Problem auf die Frage gebracht: "When I want to speak to Europe, whom do I call?"<sup>16</sup>

Europa als (allein oder als gleichberechtigt) handelnden sicherheitspolitischen Akteur gibt es nicht. Zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes hatte Europa (-West) seine sicherheitspolitischen Belange an die USA direkt oder an den von den USA dominierten Militärpakt NATO delegiert. Die USA waren die Lösung des Problems (europäischer) Sicherheit. Heute - neun Jahre nach der Zeitenwende - existieren zwar Warschauer Pakt, Sowjetunion und Abschreckungssystem nicht mehr, an der strukturellen Abhängigkeit Europas von Amerika hat sich aber nichts oder nur wenig geändert. Der frühere US-Präsidentenberater Zbigniew Brzezinski gibt diesem Zustand in seinem Buch "Die einzige Weltmacht" zutreffend, wenn auch für Europa wenig schmeichelhaft, einen Namen: "Tatsache ist schlicht und einfach, daß Westeuropa und zunehmend auch Mitteleuropa weitgehend ein amerikanisches *Protektorat* bleiben, dessen alliierte Staaten an *Vasallen* und *Tributpflichtige* von einst erinnern."<sup>17</sup> (Hervorheb. - DSL)

Wie aber wird Europa von einem Protektorat Amerikas zu einem echten Verbündeten der USA? "Um dies zu ermöglichen, ist es notwendig," - so Zbigniew Brzezinski im November 1997 im Rahmen eines Vortrags in Berlin - "mehr Verantwortung mit dem im Entstehen begriffenen Europa zu teilen. Dies bedeutet, daß eine Politik betrieben werden soll, die nicht darauf abzielt, dem Bündnispartner in bestimmten politischen Fragen eine bestimmte Haltung zu diktieren oder ihm amerikanische Vorstellungen aufzuzwingen."<sup>18</sup>

---

16 Vgl.: Economist vom 22. März 1997, S. 38 - hier zitiert nach: Alexander Janda, Perspektiven eines sicherheitspolitischen Designs, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 3/1998, S. 244.

17 Vgl.: Zbigniew Brzezinski, Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Weinheim/Berlin 1997, S. 92.

18 Zbigniew Brzezinski, Vom Protektorat zum globalen Partner, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. November 1997, S.15.

Gemessen am Status quo sind diese Vorstellungen Brzezinskis revolutionär. Aber reichen sie aus? Verlangt eine funktionierende und effektive Sicherheitsordnung nicht nur Teilung der Macht, sondern auch Ein- und Unterordnung, das heißt letztlich Beschneidung der Souveränität?

Wer aber führt dann Europa? Die fortdauernde Dominanz der USA in Europa entspricht gegenwärtig (vermeintlichen) amerikanischen Interessen. Der Umkehrschluß lautet: Solange es im eigenen nationalen Interesse liegt, führen die Vereinigten Staaten Europa. Das ist aus der Sicht der Amerikaner legitim und für die Europäer bequem. Eine Friedens- und Sicherheitsordnung auf Dauer kann aus diesen Haltungen aber nicht erwachsen. Wenn schon eine Führungsmacht, dann benötigt Europa eine, die führt, nicht um nationale Interessen zu bedienen, sondern ausschließlich um Europa und dem Frieden zu dienen.

Aber benötigt Europa überhaupt noch eine Vormacht? "Europa braucht", wie Egon Bahr formuliert, "Amerika nicht mehr zu seinem Schutz vor einem Gegner, den es nicht mehr gibt."<sup>19</sup> Diese Analyse trifft zu: zum einen sicherlich, weil der Feind verschwunden ist; zum anderen aber auch, weil Europa unter ökonomischen, finanziellen und auch militärischen Gesichtspunkten den Vergleich selbst mit den USA nicht scheuen müßte, wären die Europäer sich nur einig.

Die Bruttoinlandsprodukte der Vereinigten Staaten und der Staaten der Europäischen Union entsprechen sich mit ca. acht Billionen US-Dollar. Die Bevölkerungszahl der USA liegt gegenwärtig bei ca. 270 Millionen Menschen. Die Bevölkerung allein von NATO-Europa umfaßt über 300 Millionen Menschen. Die Zahl der Soldaten der Vereinigten Staaten beläuft sich auf etwa 1,5 Millionen Personen. Die Zahl der Soldaten NATO-Europas ist mit über drei Millionen doppelt so hoch. Die Zahl von weiteren ca. zwei Millionen Soldaten der europäischen Nicht-NATO-Staaten (ohne Rußland) ist in dieser gewaltigen Summe noch nicht einmal einberechnet.<sup>20</sup>

Zusammenfassend heißt das: Amerika ist nicht mehr länger die Lösung, sondern zunehmend Teil des Problems. Zwar sind Frieden und Sicherheit in Europa auch gegenwärtig nur mit den USA zu erzwingen. Der Dayton-Prozeß, der Ägäis-Konflikt oder aktuell der Kosovo-Konflikt belegen diese Aussage. Doch darf Friedenserzwingung mit militärischen Mitteln nicht - mit einer für Europa so dringend erforderlichen - vorbeugenden Friedenspolitik im Rahmen einer funktionierenden und effektiven Sicherheitsordnung verwechselt werden. Letztere soll ja gerade den Einsatz militärischer Mittel überflüssig machen, Kriege verhüten helfen. Solange aber der Rückgriff auf die militärischen Mittel und Möglichkeiten der USA in Aussicht steht, werden die Europäer sich kaum auf eine gemeinsame

---

19 Egon Bahr, Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik, München 1998, S. 43.

20 Die Daten beziehen sich weitgehend auf 1996; sie sind entnommen aus: The International Institute for Strategic Studies (IISS), The Military Balance 1997/98, S. 18-90, 294.

Friedens- und Sicherheitsordnung einigen. Solange sich aber die Europäer nicht einigen, wird Amerika in Europa seinen dominanten, ja hegemonialen Einfluß behalten. Es liegt im Interesse der USA, nicht Europas, daß dieser Teufelskreis sich immer wieder aufs neue schließt. Soll er beendet werden, so muß der Tabubruch mitgedacht werden: Entweder die USA ordnen sich (der Vision) einer Sicherheitsordnung nach dem Leitgedanken der Stärke des Rechts ein und unter, oder die Sicherheitsarchitektur Europas muß zumindest auf Zeit auf die Einbeziehung Amerikas verzichten.

Kurt Tudyka ist deshalb zuzustimmen, wenn er im vorliegenden Band Überlegungen anstellt, den "Status Nordamerikas in ein Assoziationsverhältnis überführen"<sup>21</sup> zu lassen. An der tiefen Dankbarkeit, welche die Europäer und insbesondere die Deutschen gegenüber den USA empfinden, ändert sich durch diese Forderung bzw. durch die ihr vorangegangene Analyse nichts. Das Streben nach Gleichberechtigung und Partnerschaft schwächt Freundschaft nicht. Im Gegenteil: Es macht sie stark auf Dauer.

### *Ad 3: Die "OSZE" stärken heißt der Organisation Führung stärken*

Eine europäische Sicherheitsordnung, die den Namen "europäisch" verdient, verlangt europäische Handlungsfähigkeit. Europa und die europäischen Nationen müssen sich deshalb von Amerika emanzipieren. Dies gilt insbesondere für die Deutschen, von denen der amerikanische Korrespondent der New York Times in Berlin, David Binder, schreibt: Nach wie vor überrascht mich "die Loyalität der Deutschen gegenüber Amerika, die an Unterwürfigkeit grenzt und manchmal auf Kosten der europäischen Einheit geht".<sup>22</sup>

Welche Rolle kann oder soll Deutschland auf dem Weg zur Einheit Europas und im Rahmen einer europäischen Sicherheitsarchitektur übernehmen? Deutschland - und mit ihm Europa - stehen bei der Beantwortung dieser Frage zumindest auf den ersten Blick vor einem Dilemma. In ihrem Buch "The German Predicament" beschreiben Andrei S. Markovits und Simon Reich dieses Dilemma als eine "mißliche Lage", um die Deutschland "wahrlich nicht zu beneiden ist. Dem Land wird allgemeine Mißbilligung zuteil, wenn es entsprechend seiner strukturellen Macht handelt, und es wird genauso gescholten, wenn es mit nichts außer sich selbst zu tun haben will. Deutschland ist gefangen zwischen der Scylla kollektiver Erinnerung, die es ihm nicht erlaubt, Macht auf normale Weise wahrzunehmen, und der Charibdis aktueller Erfordernisse, die danach verlangen, daß Deutschland seine Verantwortung in Europa und möglicherweise sogar in der Welt akzeptiert und politisch-praktisch annimmt."<sup>23</sup>

---

21 Siehe den Beitrag von Kurt P. Tudyka im vorliegenden Band, S. 83-94, hier S. 94.

22 David Binder, Das zahme Monster, in: Der Spiegel Nr. 2 vom 5. Januar 1998, S. 40.

23 Andrei S. Markovits/Simon Reich, The German Predicament. Memory and Power in the New Europe, Cornell University Press 1997 - hier zitiert nach der deutschen Übersetzung einiger Kapitel dieses Buches als: Andrei S. Markovits/Simon Reich, Deutsche Frage, neuester Stand, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/1997, S. 173.

Von einem Dilemma oder einer mißlichen Lage kann allerdings nur sprechen, wer die Emanzipation von den USA mit dem automatischen Ersatz der amerikanischen Führungsmacht durch eine (einzige) neue europäische Führungsmacht verwechselt und wer in herkömmlicher Weise davon ausgeht, daß Führung immer auch militärische Dominanz bedeutet. Beides trifft für die Schaffung und für das Funktionieren einer effektiven europäischen Sicherheitsordnung nicht zu. Im Gegenteil: Das vermeintliche Dilemma kann auch als Tugend verstanden und als Chance genutzt werden. Für Deutschland als stärkste Macht Europas bedeutet dies zweierlei: zum einen Teilung der Führungsrolle, zum anderen "Führen durch Dienen".

Was heißt "Teilung der Führungsrolle"? Der Wille, Führung in Europa zu übernehmen, findet sich außer bei den USA gegenwärtig am stärksten bei den Ländern, welche die sogenannte Kontaktgruppe ausmachen. Das sind neben Deutschland die Länder Frankreich, Großbritannien, Italien und Rußland. Ergänzt man diese Ländergruppe um die Staaten, die jeweils die Troika der OSZE stellen, so könnte von einem Führungskern der OSZE, vergleichbar etwa dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gesprochen werden. Diesen Kern gilt es - eventuell unter Einbeziehung des Generalsekretärs der OSZE - rechtlich und politisch zu stärken. Nur im Schulterschuß der genannten und möglicher weiterer Staaten kann der Aufbau Europas gelingen, kann eine europäische Sicherheitsarchitektur funktionieren.

Was heißt "Führen durch Dienen"? Die Antwort findet sich für Deutschland im Grundgesetz der Bundesrepublik, das am 8. Mai 1949 u.a. auch als Lehre aus der deutschen Vergangenheit verabschiedet wurde. Es enthält deshalb bis heute eine ganze Anzahl bemerkenswerter Normen.<sup>24</sup> Folgt man dem Grundgesetz der Bundesrepublik, so will "das deutsche Volk dem Frieden in der Welt dienen" (Präambel). "Dienen" heißt aber "sich aktiv zur Verfügung zu stellen". Sich dem Frieden zur Verfügung zu stellen, beinhaltet wiederum die Bereitschaft, auch "Vorleistungen" zu erbringen, gegebenenfalls sogar (kurzfristig) "Nachteile in Kauf zu nehmen". Das aktive Moment in der Bedeutung von "dienen" schließt ferner ein Verständnis dieser Absichtserklärung im Sinne von "abwarten", "Ruhe bewahren", oder "anderen die Initiative überlassen" aus. Es verlangt vielmehr Engagement und Eigeninitiative vom "deutschen Volk" im Sinne einer stetigen und nachhaltigen Friedenspolitik mit dem Ziel der dauerhaften Abschaffung der Institution Krieg und dem dynamischen Aufbau gewaltfreier (internationaler) Strukturen. Versteht man "dienen" in diesem Sinne, so kann Deutschland bei der Verwirklichung des Zusammenwachsens Europas durchaus auch eine "Schrittmacherrolle"

---

24 Dieter S. Lutz: Krieg und Frieden als Rechtsfrage im Parlamentarischen Rat 1948/49, Akten und Protokolle, Band 5/1, herausgegeben vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, Boppard am Rhein 1993.

übernehmen, sprich: Führung und Stärke zeigen, ohne in Widerspruch mit den Erfahrungen aus der Vergangenheit, der Verfassung oder mit über die Jahre hinweg bewährten Verfahren der Einordnung und der Zurückhaltung zu geraten. "Führen" und "dienen" in diesem Sinne sind die beiden Kehrseiten ein und derselben Medaille.

Ein Beispiel zur Illustration dessen, was gemeint ist: Eine funktionierende OSZE verlangt eine effiziente internationale (Schieds-)Gerichtsbarkeit. Diese gibt es bislang nicht einmal in Ansätzen. Die Bundesrepublik Deutschland sollte sich deshalb - durchaus auch einseitig - zu einer Unterwerfung unter eine obligatorische und rechtsverbindliche internationale (Schieds-)Gerichtsbarkeit bereit finden. Der OSZE-Gerichtshof in Genf zum Beispiel könnte auf diese Weise entscheidend gestärkt werden. Um das Risiko der eigenen Vorleistung zu mindern und um einen zusätzlichen Anreiz zu geben, dem deutschen Beispiel zu folgen, könnte die Unterwerfungserklärung zeitlich limitiert und an die Prämie künftiger Unterwerfungserklärungen weiterer Staaten gebunden werden.

### *Zur Realisierbarkeit von Visionen*

Eine dauerhafte Friedens- und Sicherheitsordnung ohne Krieg ist eine Vision. Folgt man Roman Herzog, dem deutschen Bundespräsidenten, so ist "für den Eintritt einer Utopie (...) niemand verantwortlich, weil sie gar nicht eintreten kann, für die Erfüllung von Visionen sind wir es selbst". Visionen aber - so der Bundespräsident - "braucht der Mensch, wenn er menschenwürdig und verantwortlich leben will, und solche Visionen brauchen auch Völker und Staaten".<sup>25</sup>

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes besteht - noch - die Jahrhundertchance, aus der Vision eines Europas in Frieden und Sicherheit Realität werden zu lassen.

---

25 Roman Herzog, Demokratie als Friedensstrategie. Reden und Beiträge des Bundespräsidenten, herausgegeben von Dieter S. Lutz, Baden-Baden 1997, S. 99, 40; vgl. auch: S. 67.



## Das europäische Institutionenquartett und seine Perspektiven

Die OSZE versteht sich als die *umfassendste* europäische Organisation, und so wird sie auch oft charakterisiert. Die Bezeichnung wird auf zweierlei Weise gebraucht, einmal in bezug auf den Teilnehmerkreis, zum anderen bezogen auf den Inhalt des Sicherheitsbegriffs.

In den letzten Jahren haben dank der veränderten internationalen Umstände die anderen drei großen europäischen Organisationen, also die Nordatlantikorganisation (NATO), der Europarat und die Europäische Union (EU), sowohl die Zahl ihrer Mitglieder bzw. Beitrittskandidaten erhöht als auch ihre Aufgaben erweitert bzw. vertieft.<sup>1</sup> Wie verläuft diese quantitative und qualitative Expansion der Organisationen, und was bedeutet sie für die OSZE? Was könnte aus dem Wachstum und eventuellen, zumindest partiellen Zusammenrücken des europäischen Institutionenquartetts gemacht werden?

### *Das quantitative und qualitative Wachstum*

Bei einer Betrachtung von NATO, Europarat und EU fällt zweierlei sofort auf: Sie sollen bzw. wollen noch größer werden, und sie sollen bzw. wollen noch mehr Aufgaben an sich ziehen; das "Sollen" kommt aus den Reihen der Mitgliedstaaten, das "Wollen" geht eher von den Sekretariaten aus. Beide weisen rechtfertigend darauf, daß Staaten, die bisher abseits standen bzw. gehalten wurden, sich nunmehr um Mitgliedschaft bewürben und daß manche Probleme eine internationale Herangehensweise geböten. Die Institutionalisierung Europas scheint sich demnach in verschiedenem Gewande zu verstärken.<sup>2</sup>

Es gibt auch Gegentendenzen unterschiedlicher Art, wie Ausgrenzungen, Absonderungen, Annäherung und Zugehörigkeiten mit Vorbehalten, was oft pauschal "Renationalisierung" genannt wird. Auch bewahrt die Erweiterung

---

1 "Erweitert" heißt Übernahme neuer Aufgaben; "vertieft" steht für Zuwachs an Kompetenz für bereits übernommene Aufgaben. Dieser Unterschied läßt sich auch mit "horizontaler" versus "vertikaler" Erstreckung andeuten, wie z.B. durch Ingo Peters, Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 418.

2 Zu Begriff und verschiedenen, vornehmlich westeuropäischen Aspekten der Institutionalisierung siehe: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), Europäische Institutionenpolitik, Frankfurt/New York 1997.

einer Organisation nicht unbedingt ihre bisher erreichte substantielle Tiefe; und auf eine Vertiefung wird zugunsten einer Erweiterung kurzfristig verzichtet. Aber auch vor einer Erweiterung kann eine substantielle Veränderung erforderlich werden, um das bisherige Funktionieren der Organisation nach der vollzogenen Erweiterung noch zu gewährleisten. Die Erhöhung der Mitgliederzahl bleibt erfahrungsgemäß nicht ohne Einfluß darauf, auf welche Art und Weise die Organisation ihre Aufgaben wahrnimmt und ihre Ziele erreicht. Was beispielsweise der EWG der Sechs vielleicht möglich schien, ist für eine EU mit 20 oder gar 25 Mitgliedern unerreichbar. Nicht nur die Beitrittskandidaten müssen sich anpassen, um den Stand des "acquis" zu erreichen, auch die Organisation bzw. die Altmitglieder müssen Gewohntes aufgeben und sich an das Verhalten der Beigetretenen gewöhnen.<sup>3</sup>

Bei der Einwerbung neuer Mitglieder haben einige Organisationen einen größeren Nachholbedarf als andere. Das hängt von der bereits bestehenden Mitgliederzahl und von den Aufnahmebedingungen ab, die jeweils gestellt werden. Der Europarat beispielsweise hat seit 1990 seine Mitgliederzahl sprunghaft von 23 auf 40 erhöht und gleichzeitig seine Aufnahmebedingungen gelockert. Auch die EU hat nach 1990 drei neue Mitglieder aufgenommen, prüft inzwischen sechs und eventuell fünf weitere Kandidaten und zugleich ihre eigene Aufnahmekapazität. Die NATO ist zwar noch auf ihrem Mitgliederstand von 1990 geblieben, sie hat sich gleichwohl für die Aufnahme von zunächst drei Bewerbern ausgesprochen und untersucht auch die strukturellen Möglichkeiten einer fortgesetzten Vergrößerung. Auch die OSZE hat nach 1990 die Zahl ihrer Teilnehmerstaaten wenigstens formal von 35 auf 55 erhöht, allerdings vornehmlich infolge der Teilung einiger ihrer bisherigen Teilnehmerstaaten. Ihr gehören alle europäischen Staaten an. So ist jeder Staat zumindest an einer der großen Organisationen, nämlich der OSZE, beteiligt; von den 55 OSZE-Teilnehmerstaaten sind 24 in noch einer weiteren, sieben in noch zwei weiteren und elf in noch drei weiteren, also in allen vier Großorganisationen Mitglied.

Aus jeweils unterschiedlichen Gründen sind dem Wachstum aller Organisationen - und umgekehrt der internationalen Institutionalisierung der Staaten - definitorische und wenigstens vorerst auch enge politische Grenzen gesetzt. Eine potentielle äußerste EU-Erweiterung bezieht geographisch ostwärts Polen, südostwärts Bulgarien (also keine Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten/GUS) und südlich Zypern (aber offenbar nicht die Türkei) noch ein. Der Europarat hat einen weiteren Europa-Begriff, der auch Rußland, die Ukraine und die Türkei (aber nicht Georgien, Armenien oder Aserbaidschan) einschließt. Die potentiellen NATO-Mitgliedschafts-Grenzen sind weniger klar umrissen, zumal sie sich

---

3 Dazu auch empirisch aufschlußreich: Lykke Friis, And then they were 15: The EU-EFTA-Enlargement Negotiations, in: Cooperation and Conflict 1/1998, S. 84f.

ebenso wie die OSZE nicht als ausschließlich "europäische" Organisation definiert. Diese hat den Kreis ihrer Teilnehmerstaaten auf dem Territorium "zwischen Vancouver und Wladiwostok" (unter Einschluß der drei transkaukasischen, fünf zentralasiatischen und zwei nordamerikanischen Staaten) als Organisation der "nördlichen Hemisphäre"<sup>4</sup> gefunden.

Bei der Übernahme neuer Aufgaben richteten sich die Organisationen nach den veränderten Umständen; sie schnürten ihr bisheriges Aufgabenpaket um, nahmen entweder bisher Vernachlässigtes oder sich neu Ergebendes auf und konnten ihre Kompetenzen stärken. Das geschah unter Mitwirkung der Mitglieder teils aus Selbsterhaltungstrieb der Organisation, teils aus einem allen Bürokratien eigenen Expansionsstreben oder teils auch aus sachlichen Zwängen. Dabei blieb es nicht aus, mehr noch, es wurde auch absichtsvoll betrieben, Aufgaben an sich zu ziehen, die sachlich auch in die Zielsetzung einer anderen Organisation gehörten, oder es wurde selbst die Ausbreitung auf ein Feld nicht gescheut, auf dem schon andere tätig waren. Auch dieser Zuständigkeits-Imperialismus hat seine Grenzen. Das hat verschiedene Gründe; diese ergeben sich jeweils aus der Natur der beanspruchten Sache, die vom Zweck und von der Kompetenz der Organisation zu weit entfernt ist, oder aus der Haltung von Mitgliedern, wie z.B. deren Souveränitätsvorbehalte, und von Nichtmitgliedern, wie etwa deren strategische Interessen.

Wenn die Institutionalisierung in Formen der programmatischen oder prozessualen Vertiefung bzw. des Mitgliederzuwachses auf Grenzen stößt, dann verdienen die Zusammenarbeit, die Vernetzung und die Verflechtung der Organisationen als Handlungsperspektive Aufmerksamkeit. Hier bieten sich politische Gestaltungsräume, die größer und wichtiger sind als jene, die beim weiteren Ausbau jeder bestehenden Institution für sich allein gesucht und gefunden werden können.

Ein strukturelles Problem für die Umsetzung des Konzeptes der engen interinstitutionellen Zusammenarbeit ist, daß elf der Teilnehmerstaaten der OSZE allen Organisationen angehören und 13 nur in einer - der OSZE - mitwirken (können). Die Folge ist eine unterschiedliche, den Interessen ihrer Mitglieder gemäße Ausstattung von Kompetenzen, Ressourcen und Personal der europäischen Organisationen. Deren Sekretariate neigen überdies statt zu Arbeitsteilung und Kooperation zu Eifersucht, Konkurrenz und Dominanz bei Zuständigkeiten, Instrumenten und Prozeduren. Das ergibt Doppelungen, Überschneidungen und Unübersichtlichkeiten sowie dadurch verursachte Fehlausgaben.<sup>5</sup>

---

4 So Willy Wimmer, MdB, Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Plenarrede, Stockholm 1996.

5 Dazu kritisch zusammenfassend Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 1), S. 431f.

Schon den Gründungsakt einer internationalen Organisation begleitet nach 1945 ihr Verhältnis zu anderen bereits bestehenden internationalen Institutionen, vornehmlich den Vereinten Nationen. So bezieht sich beispielsweise 1948 der Nordatlantikvertrag auf die Grundsätze und Ziele der Satzung der Vereinten Nationen und 1957 der Vertrag zur Gründung der EWG auf Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus anderen internationalen Abkommen.<sup>6</sup> Freilich sind das nur Bekenntnisse, die der Legitimation für eigenes, wenn damit auch eingeschränktes Handeln dienen.

Die Schlußakte von Helsinki geht 1975 schon weiter, indem sie sich nicht nur allgemein auf die Prinzipien der Vereinten Nationen beruft, sondern für die Durchführung der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Technik sowie Umwelt andere Organisationen, insbesondere die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, beanspruchen will.<sup>7</sup>

Das Verhältnis einer europäischen Organisation zu den Vereinten Nationen kann im Vergleich mit anderen Organisationen ihren rechtlichen Status, ihre politische Wirkungsmöglichkeit und ihre Reputation beeinflussen. Die KSZE/OSZE hat sich um enge formale und materielle Beziehungen zu den Vereinten Nationen von Beginn an mit Erfolg bemüht, was sich insbesondere in der Erklärung von 1992 ausdrückt, sie zu einer regionalen Abmachung der Vereinten Nationen nach Kapitel VIII der VN-Charta zu machen.<sup>8</sup> Hier und damit auch in der Stellung zu den anderen europäischen Organisationen hatte die Frage des rechtlichen Status der KSZE/OSZE immer eine prekäre Bedeutung.<sup>9</sup>

Ein auf *wechselseitige* Kenntnisnahme, Abstimmung oder gar Arbeitsteilung gerichtetes interinstitutionelles Verhältnis kommt erst seit 1990 für die europäischen Organisationen angesichts der veränderten politischen Verhältnisse, vor allem dem Wegfall der osteuropäischen "Gegenorganisationen" wie WVO und RGW, in Betracht. So heißt es in der Charta von Paris nach Aufzählung einer Reihe von internationalen Wirtschafts- bzw. Umweltorganisationen, darunter die Europäische Gemeinschaft: "Zur Verfolgung unserer Ziele betonen wir die

---

6 Vgl. Präambel, Art. 1 und 5, Nordatlantikvertrag; Art. 37(5) EWG Vertrag.

7 Vgl. Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.1, S. 19; zu den Beziehungen OSZE und Vereinte Nationen siehe Ralf Roloff, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen - Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 375-383.

8 Dazu Roloff, a.a.O. (Anm. 7).

9 Dazu Marcus Wenig, Der völkerrechtliche Status der OSZE - Gegenwärtiger Stand und Perspektiven, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, insbes. S. 402-411.

Notwendigkeit, die Arbeit dieser Organisationen sorgfältig zu koordinieren und Methoden zu finden, die allen unseren Staaten eine Teilnahme an dieser Arbeit ermöglichen."<sup>10</sup>

Seitdem erklärten die beteiligten Staaten bei verschiedenen Anlässen, die bestehenden Organisationen zu einem Netzwerk zusammenwirkender Institutionen ("interlocking institutions") zu verbinden, in dem jede ihren Platz gemäß ihrem "komparativen Vorteil" finden soll. So heißt es schon im Communiqué der Kopenhagener NATO-Ratstagung 1991 mit Blick auf Mittel- und Osteuropa: "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 (also die NATO, d. Verf.), der europäischen Integrationsprozeß (also die EU, d. Verf.) und die KSZE sind."<sup>11</sup>

Seit dem Prager Ratstreffen der KSZE von 1992 wird den Beziehungen zu internationalen Organisationen in den einschlägigen Dokumenten der KSZE/ OSZE ein eigenes Kapitel gewidmet; so wurde in Prag von der Notwendigkeit einer "vollständigen Koordination" zwischen KSZE einerseits und Europarat, Nordatlantischer Allianz, Westeuropäischer Union u.a. andererseits gesprochen; später ist im Helsinki-Dokument von 1992 unter Berufung auf Prag von "Informationsaustausch" und im Dokument des Stockholmer Ratstreffens von "Verbesserung der Zusammenarbeit und enge(n) Kontakte(n)" die Rede.<sup>12</sup> Das bezog sich vorwiegend und explizit, doch nicht ausschließlich auf die Vereinten Nationen und ihre Organe. Das Ratstreffen von Rom 1993 beschloß die Einrichtung organisierter Formen für die Konsultation und für die Koordination von Aktivitäten mit anderen "europäischen und transatlantischen Institutionen".<sup>13</sup>

Längst sind den Absichtserklärungen die geforderten Kontakte zu Europarat und NATO gefolgt. Seit 1993 berichtet der Generalsekretär der OSZE zunehmend darüber.<sup>14</sup> Diese Kontakte finden auf verschiedenen Ebenen und in

- 
- 10 Charta von Paris für ein Neues Europa, Erklärung des Pariser KSZE-Treffen der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), Kap. A.2, S. 12.
  - 11 Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrats vom 6. bis 7. Juli 1991 in Kopenhagen, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 66/1991, S. 525-529, hier S. 528.
  - 12 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), Kap. A.5, S. 9; Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ebenda, Kap. A.6, S. 25; Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Rates der KSZE (Stockholmer Treffen), Stockholm, 15. Dezember 1992, in: Ebenda, Kap. C.3, S. 22.
  - 13 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Ebenda, Kap. C.4, S. 19.
  - 14 Vgl. KSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1993, in: OSZE Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 7), S. 515 ff.; KSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1994, in: ebenda, S. 555ff.; OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1995, in: OSZE Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 574 ff.; OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1996, in: OSZE Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 9), S. 520 ff.

verschiedenen Bereichen statt. Es gibt die schlichte Teilnahme von Vertretern anderer Organisationen an Zusammenkünften der OSZE wie auch umgekehrt von OSZE-Vertretern, vornehmlich des Generalsekretärs, an Zusammenkünften der anderen. Hervorhebenswert sind die sogenannten 2+2-Gespräche zwischen den Vorsitzenden und den Generalsekretären von OSZE und Europarat, die inzwischen zu einem festen Bestandteil der wechselseitigen Beziehungen geworden sind. Es gibt Beziehungen auf der "Arbeitsebene", und endlich hat sich eine operative Zusammenarbeit "vor Ort", also bei den Missionen der OSZE, entwickelt. Man kann die Vielzahl der inzwischen gegebenen Kooperationsformen und -situationen unterscheiden nach Information, informeller, *Ad-hoc*- und formaler Konsultation, nach Koordination und nach operativer Kooperation in den Bereichen der allgemeinen Sicherheitspolitik sowie deren menschlicher und wirtschaftlicher Dimension.<sup>15</sup>

Eine besondere sicherheitspolitische Rolle der OSZE im Verhältnis zu den Vereinten Nationen - und damit hinsichtlich des Status implizit auch zu den anderen europäischen Organisationen - sollte eine Art von Subsidiarität regeln, die unter der Formel "OSZE zuerst" ("OSCE first") durch eine gemeinsame Initiative des deutschen und des niederländischen Außenministers 1994, im Jahr des Budapester Gipfels, vorgeschlagen worden war (Kinkel-Koojmans-Initiative).

Die beiden Außenminister hatten im Mai 1994 dem Ständigen Rat ihre Vorschläge unter dem Motto "Auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit im KSZE-Gebiet" und "Stärkung der operativen Fähigkeiten der KSZE" vorlegen lassen. Damit sollte das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen effektiver anwendbar gemacht werden. Künftig sollte beim Aufkommen von Spannungen und Streitigkeiten in Europa zunächst die OSZE um deren Bewältigung bemüht sein; erst wenn ihre eigenen Bemühungen erfolglos blieben, wäre der VN-Sicherheitsrat damit zu befassen. Zugleich sollte die Beschlußfähigkeit der OSZE durch die Einführung der Mehrheitsregel für prozedurale und administrative Entscheidungen sowie des Prinzips "Konsens-minus-n" im Falle von bestimmten Beschlüssen zur Konfliktbewältigung gestärkt werden.

Eine Einführung von Mechanismen regionaler Kollektivsicherheit konnte prinzipiell angesichts des bestehenden Völkerrechts nicht strittig sein. Die Bestimmungen der VN-Charta im Kapitel VIII, Art. 52, Abs. 2 geben den Mitgliedern regionaler Organisationen die Möglichkeit, sich durch die Inanspruchnahme der entsprechenden Abmachungen um die friedliche Beilegung lokaler Streitigkeiten zu bemühen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen. Kontrovers war jedoch eine Formulierung, der zufolge eine solche eventuelle weitere Befassung des Sicherheitsrates erstens eine Einschätzung der Lage sowie geeignete Aktionsvorschläge enthalten und

---

15 Dazu im einzelnen mit einer Vielzahl von Fällen Peters, a.a.O. (Anm. 1), S. 419-431.

zweitens auch ohne die Zustimmung der in den Konflikt verwickelten Staaten beschlossen werden könnte. Nachdem kein Konsens erreicht worden war, erklärte der Amtierende Vorsitzende im Anschluß an die Annahme des Budapester Dokuments, daß die Angelegenheit dem Ständigen Rat zur weiteren Behandlung unterbreitet würde; nach der Annahme sollte die Regelung als integraler Bestandteil der Budapester Beschlüsse gelten. Ein entsprechender Vorstoß des Vorsitzenden des Ständigen Rates im ersten Quartal des Jahres 1995 blieb allerdings erfolglos.

Mit der Debatte um die Sicherheitscharta und die darin aufzunehmende sogenannte Plattform für Sicherheitskooperation hat die Frage der wechselseitigen Beziehungen eine neue Qualität gewonnen, denn es geht nun um ihre gemeinsame Formalisierung, insbesondere zwischen allen vier Organisationen.

Die Staats- und Regierungschefs beschlossen auf dem Budapester Gipfel 1994, "eine Diskussion über ein (...) Modell für gemeinsame und umfassende Sicherheit" in den folgenden zwei Jahren aufzunehmen. Der Beschluß enthielt eine Reihe von Empfehlungen, wie diese Diskussion geführt und daß ihr Ergebnis durch den Amtierenden Vorsitzenden dem Gipfel 1996 in Lissabon vorgelegt werden sollte. Daraufhin beschlossen die Staats- und Regierungschefs während des Lissabonner Gipfeltreffens 1996 eine 12-Punkte-Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert. Das Ergebnis sollte nach weiteren Beratungen in eine europäische Sicherheitscharta münden.

Für diese Beratungen konnten sich die Delegierten durch den Zuspruch in einer Reihe von NATO-Dokumenten noch zusätzlich motiviert fühlen, wie z.B. der Madrider Erklärung der NATO- Gipfelkonferenz vom 8. und 9. Juli 1997, in der es u.a. zur OSZE heißt: "Wir bekräftigen unser Bekenntnis zur weiteren Stärkung der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen und als eines Hauptinstruments für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Die OSZE als umfassendste europaweite Sicherheitsorganisation spielt eine entscheidende Rolle bei der Sicherung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in Europa. Die von der OSZE verabschiedeten Verpflichtungen und Standards bilden eine Grundlage für die Entwicklung einer umfassenden und kooperativen europäischen Sicherheitsarchitektur. Unser Ziel ist es, durch eine möglichst breitangelegte Zusammenarbeit unter den OSZE-Staaten in Europa einen gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätsraum ohne Trennlinien oder Einflußsphären zu schaffen, die die Souveränität einzelner Staaten beschränken".<sup>16</sup>

---

16 NATO-Gipfelkonferenz in Madrid. Treffen der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantischen Bündnisses am 8. und 9. Juli 1997 in Madrid, Erklärung von Madrid zur euroatlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit vom 8. Juli 1997, Pkt. 21, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 64/1997, S. 769.

Auf ihrem OSZE-Ratstreffen im Dezember 1997 in Kopenhagen haben die Außenminister durch detaillierte Anweisungen den Ständigen Rat der OSZE in Wien mit den weiteren Beratungen der Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit und der darin enthaltenen Plattform beauftragt.

Neben diesem gegenwärtig betriebenen Hauptanliegen gesamteuropäischer Sicherheits-, Ordnungs- und Institutionenpolitik versuchte die niederländische Regierung mit ihrer Initiative für eine Allianz von OSZE und Europarat für Menschenrechte und Demokratie einen Akzent eigener Art in einem Zwischenschritt zu setzen.<sup>17</sup> Dieses aufwendige Unternehmen war riskant und blieb am Ende für seine Initiatoren wahrscheinlich hinter deren Erwartungen zurück. Gleichwohl war es nützlich, weil es allen die Defizite der Institutionenpolitik ins Bewußtsein rief, weil es die Beteiligten aus einer Haltung der Indolenz löste und weil es die Möglichkeiten und Grenzen des Zusammenwirkens aufzeigte und zur Debatte stellte.<sup>18</sup>

### *Einfügung in ein "Gemeinsames Haus"*

Aus verschiedenen Gründen besteht die Gefahr, daß die erreichte Institutionalisierung Europas als "Bauruine" endet. Die weitere Expansion der bestehenden Organisationen stößt auf Widerstand.

Ein Ausweg aus einer festgefahrenen Situation institutioneller Erweiterung wäre die direkte Vernetzung und arbeitsteilige Umstrukturierung der europäischen Institutionen selbst und ihre Einfügung in ein "Gemeinsames Haus".

Wollte man den Verlauf der bisherigen Bemühungen um die Gestalt der "interlocking institutions" auf der Grundlage "komparativer Vorteile" als ein ständiges Sich-im-Kreis-Drehen beharrender Akteure resignativ verspotten, dann ginge es im folgenden - an das Bild anknüpfend - um die Quadratur dieses Kreises, nämlich um den Entwurf *einer* Institution für die vier Institutionen oder, anders gesagt, die Institutionalisierung der Institutionen selbst. Doch dieses hier entworfene Experiment steht nicht im luftleeren Raum und will keine unzeitgemäße Utopie schildern. Im Gegenteil: Es setzt an der aktuellen Arbeit der OSZE an, die seit dem Kopenhagener Ratstreffen von der Arbeit an der sogenannten Plattform für kooperative Sicherheit als Teil der Sicherheitscharta beherrscht wird. Diese Phase der Formulierung einer tragfähigen Plattform für kooperative Sicherheit, die beim nächsten OSZE-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs beschlossen werden soll, gilt nach dem hier im folgenden skizzierten Programm als das Ausgangsstadium eines Prozesses, der gedacht ist, insgesamt in drei Stadien zu verlaufen.

---

17 Siehe: Address by Hans van Mierlo, Minister for Foreign Affairs of the Netherlands to the OSCE Permanent Council, Wien, 26. März 1998, S. 4-6.

18 Vgl. Discussion paper for the 5 June OSCE-CoE-Seminar "Alliance for Human Rights and Democracy" in Den Haag, einschl. Summary of the Seminar.

### *Das Stadium der Plattform als gemeinsamer Grundlage*

Was die Plattform bringen kann, zeichnet sich in den vorliegenden Entwürfen ab. Auch wenn das schließlich Erreichte hinter weitergehenden Vorschlägen zurückbleiben sollte, so geben doch diese Vorlagen ein Bild von einer Institutionenverbindung, wie sie jetzt schon für viele Beteiligte eine mögliche Realität ist.

Die Plattform ist, nüchtern betrachtet, zunächst nicht mehr als die formale Anerkennung durch die anderen Organisationen von bislang schon durch OSZE-Organen und ihre Repräsentanten geäußerten Prinzipien und von bereits praktizierten Kooperationsformen auf bestimmten Gebieten. Darüber hinaus weist die Plattform auf die Notwendigkeit von Reformen im Verhältnis der Organisationen untereinander und damit auf seine Weiterentwicklung hin.

Zu den genannten Prinzipien gehören die Aussagen über den OSZE-Bereich als gemeinsamen Sicherheitsraum und über die herausragende Stellung der OSZE durch ihre Eigenschaft als einzige transatlantische und gesamteuropäische Organisation. Gleichmaßen wird das Bedürfnis sich wechselseitig verstärkender Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den anderen sicherheitsorientierten Organisationen auf gleicher Grundlage, einschließlich des Bedarfs an vereinbarten Rahmenübereinkünften für koordinierte Herangehensweisen als Reaktion auf besondere Krisen betont. Als Prämissen der Plattform werden genannt: (1) Keine Organisation kann allein wirksam den vielfältigen, zukünftigen Sicherheitsherausforderungen begegnen; der gemeinsame Sicherheitsraum kann nur durch ein kräftiges Zusammenwirken zwischen den Organisationen erreicht werden; (2) eine politische und operationelle Kohärenz ist unter den verschiedenen Organen nötig, die mit Sicherheitsfragen befaßt sind, und zwar vornehmlich bei der Reaktion auf bestehende Krisen und bei der Formulierung von Reaktionen auf neue Risiken und Herausforderungen; (3) koordiniertes Handeln ist wichtig, um Doppelungen zu vermeiden und den effizienten Gebrauch der verfügbaren Mittel zu sichern; (4) die OSZE ist ein hervorragend geeigneter, weil flexibler Rahmen für interinstitutionelle Zusammenarbeit auf der Grundlage ihres umfassenden Teilnehmerkreises und ihrer Normen.

Während der Kopenhagener OSZE-Ratssitzung wurde über diese Leitlinien Übereinstimmung erzielt. Nun müssen die anderen Organisationen auch zur Zustimmung bewegt werden. In einem weiteren Schritt geht es um die Fortschreibung der Plattform über ihren politisch-militärischen Ursprung hinaus, um die Zusammenarbeit mit Institutionen zu erreichen, die ebenfalls mit der

Förderung der umfassenden Sicherheit befaßt sind. Alle Teilnehmerstaaten haben sich in Kopenhagen bereit erklärt, in den Organisationen, denen sie angehören, darauf hinzuwirken, daß diese sich die Plattform für kooperative Sicherheit zu eigen machen.

Übereinstimmung wurde auch schon über praktische Schritte erreicht: regelmäßige Kontakte sowie reguläre Treffen auf der Grundlage eines festen Dialograhmens, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, einschließlich der Berufung von Kontaktpersonen oder -stellen, wechselseitige Anwesenheit bei entsprechenden Zusammenkünften. Komparative Vorteile sollen festgestellt und Synergien gefördert werden, um Komplementarität zu ermutigen und so eine unnötige Konkurrenz zwischen den Organisationen zu vermeiden.

#### *Das Stadium der Transformation der einzelnen Institutionen*

Die weitere Institutionalisierung Europas mit den Mitteln interinstitutioneller Verflechtung sollte sich dann in zwei Stadien vollziehen. Die vier Großorganisationen überführen die Plattform in ein Rahmenabkommen, das für einen begrenzten Zeitraum gilt und danach von einem gemeinsamen Statut abgelöst wird. Das Rahmenabkommen verpflichtet die Organisationen - und damit ihre Mitglieder - zur Aufgabenumschichtung und zur Öffnung für beitrittswillige Staaten.

Wenn neue Grundlagen und andere Formen der Konsultation, Koordination und Kooperation zwischen den vier Großorganisationen geschaffen werden, dann muß an eine Reform der vier Großorganisationen hinsichtlich Aufgaben, Arbeitsweise und Mitgliedschaft gedacht werden. Vor allem müssen zwei Gravanima angegangen werden: Erstens müssen die bestehenden und schon oft beklagten Aufgaben- und Kompetenzüberschneidungen, zahlreichen Doppelungen und Überlappungen erfaßt und abgebaut werden. Zweitens muß die Mitgliedschaft der Organisationen angeglichen werden.

Bevor in dem folgenden Stadium die Organisationen miteinander weiter verflochten werden, müssen sie erst einmal entflochten werden, um ein reibungsloses Funktionieren bestimmter ihrer bisherigen Aufgaben zu gewährleisten. Das wuchernde sicherheitspolitische Netzwerk von Institutionen (Abkommen, Verträgen und Organisationen), durch das Staaten auf unterschiedliche Weise miteinander verbunden sind, sollte zur Stärkung seiner gewünschten Wirksamkeit durchforstet und dann klarer auf eine der vier Organisationen bezogen werden. Ein Beispiel für ein solches Verfahren bietet die Übertragung des Stabilitätspaktes und damit der vielen bi- und multilateralen Verträge auf die OSZE.

Zu den Standardbekenntnissen westlicher Politiker gehört die Feststellung, daß niemand eine neue Aufspaltung des Kontinents will und daß die Sicher-

heit unteilbar sei. Die Aufteilung des Kontinents in ein Groß-Europa und ein Klein-Europa ist obsolet geworden. Daher sollte jeder Staat, der einer Organisation angehört, als Kandidat für die Aufnahme in die anderen Organisationen gelten, soweit er dort nicht schon Mitglied ist.

Ab- und Ausgrenzungen beseitigen keine Konfliktherde, auch wenn sie sie eine Zeitlang aus dem Gesichtskreis der wenigen Privilegierten verdrängen können, sondern verstärken letztlich das Ignorieren bestehender und schaffen neue Konfliktlagen. Soll ein solcher, nur destruktive Kräfte des Nationalismus und Chauvinismus weckender Zustand auf dem europäischen Kontinent vermieden werden, dann bedarf es in diesem Stadium einer pragmatischen *und* kreativen Gestaltungskraft.

Angesichts der beschränkten Zahl von sicherheits- und außenpolitischen Experten in den einzelnen Ländern und der Vielzahl europäischer *ad-hoc*-parlamentarischer Gremien, wie der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, des Europarats, der Versammlung der Westeuropäischen Union, der Nordatlantischen Versammlung, der Interparlamentarischen Versammlung der GUS und der Plenarversammlung des Nordischen Rats - abgesehen vom privilegierten und ständigen Europaparlament -, stellt sich die Frage, ob nicht eine Verflechtung dieser parlamentarischen Gremien die Qualität und die Wirkung internationaler parlamentarischer Tätigkeit erhöhen würde. Man könnte sich eine Parlamentarische Versammlung vorstellen, die dann Ausschüsse hat für die OSZE, den Europarat, die Westeuropäische Union/WEU, die NATO usw. Die Abgeordneten sind also aufgerufen, die ersten Schritte in das Gemeinsame (Hohe) Haus zu machen!

#### *Das Stadium der Finalität zur Confederatio Europae*

Im dritten und nun folgenden Stadium gilt es, das Rahmenabkommen in ein Statut einer VN-Regionalorganisation und in eine Verfassung einer Konföderation der europäischen Staaten zu überführen.

Die europäischen Regierungen sind schon auf dem Weg zum Gemeinsamen Haus als einer Art "Clearing-House"; sie sollten ihn offen und ohne Stolpern und Furcht vor Widersprüchen zu einem erreichbaren Ende begehen, einer in der europäischen Bewegung immer wieder beschworenen "Finalität". Immerhin besäße das "Gemeinsame europäische Haus" schon vier Kammern *in statu nascendi*, eine sicherheitspolitisch-allgemeine mit den OSZE-Teilnehmerstaaten, eine wirtschafts- und sozialpolitische mit den EU-Mitgliedern, eine rechts- und kulturpolitische mit den Mitgliedern des Europarats und eine militärisch-sicherheitspolitische mit den Mitgliedern der NATO bzw. der WEU.

Die europäischen Staaten sind also in mehreren "Kammern" oder "Versammlungen" vertreten. Am Anfang gibt es für manche noch inklusive und

exklusive Organe, Vollmitgliedschaft, assoziierte Mitgliedschaft, Beobachter- und Beraterstatus. Im Zuge der vorangegangenen Entwicklung wird sich die formale Parität der europäischen Staaten jedoch durchsetzen; ebenso wird sich der Status der nordamerikanischen in ein Assoziationsverhältnis überführen lassen. Dabei sollte grundsätzlich gelten, daß gemeinsame Institutionen mit den USA und Kanada auch Rußland, die Ukraine und die anderen GUS-Staaten einschließen. Umgekehrt sollte ein Ausschluß Rußlands, der Ukraine und anderer von europäischen Institutionen grundsätzlich auch die USA und Kanada ausschließen.

Das gemeinsame Dach sollte für eine Politik umfassender Sicherheit eine enge Kooperation der Institutionen institutionalisieren. Damit sind Ansätze zu einer gesamteuropäischen Konföderation gegeben. Das kann einen Synergie-Effekt haben, indem die Staaten das "zusammenfügen, was zusammengehört".

Wie schnell und weit diese Entwicklung eintritt, hängt freilich immer von der Einsicht, dem Mut und dem Willen der 55 Regierungen ab, namentlich auch von jenen, die im Verband der Europäischen Union eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik - im wesentlichen vergebens - anstreben und diese im Rahmen der OSZE und nicht in Konkurrenz zur OSZE zur Geltung bringen sollten.

Wenn die europäischen Staaten ihre Systeme der Koordination und Kooperation über das kontinental-regionale Clearing-House zu der Regionalorganisation der Vereinten Nationen in Form einer Konföderation verdichten, werden sie sich beispielhaft auch zur Führung einer globalen, kooperativen Politik befähigen.

Das Konzept der gesamteuropäischen Vernetzung stellt den Versuch zur Durchsetzung einer normativen Hegemonie dar, basierend auf der Entwicklung der Helsinki-Schlußakte von 1975. Im gesamteuropäischen Zusammenhang bietet es unter Kosten-Nutzen-Betrachtungen die optimale Perspektive für eine europäische Institutionenpolitik.

## Europäische Sicherheit: die neue Rolle von NATO und OSZE<sup>1</sup>

### *Einleitende Bemerkungen*

In seinem jüngst erschienenen Buch schlug James E. Goodby vor, über drei alternative Entwicklungen nachzudenken, die die traditionell gegensätzlichen Sicherheitskonzepte Rußlands und der USA, also die Organisation eines europäischen Sicherheitsregimes innerhalb von Interessensphären versus ein kollektives Sicherheitssystem, miteinander in Einklang bringen können.<sup>2</sup> Seiner Ansicht nach sind die folgenden alternativen Entwicklungspfade vorstellbar:

1. eine Sicherheitsordnung, die von Interessensphären dominiert wird und wenig Raum bzw. Notwendigkeit für kollektive Sicherheitsfragen läßt,
2. eine Sicherheitsordnung, in der zwar Interessensphären dominieren, in der kollektive Sicherheit aber eine wichtige, wenn auch nachgeordnete Rolle spielen könnte, und
3. eine Sicherheitsordnung als Übergang zu kollektiver Sicherheit, in der Interessensphären hauptsächlich durch nichtmilitärische Mittel abgesteckt werden.

Die dritte Alternative scheint die wünschenswerteste zu sein und bringt das Bekenntnis der NATO "zur weiteren Stärkung der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen und als eines Hauptinstruments für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten"<sup>3</sup> zum Ausdruck. Gegenstand dieses Beitrags sind die Analyse des Prozesses der NATO-Erweiterung (Abschnitt II) im Kontext der jüngsten Aktivitäten der OSZE (Abschnitt III), der umfassendsten euro-

---

1 Dieser Beitrag basiert auf zwei Veröffentlichungen des Autors: Europe: the transition to inclusive security, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 1998. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 1998, S. 141-184; sowie: Prescriptions for improving OSCE effectiveness in responding to the risks and challenges of the twenty-first century, Background paper prepared for the Graduate Institute of International Studies, Genf, 20. Juni 1998.

2 Vgl. James E. Goodby, Europe Undivided: the New Logic in US-Russian Relations, Washington DC/Palo Alto, Cal. 1998, S. 173-177.

3 Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit, verabschiedet beim Treffen der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantischen Bündnisses am 8. Juli 1997 in Madrid, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 64/1997, S. 765-771.

atlantischen Sicherheitsorganisation, sowie einige Empfehlungen für die Zukunft (Abschnitt IV).

#### *Die NATO: Erweiterung und neue Sicherheitsvereinbarungen*

Nach der Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) und dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 erhob sich die Frage nach dem Auftrag des Atlantischen Bündnisses. Da die äußere Bedrohung der NATO entfallen war, wurden ihre künftigen Hauptaufgaben von der Abschreckung bzw. der Verteidigung des Westens gegen eine östliche Aggression umorientiert auf Stabilität in Europa und auf die Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und europäischen Staaten in Sicherheitsfragen im weiteren Sinne. Die neue Herausforderung für die NATO besteht in der Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedstaaten und mit jenen Staaten, die ihr beitreten wollen, aber auch zwischen dem Bündnis und denjenigen Staaten, die sich ihm nicht anschließen wollen oder können.

Die zentrale Frage in diesem Zusammenhang war im Jahre 1997 die nach Art und Umfang der Kooperation zwischen der NATO und Rußland. Auf dem Gipfeltreffen in Helsinki am 20. und 21. März 1997 erörterten der russische Präsident Boris Jelzin und US-Präsident Bill Clinton die grundsätzliche Ausrichtung der Zusammenarbeit zwischen der NATO und Rußland.<sup>4</sup> Dabei kamen sie zu folgendem Ergebnis: *Erstens* wird die NATO-Erweiterung fortgeführt; *zweitens* wird kein europäisches Land von vornherein davon ausgeschlossen; *drittens* wird es keine Mitgliedschaft "zweiter Klasse" geben - die neuen Mitglieder der NATO werden dieselben Vorteile genießen und dieselben Verpflichtungen eingehen wie ihre derzeitigen Mitglieder; *viertens* wird ein neues Forum für Beratung und Kooperation und, wo möglich, gemeinsames Handeln Rußlands und der NATO eingerichtet;<sup>5</sup> und *fünftens* werde sich die NATO zwar weiterentwickeln, jedoch an ihrer Kernfunktion der kollektiven Verteidigung festhalten und diese stärken.

---

4 Auf dem Gipfeltreffen in Helsinki gaben der russische und der US-Präsident eine gemeinsame Erklärung ab, die folgende Aussage enthält: "Uneinig waren sie sich weiterhin über die Fragen der NATO-Erweiterung. Um die möglichen Auswirkungen dieser Meinungsverschiedenheiten gering zu halten, einigten sich die Präsidenten, auf bilateraler Ebene und gemeinsam mit anderen Ländern ein Dokument auszuarbeiten, das die Zusammenarbeit zwischen der NATO und Rußland als wichtiges Element eines neuen umfassenden europäischen Sicherheitssystems festlegt." Gemeinsame Erklärung des amerikanischen Präsidenten, Bill Clinton, und des rußländischen Präsidenten, Boris Jelzin, zur europäischen Sicherheit, verabschiedet bei ihrem Gipfeltreffen am 21. März 1997 in Helsinki, in: Internationale Politik 5/1997, S. 122-124, hier S. 123.

5 In einer Stellungnahme vor dem Armed Services Committee des US-Senats erklärte US-Außenministerin Madeleine Albright am 23. April 1997, daß ein derartiges Forum nicht die Macht haben werde, „Beschlüsse der NATO zu verwässern, zu verzögern oder zu blockieren“, noch werde es den Nordatlantikrat der NATO ersetzen. US Department of State, Office of the Spokesman, Washington, DC, 23. April 1997 (eigene Übersetzung).

Rußland verlangte von den USA und den übrigen NATO-Mitgliedern darüber hinaus die vorbehaltlose Verpflichtung, keine Nuklearwaffen und konventionellen Streitkräfte auf den Territorien der neuen NATO-Mitgliedstaaten zu stationieren. Statt dessen bot die NATO an, die Erklärung des Nordatlantikrats aus dem Jahre 1996 zu bekräftigen, daß es gegenwärtig und in der vorhersehbaren Zukunft "nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlaß"<sup>6</sup> gäbe, Nuklearwaffen in den neuen Mitgliedstaaten zu stationieren. Die NATO erklärte ebenfalls, daß sie eine "dauerhafte Stationierung erheblicher Kampfverbände"<sup>7</sup> auf den Territorien der neuen Mitgliedstaaten nicht beabsichtige. Auf verbindliche Obergrenzen für konventionelle Streitkräfte in Europa müsse man sich gemäß dem angepaßten Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag von 1990) einigen. Nach dem Gipfeltreffen von Helsinki wurde klar, daß die USA daran interessiert waren, Rußland in ein aktives, konstruktives und kooperatives Verhältnis einzubinden, wobei sie davon ausgingen, daß die neue Sicherheitsvereinbarung zwischen der NATO und Rußland diesem weder ein Vetorecht noch ein Aufsichtsrecht über die Erweiterung der NATO einräumen würde.

#### *Die NATO-Rußland-Grundakte*

Nach mehreren Verhandlungsrunden, die im Januar 1997 von NATO-Generalsekretär Javier Solana und dem russischen Außenminister Jewgenij Primakow eröffnet worden waren, wurde der Text der NATO-Rußland-Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit am 14. Mai in Moskau fertiggestellt und am 27. Mai 1997 in Paris unterzeichnet. Dieses Dokument schuf einen dauerhaften institutionellen Rahmen für eine Sicherheitspartnerschaft zwischen der NATO und Rußland.

Ziel der Grundakte ist es, "gemeinsam im euro-atlantischen Raum einen dauerhaften und umfassenden Frieden auf der Grundlage der Prinzipien der Demokratie und der kooperativen Sicherheit (zu) schaffen".<sup>8</sup> Die NATO und Rußland kamen überein, ihr Verhältnis auf der Grundlage einer gemeinsamen Verpflichtung gegenüber sieben Prinzipien, die in der Grundakte definiert werden, sowie auf der Basis gemeinsamer Werte, Verpflichtungen und Verhaltensnormen weiterzuentwickeln.

Das wichtigste operative Instrument für Konsultation und Zusammenarbeit ist der gemäß Abschnitt II der Grundakte eingerichtete Ständige Gemeinsame NATO-Rußland-Rat. Die Unterzeichner vereinbarten, daß sich

---

6 Kommuniké der Ministertagung des Nordatlantikrats am 10. Dezember 1996 in Brüssel, in: *Internationale Politik* 5/1997, S. 99.

7 Erklärung des NATO-Rats vom 14. März 1997, zit. nach: Solana spricht heute mit Primakow, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15. April 1997.

8 Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (Hrsg.), *Bulletin* 43/1997, S. 449-453, hier S. 449.

ihre Konsultationen nicht auf die inneren Angelegenheiten der NATO, ihrer Mitgliedstaaten oder Rußlands erstrecken werden. Die Schlüsselbestimmung besagt, daß weder die NATO noch Rußland "ein Vetorecht über die Handlungen der jeweils anderen Seite" besitzen, keine Bestimmung darf "als Mittel zur Beeinträchtigung der Interessen anderer Staaten"<sup>9</sup> dienen. Die beiden Parteien verpflichten sich in der Grundakte, so viele Gelegenheiten wie möglich für gemeinsames Handeln aufzuzeigen und zu verfolgen. Sie werden einander über die jeweiligen sicherheitsbezogenen Herausforderungen, denen sie gegenüberstehen, sowie über die Maßnahmen unterrichten, die jede Seite zu treffen gedenkt, um ihnen zu begegnen. Der Ständige Gemeinsame Rat soll zweimal jährlich auf der Ebene der Außen- und Verteidigungsminister sowie monatlich auf der Ebene der Botschafter/Ständigen Vertreter beim Nordatlantikrat tagen.

Um diese Beschlüsse umzusetzen, vereinbarten die Parteien ein Arbeitsprogramm.<sup>10</sup> Der russischen Vertretung bei der NATO unter der Leitung von Botschafter Witali Tschurkin gehört ein hochrangiger militärischer Vertreter nebst einem Stab für die militärische Zusammenarbeit an. Rußland hat auch Arbeitskontakte und Konsultationen mit der NATO aufgenommen. Seine Haltung zur NATO-Osterweiterung ist jedoch weiterhin ablehnend. Rußland steht auch der internen Veränderung der NATO kritisch gegenüber, die seiner Ansicht nach eher zu einer politischen denn militärischen Organisation werden sollte.<sup>11</sup>

Abschnitt III der Grundakte legt 19 Bereiche für Konsultation und Zusammenarbeit im Rahmen des Ständigen Gemeinsamen Rates fest. Die NATO und Rußland verpflichteten sich, in politisch-militärischen Fragen "in Wien mit den anderen Vertragsstaaten zusammen(zu)arbeiten, um den KSE-Vertrag zur Verbesserung seiner Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit anzupassen, wobei das sich verändernde europäische Sicherheitsumfeld und die legitimen Sicherheitsinteressen aller OSZE-Teilnehmerstaaten zu berücksichti-

---

9 Ebenda, S. 451.

10 NATO-Generalsekretär Javier Solana informierte die Conference on European Security with an Enlarged NATO in Rom am 3. Oktober 1997 darüber, daß "sich die beiden Parteien bereits auf ein sehr ambitioniertes und detailliertes Arbeitsprogramm bis Ende des Jahres verständigt haben, das Themen für Konsultationen zwischen der NATO und Rußland, Themen praktischer Zusammenarbeit zwischen der NATO und Rußland und die Umsetzung der in der Grundakte erwähnten Strukturen umfaßt (...). Insgesamt wird der Ständige Gemeinsame Rat sechs Monate nach der Unterzeichnung der Grundakte dreimal auf Minister- und fünfmal auf Botschafterebene getagt haben." Keynote speech delivered by the NATO Secretary General to the Conference on European Security with an Enlarged NATO, Rome, 3 October 1997 (eigene Übersetzung). Nach dem zweiten Treffen des Ständigen Gemeinsamen NATO-Rußland-Rats auf Außenministerebene am 17. Dezember 1997 in Brüssel hielten die Minister "die positive Entwicklung der Beziehungen zwischen der NATO und Rußland und die substantielle Zunahme von Konsultation und Kooperation während der vergangenen Monate auf der Ebene der Außenminister, Verteidigungsminister, Generalstabschefs und Botschafter" fest, NATO Press Summary, 17 December 1997, in: <http://www.nato.int/docu/pr/pr97.htm> (eigene Übersetzung).

11 Vgl. Igor Sergejew, Wir sind keine Gegner, wir sind Partner, in: NATO Brief 1/1998, S. 15-18.

gen sind".<sup>12</sup> Die Grundakte ermutigte die anderen KSE-Vertragsstaaten, ihre Obergrenzen für Ausrüstungen und Streitkräfte im Anwendungsgebiet des Vertrages zu senken. Die NATO und Rußland verpflichteten sich, während der Verhandlungen hinsichtlich ihrer gegenwärtigen Dispositive und Fähigkeiten ihrer konventionellen Streitkräfte Zurückhaltung zu üben.<sup>13</sup>

Die Grundakte enthält weitere Empfehlungen, um dem Konzept der Inklusivität konkretere operative Bedeutung zu verleihen und Rußlands Widerstand und Ängste bezüglich der NATO-Erweiterung zu beseitigen. Ob das Abkommen die beiderseitigen Erwartungen erfüllen wird, hängt davon ab, wie es umgesetzt wird. Obwohl es Indizien dafür gab, daß beide Seiten bereits vor Unterzeichnung der Grundakte bestimmte Themen unterschiedlich interpretiert hatten - in erster Linie die Frage, ob der Prozeß der NATO-Erweiterung offen sei -, gibt es viele Anhaltspunkte dafür, daß sich Rußland mit der Tatsache abgefunden hat, daß einige oder alle der früheren nichtsojetischen Mitglieder der WVO der NATO beitreten könnten.

#### *Die NATO-Ukraine-Charta*

Schon bald nach der Unterzeichnung der NATO-Rußland-Grundakte wurde am 9. Juli 1997 in Madrid die Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der NATO und der Ukraine unterzeichnet.<sup>14</sup> Die Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der NATO und der Ukraine unterscheidet sich jedoch von derjenigen der Beziehungen zwischen der NATO und Rußland. Während Rußland das NATO-Rußland-Dokument als eine Art von "Eindämmung" des Bündnisses betrachtet, orientiert sich die NATO-Ukraine-Charta auf eine "Annäherung" der Ukraine in einem engeren Ver-

---

12 NATO-Rußland-Grundakte, a.a.O. (Anm. 8), S. 452 (Abschnitt IV). In diesem Zusammenhang erklärten Rußland und die NATO, daß sie sich einig sind in dem Ziel, "so rasch wie möglich ein Anpassungsübereinkommen zu schließen (...), und (...) als einen ersten Schritt auf diesem Weg gemeinsam mit den anderen KSE-Vertragsstaaten auf den möglichst baldigen Abschluß einer Rahmenvereinbarung hinwirken (werden), in der die Grundelemente eines angepaßten KSE-Vertrags im Einklang mit den Zielen und Prinzipien des Dokuments über Umfang und Parameter, das im Dezember 1996 in Lissabon verabschiedet wurde, enthalten sind". Ebenda.

13 Diese Verpflichtung war bereits zuvor in der Erklärung des Lissabonner OSZE-Gipfels 1996 enthalten, vgl. Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, Anlage: Von den Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa verabschiedetes Dokument über Umfang und Parameter des in Absatz 19 des Schlußdokuments der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags angeordneten Prozesses, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 478-483, hier S. 483.

14 Vgl. Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine vom 9. Juli 1997, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 64/1997, S. 771-774. Die Idee, daß die westlichen Länder in ihrem Sicherheitsdialog Rußland, die Ukraine und die baltischen Staaten gleich behandeln sollten, war auch Bestandteil der Schlußfolgerungen von: Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa. Bericht der Unabhängigen Arbeitsgruppe des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), herausgegeben im Oktober 1996, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 13), S. 545-562.

hältnis zum Bündnis.<sup>15</sup> Eine der indirekten Wirkungen der Charta besteht darin, daß die Ukraine bei der Suche nach einer konstruktiven Partnerschaft mit Rußland selbstbewußter geworden ist.

#### *Die NATO und die baltischen Staaten*

Für die NATO war die Osterweiterung - insbesondere die Aussicht, Estland, Lettland und Litauen aufzunehmen - weitaus umstrittener als die Aufnahme von Beziehungen zur Ukraine. Dies war vor allem wegen der Reaktion Rußlands der Fall. Andererseits wäre ein Beitritt der baltischen Staaten aus NATO-Gesamtsicht weniger strittig, wenn die skandinavischen nicht-paktgebundenen Staaten (Finnland und Schweden) beitreten würden.

Vor der Unterzeichnung der NATO-Rußland-Grundakte warnte Rußlands Außenminister Primakow, daß Rußland sein gesamtes Verhältnis zur NATO neu überdenken würde, falls die NATO den Beitritt einer der früheren Sowjetrepubliken (tatsächlich meinte er die baltischen Staaten) in Erwägung zöge.<sup>16</sup> 1997 veränderte sich die russische Position gegenüber den baltischen Staaten jedoch in wichtigen Aspekten. Als Reaktion auf die Umorientierung der Politik der baltischen Staaten in Richtung auf eine engere Westintegration verlegte sich Rußland auf politischen, diplomatischen und wirtschaftlichen Druck sowie eine aggressive Rhetorik und nutzte dabei den Umstand, daß die NATO keine Länder mit ungelösten Minderheitenproblemen bzw. ohne definitiv festgelegte Grenzen aufnehmen wird. Neben Wirtschaftsfragen wurden diese beiden Probleme zum wichtigsten Hebel Rußlands gegen die baltischen Staaten, auch auf multilateraler Ebene - im Europarat und in der OSZE ebenso wie im Sicherheitsdialog zwischen Rußland und anderen Ländern der Ostseeregion.<sup>17</sup>

1997 unternahm Rußland eine Reihe von Initiativen, die die diplomatischen Bemühungen der baltischen Staaten, in den Kreis der Kandidaten für eine NATO-Mitgliedschaft aufgenommen zu werden, blockieren sollten. Die wichtigsten davon waren die Vorschläge von Ministerpräsident Wiktor Tschernomyrdin von Anfang September sowie eine Reihe von Vorschlägen, die dem litauischen Präsidenten Algirdas Brazauskas während seines Besuchs in Moskau am 23. und 24. Oktober von Rußland vorgelegt wurden. Präsident Jelzin bot den baltischen Staaten einseitige russische Sicherheitsgarantien an,<sup>18</sup> die durch völkerrechtliche Regelungen verstärkt werden sollten.<sup>19</sup> In der Regel werden Garantien Staaten angeboten, die von

---

15 Vgl. Olga Alexandrova, Die Charta NATO-Ukraine: Euro-atlantische Einbindung Kyïvs, in: Außenpolitik 4/1997, S. 325-334.

16 Vgl. Nesavisimaja Gaseta vom 25. Mai 1997.

17 Vgl. Russia and the Baltic States, Executive Summary of the Report by the Council on Foreign and Defence Policy of Russia, Moskau 1997, S. 6-15.

18 Zum Text von Jelzins Angebot siehe Yeltsin offers unwanted security to the Baltics, in: Baltic Times, Vol. 2 (30. Oktober - 5. November 1997), S. 8.

19 Vgl. V. Shustov, The Russian attitude towards the security problem - measures to strengthen confidence and stability in the Baltic region, in: J.P. Kruzich/A. Fahraeus (Hrsg.), 2nd Annual Stockholm Conference on Baltic Sea Security and Cooperation: Towards an Inclusive Security Structure in the Baltic Sea Region, Stockholm 1997, S. 19.

dritten Staaten bedroht werden; in diesem Fall aber schlug Rußland Garantien vor, die Bedrohungen abschrecken sollten, die nach der Wahrnehmung der baltischen Staaten von Rußland selbst ausgehen. Darüber hinaus zeigte sich Rußland bereit, Frankreich, Deutschland, die USA und andere westliche Staaten in dieses Regime von Sicherheitsgarantien einzubeziehen. Schließlich zog es die Idee in Erwägung, einen regionalen Stabilitäts- und Sicherheitsraum im Ostseegebiet zu schaffen, der die skandinavischen Staaten einbeziehen sollte. Rußland schlug nahezu 30 spezifische regionale Maßnahmen in den Bereichen Sicherheit, Wirtschaft, humanitäre Fragen und Umwelt vor, die alle darauf abzielten, eine Art künftigen regionalen Stabilitäts- und Sicherheitspakt zu bilden.<sup>20</sup> Als Ausdruck der guten Absichten Rußlands unterzeichneten Litauen und Rußland während des Moskau-Besuchs von Brazauskas einen Vertrag über den Verlauf der gemeinsamen Grenze und über die Festlegung der Grenzen einer Sonderwirtschaftszone und des Kontinentalschelfs in der Ostsee.<sup>21</sup> Diese russischen Initiativen kamen in den drei baltischen Hauptstädten nicht sehr gut an; sie wurden als Versuch gewertet, die baltischen Staaten zu "singularisieren" und ihnen ein- oder mehrseitige Garantien aufzuzwingen, die es ihnen unmöglich machen würden, selbst langfristig in die westlichen Sicherheitsstrukturen integriert zu werden.<sup>22</sup>

Im Rahmen seiner diplomatischen Offensive gegenüber den nordeuropäischen Staaten skizzierte Präsident Jelzin während eines Besuchs in Schweden am 3. und 4. Dezember 1997 eine Reihe von Kooperationsvorschlägen und gab eine einseitige Erklärung ab, daß die Land- und Seestreitkräfte in Nordwestrußland binnen eines Jahres um 40 Prozent reduziert werden sollten. Diese Erklärung sollte jedoch im Zusammenhang sowohl mit den in der NATO-Rußland-Grundakte und im Rahmenabkommen über die Grundelemente für die Anpassung des KSE-Vertrags<sup>23</sup> bereits in Aussicht genommenen Streitkräftereduzierungen als auch mit der Reform der russischen Armee und einer entsprechenden Reduzierung von Mannschaftsstärken und Bewaffnung gesehen werden.<sup>24</sup> Gleichzeitig verband Rußland die Verbesserung seiner Beziehungen zu

---

20 Vgl. Baltic Times, a.a.O. (Anm. 18), und Shustov, a.a.O. (Anm. 19).

21 Das Grenzabkommen zwischen Litauen und Rußland wurde von den beiden Präsidenten am 24. Oktober 1997 in Moskau unterzeichnet. Es legt die südwestliche Grenze Litauens mit dem russischen Oblast Kaliningrad fest; vgl. Is Russia's Baltic policy changing?, in: Baltic Review, Vol. 13 (1997), S. 6. Mit den anderen beiden baltischen Staaten unterzeichnete Rußland keine Grenzabkommen.

22 In der höchst kritischen Rhetorik über die von Rußland vorgeschlagenen Garantien wurden die Erfahrungen des Molotow-Ribbentrop-Pakt in Erinnerung gerufen; die damals abgegebenen "Sicherheitsgarantien" führten schließlich 1940 zur Einverleibung dieser Staaten in die Sowjetunion.

23 Das Rahmenabkommen ist in einer Entscheidung der Gemeinsamen Beratungsgruppe vom Juli 1997 "Concerning Certain Basic Elements for Treaty Adaptation" niedergelegt.

24 Vgl. Konzeptzija Wojennoj Reformy Rossijskoj Federazij [Das Konzept der Militärreform der Russischen Föderation], ausgearbeitet vom Institute of World Economy and International Relations (MEMO) der Russischen Akademie der Wissenschaften (Moskau 1997), veröffentlicht als Anhang in: Jeschegodnik SIPRI 1997: Wooruschenija, Rasoruschenije i Meschdunarodnaja Besopasnost [SIPRI-Jahrbuch 1997: Rüstung, A brüstung und internationale Sicherheit], Moskau 1997, S. 445-476.

Estland und Lettland - einschließlich des Abschlusses von Grenzverträgen und der Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit - damit, daß diese Länder auf seine Forderungen bezüglich des Status der dortigen russischsprachigen Bevölkerung eingingen. Ein solches Junktim wurde sowohl von den direkt betroffenen Staaten als auch von jenen zurückgewiesen, mit denen Rußland in der Ostseeregion einen Dialog über Sicherheitsfragen führt.

Zwar wird eine konstruktive russische Beteiligung in der Ostseeregion als positive Entwicklung gesehen, doch gibt es aus Sicht der skandinavischen Staaten im neuen Europa weder den Raum oder die Notwendigkeit für besondere regionale Sicherheitspakete noch irgendeinen Grund, die baltische Sicherheit getrennt von der des restlichen Europa zu behandeln.<sup>25</sup>

#### *Die Partnerschaftscharta zwischen den USA und den baltischen Staaten*

Die Bereitschaft Rußlands, mit der NATO und den USA Gespräche über die baltische Sicherheit aufzunehmen, stellte ein neues Element in seiner Position gegenüber den baltischen Staaten dar. Die baltischen Staaten, die in die westlichen Sicherheitsstrukturen aufgenommen werden wollen, haben ihrerseits einen intensiven Dialog mit den Vereinigten Staaten begonnen. Dieser führte am 16. Januar 1998 zur Unterzeichnung einer Partnerschaftscharta durch den US-amerikanischen und die drei baltischen Präsidenten.<sup>26</sup> Die Glaubwürdigkeit der US-Position gegenüber den baltischen Staaten rührt von der Tatsache her, daß die USA die gewaltsame Einverleibung der drei Republiken in die Sowjetunion niemals anerkannt haben, "sondern vielmehr ihre Eigenstaatlichkeit bis zu ihrer Unabhängigkeit als unterbrochen betrachtet haben".<sup>27</sup> Die baltischen Staaten wollten mit der Unterzeichnung der Charta eine formale Verpflichtung der USA erreichen, daß sie irgendwann zum NATO-Beitritt eingeladen werden; die Charta enthält jedoch nur eine allgemeine Prinzipienklärung, daß Sicherheitsinstitutionen "allen europäischen Demokratien offenstehen sollten".<sup>28</sup> Die USA wiederholten in sorgfältig gewählten Worten ihren

---

25 Zu den Erklärungen der schwedischen, finnischen und dänischen Außenminister vgl. z.B. Finland: Nordic ministers on Russian Baltic security initiative, in: Foreign Broadcast Information Service, Daily Report - West Europe (FBIS-WEU), FBIS-WEU-97-317, 13. November 1997. Zur schwedischen Position vgl. auch Presentation by Swedish Minister for Foreign Affairs Lena Hjelm-Wallén at the Central Defence and Society Federation National Conference, Sälen, Sweden, 19. Januar 1998; sowie Utrikesdeklarationen 1998 [Schwedische Stellungnahme zur Außenpolitik 1998], 11. Februar 1998, in: <http://www.ud.se/utrpolit/utrdekla/utrdek98.htm> (Version vom 27. März 1998).

26 Vgl. Partnerschaftscharta zwischen den Vereinigten Staaten und der Republik Estland, der Republik Lettland und der Republik Litauen, unterzeichnet am 16. Januar 1998 in Washington, in: Internationale Politik 2/1998, S. 125-130.

27 Ebenda, Präambel, S. 126.

28 Ebenda, S. 127.

Standpunkt, "daß Partner der NATO Mitglieder werden können, wenn jeder Anwärter sich als in der Lage und willens erweist, die Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen der Mitgliedschaft zu erfüllen, und wenn die NATO entscheidet, daß die Einbeziehung dieser Nationen der europäischen Stabilität und den strategischen Interessen des Bündnisses dient".<sup>29</sup> Die Partnerschaftscharta zwischen den USA und den baltischen Staaten bekräftigte damit die "Politik der offenen Tür" der NATO, enthält jedoch keinerlei bindende Verpflichtungen seitens der USA bezüglich der Aufnahme der baltischen Staaten in das Atlantische Bündnis.

Die USA und die baltischen Staaten unterstrichen in diesem Zusammenhang ihr Interesse an der demokratischen und stabilen Entwicklung Rußlands und brachten ihre Unterstützung für verstärkte Beziehungen zwischen der NATO und Rußland "als ein Kernelement ihrer gemeinsamen Vision von einem neuen und friedlichen Europa"<sup>30</sup> zum Ausdruck. Die USA ließen gegenüber ihren baltischen Partnern keinen Zweifel daran, daß Rußland aus ihrer Sicht einen entscheidenden Platz in Europa einnimmt. 1997 zeigte sich, daß die USA ebenso wie die NATO den Beziehungen zu Rußland zentrale Bedeutung beimessen und die Sicherheit von Rußlands Nachbarn an seiner westlichen Grenze als in hohem Maße von den Beziehungen zwischen der NATO und Rußland abhängig behandeln.

#### *Der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat*

Im Laufe des Jahres 1997 unternahm die NATO weitere Schritte, um die Länder des ehemaligen Ostblocks in eine verstärkte Sicherheitspartnerschaft einzubeziehen. Mit dem Ziel, die positiven Erfahrungen mit dem Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR) und mit PfP zu bündeln, schlug die Ministertagung des Nordatlantikrats am 29. Mai in Sintra (Portugal) vor, die NAKR- und PfP-Partner sollten auf ihrem Treffen am folgenden Tag den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) gründen. Der EAPR soll "den übergreifenden Rahmen für Konsultationen zwischen seinen Mitgliedern über ein breites Spektrum politischer und sicherheitsrelevanter Fragen bieten. Die PfP wird in ihrer erweiterten Form innerhalb dieses flexiblen Rahmens ein klar erkennbares Element darstellen. Ihre grundlegenden Bestandteile werden erhalten bleiben."<sup>31</sup> Das Grundlagendokument des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates wurde am 30. Mai 1997 angenommen, am selben Tag fand die Gründungssitzung des EAPR statt. Aufgrund dieses Beschlusses wurde der NAKR aufgelöst und sein Mandat dem EAPR übertragen. Die Grundprinzipien des NAKR und der PfP gelten

---

29 Ebenda, S. 128.

30 Ebenda.

31 Zusammenfassung des Vorsitzenden der Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrates und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates am 30. Mai 1997 in Sintra/Portugal, Anhang: Grundlagendokument des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates, in: Internationale Politik 9/1997, S. 96-100, hier S. 98.

für den EAPR fort: *Inklusivität* in dem Sinne, daß die Möglichkeiten zu politischen Konsultationen und politischer Kooperation allen NATO-Verbündeten und -Partnern gleichermaßen offenstehen; und *Selbstdifferenzierung* in dem Sinne, daß die Partner über die Ebene und die Bereiche ihrer Zusammenarbeit mit der NATO selbst entscheiden können.

#### *Die Erklärung von Madrid*

Auf dem NATO-Gipfeltreffen am 8. und 9. Juli 1997 wurde die Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit angenommen.<sup>32</sup> Sie enthält zwei wesentliche Beschlüsse. Erstens luden die Staats- und Regierungschefs der NATO-Länder Polen, die Tschechische Republik und Ungarn ein, Aufnahmeverhandlungen mit dem Ziel des Beitritts zum Atlantischen Bündnis im Jahre 1999 aufzunehmen (Abschnitt 6); die NATO sagte ebenfalls zu, auf ihrem nächsten Gipfeltreffen 1999 den Erweiterungsprozeß zu überprüfen, wobei in diesem Zusammenhang Rumänien und Slowenien als mögliche neue Kandidaten für die Mitgliedschaft genannt wurden (Abschnitt 8).<sup>33</sup> Zweitens wurden Substanz und Umfang der Partnerschaft mit Nicht-NATO-Staaten in Europa erweitert, insbesondere die Partnerschaft für den Frieden.

#### *Eine neue NATO in einem neuen Europa*

Die Aufnahme von drei mittel- und osteuropäischen Staaten in die NATO, die neuen Beziehungen der NATO zu Rußland und der Ukraine, ihre Zusammenarbeit und Partnerschaft mit denjenigen Staaten im Norden und Süden, die außerhalb des Bündnisses bleiben, und ihr Dialog mit den Partnern im Mittelmeerraum sind allesamt Faktoren, die die künftige Rolle der NATO in Europa bestimmen werden. Gleichzeitig läuft ein Prozeß interner Anpassung mit eigener politischer wie militärischer Dimension ab.

Bis jetzt haben zwölf europäische Länder Anträge auf Aufnahme in die NATO gestellt.<sup>34</sup> In anderen Staaten - insbesondere den traditionellen neutralen und nicht-paktgebundenen Ländern - finden öffentliche Debatten dar-

---

32 Vgl. Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 3).

33 Dies stellte eine Kompromißformel dar zwischen den französischen Bemühungen, Rumänien in die erste Runde neuer NATO-Mitglieder einzuschließen, und dem Vorschlag, Slowenien einzuladen, um die Landverbindung zwischen Ungarn und den anderen NATO-Verbündeten sicherzustellen.

34 Diese zwölf Länder sind: die drei eingeladenen Kandidaten (Polen, die Tschechische Republik und Ungarn), die Slowakei, die drei baltischen Staaten (Estland, Lettland und Litauen) und fünf Balkanstaaten (Albanien, Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Slowenien).

über statt, ob man sich um die NATO-Mitgliedschaft bewerben solle.<sup>35</sup> Auf der Brüsseler Ministertagung des Nordatlantikrats am 16. Dezember 1997 wurden identische Beitrittsprotokolle mit Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn unterzeichnet.<sup>36</sup> Auf dem Madrider Treffen wurde beschlossen, die Beitrittsländer während des Zeitraums bis zum Beitritt in NATO-Aktivitäten einzubeziehen, "um zu gewährleisten, daß sie optimal darauf vorbereitet sind, die Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen aus einer Mitgliedschaft in einem erweiterten Bündnis wahrzunehmen".<sup>37</sup> Die Teilnehmer versicherten auch, daß der Erweiterungsprozeß fortgesetzt werde.<sup>38</sup> Der offene Charakter der NATO wurde mit der Erklärung bekräftigt, daß kein demokratisches Land Europas, dessen Aufnahme die Ziele des Nordatlantik-Vertrags von 1949 erfüllen würde, von den Überlegungen ausgeschlossen werde.

Die Madrider Erklärung deutet an, daß die Hauptkandidaten für die zweite Phase der NATO-Erweiterung Rumänien, Slowenien und andere südosteuropäische Länder sind.<sup>39</sup> Das Madrider Treffen beschloß ebenfalls, den NATO-Rat anzuweisen, das Strategische Konzept des Bündnisses von 1991 zu überprüfen.<sup>40</sup> Das neue strategische Konzept wird 1998 ausgearbeitet mit dem Ziel, es beim nächsten NATO-Gipfeltreffen im April 1999 vorzulegen.

#### *Die zwei Erweiterungsprozesse: die NATO und die Europäische Union*

Charakter und Ziele der Erweiterung von EU und NATO sind ganz unterschiedlich. Beide Organisationen haben jedoch in der Periode nach dem Ende des Kalten Krieges infolge ihrer inneren Veränderungen und der

---

35 Obwohl der Außenminister Schwedens am 19. Januar 1998 feststellte, daß die offizielle schwedische Position unverändert bleibe ("Schwedens Politik der Nichtteilnahme an Militärbündnissen bleibt unverändert"; vgl. Anm. 25), nimmt der Führer der Konservativen Partei (Gemäßigte), Carl Bildt, eine abweichende Position ein. Vgl. Dagens Nyheter (Stockholm) vom 28. Januar 1998. Auch in Österreich gibt es eine offene Diskussion über den NATO-Beitritt, in geringerem Maße auch in Finnland. In all diesen Ländern speist sich die hauptsächlich von Sozialdemokraten vorgetragene Zurückhaltung gegenüber einem NATO-Beitritt eher aus psychologischen und historischen Motiven als aus einer Bewertung der neuen Lage in Europa.

36 Die drei Protokolle werden in Kraft treten, wenn jedes der Mitglieder des Nordatlantik-Vertrages der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika sein Einverständnis mitgeteilt hat; vgl. SIPRI Yearbook 1998, a.a.O. (Anm. 1), Appendix 5A, S. 181-182.

37 Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 6, S. 766.

38 Vgl. Ebenda, Abs. 8. Das Verständnis, daß die derzeitige Erweiterungsrunde lediglich den Beginn eines Prozesses darstellt, wurde von den NATO-Außenministern auf dem Treffen des Nordatlantikrats am 16. Dezember 1997 in Brüssel bekräftigt.

39 Mit Blick auf die Beitrittsaspiranten nahm das Madrider Gipfeltreffen "mit großem Interesse" die positiven Entwicklungen "in einer Reihe von südosteuropäischen Ländern, insbesondere Rumänien und Slowenien" zur Kenntnis. Symptomatisch ist, daß die Formel bezüglich der baltischen Staaten unterschiedlich ausfiel: "Gleichzeitig würdigen wir die Fortschritte in Richtung größerer Stabilität und Zusammenarbeit, die die Staaten in der baltischen Region, die auch Beitrittsaspiranten sind, erzielt haben." Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 8, S. 766.

40 Das Strategische Konzept des Bündnisses, verabschiedet von den am Treffen des Nordatlantikrats in Rom am 7. und 8. November 1991 teilnehmenden Staats- und Regierungschefs, abgedruckt in: Europa-Archiv, Folge 2/1992, S. D 52-D 64.

Erweiterung der Teilnahme eine neue Funktion für die Gestaltung europäischer Sicherheit übernommen. Die NATO ist - mit der PfP, dem EAPR und ihren bilateralen Sicherheitsvereinbarungen mit Rußland, der Ukraine und den baltischen Staaten - zu mehr als einem reinen Verteidigungsbündnis geworden: Sie ist heute das Gravitationszentrum bei der Suche nach einer neuen Sicherheitsordnung in Europa. Die EU steht vor der Herausforderung, im Rahmen der GASP neue Fähigkeiten zu schaffen und in enger Zusammenarbeit mit der WEU über rhetorische und deklaratorische Politik hinaus die Vision einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität mit Leben zu füllen.

Was die NATO betrifft, so ist der durch das neue Sicherheitsumfeld motivierte Beschluß zur Aufnahme neuer Mitglieder "in gewisser Weise anspruchsvoller, andererseits weniger komplex".<sup>41</sup> Obwohl die Entscheidungsprozesse beider Organisationen auf Konsens beruhen, ist die NATO sehr viel mehr von den Entscheidungen der großen Bündnismächte abhängig.

Die Beschlüsse zur NATO-Erweiterung sind Ausdruck bloßen politischen Willens, während die EU ihren neuen Mitgliedern abverlangt, weit komplexere Anpassungsprozesse zu durchlaufen. In der NATO werden die äußeren und inneren Anpassungen der Bündnisstruktur als komplementäre, sich wechselseitig verstärkende Prozesse aufgefaßt, während innerhalb der EU das Dilemma "Erweiterung versus Vertiefung" weiterhin von Spannungen und Widersprüchen geprägt bleibt.

Die NATO-Erweiterung berührt naturgemäß sowohl die Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten als auch die Interessen derjenigen Länder, die außerhalb des Bündnisses bleiben. Das war der gedankliche Hintergrund der Dokumente, welche die neuen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen der NATO und Rußland, der Ukraine und den baltischen Staaten definieren. Die Implikationen der EU-Erweiterung sind anderer Art und verlangen andere Lösungen. In historischer Perspektive werden beide Prozesse die Spaltung Europas überwinden und die Stabilität auf dem ganzen Kontinent erhöhen.<sup>42</sup> Es sollte beispielsweise ebenfalls angemerkt werden, daß Rußland, das in der Osterweiterung der NATO neue Bedrohungen sieht, keine Ängste bezüglich der EU-Erweiterung geäußert und sogar offiziell sein Interesse, diese zu fördern, erklärt hat.

Die Madrider Erklärung der NATO von 1997 hebt drei Aspekte institutioneller Zusammenarbeit hervor: enge Kooperation mit der WEU im Rahmen der Integration innerhalb der EU, die Herausbildung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität innerhalb der NATO sowie die Stär-

---

41 S. Serfaty, The logic of dual enlargement, Paper presented at the Conference in Rome on the Fifth Castelgandolfo Colloquium on Transatlantic Affairs, 3.-4. Oktober 1997 (eigene Übersetzung).

42 Die schwedische Außenministerin unterstrich die Bedeutung der EU-Mitgliedschaft "als Teil einer bewußten Anstrengung, Krieg zwischen europäischen Ländern auf dem gesamten Kontinent unvorstellbar zu machen." Presentation by Swedish Minister for Foreign Affairs Lena Hjelm-Wallén, a.a.O. (Anm. 25), (eigene Übersetzung).

kung der OSZE als Regionalorganisation und als "eines Hauptinstruments für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten".<sup>43</sup> Rolle und Stellenwert der OSZE haben in den vergangenen Jahren eine notwendige Entwicklung durchlaufen. Es lohnt sich, darüber nachzudenken, welche Funktion die Organisation heute ausfüllt und welche sie im Zusammenhang mit der Erweiterung von NATO und EU künftig ausfüllen sollte.

#### *Die OSZE: eine umfassende Sicherheitsorganisation*

Sowohl die NATO als auch die EU haben die OSZE als "umfassendste europaweite Sicherheitsorganisation"<sup>44</sup> beschrieben und ihr eine wesentliche Rolle bei der Sicherung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in Europa zugeordnet. Sie haben anerkannt, daß OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen eine Grundlage für die Entwicklung einer umfassenden und kooperativen europäischen Sicherheitsarchitektur darstellen.

Gleichzeitig jedoch wird die OSZE von vielen - Entscheidungsträgern wie Experten - als lose organisierte Schönwetter-Organisation betrachtet. Sie haben verschiedene Schwächen der Organisation festgestellt: das Fehlen starker Instrumente vergleichbar denen, die Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen vorsieht, ihren auf Konsens gegründeten Entscheidungsprozeß, ihren Mangel an Autorität (sie hat kein dem VN-Sicherheitsrat vergleichbares Organ); und das Mißverhältnis zwischen den vielen Erfolgen bei der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge einerseits und deren Behandlung in den Medien und der Information der breiteren Öffentlichkeit über die Organisation andererseits. Sie ist außerdem die "jüngste" europäische Sicherheitsinstitution, die ihre Aktivitäten hauptsächlich auf *Ad-hoc*-Basis ohne feste bürokratische Struktur verfolgt.

Die OSZE wird hauptsächlich mit der menschlichen Dimension von Sicherheit in Verbindung gebracht (Menschenrechte und die Themen des "3. Korbes" - menschliche Kontakte, Information, Kultur und Bildung), die in der Endphase des Kalten Krieges große Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und in den Medien erfuhr. Weniger informiert ist die Öffentlichkeit über die Rolle der OSZE beim Zustandekommen der Abkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen - die Wiener Dokumente von 1990, 1992 und 1994 - und über konventionelle Rüstung in Europa - der KSE-Vertrag von 1990 - bzw. bei der Überwachung von deren Umsetzung. Noch weniger bewußt sind der Öffentlichkeit die Aktivitäten der OSZE unter ihrem

---

43 Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit, Abs. 21, a.a.O. (Anm. 3), S. 769.

44 Ebenda.

neuen Mandat als einem der "Hauptinstrumente zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung".<sup>45</sup>

### *Aktivitäten der OSZE*

Im Jahre 1997 konzentrierten sich die Aktivitäten der OSZE auf Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge. Im Laufe des Jahres erhöhte sich die Zahl der Vor-Ort-Aktivitäten durch die Einsetzung der OSZE-Präsenz in Albanien, die als Reaktion auf die im Februar 1997 ausgebrochene ernste politische Krise eingerichtet wurde,<sup>46</sup> und der Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus. Die OSZE beobachtete die Wahlen in Bosnien und Herzegowina, Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und Tschetschenien (Rußland). Vor dem Hintergrund des Auslaufens des Mandats der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Ostslawonien, der Baranja und Westsirmien am 15. Januar 1998 hat die 1996 eingerichtete Kroatien-Mission zusätzlich an Bedeutung gewonnen.<sup>47</sup>

---

45 Budapest Document 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: Abs. 8, S. 441. Vgl. auch: Adam Daniel Rotfeld, Europe: the multilateral process, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 1995: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 1995, S. 265-301; ders., Europe: towards new security arrangements, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 1996: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 1996, S. 279-324; und: Von den Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa verabschiedetes Dokument über Umfang und Parameter des in Absatz 19 des Schlußdokuments der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags angeordneten Prozesses, in: Lissabonner Dokument 1996, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 13), S. 478-483. Zwei regelmäßig erscheinende Publikationen leisten eine systematische Übersicht und Bewertung von OSZE-Aktivitäten: Arie Bloed/Netherlands Helsinki Committee and International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.), Helsinki Monitor. Quarterly on Security and Cooperation in Europe, Utrecht; Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch, Baden-Baden (erscheint seit 1995 in deutsch, englisch und russisch).

46 Als Folge von Massenprotesten von Menschen, die ihre gesamten Ersparnisse bei betrügerischen Pyramidensystemen verloren hatten, und nach dem kompletten Verlust der Kontrolle über die Entwicklung seitens der Regierung brachen in Albanien im Januar 1997 Chaos und Krise aus. Tatsächlich zerbrach der Staat als Institution. Die größte Fluchtwelle von Albanern nach Italien seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zwang die internationalen Sicherheitsinstitutionen, Maßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta einzuleiten. Der VN-Sicherheitsrat sprach sich in seiner Resolution 1101 für den Vorschlag der OSZE aus, für drei Monate eine multinationale Schutztruppe zu stationieren, um für die Arbeit der EU- und OSZE-Unterstützungsmissionen und die humanitären Aktivitäten der VN sowie von NGOs in Albanien ein sicheres Umfeld zu schaffen. Unter italienischer Führung nahmen Streitkräfte aus Frankreich, Griechenland, Rumänien, Spanien und der Türkei an dieser Militäroperation teil. Vgl. auch: E. Foster, Intervention in Albania, in: Royal United Services Institute for Defence Studies/RUSI (Hrsg.), The New International Security Review 1998, London 1997, S. 208-216.

47 Nach Ansicht des OSZE-Generalsekretärs ist die Kroatien-Mission (in der Nachfolge der UNTAES) zusammen mit der Albanien-Mission die größte und effektivste Mission, die je unter OSZE-Ägide durchgeführt wurde; vgl. OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1997 über OSZE-Aktivitäten (1. November 1996 - 30. November 1997), in diesem Band, S. 488. Es sollte erwähnt werden, daß die VN beschlossen, mit Wirkung vom 16. Januar 1998 für die Dauer von bis zu neun Monaten eine Unterstützungsgruppe von 180 zivilen Polizeiobservatoren einzurichten, die die Arbeit der kroatischen Polizei in der Donauregion überwachen sollen; vgl. Resolution 1145 des VN-Sicherheitsrats vom 19. Dezember 1997.

Die Effektivität der OSZE-Missionen ergibt sich aus der praktischen Zusammenarbeit der Organisation mit den VN und dem Europarat. Nach Einschätzung des OSZE-Generalsekretärs war die Stärkung der Zusammenarbeit mit zwischenstaatlichen Gremien im Jahre 1997 bemerkenswert.<sup>48</sup>

#### *Die Missionen der OSZE*

1997 unterhielt die OSZE Langzeitmissionen in Skopje ("Spillover"-Überwachungsmission), Bosnien und Herzegowina (einschließlich einer gesonderten Mission in Sarajewo), Estland, Georgien, Kroatien, Lettland, Moldau, Tadschikistan und der Ukraine. Die anderen Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE umfaßten die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, Aktivitäten des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden im Konflikt um Berg-Karabach, mit dem sich die Minsker Gruppe befaßt, und die neuen Operationen in Albanien und Belarus.

Einer der Erfolge der OSZE im Jahre 1997 war der Friedensplan zur Lösung des Konflikts um Berg-Karabach zwischen Armenien und Aserbaidschan, der von der Minsker Gruppe mit starker Unterstützung von Seiten Frankreichs, Rußlands und der USA ausgearbeitet wurde. Der Plan löste jedoch in Armenien eine ernsthafte politische Krise aus und wurde nicht umgesetzt. In der Folge wurde der Präsident Armeniens Anfang Februar 1998 aus dem Amt entlassen. Der Plan sah eine weitgehende Autonomieregelung für die armenische Bevölkerung Berg-Karabachs (einschließlich einer unabhängigen Militärpolizei) bei gleichzeitiger Zugehörigkeit des Gebiets zu Aserbaidschan vor.<sup>49</sup>

#### *Die OSZE-Präsenz in Albanien*

Am 4. März 1997 ernannte der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der dänische Außenminister Niels Helveg Petersen, als Reaktion auf die Krise in Albanien den früheren österreichischen Bundeskanzler Franz Vranitzky zu seinem Persönlichen Vertreter. Am 27. März richtete der Ständige Rat, das zentrale beschlußfassende Organ der OSZE, die OSZE-Präsenz in Albanien ein, um Albanien bei der Demokratisierung, der Einrichtung unabhängiger Medien, dem Schutz der Menschenrechte und bei der Vorbereitung und Überwachung von Wahlen zu beraten und zu unterstützen. Die OSZE diente außerdem als Koordinierungsstelle für die Arbeit anderer internationaler Organisationen in Albanien. Die Büros der OSZE-Präsenz in Albanien arbeite-

---

48 Jahresbericht 1997 des OSZE-Generalsekretärs, a.a.O. (Anm. 47), S. 488.

49 Vgl. Iswestija vom 6. Februar 1998.

ten in enger Abstimmung mit zwischenstaatlichen Institutionen wie dem Europarat, der WEU (ihrem multinationalen Beirat für politische Maßnahmen) und der EU (ihrer Beratenden Mission für Zollfragen und der Überwachungsmission der Europäischen Gemeinschaft, ECMM).

Die Aktivitäten in Albanien waren aus verschiedenen Gründen effektiv: in erster Linie aufgrund der massiven politischen, militärischen und finanziellen Beteiligung Italiens und vier weiterer europäischer Staaten (Frankreich, Griechenland, Rumänien und Spanien), aber auch deswegen, weil drei internationale Organisationen (die OSZE, der Europarat und das Europäische Parlament) durch prominente, mit Autorität versehene Persönlichkeiten vertreten waren.<sup>50</sup> Im Oktober 1997 wurden zusätzlich zum Hauptbüro der OSZE-Präsenz in Tirana zwei Außenstellen eröffnet. Sie sind in den Bereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung und Bürgerrechte, Wahlhilfe, Überwachung der Medien und institutioneller Aufbau tätig. Das von der OSZE gesponserte Verwaltungszentrum zur Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und Mitwirkung der Öffentlichkeit koordiniert die in- und ausländische Hilfe und die Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs.

### *Die Mission in Kroatien*

Das Mandat der Kroatien-Mission sah vor, die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen anhand einzelner Fälle durch die eingehende Prüfung der bestehenden Eigentumsgesetze zu überwachen.<sup>51</sup> In Zusammenarbeit mit dem Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE nahm die Mission an der Überwachung der Wahlen zur zweiten Kammer des kroatischen Parlaments im April 1997 und der Präsidentschaftswahlen im Juni 1997 teil. Der Sonderkoordinator für die OSZE-Beobachtermission, US-Senator Paul Simon, erklärte, die Wahlen seien "frei, jedoch nicht fair" gewesen - die Kandidaten hätten sich zwar ungehindert äußern können, der Prozeß im Vorfeld der Wahlen habe jedoch fundamentale Mängel aufgewiesen.<sup>52</sup> Angesichts der unmittelbar bevorstehenden Beendigung von UNTAES ermächtigte der Ständige Rat die OSZE-Mission, ihren Personalbestand schrittweise auf bis zu 250 internationale Mitarbeiter aufzu-

---

50 Zusätzlich zu der Schlüsselrolle von Vranitzky war eine Gruppe internationaler Wahlbeobachter in Albanien tätig, die unter der Leitung von Catherine Lalumière, der früheren Generalsekretärin des Europarats und Mitglied des Europäischen Parlaments, stand, die als OSZE-Sonderkoordinatorin wirkte. Lord Russell-Johnston, Vorsitzender der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, und Javier Rupérez, Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, nahmen ebenfalls teil. Vgl. auch: Vranitzky bids farewell to Albania, in: OSCE Newsletter 10/1997, S. 1-2.

51 Diese Tätigkeit führte zu einem detaillierten Hintergrundbericht über den "Schutz der Eigentumsrechte in der Republik Kroatien", vgl. Jahresbericht 1997 des OSZE-Generalsekretärs, a.a.O. (Anm. 47), S. 502.

52 Vgl. ebenda, S. 503.

stocken.<sup>53</sup> Die Mission wurde 1997 ebenfalls beauftragt, bei der Ausarbeitung kroatischer Gesetze, der Überwachung der Umsetzung von Übereinkünften über die Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen und beim Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten mitzuarbeiten. Bei diesen Tätigkeiten arbeitete die Mission mit der ECMM und vielen anderen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zusammen.

#### *Die Mission in Belgrad*

Aufgrund der Proteste und Spannungen im Gefolge des Beschlusses der jugoslawischen Behörden, die Ergebnisse der Kommunalwahlen vom November 1996 zu annullieren, war die OSZE verpflichtet, die Fakten zu erheben. Am 17. Dezember 1996 ernannte der Amtierende Vorsitzende den früheren spanischen Ministerpräsidenten Felipe González zu seinem Persönlichen Vertreter mit dem Mandat, die Lage zu untersuchen und sowohl Jugoslawien (Serbien und Montenegro) als auch der OSZE einen Bericht vorzulegen, was er nach ausführlichen Gesprächen mit Regierungsbeamten, Oppositionsführern und Medienvertretern tat. Seiner Ansicht nach gaben die Wahlen den Willen der Mehrheit der Bürger wieder, und die Behörden müßten ihr Ergebnis anerkennen und respektieren; am 4. Februar 1997 erklärten sich die jugoslawischen Behörden bereit, die Ergebnisse anzuerkennen. Der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden kam darüber hinaus zu dem Schluß, daß das gegenwärtige Wahlsystem möglichst rasch verbessert und Maßnahmen in Richtung einer demokratischen Reform eingeleitet werden sollten.<sup>54</sup>

#### *Andere OSZE-Aktivitäten*

Weitere OSZE-Aktivitäten im Jahr 1997 umfaßten die Unterstützung bei der Umsetzung der russisch-estnischen und russisch-lettischen Abkommen über pensionierte Militärangehörige und bei der Förderung demokratischer Institutionen in Belarus. Am 18. September 1997 beschloß der Ständige Rat, eine Beratungs- und Überwachungsgruppe in Minsk einzurichten.

Wie in den vergangenen Jahren lobten die OSZE-Teilnehmerstaaten die Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE in Estland, Georgien, Griechenland, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Mazedonien, Rumänien, der Slowakei, Ungarn und der Ukraine.<sup>55</sup> Der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für den Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien), der frühere niederländische

---

53 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 121, 26. Juni 1997, Beschluß 176. Das Hauptquartier in Zagreb wird durch Koordinierungszentren in Vukovar, Knin, Sisak und Daruvar sowie durch Außenstellen an 16 weiteren Standorten unterstützt.

54 Vgl. Jahresbericht 1997 des OSZE-Generalsekretärs, a.a.O. (Anm. 47), S. 507-508.

55 Vgl. ebenda, S. 509-517; sowie OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, 12-28 November 1997, Report of Max van der Stoep, OSCE High Commissioner on National Minorities, Warsaw, 12 November 1997.

Außenminister Max van der Stoep, wurde ermächtigt, nach Möglichkeiten zu suchen, die Spannungen im Kosovo zu vermindern; die jugoslawische Regierung verknüpfte die Neuaufnahme der Tätigkeit der Missionen für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina weiterhin mit Jugoslawiens Teilnahme an der OSZE.<sup>56</sup> Bemerkenswert ist, daß das Kosovo-Problem die gängige Meinung in Frage stellt, Frühwarnung sei für die Konfliktverhütung von zentraler Bedeutung. Sie ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für Aktionen, die auf die Verhütung von Konflikten abzielen. Die internationale Gemeinschaft besitzt jedoch keine angemessenen Instrumente, die verhindern, daß Spannungen zu Konflikten eskalieren.

1997 befaßte sich die OSZE mit maßgeblichen Aktivitäten in Zentralasien. Besonders wichtig ist dabei, daß sie zu den Mitunterzeichnern des Allgemeinen Abkommens über die Herbeiführung von Frieden und nationaler Eintracht in Tadschikistan vom 27. Juni 1997 gehört.<sup>57</sup> Das BDIMR verstärkte seine Beteiligung an der Förderung von demokratischen Institutionen und Menschenrechten in Zentralasien. Obwohl das BDIMR hauptsächlich vor Ort tätig war,<sup>58</sup> zielten einige Aktivitäten auch auf die Integration der neuen OSZE-Teilnehmerstaaten ab.

Im Verlauf des Jahres kam es zu einer qualitativen Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE, den VN und dem Europarat.<sup>59</sup> An jährlichen trilateralen Treffen auf hoher Ebene in Genf - im Jahr 1997 am 24. Januar - nahmen auch Vertreter der Internationalen Organisation für Migration und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz teil. Zusammenarbeit vor Ort zwischen der OSZE und den VN entwickelte sich in Georgien, Moldau und Tadschikistan.<sup>60</sup> Die Arbeitstreffen der Vorsitzenden und Generalsekretäre der OSZE und des Europarats am 4. Februar 1997 in Oslo und von Experten am 10. März in Straßburg ebneten

---

56 Die Teilnahme Jugoslawiens (Serbien und Montenegro) an der OSZE ist seit 1992 suspendiert.

57 Die OSZE-Mission in Tadschikistan war auch Unterzeichner des Protokolls über die Garantien zur Umsetzung des Allgemeinen Abkommens, das im Mai 1997 in Teheran unterzeichnet wurde. Die Mission unterstützte darüber hinaus die im September 1997 eingerichtete Kommission für nationale Aussöhnung.

58 Vgl. Jahresbericht 1997 des OSZE-Generalsekretärs, a.a.O. (Anm. 47), S. 527-528. Im Verlaufe des Jahres 1997 wurden Wahlen überwacht in Kroatien (13. April), Bulgarien (19. April), Kroatien (15. Juni), Albanien (29. Juni bis 6. Juli), Bosnien und Herzegowina (13.-14. September), Serbien (21. September bis 5. Oktober) Montenegro (5.-19. Oktober), der Republika Srpska (22.-23. November) und Serbien (7. Dezember).

59 Für eine detaillierte Übersicht über alle derartigen Kooperationsformen siehe: The OSCE in the web of interlocking institutions, PC/SM/7/97, Vienna, 19 September 1997, sowie: OSCE Secretariat, Reports from the OSCE Seminar on Co-operation among International Organizations and Institutions: Experience in Bosnia and Herzegovina, Portoroz, Slovenia, 29-30 September 1997, Consolidated Summary, Wien 1997.

60 Die 52. Sitzung der Generalversammlung der VN nahm am 16. Januar 1998 in New York die Resolution A/RES/52/22 über die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der OSZE an.

den Weg für die enge Zusammenarbeit dieser Organisationen in Albanien, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Kroatien sowie im Kaukasus.

### *Die europäische Sicherheitscharta*

Das Budapester OSZE-Gipfeltreffen faßte 1994 Beschlüsse über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa für das 21. Jahrhundert, die zur Annahme von Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit auf dem Kopenhagener Treffen der OSZE-Außenminister am 19. Dezember 1997 führten.<sup>61</sup> Der Ministerrat verwies auf zwei Dokumente: auf die Gipfelerklärung von Helsinki 1992, wonach die "KSZE (...) ein Forum (ist ...), das der Gestaltung des neuen Europa Richtung und Impulse gibt",<sup>62</sup> und auf die Budapester Gipfelerklärung von 1994, die feststellt, daß die primären neuen Aufgaben der OSZE Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sind.<sup>63</sup> Zusätzlich sprach die Lissabonner Erklärung von 1996 über ein Sicherheitsmodell<sup>64</sup> der OSZE eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität zu.

Die Minister bekräftigten die Bedeutung der Grundlagendokumente des in Helsinki eingeleiteten Prozesses (die Schlußakte von 1975 und die Charta von Paris von 1990) und beschlossen, ein Charta-Dokument über europäische Sicherheit als "ausführliches und substantielles" neues OSZE-Dokument zu entwickeln. Die Charta soll "politisch bindend sein und eine Weiterentwicklung der Standards und Praktiken der OSZE-Teilnehmerstaaten darstellen".<sup>65</sup> Indem sie auf die Risiken und Herausforderungen für die europäische Sicherheit im kommenden Jahrhundert eingeht, soll sie zu einem "gemeinsamen Sicherheitsraum innerhalb des OSZE-Gebiets"<sup>66</sup> beitragen. Die OSZE sollte in der Lage sein, dieses Ziel durch eine gestärkte Organisation zu erreichen, die mit anderen zuständigen Organisationen auf gleichberechtigter Basis eine gegenseitig unterstützende Zusammenarbeit eingeht. Dies sollte die Integrationsprozesse im gesamten OSZE-Gebiet ergänzen und die Achtung gemeinsamer Werte sowie die Umsetzung von Verpflichtungen fördern. Die Charta über europäische Sicherheit soll den Konsens als Grundlage für die

---

61 Vgl. Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, in diesem Band, S. 465-481, hier S. 473-478.

62 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.

63 Vgl. Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, a.a.O. (Anm. 45), S. 441.

64 Vgl. Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Lissabonner Dokument 1996, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 13), S. 461-465.

65 Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, a.a.O. (Anm. 61), Abs. 3 und 4, S. 474-475.

66 Ebenda, Abs. 4, S. 474-475.

Beschlußfassung in der OSZE weiter beibehalten. Flexibilität und die Fähigkeit, rasch auf ein politisches Umfeld im Wandel zu reagieren, werden als die wichtigste Eigenschaft und der größte Vorzug der OSZE im Vergleich zu anderen europäischen Sicherheitsinstitutionen gesehen.

Der Ministerrat legte einen Katalog von zehn Maßnahmen vor, mit deren Hilfe diese Vision in die Realität umgesetzt werden sollte. Leider enthält dieser wie viele frühere OSZE-Dokumente eher eine Ansammlung frommer Wünsche als die operativen Mittel, mit denen die OSZE zu einer wirksamen europäischen Sicherheitsorganisation gemacht werden kann. Das Paradoxon besteht darin, daß dasjenige Element, das die Autorität der OSZE ausmacht, nach Meinung vieler Fachleute gleichzeitig seine Schwäche ist - ihre Konsensbeschlüsse. Während die konsensuelle Beschlußfassung auf dem demokratischen Prinzip der Achtung der Gleichheit der Staaten beruht, versagt oder lähmt sie in Krisensituationen. Der umfassende Charakter der Organisation, der nahezu alle Aspekte zwischenstaatlicher Sicherheit - politische, wirtschaftliche, rechtliche, militärische, zivilisatorische und die Aspekte der menschlichen Dimension - beinhaltet, erlaubt die Suche nach umfassenden Lösungen. Dies ist wichtig für Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorgeaktivitäten, aber nicht eben hilfreich, wenn es darum geht, im Rahmen innovativer Lösungsansätze begrenzte Ressourcen auf systematische Aktivitäten zu konzentrieren. *Ad-hoc*-Maßnahmen erleichtern oftmals Flexibilität, Improvisation und neuartige Lösungen, sie legen aber auch die organisatorischen Strukturschwächen und den Mangel an Ressourcen bloß.

Im Jahre 1997 zeigte die OSZE neue Wege zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf: enge Zusammenarbeit mit anderen europäischen Sicherheitsstrukturen einschließlich von Bemühungen um institutionalisierte Zusammenarbeit,<sup>67</sup> wirksamere Frühwarnsysteme und Konfliktverhütungsaktivitäten (die alle OSZE-Gremien, z.B. das Konfliktverhütungszentrum, den HKNM und das BDIMR, einbeziehen), die periodische Überprüfung und Bewertung der Umsetzung der Beschlüsse des Ständigen Rats und die direkte Einbeziehung hochrangiger Persönlichkeiten in operative Vor-Ort-Aktivitäten.<sup>68</sup>

### *Die Agenda der Zukunft*

Wenn man darüber nachdenkt, was getan werden muß, um die Effektivität der Reaktionen der OSZE auf die Risiken und Herausforderungen des kom-

---

67 In diesem Zusammenhang könnte man sich statt getrennter Gipfeltreffen jeder Organisation gemeinsame Gipfel der OSZE und des Europarats im Zweijahresrhythmus vorstellen, da dies ihrer Beschlußfassung mehr Koordination und Wirtschaftlichkeit verleihen könnte.

68 Vgl. auch die Ansprache des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des polnischen Außenministers Bronislaw Geremek, vor dem Ständigen Rat, Wien, 15. Januar 1998, CIO.Gal/98.

menden Jahrhunderts zu erhöhen, muß man fragen: Ist das derzeitige Mandat der OSZE angemessen und durchführbar, und wenn ja, in welchem Umfang? Jede Agenda spricht in aller Regel die Fragen an, *was, wo, wann, von wem und für wen* geschehen soll (in der Zeit des Kalten Krieges lautete die Kernfrage *gegen wen*). Wenn sie einmal erfolgreich umgesetzt ist, eröffnet die Agenda neue Herausforderungen: *Was soll als nächstes* geschehen und *mit welchem Ziel*? In der Endphase des Kalten Krieges waren die wichtigsten, wenn auch nicht die einzigen Aufgaben des Helsinki-Prozesses die folgenden:

- (a) die Förderung von friedlichem, demokratischem innerstaatlichem Wandel in Osteuropa und
- (b) die Entwicklung internationaler Instrumente zur Bearbeitung von denjenigen Problemen, die ausschließlich den inneren Angelegenheiten von Staaten zugerechnet wurden (dies betraf insbesondere Menschenrechte und den gesamten Bereich der Themen, die als menschliche Dimension des Helsinki-Prozesses bezeichnet werden).<sup>69</sup> Gleichzeitig förderte der Erfolg der KSZE die Umwandlung der Konferenz in eine Organisation.

Paradoxerweise waren es gerade die institutionellen und organisatorischen Schwächen der neuen Organisation, die zu Beginn der neunziger Jahre ihre Attraktivität ausmachten. Dies war deshalb so, weil sich die OSZE durch die folgenden Punkte von anderen multilateralen Strukturen in Europa unterscheidet:

- (a) Sie hat die größte territoriale Ausdehnung und deckt alle europäischen Staaten, Nordamerika und Zentralasien ab ("von Vancouver bis Wladiwostok").
- (b) Sie hat das breiteste Aufgabenspektrum (die umfassendste Agenda), das praktisch alle Dimensionen zwischenstaatlicher Beziehungen einbezieht: politisches und wirtschaftliches Leben, die menschliche Dimension und militärische Aspekte der Sicherheit, Kultur, Information, Bildung, Gesetzgebung usw.
- (c) Sie ist die flexibelste Institution und hat dank ihrer schwach ausgebildeten bürokratischen Strukturen die Fähigkeit gezeigt, sich rasch an sich verändernde Bedürfnisse anzupassen und *ad hoc* zu handeln.
- (d) Sie ist die preiswerteste multilaterale Organisation - ihre Ausgaben sind beträchtlich niedriger als die anderer Institutionen.

---

69 Vgl dazu ausführlicher: Klaus Törnudd, The OSCE responses to post-cold war risks and challenges: Institutional and operational responses, Paper for the OSCE Cluster of Competence, Geneva, 23 March 1998.

Diese und andere Vorteile der OSZE haben die öffentliche Meinung nicht beeinflussen können, die die OSZE weiterhin als eine wenig wirkungsvolle Organisation wahrnimmt. Übertrieben hohe Erwartungen und Hoffnungen der neuen Staaten gegenüber der OSZE (für sie ist die OSZE die einzige wirkliche regionale Sicherheitsstruktur, da die GUS praktisch tot ist) führen zunehmend zu Frustration und Enttäuschung. Diese Situation verlangt nach Abhilfe, wenn die OSZE "eine essentielle Rolle zur Gewährleistung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in Europa"<sup>70</sup> spielen soll.

Die neue Agenda aller multilateralen Sicherheitsstrukturen in Europa, einschließlich der OSZE, sollte sich mit drei Fragen auseinandersetzen:

1. Wie kann der institutionelle Entscheidungsprozeß verbessert werden?
2. Was muß getan werden, um die vorhandenen Werkzeuge und Mechanismen der OSZE zur Zusammenarbeit mit anderen europäischen und globalen Organisationen wirksamer zu machen?
3. Wie kann der Implementierungsprozeß erleichtert werden?

Es ist bemerkenswert, daß in der Praxis der OSZE ein pragmatischer Ansatz vorherrscht. Andererseits gibt es bisher keine vernünftige Antwort auf die Frage, warum solch anspruchsvolle Lösungen wie z.B. das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren (unterzeichnet in Stockholm im Dezember 1992), das innerhalb der KSZE nach dem klassischen Modell der friedlichen Streitbeilegung ausgearbeitet wurde, keine angemessene Rolle spielen.

Untersucht man einerseits die Lösungen, die die Wirksamkeit der OSZE im Kontext des neuen europäischen Sicherheitsumfelds erhöhen könnten, und andererseits die Erwartungen, die oft an die Organisation gerichtet werden, muß man sich auf die drei Fragen der OSZE-Agenda konzentrieren.

#### *A. Beschlußfassung*

Nach verbreiteter Auffassung bestehen die wichtigsten Schwächen des OSZE-Entscheidungsprozesses darin, daß

- der Konsens die Grundlage aller Beschlüsse darstellt,
- es notwendig ist, wegen des breiten Teilnehmerkreises der Organisation die Interessen zu vieler Teilnehmer in Einklang zu bringen,
- ein effektives Gremium zur operativen Beschlußfassung fehlt.

---

70 Kommuniké der Ministertagung des Nordatlantikrates am 28. Mai 1998 in Luxemburg, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 41/1998, S. 544.

In der Praxis sieht die Realität ganz anders aus. Viele OSZE-Gremien, einschließlich des Amtierenden Vorsitzenden und seiner Persönlichen Vertreter, des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten, des BDIMR und einiger anderer Institutionen, besitzen ein breites Kompetenzspektrum. Sie sind in ihren Handlungen nicht durch die Konsensregel eingeschränkt. Es ist zwar richtig, daß ihre Mandate im Konsens verabschiedet werden müssen, dies ist jedoch eher ein Vorzug als ein Nachteil des Entscheidungsprozesses, da bestimmte Aktionen durch alle Teilnehmerstaaten der Organisation politisch legitimiert sind. Tatsächlich nutzen die Teilnehmerstaaten ihr Vetorecht wohlüberlegt.<sup>71</sup> Zudem fühlen sie sich dank der Konsensregel an die Beschlüsse gebunden und für sie verantwortlich.<sup>72</sup> Bei Teilnehmerstaaten, die in bilateralen Konflikten (wie Armenien-Aserbaidschan) oder bilateralen Streitigkeiten (Rußland-Lettland) Partei sind, kann eine Obstruktionspolitik jedoch nicht ausgeschlossen werden. In bestimmten Fällen kann das "Konsens-minus-eins"-Verfahren angewandt werden (wie das im Falle Jugoslawiens geschehen ist). Um die Wirksamkeit der OSZE zu erhöhen, sollte ein kooperativer Ansatz einer formalistischen Herangehensweise vorgezogen werden. Politisch wichtige OSZE-Beschlüsse sollten von der Philosophie der Kooperation und *Inklusivität* erfüllt sein und nicht von jener der Konfrontation und *Exklusivität*. (Steht man vor dem Dilemma, was mit einem Staat geschehen soll, der grob und fortgesetzt OSZE-Normen und -Prinzipien verletzt, sollten Schritte wie die Suspendierung Jugoslawiens nur in Extremfällen eingeleitet werden).<sup>73</sup> Politisch verbindliche Beschlüsse werden in der Regel - und so sollte es auch künftig bleiben - auf Gipfeltreffen, vom Ministerrat und vom Ständigen Rat im Konsens gefaßt. Operative Entscheidungen fallen in die Verantwortung des Amtierenden Vorsitzenden, der sie in ständigem Kontakt mit den Teilnehmerstaaten trifft. Er kann auch einen Teil seiner Kompetenzen an seine Persönlichen Vertreter delegieren. Die Rollen des Generalsekretärs und der Leiter anderer OSZE-Institutionen (des BDIMR, der Missionen etc.) haben ausführenden Charakter, und dies sollte so bleiben.

Für alle internationalen, und damit auch regionalen Sicherheitsstrukturen ist jedoch die Existenz eines Gremiums wie des VN-Sicherheitsrates von zentraler Bedeutung. In der OSZE könnte die bestehende Kontaktgruppe nach einigen Veränderungen eine solche Funktion wahrnehmen. Zur Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton ins Leben gerufen, ist sie zu einer neuen bedeutenden Institution mit Kompetenzen geworden, die über ihr ursprüngliches Mandat hinausgehen (und sich z.B. auf den aktuellen Kosovo-

---

71 Vgl. Piotr Switalski, *The OSCE in the European security system: chances and limits*, Warschau 1997, S. 34-46.

72 Fälle von Mißbrauch der Konsensregel, wie etwa durch Malta in den siebziger und achtziger Jahren und durch Liechtenstein zu Beginn der neunziger Jahre, können als anekdotische Beispiele der Vergangenheit betrachtet werden.

73 Ein anderer Fall, in dem die OSZE sich entschieden hat, nicht zu einem derart drastischen Mittel zu greifen, ist Belarus.

Konflikt erstrecken). Um den demokratischen Charakter der Beschlußfassung aufrechtzuerhalten, lohnt die Überlegung, der Kontaktgruppe den Status eines europäischen Sicherheitsrates (oder Exekutivrates oder eines Lenkungsausschusses) *sui generis* zu verleihen. Dabei besteht eine wichtige Voraussetzung darin, daß der Amtierende Vorsitzende integraler Bestandteil dieses Rates sein sollte. Mit anderen Worten: Die Mitglieder der Troika wären im Rotationsverfahren auch Mitglieder dieses neuen Exekutivorgans. Ihre Aufgabe bestünde darin, die anderen OSZE-Teilnehmerstaaten über Beschlüsse des Sicherheitsrates zu informieren. Staaten, die ständige Mitglieder eines solchen Rates sind, würden sich in der Regel nicht um den Amtierenden Vorsitz der OSZE bewerben.

#### *B. Die OSZE und andere europäische Sicherheitsstrukturen*

Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen sowie dem Europarat ist in verschiedener Form institutionalisiert (z.B. trilaterale Treffen auf hoher Ebene, Übereinkommen, VN-Resolutionen etc.). Gleichwohl gibt es noch viele Bereiche und Möglichkeiten, die noch nicht ausgelotet und genutzt werden. Von qualitativer Bedeutung wären Schritte in die folgenden beiden Richtungen:

- (a) Institutionalisierung der Zusammenarbeit mit der NATO und dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) und
- (b) die Einberufung - in Übereinkunft mit anderen europäischen Sicherheitsstrukturen - eines "gemeinsamen europäischen Gipfeltreffens", das spezifische Aufgaben für die unterschiedlichen europäischen Sicherheitsstrukturen sowie Umfang und Formen der Zusammenarbeit zwischen ihnen in einem einzigen Dokument niederlegen würde.

*NATO und EAPR:* Auf dem Madrider Gipfeltreffen im Juli 1997 bekräftigten die NATO-Staaten ihr "Bekanntnis zur weiteren Stärkung der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen und als eines Hauptinstruments für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten".<sup>74</sup>

In seinem Brief an den dänischen Amtierenden Vorsitzenden brachte Botschafter Klaus-Peter Klaiber die Bereitschaft der NATO zum Ausdruck, in verschiedenen Fragen "eine gemeinsame Untersuchung durch NATO und OSZE"<sup>75</sup> in Erwägung zu ziehen. Die Bereitschaft der NATO, mit der OSZE

---

74 Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 3), S. 769.

75 Brief vom 8. Oktober 1997, Anhang zu Polads 97/160 Final (eigene Übersetzung). Der Anhang führt folgende Fragen auf: Krisenreaktionsplanung, einschließlich Peacekeeping-Aktivitäten in der Verantwortung der OSZE, Briefings über den Fortschritt laufender Konfliktverhütungsmissionen, regelmäßige Gespräche auf Arbeitsebene über institutionelle

zusammenzuarbeiten, sollte nicht unterschätzt werden. In der Praxis läuft eine solche Zusammenarbeit jedoch manchmal darauf hinaus, die OSZE mit Aufgaben zu betrauen, die sie mangels geeigneter Ressourcen, Instrumente und Organisationskapazitäten kaum mehr bewältigen kann. Deshalb sollte gut ein Jahr nach der Einrichtung des EAPR und dem Beschluß, als Teil "verstärkter praktischer Zusammenarbeit auf dem Gebiet internationaler Katastrophenhilfe"<sup>76</sup> ein euro-atlantisches Katastrophenansprech- und -koordinierungszentrum in Brüssel einzurichten, nicht nur die Möglichkeit von Zusammenarbeit und Arbeitsteilung, sondern längerfristig auch einer möglichen Zusammenlegung erwogen werden.

*Der Europarat:* Die Mandate der OSZE und des Europarats sind sich ziemlich ähnlich. Von daher erscheint eine weitere Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen ihnen nur natürlich. Man sollte jedoch nicht die Tatsache übersehen, daß sich der Europarat mit seinen gewachsenen spezialisierten Strukturen und einem zehnmal so großen Mitarbeiterstab ausschließlich mit Problemen von Demokratie und Menschenrechten befaßt. Sicherheitsfragen fallen nicht in seinen Kompetenzbereich. Die Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE trifft auf zahlreiche Hindernisse und Schwierigkeiten, die nicht nur politischer Natur sind, sondern auch die Interessen des bei diesen Organisationen angestellten Personals betreffen. Die Überwindung dieser Art von Widerstand wird nur nach einer politischen Entscheidung über die künftige Kooperationsstrategie zwischen den beiden Organisationen möglich sein. Ein praktischer Ausdruck einer solchen Veränderung könnte darin bestehen, daß man an Stelle von getrennten Gipfeltreffen zweijährliche gemeinsame Gipfel von OSZE und Europarat abhält. Eine derartige Entscheidung würde nicht nur die Zusammenarbeit zwischen den Funktionären beider Organisationen fördern, sondern auch zwischen den Vertretern der Außenministerien, die ihre Tätigkeit oftmals eher als Konkurrenz denn als wechselseitige Unterstützung und Ergänzung begreifen. Ein solcher Schritt würde auch das Ansehen der Gipfeltreffen erhöhen, die Kosten senken, die Arbeit beider Institutionen koordinieren helfen und zu einer Annäherung in bezug auf gemeinsames Handeln in zahlreichen Fragen (z.B. BDIMR, HKNM und einige Missionen) beitragen.

---

76 Kapazitäten, Möglichkeiten für informelle Kontakte zwischen den jeweiligen Mitarbeitern, mögliche wechselseitige Teilnahme an Treffen auf Ministerebene oder darunter.  
EAPC One Year Anniversary. Press Statement by the Chairman, Luxemburg, 29. Mai 1998 (eigene Übersetzung).

### C. Umsetzung

So wichtig Chartas, Erklärungen und Resolutionen für die Erhöhung der Bedeutung einer Organisation auch sind, so stellen sie doch nicht sicher, daß diese ihre Aufgaben wirksam erfüllen wird. Anders gesagt: Die Zukunft der OSZE wird nicht so sehr von der europäischen Sicherheitscharta bestimmt werden, deren Text gerade verhandelt wird, als vielmehr von den Kapazitäten und der Effizienz und Effektivität der Organisation auf drei Ebenen:

1. als ein Hauptinstrument für Konfliktverhütung,
2. als Forum zur Stärkung kooperativer Sicherheit und
3. als ein Gremium zur Stärkung der Demokratie und zur Förderung der Menschenrechte.

Die Annahme eines von der EU vorgeschlagenen Abkommens über "Solidarität bei der Unterstützung",<sup>77</sup> ist für die Funktionen der Konfliktverhütung und der Stärkung der Sicherheit von zentraler Bedeutung. Das Wesentliche dieses Abkommens besteht nicht so sehr darin, einen "schnellen Weg" zur dringlichen Aufnahme von Diskussionen und Konsultationen zu eröffnen, als vielmehr darin, zwei andere Dinge voranzubringen: *erstens*, - in Übereinstimmung mit dem VN-Sicherheitsrat - das in Kapitel VII vorgesehene Verfahren in Gang zu setzen, und *zweitens*, einen solchen Beschluß, falls notwendig, "ohne Zustimmung der Staaten oder des Staates, die/der Streitpartei(en) sind/ist" zu fassen<sup>78</sup>. Die Annahme dieses Vorschlags würde bedeuten, daß die OSZE im vollen Sinne und nicht nur auf dem Papier zu einer regionalen Sicherheitsorganisation geworden ist.

#### Konfliktverhütung

Aktivitäten unter der Ägide der OSZE hinsichtlich dessen, was man als Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und -lösung bezeichnet, werden als angewandte Diplomatie mit folgenden Zielen verstanden:

- zu verhindern, daß Streitfälle zwischen Parteien entstehen,
- zu verhindern, daß sich Streitfälle zu Konflikten entwickeln,
- Konflikte zu beseitigen, wenn sie auftreten und

---

77 Am 29. Mai 1998 schlug die EU in Wien im Sicherheitsmodell-Ausschuß vor, sich in einem Charta-Dokument darauf zu einigen, "daß die Teilnehmerstaaten gemeinsam und umgehend handeln werden, wenn ein Teilnehmerstaat gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit eines anderen Teilnehmerstaates Gewalt anwendet oder mit Gewaltanwendung droht." Dieser Vorschlag wurde von der britischen EU-Präsidentschaft vorgelegt, vgl. Dokument PC.SMC/39/98 (eigene Übersetzung).

78 Ebenda (eigene Übersetzung).

- die Verbreitung solcher Konflikte, die nicht schnell beseitigt werden können, einzudämmen und zu begrenzen.<sup>79</sup>

Diese Aktivitäten richteten sich ausnahmslos an jene Staaten, die aus dem Zusammenbruch der totalitären Regime in Mittel-, Ost- und Südosteuropa hervorgegangen sind. Die meisten Konflikte brachen infolge der Desintegration zweier multinationaler Föderationen aus - der Sowjetunion und Jugoslawiens.<sup>80</sup> Dies bestimmte den Charakter wirksamer Lösungen, nach denen man unter Konfliktverhütungsgesichtspunkten für Staaten suchte, die politische und rechtliche Transformationsprozesse durchlaufen - von der Diktatur zur Demokratie, von zentral geplanten Wirtschaften zu Marktwirtschaften. Man geht generell davon aus, daß die OSZE mehr als jede andere Sicherheitsstruktur dazu prädestiniert ist, in diesen Ländern am wirkungsvollsten zu handeln. Dies hängt sowohl mit ihrem alle Staaten einschließenden Teilnehmerkreis als auch ihrer alles umfassenden Sicherheitsagenda (Menschenrechte, Minderheiten und demokratische Regierungsform einerseits, militärische Aspekte von Sicherheit einschließlich VSBM andererseits) zusammen. Am wichtigsten scheint die Tatsache zu sein, daß keine andere Organisation in Europa ein Mandat besitzt, das sich so deutlich auf innere Angelegenheiten bezieht. Wenn man dies zum Ausgangspunkt nimmt, kommt man zu folgenden praktischen Prioritäten:

- *Vorbereitung eines professionell ausgebildeten Mitarbeiterstabes*, der ihm übertragene Aufgaben im Bereich von Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und -lösung verantwortlich durchführen kann. Die Auswahl der Leiter der Langzeitmissionen und insbesondere des Personals erfolgte bislang willkürlich. Der Amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär haben praktisch keine Wahl; es gibt viele positive Beispiele für Kompetenz, Erfahrung und Effektivität, die man bei der Vorbereitung von neuem Personal nutzen sollte. Andererseits stellen der Amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär von den Staaten vorgeschlagene Kandidaten ein, die nicht selten weder professionell vorbereitet sind noch Erfahrungen für die Aufgaben mitbringen, die ihnen übertragen werden (sie sind nicht vertraut mit den Besonderheiten der Organisation, die sie vertreten, oder mit den Problemen, die sie lösen sollen).

Dies bringt die Notwendigkeit mit sich, ein langfristiges Ausbildungsprogramm für diplomatisches und militärisches Personal für Vor-Ort-Aktivitäten auszuarbeiten. Die bestehenden Ausbildungsformen,

---

79 Vgl. Margaretha af Ugglas, Conditions for successful preventive diplomacy, in: Ministry of Foreign Affairs of Sweden (Hrsg.), *The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the CSCE*, Stockholm 1994, S. 12.

80 Vgl. R. Lukic/A. Lynch, *Europe from the Balkans to the Urals. The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*, Oxford 1996.

die vom BDIMR und einigen nationalen Zentren wie u.a. dem Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik oder dem George C. Marshall European Center for Security Studies in Garmisch-Partenkirchen organisiert werden, haben sich als durchführbar erwiesen. Dennoch ist es lohnend, einen Schritt weiter zu gehen und die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, unter OSZE-Ägide - in Verbindung mit dem EAPR und dem Europarat - ein internationales Zentrum einzurichten, an dem regelmäßig Ausbildungskurse für Diplomaten und Offiziere, aber auch für Regierungsbeamte aus den Teilnehmerstaaten und einige NGO-Vertreter, die an der Umsetzung von OSZE-Aufgaben beteiligt sind, organisiert werden könnten. Bei der Ausarbeitung eines Programms für ein derartiges Zentrum in einem der mitteleuropäischen Staaten könnte auf die Erfahrungen der bestehenden nationalen Einrichtungen dieser Art und die des BDIMR zurückgegriffen werden. Ein solches Projekt könnte von einer Gruppe unabhängiger internationaler Experten ausgearbeitet und den interessierten Regierungen zur Prüfung vorgelegt werden. Die Einrichtung eines euro-atlantischen Sicherheitszentrums dieser Art würde, abgesehen von seiner Ausbildungsfunktion, zwei weitere Aufgaben wahrnehmen: Es wäre ein Instrument zum Aufbau eines informellen Kontaktnetzes zwischen Diplomaten, Regierungsvertretern und Militärs, die ähnliche Begriffe und Fachausdrücke benutzen würden, was Kontakte und Annäherung erleichtert; im Zentrum würden unter Beteiligung von Politikern und Experten regelmäßige Workshops zu Fragen stattfinden, die aus unterschiedlichen Gründen informelle politische Konsultationen verlangen.

- *Verbesserung der organisatorischen und logistischen Unterstützung von Missionen:* Die Rolle des handlungsorientierten Konfliktverhütungszentrums (KVZ) im OSZE-Sekretariat sollte überdacht werden. Die Diskrepanz zwischen der sehr begrenzten Zahl der Mitarbeiter des KVZ einerseits und seinem breiten Mandat und den damit verbundenen sehr hohen Erwartungen andererseits führte bereits zu einem gewissen Maß an Enttäuschung und zur Untergrabung des hohen Ansehens der OSZE als eines der wirksamsten Instrumente der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Nationale Logistikeinheiten (wie die schweizerische in Bosnien, die italienische in Albanien, usw.) könnten als neue Form der Stärkung der OSZE durch Einzelstaaten auf freiwilliger Basis institutionalisiert werden. In diesem Zusammenhang lohnt die Überlegung, die Zusammenarbeit mit EAPR, PfP und NATO in Krisenfällen nicht nur *ad hoc*, sondern auf regulärer Basis zu betreiben.

## *Kooperative Sicherheit*

Die OSZE kann in diesem Bereich bessere Leistungen vorweisen als andere Organisationen. Verwiesen sei nur auf die Umsetzung des KSE-Vertrags, die Reihe der Wiener Dokumente über VSBM, den Verhaltenskodex und die Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation. Für die absehbare Zukunft sind einige Aufgaben offensichtlich: die Anpassung des KSE-Vertrags, die Modernisierung des VSBM-Dokuments usw. Der kürzlich angenommene Verhaltenskodex der EU zu Rüstungsexporten sollte bald auch unter den OSZE-Teilnehmerstaaten verhandelt werden. Denkt man jedoch an die langfristige Perspektive über das Jahr 2000 hinaus, sollten zwei Fragen im Mittelpunkt stehen:

- *Die Harmonisierung der Verpflichtungen*, die im *militärischen* Bereich im Rahmen der OSZE eingegangen wurden und sich auf das gesamte Territorium von Vancouver bis Wladiwostok erstrecken; das bedeutet, daß Staaten, die den bestehenden Verträgen bisher noch nicht beigetreten sind, dies tun müssen.
- *Eine neue Philosophie vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen*: In der Vergangenheit sollten diese bewaffnete Konflikte zwischen Staaten abwenden; heute, da alle Konflikte in Europa innerstaatlicher Natur sind, braucht man einen neuen Satz von Maßnahmen, die *erstens* innerstaatliche Spannungen senken und ihre Lösung fördern, bevor sie in einen offenen Konflikt unter Anwendung von Gewalt umschlagen; *zweitens* sollten sich diese Maßnahmen nicht ausschließlich an der militärischen Sphäre ausrichten, sondern auch die breitere Vertrauens-Infrastruktur zwischen potentiellen Konfliktparteien innerhalb von und zwischen Staaten einbeziehen. Anders gesagt, braucht man ein breiteres Konzept von VSBM: Sie sollten sich nicht, wie gegenwärtig, ausschließlich auf technisch-militärische Parameter beschränken, sondern militärische Zusammenarbeit mit der Schaffung informeller Kontakte und dem Aufbau demokratischer Institutionen verbinden und so einen umfassenden und transparenten Sicherheitsrahmen schaffen. Solche Aufgaben sollten auf regionaler (ganz Europa) und subregionaler Ebene (für den unberechenbaren Balkan und das stabile Umfeld der Ostseeregion braucht man unterschiedliche Maßnahmen) wahrgenommen werden.

In diesem Bereich sollte die Subsidiaritätsregel angewendet werden: Jeder Staat muß für seine eigene Sicherheit verantwortlich sein, auch wenn er einer der bestehenden Sicherheitsstrukturen angehört; Sicherheitsprobleme sollten, wo möglich, auf subregionalem und regionalem Niveau bearbeitet werden; zwischen den Staaten muß in Sicherheitsfragen Solidarität herrschen. Neue OSZE-Lösungen sollten verstärkt nationale Unterstützung zur Erweiterung und Vertiefung der

bestehenden multilateralen internationalen Institutionen mobilisieren. Neue Vereinbarungen sollten die grundlegende innere Umwandlung bestehender Strukturen, die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und, wo machbar, eine Fusion oder, wenn wünschenswert, die Ersetzung einiger Strukturen durch andere (wie dies vor einem Jahr der Fall war, als der NAKR durch den EAPR ersetzt wurde) erleichtern. All dies sollte nach der Regel geschehen, daß sich die Institutionen den Problemen anpassen sollten.

#### *Förderung von Demokratie und Menschenrechten*

Einer der bedeutendsten Erfolge des in Helsinki eingeleiteten Prozesses besteht darin, daß in Europa niemand mehr das Prinzip in Frage stellt, daß Menschenrechte und Demokratie nicht ausschließlich eine innere Angelegenheit eines Staates sind. Die Achtung und Einhaltung der Rechte von einzelnen Menschen und Minderheiten sowie pluralistische Demokratie sind legitime Anliegen der wichtigsten multilateralen europäischen Sicherheitsorganisationen: der OSZE, des Europarats,<sup>81</sup> der Europäischen Union und der NATO. Daher sind neue Formen und Wege zur Erfüllung der von den Staaten übernommenen Verpflichtungen wichtiger als neue Dokumente. In dieser Hinsicht kann die Rolle von zwei Institutionen innerhalb der OSZE - des BDIMR und des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten - gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Beide Institutionen haben es geschafft, sich trotz begrenzter Mittel und mit nur sehr wenig Personal große Autorität zu verschaffen. Diese beiden Einrichtungen zeigen beispielhaft, welches Potential die OSZE erlangen kann, wenn sie von kompetenten Persönlichkeiten geleitet wird, die kreativ nach neuen Lösungen suchen und fähig sind, NGOs zu nutzen.

Beim Aufbau von Zivilgesellschaften könnte die Parlamentarische Versammlung der OSZE eine wichtige Rolle spielen. Es scheint, daß die Zeit gekommen ist, daß die Versammlung und das BDIMR nicht nur lose zusammenarbeiten, sondern eng aufeinander abgestimmt zusammenwirken. Um die Demokratie in den neuen unabhängigen Staaten zu fördern (z.B. bei der Sicherstellung der zivilen Kontrolle des Militärs), könnten diese im Rahmen des oben erwähnten euro-atlantischen Sicherheitszentrums wirksam an der westlichen parlamentarischen Erfahrung teilhaben.

Unter zahlreichen neuen und konkreten Vorschlägen ist die Idee bemerkenswert, einen modernen "demokratischen" Polizeidienst zu schaffen, der allein dem Recht verantwortlich ist, ohne Diskriminierung der Öffentlichkeit dient und ihr Vertrauen genießt. "Internationale Überwachung des Verhaltens von

---

81 Das Konzept demokratischer Sicherheit wurde auf dem Gipfeltreffen des Europarates in Wien am 9. Oktober 1993 ausgearbeitet.

örtlicher Polizei könnte ebenfalls ein wesentliches Element von Krisenbewältigung sein."<sup>82</sup> Eine ebenso bedeutende, wenn nicht noch wichtigere Angelegenheit ist die Frage, wie man grundlegende Reformen des Justizsektors fördern und parallel zum Aufbau einer demokratischen Zivilgesellschaft eine demokratische Regierungsform unterstützen kann. Was in den letzten Jahren bei der Beobachtung demokratischer Wahlen erreicht worden ist, kann für die Erweiterung von OSZE-Aktivitäten bei der Überwachung der Gestaltung und der Achtung des Rechtsstaats Richtschnur und Ermutigung sein. In seiner Rede in Berlin am 13. Mai 1998 faßte Präsident Bill Clinton ins Auge, daß die Vereinigten Staaten auf dem nächsten OSZE-Gipfel 1999 "ein noch größeres Engagement in denjenigen Regionen ebenso ermutigen sollten, in denen die Wurzeln der Demokratie noch schwach sind - auf dem Balkan, in Zentralasien und im Kaukasus - wie (die Entwicklung) praktischer neuer Instrumente für die OSZE, wie Polizeiausbildung zur Unterstützung von Peacekeeping-Missionen und der Einsatz von Demokratie-Teams, die zum Aufbau von offeneren Gesellschaften beitragen können."<sup>83</sup>

\*\*\*

Die Absicht dieses Beitrags ist es, einige Richtungen vorzuschlagen, in die sich multilaterale Anstrengungen unter der Ägide der OSZE bewegen könnten. Um den Risiken und Herausforderungen des kommenden Jahrhunderts wirksam begegnen zu können, sind Innovation, Kreativität und Mut über den bestehenden Rahmen hinaus erforderlich. Das bedeutet unter anderem, daß es notwendig ist, die Kenntnisse von NGOs, einschließlich der internationalen Forschungsgemeinschaft, die bei der Erfüllung von OSZE-Aufgaben helfen, besser zu nutzen. Sie könnten auf der Grundlage der Dokumentation des Konfliktverhütungszentrums über verschiedene Aspekte militärischer Aktivitäten oder der des BDIMR zur menschlichen Dimension der OSZE regelmäßig Analysen, ergänzt durch Tabellen (z.B. ein europäisches Register konventioneller Waffen) erarbeiten, die von interessierten Staaten genutzt werden können.

Über die weitere Funktion des OSZE-Wirtschaftsforums sollte man nachdenken. Es ist eine offene Frage, ob die OSZE mit ihren begrenzten Mitteln auch künftig ein Dialogforum in diesem Bereich anbieten sollte. Andere Organisationen wie die EU, die EBRD, die ECE, die OECD und sogar die NATO (der EAPR) sind viel besser gerüstet, um die Fragen aufzugreifen, die auf dem Wirtschaftsforum diskutiert werden. Falls man aus politischen Gründen beschließen sollte, wirtschaftlichen Fragen einen höheren Stellenwert innerhalb der OSZE einzuräumen, sollten ein

---

82 Norwegisches Papier zu: OSCE and police operations, PC/SME/36/98, Wien, 28. Mai 1998 (eigene Übersetzung).

83 Remarks of President Bill Clinton to the people of Germany, 13. Mai 1998 (eigene Übersetzung).

spezifischeres Mandat formuliert und zusätzliche Mittel zu seiner Realisierung bereitgestellt werden.

Weder die innere Umwandlung noch das beste Dokument können jedoch wirksam werden, wenn nicht alle Teilnehmerstaaten, die europäischen Mächte und insbesondere die USA, über verbale Erklärungen hinausgehen und strategische Entscheidungen treffen, mit denen sie sich der OSZE fest verpflichten.

## Bleiben wir realistisch: Die OSZE wird weiter vor neuen Problemen stehen

Seit 1989, dem sogenannten *annus mirabilis*, und mehr noch seit 1991 ist Europa nicht mehr das Zentrum der globalen Konfrontation. In erster Linie, weil es keine globale Konfrontation mehr gibt, und zweitens, weil Sicherheitsprobleme im traditionellen Sinne die europäische Agenda nicht länger beherrschen. Das Ende des bipolaren Systems internationaler Beziehungen schlug sich auch darin nieder, daß die Duplikation internationaler Organisationen ebenfalls ein Ende hatte. Der Warschauer Vertrag und der RGW, die bereits einige Jahre zuvor ihre Tätigkeit eingestellt hatten, wurden 1991 auch formell aufgelöst. Für viele, wenn nicht für alle, war es eine gute Nachricht, daß die auf Konfrontation beruhende Bipolarität vorbei war; besorgniserregend war schon eher, daß auch die auf gegenseitiger Abschreckung und klar definierten Einflußsphären beruhende Stabilität verschwunden war. An die Stelle des bipolaren Systems, das auf einer Konstellation von *hohem Risiko und hoher Stabilität* beruht hatte, trat eine Situation mit *niedrigem Risiko und niedriger Stabilität*. Es sollte jedoch ergänzt werden, daß die hohe Stabilität der bipolaren Ära auch einen hohen Preis hatte: Der Bevölkerung etlicher Staaten wurde ihr Recht auf Selbstbestimmung vorenthalten, und sie war gezwungen, unter nicht gewählten Regierungen zu leben. Darüber hinaus erreichte die Waffenkonzentration ihren Höchststand in der Geschichte der Menschheit in Friedenszeiten, was sehr hohe unmittelbare Kosten verursachte. Folglich beruhten die hohe Stabilität und das hohe Risiko der Ära der Bipolarität auf hohen direkten und indirekten Kosten.

### *Die Entwicklung der Rolle der KSZE/OSZE nach dem Ende des Ost-West-Konflikts im Umriß*

Unter diesen Bedingungen war es notwendig, die Rollen, die bestimmte internationale Institutionen in Europa spielen können, neu zu durchdenken. Es war nicht überraschend, daß dem Strukturwandel in den internationalen Beziehungen ein Mangel an klarer Orientierung folgte. Die ersten Jahre standen im Zeichen der Begeisterung über das Ende des Ost-West-Konflikts. Das folgenreichste Mißverständnis der Teilnehmerstaaten lag in der Annahme, daß mit dem Ende des Ost-West-Konflikts, der ohne Zweifel der entscheidende der vergangenen Jahrzehnte gewesen war, das Ende jeglicher Konflikte gekommen wäre. Jede gründliche Analyse zeigt jedoch mühelos,

daß Konflikte als solche und ihre dominanten Formen nicht identisch sind.<sup>1</sup> In der Euphorie über das Ende des Ost-West-Konflikts wurde dies vollständig übersehen.<sup>2</sup> Nur wenig später änderte sich die Denkweise angesichts des Auftretens neuer Konflikte in Europa. Dies schlug sich in Samuel Huntingtons Artikel und später in seinem Buch über den Konflikt zwischen Zivilisationen nieder.<sup>3</sup> Hier stand ein bestimmter Konflikttyp im Mittelpunkt. Man könnte sagen, daß dies im Vergleich zu dem konfliktfreien Szenario ein Schritt nach vorn war. Es war die Anerkennung der Tatsache, daß Konflikte auch über das Ende des Ost-West-Konflikts hinaus zu den Triebkräften der internationalen Angelegenheiten gehören werden. Huntingtons wesentlicher Mangel besteht allerdings darin, daß er die Vielfalt der Konfliktursachen so gut wie gar nicht verstanden hat. Zivilisatorische, ethnische und religiöse Konflikte können für jeden Akteur in den internationalen Beziehungen eine gewisse Bedeutung haben. Daraus ließe sich für die Akteure eine Gemeinsamkeit hinsichtlich der Existenz des Problems, wenn auch nicht in bezug auf den Intensitätsgrad der Betroffenheit, ableiten.

Die Veränderung im politischen Denken verlief parallel zur Entwicklung der akademischen Debatten. Während des Ost-West-Konflikts war die Funktion der KSZE klar: Sie bestand darin, auf der Basis einiger grundlegender Prinzipien einen Rahmen bereitzustellen, innerhalb dessen die Teilnehmerstaaten ungeachtet ihrer soziopolitischen Systeme zusammenarbeiten konnten. Die KSZE hatte keinerlei operative Rolle. Die Schlußfolgerung konnte nur retrospektiv auf der Grundlage der Erfahrungen des letzten Folgetreffens kurz vor dem Ende des Ost-West-Konflikts gezogen werden. Dieses Urteil könnte als allgemeingültig für die ersten fünfzehn Jahre der KSZE betrachtet werden: Sie "hat den Eisernen Vorhang ins Wanken gebracht, seinen rostigen Pfeiler geschwächt, neue Breschen hineingeschlagen und seinen Zerfall beschleunigt".<sup>4</sup> Zweifellos hat die KSZE nicht den Ost-West-Konflikt beendet, gleichwohl leistete sie durch die Erweiterung des Fundus an gemeinsamen Werten, die formell von allen Teilnehmerstaaten anerkannt (oder zumindest nicht öffentlich abgelehnt) wurden, und durch die wesentliche Erhöhung der Transparenz zwischen den beiden Blöcken ihren Beitrag dazu.

Das erste große KSZE-Dokument nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, die Charta von Paris, spiegelte den Durchbruch wider, als sich die Teilnehmerstaaten zu "einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale

---

1 In der Zeit des Ost-West-Konflikts wurde dies klar dargelegt: siehe: Dieter Senghaas, *Konfliktformationen im internationalen System*, Frankfurt/M. 1988.

2 Am besten, gleichzeitig aber auch stark vereinfachend und am oberflächlichsten spiegelte sich die in Francis Fukuyamas *Vision vom Ende der Geschichte* wider; vgl. Francis Fukuyama, *Das Ende der Geschichte?*, in: *Europäische Rundschau* 4/1989, S. 3-25.

3 Vgl. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations?*, in: *Foreign Affairs* 3/1993, S. 22-49; ders., *Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München 1996.

4 Eduard Schewardnadse, zit. nach: William Friis-Møller, *Überwindung der Grenzen in Europa: Die KSZE-Folgekonferenz*, in: *NATO Brief* 2/1989, S. 5.

Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder"<sup>5</sup> bekannten. Man formulierte gemeinsame Werte, auf die man sich kurze Zeit zuvor noch nicht hatte einigen können. Auch die Illusion der naiven Identifikation des Ost-West-Konflikts mit dem Konflikt schlechthin schien in dem Dokument auf. Das hatte damit zu tun, daß vor der Annahme der Charta von Paris kein gewaltsamer Konflikt ausgebrochen war bzw. daß der einzige, der bereits seit 1988 bestand, sich auf die europäische Peripherie im Kaukasus beschränkte. Es war interessant zu sehen, daß am Rande der Konferenz eine gewisse Doppeldeutigkeit bezüglich künftiger Konflikte vorherrschend war. Das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension im Jahre 1990 ging davon aus, daß Minderheitenprobleme gelöst werden können, wenn die kollektiven Rechte von Minderheiten anerkannt und respektiert werden. Das Wiener Dokument vom November 1990 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen enthielt eine wichtige Neuerung: die Einführung eines Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten. Demnach werden die Teilnehmerstaaten "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 (...) einander konsultieren und zusammenarbeiten".<sup>6</sup> Die flexible Beschreibung der "ungewöhnlichen Aktivität" trug dem Umstand Rechnung, daß es viel schwieriger war, die Quelle der Bedrohung zu benennen, und daß man einen Mechanismus für eine Vielzahl von Situationen benötigte. Bemerkenswert war ebenfalls, daß die Sicherheitsbesorgnis nicht notwendigerweise zwischenstaatlicher Natur sein mußte. Wenn ein Land z.B. seine Streitkräfte in der Nähe eines anderen Landes auch ohne jede unmittelbare Auswirkung umgruppierte oder konzentrierte, konnte dies ebenfalls Anlaß zur Sorge sein.

Wenig später begann sich das Bild zu wandeln. Mit dem Ausbruch der Kriegshandlungen in Jugoslawien zerbrach die Illusion einer konfliktfreien, friedlichen Welt. Die institutionelle Antwort kam mit dem Helsinki-Dokument von 1992. In ihm mußte man zur Kenntnis nehmen, daß es in Europa weiterhin Konflikte geben wird und daß einige davon gewaltsame Formen annehmen werden. Nach vorherrschender Ansicht gelten diese Konflikte als gemeinsame Angelegenheit der Teilnehmerstaaten. Die gravierendste und häufigste Konfliktursache würden die Unterdrückung ethnischer Gruppen

---

5 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, 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. 1.

6 Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Wien, 17. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), Kap. F.2, S. 6.

und die Verletzung von Minderheitenrechten sein. Die Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der KSZE war die Antwort, um die "Ausbreitung der Krankheit zu verhindern" und Konflikte abzumildern, die noch nicht in Gewalt umgeschlagen sind. Für gewaltsame Konflikte sollte eine Kombination aus Prävention, Krisenbewältigung und Peacekeeping das Heilmittel darstellen. Peacekeeping-Einsätze wurden, von der immanenten Logik abgesehen, stark entlang den traditionellen Linien interpretiert: Sie dürfen keine Zwangsmaßnahmen beinhalten und müssen auf der Zustimmung der Parteien (d.h., *aller* Parteien) beruhen.<sup>7</sup> Es war interessant festzustellen, daß viele der zugrunde liegenden Annahmen sich als nicht haltbar erwiesen. Zuerst und vor allem war die Annahme unbegründet, daß Konflikte ein gemeinsames Anliegen seien. Der Krieg im früheren Jugoslawien und mehr noch das Blutvergießen auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion zeigten, daß kleinere Teilnehmerstaaten, die nicht an die Konfliktgebiete angrenzen, trotz der Lippenbekenntnisse zur Idee der Unteilbarkeit europäischer Sicherheit keine besondere Neigung verspüren, sich an dessen Bewältigung oder Lösung direkt zu beteiligen. Der weltanschauliche Hintergrund, daß es eine Quelle gemeinsamer Besorgnis gebe, ist verschwunden. In einer späteren Phase wurde auch die Annahme des "eindimensionalen" Charakters der Konflikte in Europa fragwürdig.

Wenig später geriet die KSZE in eine Sackgasse. Der erste große gewalttätige Konflikt außerhalb der früheren Sowjetunion ging ungehindert weiter, und die Bemühungen der internationalen Institutionen, einschließlich der KSZE, blieben größtenteils erfolglos. Das Versagen auf der operativen Seite der Aktivitäten fand seine Ergänzung in einem Teilerfolg, oder einem partiellen Scheitern, bei der Ausarbeitung weiterer Dokumente. Das Budapester Gipfeltreffen vom Dezember 1994 einigte sich auf kosmetische Änderungen wie den neuen Namen der Organisation, die OSZE, und wurde von Diskussionen beherrscht, die viel mit den künftigen Sicherheitsvereinbarungen in Europa, aber ziemlich wenig mit der künftigen Rolle der OSZE selbst zu tun hatten. Diejenigen, die in dieser oder jener Funktion zu eng mit der OSZE verbunden und von daher zu unkritisch gegenüber ihrer Rolle sind, loben das einzige Dokument von einiger Bedeutung, das beim Gipfel angenommen wurde: den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Dieses Dokument, das mit dem umfassenden Konzept von Sicherheit brach, ist seit seiner Annahme weitgehend unbekannt geblieben, wurde dafür aber um so häufiger von nationalen wie internationalen Konfliktparteien verletzt.<sup>8</sup> Die

---

7 Vgl. Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Beschlüsse von Helsinki, III. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (einschließlich Erkundungs- und Berichterstattermissionen und KSZE-Friedenserhaltung), friedliche Beilegung von Streitfällen, Abs. 18, 22 und 23, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), Kap. A.6, S. 18-19.

8 Es genügt, als bestes Beispiel hierfür die Operation der russischen Streitkräfte in Tschechien zu erwähnen. Zu Einzelheiten der anhaltenden Verletzungen des Kodex siehe: Stephen Blank, The Code and Civil-Military Relations: The Russian Case, in: Gert de Nooy (Hrsg.), Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct, Den Haag 1996, S. 93-112.

Teilnehmerstaaten waren nicht in der Lage, sich auf einen umfassenden Kodex zu einigen, in erster Linie aufgrund der Diskussionen um die Behandlung der Minderheiten, ihren Status und ihre Rechte.

Das Lissabonner Gipfeltreffen von 1996 erreichte - wenn man so sagen darf - sogar noch weniger. Hier war die "Gipfelmüdigkeit" zum ersten Mal deutlich spürbar. Einige Staatschefs waren aus dem einen oder anderen Grund gar nicht anwesend, und das verabschiedete Dokument blieb ohne Substanz oder fand, wie bei der Erklärung zum Berg-Karabach-Konflikt, nicht den notwendigen Konsens. Die Teilnehmerstaaten konnten sich nicht einmal auf einen Austragungsort für das nächste Gipfeltreffen einigen. Der neue Rahmen für Rüstungskontrolle, das konkreteste Ergebnis, ist zwar ambitioniert, wird aber offensichtlich der Realität nicht gerecht. Die zentrale Frage der Anpassung des KSE-Regimes wurde zwar aufgegriffen, endete aber ebenfalls in einer Sackgasse; bestenfalls wird es als eine begrenzte Anpassung kodifiziert werden, die den Besorgnissen verschiedener Parteien nicht Rechnung trägt.

#### *Rezepte für die künftige "Normen"-Bildung der OSZE*

Es war interessant zu beobachten, daß die Teilnehmerstaaten nach dem offensichtlichen Scheitern bei der Ausarbeitung anderer bedeutender Dokumente umfassenden Charakters den Versuch, ein weiteres anzunehmen, nicht aufgaben: das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert. Unbestreitbar gibt es seitens der Teilnehmerstaaten einige gemeinsame Interessen, namentlich die Erhaltung eines gewissen Stabilitätsniveaus auf der Basis einiger Grundwerte. Es ist jedoch zweifelhaft, ob die Teilnehmerstaaten darüber hinaus zu irgendwelchen substantiellen gemeinsamen Schlußfolgerungen kommen können. Wenn man bereit wäre, die Möglichkeit der Fertigstellung des Dokuments zu prüfen, unter anderem, um einen gesichtswahrenden Kompromiß zu erreichen, sollten folgende Fragen berücksichtigt werden. *Erstens*: Könnte der Gehalt des Helsinki-Dekalogs angereichert werden und wenn ja, wie? *Zweitens*: Könnten die Teilnehmerstaaten der gegenwärtigen Substanz der drei "Körbe" von Helsinki etwas hinzufügen? Und *drittens*: Gibt es wichtige Bereiche europäischer Sicherheit, die bisher in OSZE-Dokumenten nicht angemessen behandelt wurden?

*Erstens*: Die Idee, den Helsinki-Dekalog zu erweitern, ist seit mehreren Jahren in der Diskussion.<sup>9</sup> Wenn man davon ausgeht, daß sich die neuen Rah-

---

<sup>9</sup> Adam Daniel Rotfeld, der Direktor des SIPRI, ist mehrfach sowohl auf internationalen Konferenzen als auch in seinen Schriften deutlich auf diese Frage eingegangen. Siehe jüngst sein Papier für das Treffen des OSCE Cluster of Competence in Genf am 20. Juni 1998: Prescriptions for Improving OSCE Effectiveness in Responding to Risks and Challenges of the 21st Century, S. 5-6.

menbedingungen für Europas Sicherheit grundlegend von denen der Periode des Kalten Krieges unterscheiden, und wenn man weiterhin davon ausgeht, daß die gegenwärtige Sicherheitssituation mehr als nur ein Umschreiben der grundlegenden und universellen Prinzipien des Völkerrechts zuläßt, dann gibt es dafür einige Berechtigung. Was man ins Auge fassen könnte, ist eine positivere Haltung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, welche das Gewicht von der traditionellen und rechtlich absoluten Staatssouveränität leicht verlagert. Trotzdem hege ich einige Zweifel bezüglich der Erfolgchancen eines solchen Unterfangens, wenn ich nur an die Position jener Staaten denke, die, wie die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, erst einmal ihre uneingeschränkte Souveränität genießen wollen, bevor sie diese wieder aufgeben. Einige Staaten, wie die Türkei, mögen auch akuten Anlaß haben, die Selbstbestimmung nicht auszuweiten, da dies möglicherweise zur Sezession einiger Bevölkerungsgruppen führen würde. Ebenfalls möglich wäre, dem Dekalog einige neue Prinzipien hinzuzufügen, etwa das Solidaritätsprinzip, das einen legitimen und kooperativen internationalen Interventionismus befürwortet.<sup>10</sup> Die Wahrscheinlichkeit, daß letzteres angenommen wird, ist gering, während der erste Vorschlag der Substanz des Dekalogs nicht allzu viel hinzuzufügen scheint, wohl aber die Veränderung der politischen Atmosphäre in Europa unbestreitbar widerspiegeln würde. Von daher wäre es meiner Meinung nach besser, einige der im KSZE/OSZE-Rahmen verabschiedeten Dokumente als Ergänzungen zum Dekalog zu betrachten als die Büchse der Pandora zu öffnen und Zeit und Energie für eine geringfügige Neuformulierung der Prinzipien zu verwenden.

*Zweitens:* Die Diskussionen über das Sicherheitsmodell seit 1995 haben gezeigt, daß außer seichten Erklärungen nicht viel hinzuzufügen ist. Das schließt jedoch nicht aus, aufgrund verschlungener diplomatischer Überlegungen einen Text zu verabschieden, etwa um Rußland zu befriedigen und einzubinden. Wenn man sich jedoch die Bedeutung ins Gedächtnis ruft, die der OSZE gegenwärtig in Moskau beigemessen wird, wäre ein solches Dokument wohl nur ein Tropfen in einem Meer von Beschwichtigungsversuchen.<sup>11</sup> Darüber hinaus gibt es einen wachsenden Bestand an Regeln, Regulierungen und Richtlinien anderer internationaler Gremien, welche die Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten berühren. An erster Stelle sind hier der Europarat und der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) zu nennen, die auf Gebieten tätig sind, die sich mit denen der OSZE überschneiden. Dessen ungeachtet hat die OSZE einen großen Vorteil: Sie

---

10 Vgl. ebenda.

11 Zum aktuellen Stand der Verhandlungen über die Charta vgl. Victor-Yves Ghebali, L'OSCE et la négociation d'un document-charte sur la sécurité européenne, in: Défense Nationale, juillet 1998, S. 106-119.

ist die einzige Organisation, deren Teilnehmerschaft jeden europäischen Staat einschließt.<sup>12</sup>

*Drittens:* Es gibt auf dem Gebiet der regulativen Funktion der OSZE zwei Richtungen, die meiner Meinung nach eine eingehendere Untersuchung verdienen, wenn es unter den Parteien genügend Interesse dafür gibt. Zum einen handelt es sich dabei um Konfliktverhütung, -bewältigung und möglicherweise -lösung im Rahmen des umfassenden Sicherheitsverständnisses der OSZE. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mußte man feststellen, daß Konflikte multidimensional sind und in den meisten Fällen mehr als eine Ursache haben.<sup>13</sup> Man kann nicht länger von der Annahme ausgehen, daß es lediglich ethnische Rivalitäten und Streitigkeiten sind, die zu gewaltsamen Konflikten führen. Von dieser Warte aus wäre es unmöglich, die Frage zu beantworten, warum bestimmte Konflikte unter Kontrolle gehalten werden können und andere nicht. Vorläufig kann man also festhalten, daß die Verletzung von Minderheitenrechten *per se* nicht ausreicht, um einen Konflikt auszulösen. In den meisten Fällen war das unzureichende Funktionieren (demokratischer) Institutionen ein notwendiger Faktor für die Fragilität der Sicherheit. Wirtschaftlicher Verfall spielte in den meisten Konflikten entweder als Voraussetzung oder als Folge eine Rolle. Man sollte von daher darüber nachdenken, welches die komplexen Konfliktursachen in der OSZE-Region sind und welche normativen Gegenmittel helfen könnten, Konflikte unter Kontrolle zu halten. Zum anderen geht es um von den Teilnehmerstaaten verabschiedete Regulierungen mit direkten Auswirkungen auf substaatliche Akteure. Dazu gehören sicherlich die Harmonisierung der Aktivitäten zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels in Europa sowie der Kampf gegen das organisierte transnationale Verbrechen. In beiden Fällen ist von zentraler Bedeutung, daß im OSZE-Gebiet keine Schlupfwinkel bleiben; darum könnte die OSZE mit ihren weichen Regeln und ihrem umfassenden Teilnehmerkreis wesentlich dazu beitragen, in anderen Foren ablaufende Prozesse zu fördern. Trotz der oben angeführten Argumente gibt es Grund zu der Schlußfolgerung, daß die Ausarbeitung weiterer Dokumente in jüngster Zeit eine Schwachstelle unter den OSZE-Aktivitäten darstellt. Das kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden. Oberflächlich betrachtet, könnte man versucht sein daraus zu schließen, daß es nicht genügend Substanz gibt, die den bestehenden Instrumenten hinzugefügt werden könnte, welche die Orga-

---

12 Hier soll nicht die Diskussion aufgenommen werden, ob die so spendierte Teilnahme Jugoslawiens der OSZE nützt oder eher einen Faktor darstellt, der Aktivitäten von vitaler Bedeutung wie das Funktionieren der Langzeitmissionen für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina behindert; vgl. OSCE Conflict Prevention Centre, *Survey of OSCE Long-Term Missions and Sanctions Assistance Missions*, Wien 1994, S. 1-2.

13 Diese Sichtweise ist nicht identisch mit der traditionellen Szenario-Analyse, die in den frühen neunziger Jahren so beliebt war und vor allem dazu diente, die Unvorhersehbarkeit zu verschleiern und die Benennung der entscheidenden Konfliktursachen zu vermeiden.

nisation bereits entwickelt hat. Meiner Ansicht nach ist es wichtiger, von der zugrunde liegenden Sicherheitssituation in Europa auszugehen. Es gibt in der Region eine Reihe von Konflikten und Entwicklungen, welche die Sicherheit des einen oder anderen Landes negativ beeinflussen. Das beinahe abgelaufene Jahrzehnt seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat gezeigt, daß die meisten Sicherheitsprobleme die Teilnehmerstaaten in unterschiedlicher Intensität berühren, für einige sind sie von lebenswichtiger Bedeutung, für andere marginal. Wenn Sicherheit jenseits bestimmter gemeinsamer Werte jedoch fragmentiert ist, wenn es keine gemeinsame existentielle Bedrohung gibt und die Teilnehmerstaaten mehr Spielraum haben, ihre spezifischen nationalen Sicherheitsinteressen zu vertreten, dann gibt es nur geringe Chancen, weitere gemeinsame Regeln für das gesamte OSZE-Gebiet zu verabschieden, oder solche Regeln bleiben substanzlos. Außer in einigen wohldefinierten, bisher nicht angemessen ausgeleuchteten Gebieten, muß man bezweifeln, daß es notwendig ist, Zeit, Energie und Ressourcen für die Erarbeitung gemeinsamer OSZE-Regeln aufzuwenden. Die Normenbildung sollte sich künftig auf Leitlinien regionaler Interaktion und Konfliktbewältigung konzentrieren.

#### *Die Zukunft der Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE*

Das internationale System war nach dem Ende des Ost-West-Konflikts weder auf zwischenstaatlicher noch auf innerstaatlicher Ebene frei von Gewalt. Die Erwartung, daß die neuen internationalen Beziehungen hochgradig demokratisch sein und Institutionen in ihnen eine bedeutende Rolle spielen würden, hat sich nur teilweise bewahrheitet. Die heutige Struktur der internationalen Beziehungen ist unbestreitbar demokratischer als diejenige, die auf der Bipolarität beruhte. Die materielle Ungleichheit der Staaten aber konnte nicht ausgeglichen werden. Großmächte oder ihr Zusammenwirken beherrschten die internationalen Beziehungen. Die Staaten sind nach wie vor die entscheidenden Akteure, Institutionen bleiben zweitrangig, obwohl sie mehr Einfluß gewonnen haben als sie zuvor hatten. Nach einer kurzen und schädlichen Diskussion über die *De-facto*-Hierarchie zwischen ihnen, haben die Institutionen zunehmend ihre primären Handlungsfelder gefunden.

Die normenbildende Tätigkeit der KSZE hat ihre Wurzeln in der Ära des Ost-West-Konflikts, als die Institution keine operative Rolle hatte, abgesehen vielleicht von der Durchführung der Vor-Ort-Inspektionen nach dem Stockholmer VSBM-Dokument in den späten achtziger Jahren. Folglich besteht die einzige wichtigste Innovation der KSZE in der operativen Rolle, die sie erworben hat. Dabei muß jedoch mitbedacht werden, daß sich die Aufgaben der KSZE verändert und erweitert haben, ohne daß ihre Ressourcen aufgestockt wurden. Die Organisation verfügt

weder über militärische Mittel noch über wirtschaftliche Macht. Die Tatsache, daß dieselben Staaten, die diese Machtmittel in anderen Organisationen, in erster Linie in der NATO und in der EU, konzentriert haben, nicht die Absicht haben, sie mit der OSZE zu teilen, hat die mögliche Rolle der Organisation geformt. Die Parallelität der Aktivitäten von OSZE und Europarat und die Möglichkeit einer ähnlichen Entwicklung zwischen OSZE und EAPR sind in jüngster Zeit häufig angesprochen worden. Interessanterweise hat ein anderer Prozeß, der die OSZE vor eine Herausforderung stellen könnte, weniger Aufmerksamkeit gefunden: Es scheint so, als ob eine Gruppe von Großmächten eine große Rolle bei der Gestaltung der Zukunft Europas übernommen hat. In der Kontaktgruppe, die sich sowohl mit inner- wie mit außereuropäischen Angelegenheiten befaßt, wurde dies bereits formalisiert. Eine weitere Stärkung der Rolle jener sechs Staaten würde, obgleich sie die Realitäten am Ende des 20. Jahrhunderts in Europa adäquat widerspiegelt, die internationale Demokratie in Europa und das in die OSZE gesetzte Vertrauen einschränken. Diese Faktoren haben die Tätigkeit der OSZE eingeengt und sie zu einer "weichen Organisation" in Europa gemacht. Daher kommt es auch, daß der wichtigste Beitrag der Organisation nur in Konfliktverhütung und Konfliktnachsorge sowie im Aufbau demokratischer Institutionen und von Zivilgesellschaften bestehen kann. Beides sind langfristige und größtenteils unsichtbare Prozesse.

Die OSZE wird auch im 21. Jahrhundert eine herausragende Rolle in der europäischen Sicherheit spielen. Sie kann und will weder zur "einzigsten" oder "wichtigsten" Sicherheitsorganisation werden, noch wird sie zu einer "Dachorganisation" für die anderen werden. Das mag einige enttäuschen, die glauben, daß es *eine* Organisation geben muß, die für die Bewältigung oder Lösung aller Probleme verantwortlich ist. Unter den gegenwärtigen Umständen ist *keine Organisation fähig, alle Probleme, Risiken und Konflikte zu bewältigen*, die es heute in Europa gibt. Die wichtigste Frage für die Zukunft der OSZE ist daher, welche Aufgaben sie in diesem Zusammenhang übernimmt, an denen Bedarf besteht.

Die OSZE hat überlegt auf neu auftretende Probleme reagiert und die Anstrengungen anderer Organisationen flexibel ergänzt. Die Funktion des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten ist zu einer Erfolgsstory der OSZE geworden. Es wäre verfrüht, dasselbe über den OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit zu sagen. Es ist jedoch klar, daß die gnädige Vernachlässigung der wirtschaftlichen Konfliktspekte und die Bereitschaft, diese Institutionen zu überlassen, die entweder das Problem wirtschaftlichen Niedergangs nicht als Konfliktursache betrachten (wie die EU) oder für jede wirtschaftliche Krise dasselbe Wundermittel anbieten (wie der IWF), ein bedeutendes Defizit darstellen, das auf die traditionelle Schwäche von Korb 2 der KSZE zurückgeht. Die Aktivitäten der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) sorgen für eine gewisse Stabilisierung der Volks-

wirtschaften östlich der Elbe. Die kürzlich erfolgte Einrichtung des Postens eines Koordinators für die ökonomischen und ökologischen Aktivitäten der OSZE kann ein erster Schritt sein, um diesem Konfliktaspekt angemessene Aufmerksamkeit zu schenken.<sup>14</sup>

In einer Welt, die stark von politischen Entscheidungsträgern beeinflusst wird, die sich auf die Medien stützen, ist das öffentliche Erscheinungsbild einer Institution von zentraler Bedeutung. Dies führt zu einem gewissen Widerspruch. Aus professionellen Gründen ist Unauffälligkeit wünschenswert; wenn man öffentliche und politische Unterstützung erlangen will, muß man dagegen etwas mehr auffallen. Konfliktverhütung bringt keine Schlagzeilen - in den Zeitungen nicht, und nicht in den elektronischen Medien. Die Tatsache, daß die OSZE den Ausbruch von Gewalt in einer Region Europas verhindert und zur politischen Konsolidierung beigetragen hat, ist keine Nachricht. Im Gegenteil: Öffentliche Aufmerksamkeit könnte den Erfolg gefährden und möglicherweise untergraben.<sup>15</sup> Folglich besteht der Ausweg nicht in vermehrter Berichterstattung über spezifische Bemühungen bei bestimmten Konflikten, sondern in einer etwas deutlicheren Präsenz der Arbeit der Organisation im allgemeinen durch bessere Öffentlichkeitsarbeit. Die Frage der Sichtbarkeit und damit der so dringend benötigten politischen Unterstützung der OSZE führt zu einem anderen Problem. Henry Kissinger, seinerzeit Außenminister, fragte einmal, wen er anrufen solle, wenn er mit "Europa" sprechen wolle. Die OSZE steht vor einem vergleichbaren Problem. Seit Beginn der Ära nach dem Ende des Kalten Krieges hat der Amtierende Vorsitzende, der Außenminister jenes Landes, das in einem Kalenderjahr den OSZE-Vorsitz führt, jene Telefonnummer, die man anrufen muß, um mit der OSZE zu sprechen. Der Generalsekretär ist der "Verwaltungschef" der Organisation geblieben, und die jüngste Erfahrung mit seinen Aktivitäten erfordert in dieser Hinsicht keine Änderung.

### *Schlußfolgerungen?*

Die Geschichte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts verläuft wie jede historische Entwicklung nicht entlang den Szenarien der Politikwissenschaftler. Die OSZE ist einen langen Weg gegangen, um sich den rasch wandelnden politischen Realitäten anzupassen.

---

14 Das Mandat des Koordinators wurde am 5. November 1997 vom Ständigen Rat der OSZE verabschiedet; vgl. Helsinki Monitor 1/1998, S. 85-86.

15 István Gyarmati drückte es vor einigen Jahren so aus: "(... ) ein Instrument präventiver Diplomatie kommt nur äußerst selten in die Schlagzeilen. Es macht seiner Natur nach keine Schlagzeilen. Können Sie sich eine Schlagzeile wie 'Dank KSZE-Bemühungen gab es keinen Konflikt in Estland' in der New York Times vorstellen? Das ist keine Zeitungsschlagzeile, wie wir sie gewohnt sind. Aber 'Trotz OSZE-Bemühungen bricht irgendwo ein Konflikt aus' - das wäre eine gute Schlagzeile." István Gyarmati, On Current Issues of the OSCE, in: Péter Tálas/Sebestyén Gorka (Hrsg.), After the Budapest Summit, Budapest 1995, S. 42 (eigene Übersetzung).

Ihre Anpassung, ihre Entwicklung zu einem Bestandteil Europas am Ende des Jahrhunderts, war größtenteils erfolgreich. Ihre institutionelle Verzweigung und die Flexibilität ihrer Arrangements und Arbeitsmethoden machen sie zu einem Faktor, der zur Sicherheit auf dem Kontinent beiträgt. Selbst wenn die gegenwärtige Kräfteverteilung innerhalb des internationalen Systems einer Organisation mit umfassendem Teilnehmerkreis, der sich weitgehend auf Konsens stützt, nicht gerade den Vorzug gibt, hat die OSZE ihren guten Anteil an der Gestaltung europäischer Sicherheit. Ihr künftiger Beitrag hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Einige davon liegen außerhalb der Organisation, z.B. die Struktur der internationalen Beziehungen an sich; andere wiederum hängen von der Organisation selbst ab. Die derzeit anhaltende Schwerpunktsetzung der OSZE auf Normenbildung zieht die Aufmerksamkeit von ihrem wichtigsten Ziel und von ihren Aufgaben ab, nämlich vorrangig ein Koordinierungs- und Überwachungsorgan für Konfliktverhütung, -bewältigung und -nachsorge zu sein. Das hat sich in vielerlei Hinsicht und in zahlreichen Regionen als äußerst erfolgreich erwiesen. Der künftige Erfolg der OSZE wird von ihrer Bereitschaft abhängen, sich der immanenten Komplexität innerstaatlicher wie internationaler Konflikte anzunehmen. Wenn man an das umfassende Sicherheitsverständnis denkt, das seit Anbeginn der KSZE besteht, hat die Organisation eine gute Ausgangsposition, um den Anforderungen der Zukunft gerecht zu werden, wenn die Teilnehmerstaaten ihre Anpassung weiterhin fördern.



Interessen und Engagement  
der OSZE-Staaten



## Die Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheit aus norwegischer Sicht

Es ist eine lohnende Aufgabe, die Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheit zu untersuchen: erstens, weil die OSZE gerade heute ihren Wert als Sicherheitsorganisation in ihrem gesamten Gebiet von Vancouver bis Wladiwostok und von Murmansk bis Marseille unter Beweis stellt; aber auch deshalb, weil die OSZE eine einzigartige Sicherheitsorganisation ist, die mit weichen Mitteln arbeitet. Den meisten Leuten fallen Militärbündnisse ein und nicht die OSZE, wenn sie an eine Sicherheitsorganisation denken.

Die Bemühungen, die Kosovo-Krise einzudämmen, sind ein hervorragendes Beispiel für die Herausforderungen, vor denen die OSZE steht. Leider ist die Krise im Kosovo aber auch ein Beispiel dafür, wie schwierig es sein kann, einen Konflikt zu lösen, der auf ethnischen Haß und historischen Feindseligkeiten gründet und in einem Umfeld mit begrenzten demokratischen Traditionen stattfindet.

Zweitens hat die OSZE beschlossen, auf ihrem nächsten Gipfeltreffen eine Charta oder ein Dokument anzunehmen, das ihre Rolle in der europäischen Sicherheit definiert. Was wir wollen, ist eine operativere und wirksamere OSZE, die in der europäischen Sicherheit eine wesentliche Rolle spielt.

Drittens wurde Norwegen ausgewählt, im kommenden Jahr die Organisation zu führen. Dies ist eine wichtige Aufgabe, auf die ich im folgenden ebenso wie auf einige unserer Prioritäten für den Vorsitz zurückkommen werde.

Beginnen möchte ich jedoch mit einem kurzen Überblick über die jüngsten Ereignisse. Seit dem Fall der Berliner Mauer wurde die bipolare Konfrontation des Kalten Krieges fast im gesamten OSZE-Gebiet von Demokratie und Marktwirtschaft abgelöst. Dies ist vielleicht das wichtigste und weitreichendste politische Ereignis in unserer Zeit. Zahlreiche Regionalkonflikte in Osteuropa, die früher durch den Kalten Krieg in Schach gehalten wurden, haben jedoch Teile des OSZE-Gebiets instabiler gemacht - und das ist das Feld, auf dem die OSZE zum Einsatz kommt. Ich bin der festen Überzeugung, daß die Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, wie sie in der Schlußakte von Helsinki und späteren OSZE-Dokumenten niedergelegt sind, eine der Hauptursachen für die politischen Krisen im heutigen Europa darstellt. Umgekehrt bedeutet eine verbesserte Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen einen Zuwachs an Stabilität und Sicherheit für alle.

Europa verändert sich schnell. Ausmaß und Tiefe dieser Veränderungen stellen eine Reihe von Herausforderungen, die Einfluß auf das gesamte Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Fragen

haben. An die Stelle alter Konflikte sind erhöhte Sicherheit und verstärkte Zusammenarbeit getreten. Zwischen der NATO und Rußland ist eine neue Partnerschaft entstanden. Der Kalte Krieg und das Gleichgewicht des Schreckens sind Geschichte. Die EU und die NATO laden neue Mitglieder zum Beitritt ein. Regionale Kooperationsmuster werden ausgeweitet und verstärkt. Die Frage lautet: Welche Rolle soll die OSZE im neuen Europa spielen?

Die OSZE hat zwei Merkmale, die sie von anderen europäischen und transatlantischen Sicherheitsorganisationen unterscheiden: den umfassenden Teilnehmerkreis, der sich über ihr gesamtes Gebiet erstreckt, und eine moralische Autorität, die von niemandem in Frage gestellt wird. Ihre Vorgängerin, die KSZE, spielte eine historische Rolle beim Niederreißen des Eisernen Vorhangs und dabei, Freiheit und Demokratie in Mittel- und Osteuropa den Weg zu bahnen. Die Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki im Jahre 1975 war eines der bedeutendsten politischen Ereignisse seit dem Zweiten Weltkrieg. Sie verankerte die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Glaubensfreiheit, als Grundwert, dem alle Teilnehmerstaaten verpflichtet sind.

Folglich war die Schlußakte ein wesentliches Instrument in den Bemühungen, die kommunistischen Diktaturen zu Fall zu bringen. In den meisten Ländern wurden Helsinki-Komitees gegründet. Dissidenten konnten von ihren Regierungen fordern, daß sie zu ihren Verpflichtungen stehen. Wir alle erinnern uns daran, wie die Unterdrückungsregime eines nach dem anderen zusammenbrachen. Das Ende des Kalten Krieges bedeutete aber nicht, daß wir die OSZE-Prinzipien nicht länger gebraucht hätten, sondern vielmehr, daß wir einen Schritt weitergehen konnten. 1990 und 1991 entwickelten die Charta von Paris, das Kopenhagener und das Moskauer Dokument die OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension weiter. Mit diesen Dokumenten hörte der Begriff "innere Angelegenheiten" auf, zum Wortschatz legitimer Politik im OSZE-Gebiet zu gehören, und die Achtung von OSZE-Verpflichtungen wurde damit zum Anliegen aller.

Die Antwort auf meine Frage ist, daß die OSZE eine Sicherheitsorganisation mit einer bedeutenden Rolle ist, solange wir an ihrem einzigartigen Charakter festhalten. Ich glaube, wir müssen vorsichtig sein und die OSZE davor bewahren, zu einer ganz gewöhnlichen internationalen Organisation zu werden. Sie wird von den Bürgern unserer Länder als moralische Kraft wahrgenommen. Wenn diese Perzeption schwindet, könnte sie unwirksam werden. Die OSZE ist auch die einzige europäische und transatlantische Sicherheitsorganisation, in der nicht nur Rußland und die Vereinigten Staaten gleichberechtigte Teilnehmerstaaten sind, sondern ebenfalls all jene Länder in den Regionen, die an Stabilitätsmängeln leiden und Sicherheitsrisiken darstellen. Dies betrifft in erster Linie die Länder des westlichen Balkan und die früheren Sowjetrepubliken.

Wie trägt die OSZE nun zur Sicherheit bei? Wenn wir an Sicherheit denken, neigen wir dazu, eher Streitkräfte und *hardware*, Doktrinen und Militärstrategien vor Augen zu haben als moralische Autorität. Natürlich hat die OSZE eine militärische Dimension. Die Stockholmer Konferenz 1986 bedeutete einen Durchbruch für militärische vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Diese Rüstungskontrollmaßnahmen sind seitdem weiterentwickelt worden. Sie stellen heute ein Netzwerk von Verpflichtungen dar, welches das militärische Verhalten auf unserem Kontinent reguliert; damit sind sie ein wichtiger stabilisierender Faktor. Zum Wiener Dokument ist der KSE-Vertrag gekommen, in dessen Rahmen die umfassendste Abrüstung in der modernen europäischen Geschichte stattgefunden hat. Hinzugekommen ist auch der Vertrag über den Offenen Himmel, der mit Kameras ausgestatteten Flugzeugen wechselseitig freien Zugang zum Luftraum eröffnen wird.

Die NATO und die Vereinten Nationen sind Sicherheitsorganisationen, die aus historischen Gründen besser bekannt sind als die OSZE und besser verstanden werden. Letztere aber hat Erfolge vorzuweisen, über die man nicht redet. Paradoxerweise trägt gerade ihre subtile und wirksame Rolle bei der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zu ihrer relativen Anonymität bei. Die Medienaufmerksamkeit erreicht immer dann ihren Höhepunkt, wenn diplomatische Mittel versagen und ernsthafte Konflikte ausbrechen, leider jedoch nicht, wenn schwierige Situationen mit möglicherweise gravierenden Auswirkungen wirksam vermieden werden. Das Versagen der Diplomatie macht Schlagzeilen, nicht ihre Siege. Die Erfolge der OSZE in Estland und Lettland sind gute Beispiele dafür. Die unauffällige und langfristige Arbeit der OSZE hat meiner Ansicht nach wesentlich dazu beigetragen, die Spannungen in den baltischen Staaten auf niedrigem Niveau zu halten.

Damit bleibt eine Informationslücke. Diplomaten begnügen sich mit stillen Bemühungen und leisen Erfolgen. Die OSZE aber verdient die Anerkennung, die sie sich erworben hat. Medien und Öffentlichkeit sollten stärker darauf aufmerksam gemacht werden, was die OSZE eigentlich macht, und auch die Teilnehmerstaaten tragen Verantwortung dafür, Informationen über unsere Arbeit zu verbreiten.

Die OSZE hat sich durch die Verhütung und Bewältigung von Spannungen und Krisen auf niedrigem Intensitätsniveau als wirksame Sicherheitsorganisation erwiesen. Besondere Kompetenzen besitzt sie auch beim Demokratieaufbau nach Konflikten, einem der vielen Mittel der Konfliktverhütung. Die Hauptinstrumente sind diplomatischer Natur, unauffällige politische Arbeit, oftmals innerhalb des fraglichen Landes, und aktive Beteiligung an der Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Fragen ethnischer Minderheiten. Das Versagen bei der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen auf diesen Gebieten ist genau der Stoff, aus dem Konflikte und Instabilität gemacht sind.

Dies führt hin zu den OSZE-Verhandlungen über einen europäischen Sicherheitspakt. Aller Wahrscheinlichkeit nach werden in der Schlußphase dieser Verhandlungen im Jahre 1999 norwegische Diplomaten den Vorsitz führen. Es wurde beschlossen, den Pakt oder das Dokument, wie es einige lieber nennen, auf einem OSZE-Gipfeltreffen zu verabschieden, das für das kommende Jahr geplant ist. Es ist jedoch hinzuzufügen, daß der Inhalt dieses Dokuments viel wichtiger ist als das Einhalten des Termins oder die Entscheidung über einen Tagungsort, der durch dessen Annahme geehrt werden soll. Wir wollen gründliche Diskussionen mit allen OSZE-Teilnehmerstaaten über sämtliche Aspekte dieses Dokuments, so daß es der Meilenstein in der europäischen Geschichte werden kann, der es nach unserem Wunsch werden soll.

Wir brauchen ein aktualisiertes Dokument, das die veränderte Lage seit der Verabschiedung der Charta von Paris für ein neues Europa durch die Staats- und Regierungschefs auf dem Pariser Gipfeltreffen im November 1990 widerspiegelt. Die Pariser Charta war der Meilenstein am Ende des Kalten Krieges. Die europäische Sicherheitsarchitektur hat sich jedoch während der vergangenen zehn Jahre grundlegend verändert, und die OSZE hat darin eine prominentere Rolle erlangt. In dieser Periode wurden wir Zeuge von Krieg und regionaler Instabilität. Und bewaffnete Konflikte bedrohen leider noch immer das Leben vieler Europäer. Gegen diese Sicherheitsbedrohungen wurden aber nicht die traditionellen sicherheitspolitischen Mittel eingesetzt, die wir aus dem Kalten Krieg kennen. Abschreckung und groß angelegte militärische Vorbereitung sind offensichtlich nicht die einzige Antwort. Alle unsere Sicherheitsorganisationen haben sich den neuen Herausforderungen angepaßt und erfüllen unterschiedliche Funktionen; die OSZE hat sich ihre eigene Rolle erarbeitet. Weder der OSZE noch der NATO, weder der WEU noch irgendeiner anderen internationalen Organisation kommt eine übergeordnete oder koordinierende Rolle zu. Die Einrichtung eines wie auch immer gearteten europäischen Sicherheitsrates oder eines übergeordneten Entscheidungsgremiums in einer dieser Organisationen wäre kontraproduktiv und würde auch nicht die Unteilbarkeit europäischer Sicherheit widerspiegeln. Das angestrebte politische Dokument sollte daher eine flexible Zusammenarbeit zwischen demokratischen Sicherheitsorganisationen vorsehen. Der umfassende Charakter der OSZE verleiht ihr eine zentrale Rolle, und ihr *acquis* in der menschlichen Dimension ist ein Eckpfeiler für all diese Organisationen. Keine Organisation sollte jedoch eine den anderen internationalen Organisationen übergeordnete Rolle einnehmen.

Norwegens Aufgabe als Amtierender OSZE-Vorsitz im Jahre 1999 und unsere Prioritäten für dieses Amt beruhen auf dieser Annahme. Für Norwegen stellt dies eine bedeutende administrative und politische Aufgabe dar, die erhebliche Ressourcen erfordert; sie ist aber auch eine wichtige Gelegenheit

für uns, wesentliche Beiträge zu einem breiten Spektrum von Fragen der Sicherheit, der Menschenrechte und der Demokratie zu leisten. Die OSZE unterscheidet sich von anderen internationalen Organisationen unter anderem dadurch, daß sie von einem Amtierenden Vorsitzenden und nicht von einem Generalsekretär geführt wird. Diese Regelung sorgt für ein Maximum an politischer Beteiligung und Impulsen seitens der Führung. Sie verleiht der Organisation auch im Vergleich zu ähnlichen internationalen Organisationen einen anderen Charakter. Die Kennzeichen der OSZE sind Flexibilität, Einfallsreichtum und Anpassungsfähigkeit.

Norwegen ist bereit, diese Aufgabe zu übernehmen, weil wir unseren Teil der Verantwortung für Sicherheit und Stabilität in Europa tragen wollen. Wir haben in politischer, wirtschaftlicher und personeller Hinsicht viel in die OSZE investiert. Es liegt daher in unserem Interesse, dieses Engagement fortzusetzen. Wir haben auch einen guten Ruf bei der internationalen Krisenverhütung und Konfliktbewältigung. Wir sollten auf unseren Erfahrungen auf diesem Gebiet aufbauen und unseren Teil der Arbeit hier auf unserem eigenen Kontinent tun. Wir haben diese Aufgabe auch als natürliche Erweiterung unserer Verpflichtung gegenüber der NATO und der europäischen Sicherheit im allgemeinen übernommen. Nicht zuletzt ist der OSZE-Vorsitz eine Erinnerung daran, daß die norwegische Außenpolitik kontinuierlich allen Aspekten europäischer Sicherheit verpflichtet und an der Förderung von Frieden und Stabilität aktiv beteiligt ist. Das läßt uns mit Freude und hohen Erwartungen dem nächsten Jahr entgegensehen, aber auch mit Respekt vor der Aufgabe, die die Teilnehmerstaaten uns anvertraut haben.

Eines unserer Hauptziele für den Vorsitz besteht darin, die Organisation für ihre operativen Aufgaben besser auszustatten. Praktisch bedeutet das, daß man der Organisation als solcher einige Priorität wird einräumen müssen. Die OSZE unterscheidet sich von anderen internationalen Einrichtungen dadurch, daß sie nicht auf einem Vertrag basiert. Sie gründet sich auf ihre politischen Verpflichtungen und ist eine schlanke und sehr kosteneffektive Organisation. Daran sollten wir auch nichts ändern, da es zur Effektivität der Organisation beiträgt. Wir müssen hingegen unsere Anstrengungen fortsetzen, für die vielfältigen Aktivitäten der OSZE eine solide finanzielle Basis zu schaffen. Politische Vorbereitung auf unvorhergesehene Notfälle reicht nicht aus, wenn sie nicht von finanzieller Vorbereitung begleitet ist. Durch den im vergangenen Jahr auf unsere Initiative hin eingerichteten Fonds für unvorhergesehene Ausgaben in Notfällen und durch den Beschluß des Kopenhagener Ministerratstreffens über einen neuen Verteilerschlüssel für umfangreiche OSZE-Missionen und -Projekte ist schon viel gewonnen. Letzterer wurde unter anderem dank dänischer Diplomatie erreicht und stellt einen großen Schritt in die richtige Richtung dar. Es bleibt jedoch noch viel zu tun, und wir beabsichtigen, das Unsere dazu beizutragen.

Die dringend erforderliche Reform des OSZE-Sekretariats ist im Gange. Es ist ein schlankes Sekretariat und sollte so bleiben. Dieses Vorhaben sollte der erste Schritt zum Aufbau neuer OSZE-Kapazitäten und -Fähigkeiten - z.B. Polizeiausbildung und -überwachung - sowie zur Rationalisierung vorhandener Kapazitäten, insbesondere der OSZE-Missionen vor Ort, sein. Ein wichtiger Schwerpunkt wird die Verbesserung der Rekrutierung und Ausbildung von Missionsmitgliedern sein. Wir haben die moralische Verpflichtung, sicherzustellen, daß die Menschen, die der OSZE unter oft schwierigen Bedingungen dienen, so gut wie möglich auf die Aufgaben vorbereitet werden, die sie bewältigen sollen. Ein weiterer Faktor ist, daß die OSZE eine junge Organisation ist und ihre *corporate identity* erst ausprägen muß. Ich erwarte, daß dies ein positiver Nebeneffekt einer besseren Ausbildung sein wird. Zusammengefaßt sollte die OSZE ihre eigenen Werkzeuge schärfen, um zu einem wirksameren Instrument der Frühwarnung, der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Konfliktnachsorge zu werden.

Wir können unmöglich wissen, welche Krisen in sechs Monaten entstanden sein werden, so daß es der norwegischen Diplomatie überlassen bleibt, sich mit ihnen zu befassen. Sicher ist jedoch, daß die Dinge sich schnell und unerwartet entwickeln können und daß es schwierige Situationen geben wird, die im Namen der Teilnehmerstaaten bewältigt werden müssen. Wir müssen mit dem Unerwarteten rechnen, können aber mit Sicherheit sagen, daß die OSZE auf dem gesamten Balkan, einschließlich Bosnien und Herzegowinas, Kroatiens, der Bundesrepublik Jugoslawien und Albaniens, sowie in verschiedenen Teilen Osteuropas, einschließlich Belarus' und der Ukraine, größere Verpflichtungen haben wird. Es wird unsere Pflicht sein, in all diesen Fällen die Initiative zu ergreifen und voranzugehen, jedoch nur mit der Unterstützung der Teilnehmerstaaten und vor allem der betroffenen Parteien. Die OSZE ist eine auf Konsens gegründete Organisation und sollte es bleiben. Vielleicht ist dies ihr wichtigster Vorzug. So kann der Amtierende Vorsitzende nicht ohne Unterstützung und Zustimmung handeln. Die norwegische Diplomatie hat sicherlich vieles beizutragen, aber in erster Linie müssen wir den Interessen der Teilnehmerstaaten Rechnung tragen und tragfähige Kompromisse erarbeiten. Dementsprechend wird 1999 nicht dazu da sein, engstirnige norwegische Interessen zu verfolgen.

Die norwegische Regierung betont die Bedeutung moralischer Werte in allen Aspekten der Politik, ein Prinzip, das sich gut mit den Werten verträgt, die der Konfliktverhütung der OSZE zugrundeliegen. Nehmen wir den Fall Belarus: In den vergangenen Jahren hat die OSZE den dortigen negativen Entwicklungen, die mit massiven Verletzungen von OSZE-Verpflichtungen einhergehen, wachsende Aufmerksamkeit geschenkt. Die Verfassungskrise und die zunehmende Unterdrückung sind eine Tragödie für das belorussische Volk. Darüber hinaus stellt die Situation eine Bedrohung für Stabilität und Sicherheit in der ganzen Region dar. Die

Frühwarnfunktionen der OSZE wurden bereits in einem frühen Stadium ausgelöst, nun befinden wir uns in der Phase der Krisenverhütung. Die OSZE hat eine Beratungs- und Überwachungsgruppe in Minsk eingerichtet, deren Aufgabe es ist, sowohl mit den Behörden als auch mit nichtstaatlichen Organisationen zusammenzuarbeiten, um das Land auf dem Weg zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einen Schritt voranzubringen. Das wird nicht einfach sein, ich halte es aber für möglich, Belarus zu helfen, seinen Weg zur Demokratie zu finden.

Die Funktion der Krisenbewältigung ist vielleicht noch anspruchsvoller als die Krisenverhütung. Wir versuchen durch die OSZE, Krisen zu bewältigen, solange sie noch auf einer niedrigen Intensitätsstufe sind, sie im Zaum zu halten und Lösungen anzubieten. Wenn man auf die Krise in Albanien vor anderthalb Jahren zurückblickt, kann man mit Fug und Recht sagen, daß die OSZE sie ziemlich wirksam bearbeitet hat, größtenteils wiederum dank des Vorsitzes unserer dänischen Freunde. Außenminister Niels Helveg Petersen ernannte Altbundeskanzler Dr. Franz Vranitzky zu seinem Persönlichen Vertreter in Albanien, und Dr. Vranitzky handhabte die Koordination der internationalen Bemühungen mit großem Geschick. Die unmittelbare Gefahr des vollständigen Zusammenbruchs und des totalen Chaos ist vorüber, die Konfliktnachsorge ist gut angelaufen. Die Arbeit in Albanien ist selbstverständlich noch nicht beendet, und es liegt letztlich an den albanischen Führern, Schritte in Richtung Versöhnung einzuleiten. Normalerweise kann die internationale Gemeinschaft keinen derartigen "Hands-on"-Ansatz wie bei den Wahlen in Bosnien und Herzegowina anwenden. Die üblichen Aufgaben der OSZE sind Überwachung und Beratung einerseits und eine direktere Herangehensweisen wie politischer Druck und das Angebot Guter Dienste andererseits. Genau das haben wir in Albanien getan.

Da die Krise im Kosovo immer ernster zu werden scheint, muß sie an dieser Stelle erwähnt werden. Die Belgrader Führung hat zu spät zu wenig getan, um eine weitere Eskalation des Konflikts nicht nur durch die jugoslawischen Streitkräfte, sondern auch durch die albanische Mehrheit im Kosovo zu verhindern. Der Kosovo ist somit zu einem Konflikt höherer Intensität geworden und sollte von der OSZE in Abstimmung mit anderen Sicherheitsorganisationen behandelt werden, denen andere Instrumente zur Verfügung stehen. Zuerst müssen die Kampfhandlungen eingedämmt werden, so daß man auf die angemessene politische Ebene zurückkehren kann.

Milosevic sollte Felipe González als Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für Jugoslawien anerkennen, mit einem Mandat, das den Kosovo einschließt. Ebenso haben wir gefordert, daß die OSZE-Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina zurückkehrt, um die Lage dort zu überwachen. Jugoslawien scheint keine prinzipiellen Schwierigkeiten damit zu haben, eine OSZE-Präsenz im Lande zu

akzeptieren. Das Problem besteht vielmehr darin, daß es vor der Zustimmung zu einer OSZE-Mission wieder als voller OSZE-Teilnehmerstaat zugelassen werden will. Da diese Angelegenheit mit der Frage der Rechtsnachfolge des früheren Jugoslawien verbunden ist, ist sie ein gordischer Knoten, den wir bisher noch nicht auflösen konnten. Es ist zu hoffen, daß bald Vor-Ort-Aktivitäten in Jugoslawien aufgenommen werden können. Die OSZE wird dann wichtige Aufgaben bei der Demokratisierung nicht nur des Kosovo, sondern der ganzen Bundesrepublik Jugoslawien übernehmen müssen.

Das Konfliktpotential im OSZE-Gebiet reicht aus, um uns nachts den Schlaf zu rauben. In diesem und in anderen Fällen ist es für die internationale Gemeinschaft und erst recht für die unter Druck geratenen Gesellschaften immer billiger, wenn wir den Konfliktursachen beikommen können. Bewaffnete Konflikte sind die tragischsten und teuersten Unternehmungen, die man sich vorstellen kann. Peacekeeping und andere Operationen, die oft einem Friedensschluß folgen, kosten ebenfalls viel Geld, sind aber natürlich die Ausgaben wert. Eine OSZE-Mission mit einer Handvoll bis zu ein paar Hundert Mitgliedern kostet nicht viel. Die Kosteneffektivität der Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE schneidet im Vergleich zu denen der meisten anderen internationalen Organisationen gut ab. Wir sehen, daß die Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE-Missionen Ergebnisse bringen. Wenn wir alle OSZE-Teilnehmerstaaten durch Vor-Ort-Aktivitäten und andere Instrumente, die uns zur Verfügung stehen, dazu bringen können, die Menschenrechte einschließlich der Rechte ethnischer Minderheiten und die Prinzipien der Demokratie zu achten, dann wird es weniger Grund geben, bewaffnete Konflikte und Instabilität zu fürchten. Dann werden wir es geschafft haben, die meisten Kriegsursachen zu beseitigen.

Die Arbeit, die wir in Bosnien und Herzegowina verrichten, ist vielleicht das beste Beispiel dafür, wie Konfliktverhütung durch die Bearbeitung der Konfliktursachen erreicht werden kann. Die politische Entwicklung in der serbischen Hälfte des Landes, der Republika Srpska, hat ebenfalls gezeigt, daß freie Wahlen als solche bereits dazu beitragen können, den Weg zu Versöhnung und Frieden zu ebnen.

Das Abkommen von Dayton übertrug der OSZE die Aufgaben, Demokratie in Bosnien und Herzegowina aufzubauen und regionale Rüstungskontrollmaßnahmen in und um Bosnien und Herzegowina zu erarbeiten. Die Rüstungskontrolle ist bisher ein Erfolg, aber Waffen sind nur ein Symptom des Konflikts, ihre schiere Existenz verursacht keinen Krieg.

Entscheidender sind der ethnische Haß und der Mangel an Demokratie in Bosnien und Herzegowina schon vor dem Konflikt. Seit der Unterzeichnung des Dayton-Abkommens hat die OSZE eine aktive Herangehensweise gewählt, um demokratische Strukturen im Lande aufzubauen. Die Wahlen auf allen Ebenen, die in den vergangenen Jahren von der OSZE durchgeführt

wurden, waren von überragender Bedeutung. Im September dieses Jahres wird erneut eine Reihe von Wahlen stattfinden, von der Präsidenten- bis hinab zur kantonalen Ebene. Es ist eine offene Frage, wie lange die OSZE ihren direkten Ansatz beim Demokratieaufbau in Bosnien und Herzegowina fortsetzen soll. Ich bin aber überzeugt davon, daß die bisherige Konflikt-nachsorge schon zu einem Gefühl der Normalität beigetragen hat. Wir erwarten, daß die Wahlen 1998 die letzten sein werden, die eigentlich von der internationalen Gemeinschaft durchgeführt werden, und daß die Bosnier diese und andere Funktionen schrittweise selbst übernehmen werden. Die OSZE hat die demokratischen Regeln festgelegt, und früher oder später wird das Land selbst, ohne unser direktes Eingreifen, funktionieren müssen. Ebenso wichtig wie die Wahlen selbst ist das Demokratisierungsprogramm der OSZE für Bosnien und Herzegowina, das über Wahlen hinausgeht. Es war und ist noch immer wichtig, die Dominanz ethnisch definierter politischer Parteien zu brechen sowie junge Politiker und Führungskräfte auf lokalpolitischer Ebene in basisdemokratischen Verfahren zu schulen.

Einer der schwierigsten Aspekte unserer Arbeit in Bosnien und Herzegowina ist die Rückkehr der Flüchtlinge. Es ist noch viel zu tun, bevor sich die Flüchtlinge in großer Zahl bei dem Gedanken an die Rückkehr in ihre Häuser wohl fühlen. Die Rückkehr der Flüchtlinge ist jedoch eine der Grundvoraussetzungen für einen dauerhaften Frieden. Dies gilt nicht nur für Bosnien und Herzegowina, sondern für alle Teile des früheren Jugoslawien. Wir dürfen nicht vergessen, daß der Aufbau von Demokratie ein langfristiger Prozeß ist. Die Veränderung kultureller Werte und sozialer Strukturen dürfte viele Jahre in Anspruch nehmen. Dies kann die OSZE natürlich nicht allein leisten. Es bedarf einer engen Koordination zwischen den vielen internationalen Organisationen und Institutionen, die auf den verschiedenen Ebenen am bosnischen Friedensprozeß mitarbeiten. Mancher positive Schritt wurde beim Aufbau der Demokratie bereits gemacht, aber vieles bleibt noch zu tun. Weder die bosnischen Behörden noch das bosnische Volk sollte unsere Entschlossenheit oder unser gemeinsames Ziel in Zweifel ziehen: ein vereintes, multi-ethnisches und demokratisches Bosnien und Herzegowina.

Die Konfliktnachsorge in Bosnien und Herzegowina wird meiner Ansicht nach beweisen, daß diese Arbeit ganz einfach eine andere Seite jener Arbeit ist, die in anderen Teilen des OSZE-Gebiets geleistet wird, nämlich der Konfliktverhütung. Eine Gesellschaft bleibt eher stabil, wenn sie die Achtung ethnischer Minderheiten, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie gewährleistet. In Bosnien und Herzegowina erreichen wir nicht alles, was wir wollen, aber eine ganze Menge. Die Zeit wird zeigen, ob wir genug erreichen. Ich bin aber ganz optimistisch.



## Die neue OSZE: von Worten zu Taten

*Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft aus schwedischer Sicht*

Die dramatischen Entwicklungen in Europa, insbesondere in den neunziger Jahren, haben sowohl die KSZE/OSZE als ganze als auch die Rolle der einzelnen Teilnehmerstaaten grundlegend beeinflußt - Schweden vielleicht mehr als die meisten von ihnen. Der folgende Artikel ist ein Versuch, einige der bedeutenderen Aspekte dieser radikalen Veränderung der KSZE/OSZE, die vereinfacht als deutliche Gewichtsverlagerung weg von der Normsetzung und hin zu Vor-Ort-Aktivitäten beschrieben werden kann, aus schwedischer Sicht darzustellen. Die Einführung des rotierenden Vorsitzes bedeutete für die Effizienz der Organisation eine Menge. Der schwedische Vorsitz im Jahre 1993 ist untrennbar verbunden mit der Entwicklung eines teilweise neuen Organs mit einem neuen Organisationsstatus, ausgestattet mit neuen Instrumenten und betraut mit neuen Aufgaben.

Rückblickend ist klar zu erkennen, daß bestimmte Innovationen unsere Instrumente zur Konfliktprävention in äußerst nutzbringender Weise ergänzt haben. Die offensichtlichste besteht in der Einrichtung von etwa einem Dutzend Vor-Ort-Missionen, die von Estland bis Mazedonien und von Belarus bis Tadschikistan große Teile der ehemaligen Sowjetunion und des früheren Jugoslawien abdecken. Die Gesamtzahl der Missionsmitglieder hat sich in wenigen Jahren verzehnfacht und beträgt derzeit etwa 600. Die meisten Missionen sind eher klein. Zwei von ihnen jedoch, diejenigen in Bosnien und Kroatien, sind ziemlich groß und mit umfangreichen Mandaten ausgestattet, was die Organisation vor neue politische und verwaltungstechnische Herausforderungen stellt.

Die Einsetzung und Unterhaltung von Missionen nehmen heute einen erheblichen Teil der Zeit des Amtierenden Vorsitzenden und des Sekretariats in Anspruch und machen den größten Teil der Beratungen im Ständigen Rat aus, in dem die regelmäßigen Berichte der Missionsleiter oftmals den Anstoß zu Diskussionen und Beschlüssen geben. Die Mandate der Missionen unterscheiden sich zwar je nach den örtlichen Umständen, sind aber fast immer multifunktional und damit der neuen Generation von Sicherheitsproblemen angepaßt.

Ein anderes höchst nützliches Instrument, das während des schwedischen Vorsitzes das Licht der Welt erblickte, ist der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM). Seine Aufgabe besteht nicht darin, als Ombudsmann für diese Gruppen einzutreten, sondern diesbezügliche Auseinander-

setzungen zu dämpfen, damit sie gar nicht erst zu Konflikten werden. Der HKNM thematisiert Staatsbürgerschafts- und Minderheitenrechte, Minderheitensprachen, die Rückkehr von Exilierten usw. Gegenwärtig ist er in so unterschiedlichen Ländern wie Albanien, Estland, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Mazedonien, der Slowakei, der Ukraine und Ungarn tätig.

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau befindet sich gegenwärtig in einer sehr interessanten Phase, in der es seinen Schwerpunkt allmählich von einer übertriebenen Betonung von Seminaren und abstraktem Denken mehr in Richtung auf praktische Arbeit vor Ort verlagert. Wahlbeobachtung und der Aufbau nationaler Kompetenzen sind echte Wachstumssektoren! In den vergangenen Jahren waren Tausende von Beobachtern aus Teilnehmerstaaten bei Wahlen in den neuen Demokratien im Einsatz. Allein 1997 betätigten sich einige hundert Schweden als Wahlbeobachter.

Der Beschluß von Kopenhagen, die sogenannten Implementierungstreffen zu modernisieren, sie zeitlich zu verkürzen und inhaltlich zu straffen sowie die Verbindung zwischen Wien und Warschau im Bereich der menschlichen Dimension zu stärken, ist für die Anpassung der Arbeit auf diesem Gebiet an die veränderten Umstände ebenfalls von Bedeutung. Der Ministerrat von Kopenhagen im Dezember 1997 ernannte erstmals auch einen Medienbeauftragten. Er wird in enger Zusammenarbeit mit dem Amtierenden Vorsitzenden die Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen auf dem Gebiet der Meinungs- und Medienfreiheit unterstützen. Von 1998 an wird diese neue Institution ihre Nützlichkeit als ein weiteres Instrument im OSZE-Orchester unter Beweis stellen müssen.

Diese keineswegs erschöpfende Liste zeigt deutlich, daß die OSZE es geschafft hat, sich im Sicherheitsumfeld nach Ende des Kalten Krieges in flexibler Weise zu einem Instrument der Konfliktverhütung zu entwickeln. Nimmt man die starke Führungsrolle des Amtierenden Vorsitzenden und das sehr begrenzte Budget hinzu, sieht man deutlich, daß die Teilnehmerstaaten eine Menge für ihr Geld bekommen. Zur Illustrierung sei erwähnt, daß das OSZE-Sekretariat nur ein Zehntel der Größe desjenigen des Europarates ausmacht. Und die jährlichen Gesamtausgaben der Organisation liegen noch immer unter 120 Millionen US-Dollar, wovon zwei Drittel auf die beiden Missionen in Bosnien und Kroatien entfallen.

Dennoch gibt es - wie in jeder schnell wachsenden Organisation, die vor großen Herausforderungen steht - Anlaß zur kritischen Analyse und Reflexion über die künftige Arbeit. In gewissem Sinne ist die OSZE das Opfer ihres eigenen Erfolgs. Ihre Probleme sind sowohl organisatorisch-struktureller als auch konzeptioneller Art, und beides hängt offensichtlich zusammen.

Auf konzeptioneller Ebene weigern sich einige Teilnehmerstaaten immer noch, die Umwandlung der OSZE von einer diplomatischen Konferenz in

eine Organisation zu akzeptieren. Daraus resultieren u.a. die Zurückhaltung bei der finanziellen Ausstattung und eine Abneigung gegenüber strukturellen Reformen, während der OSZE gleichzeitig gewagte und anspruchsvolle neue Aufgaben übertragen werden. Zweitens teilt die OSZE das Dilemma der gesamten internationalen Gemeinschaft, den Schwerpunkt auf die mittleren und letzten Abschnitte des Konfliktzyklus, d.h. auf Konfliktmanagement und Konfliktnachsorge, gelegt zu haben. Die Anstrengungen im Hinblick auf Frühwarnung und insbesondere Frühmaßnahmen lassen dagegen eine Menge zu wünschen übrig. Und schließlich ist es uns nicht immer gelungen, Konfliktlösungen als Ausdruck unseres breiten Sicherheitsverständnisses wirklich multidimensional zu gestalten und militärische, politische, menschliche, wirtschaftliche und soziale Faktoren miteinander zu verbinden.

Die strukturell-organisatorischen Probleme sind sowohl innerer wie äußerer Natur. Intern ist die Schlüsselfrage diejenige nach dem Verhältnis zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und dem Generalsekretär. Die Teilnehmerstaaten haben sich frühzeitig für eine starke politische Führung durch den Amtierenden Vorsitzenden entschieden, während dem Sekretariat nur eine unterstützende Rolle zukommen soll, was die OSZE einzigartig unter den Sicherheitsorganisationen macht. Heute stellt kein Teilnehmerstaat dieses allgemeine Prinzip ernsthaft in Frage, die genaue Interpretation der Arbeitsteilung muß jedoch möglicherweise angepaßt werden, insbesondere mit Blick auf die Durchführung großer Missionen. Ein weiteres Argument dafür wäre, daß langfristige Kontinuität nicht allein durch die drei Mitglieder der Troika gewährleistet werden kann. Schließlich kann man den künftigen Bedarf an einer stärkeren Unterstützungsrolle des Sekretariats erkennen, wenn eine der weniger erfahrenen neuen Demokratien Osteuropas den Vorsitz übernimmt.

In Zusammenhang damit steht die Rolle der Teilnehmerstaaten bzw. ihrer Delegationen in Wien und der Vertretungsgremien wie Ständiger Rat, Hoher Rat, Ministerrat usw. Ganz deutlich ist der Ständige Rat sehr viel mehr zu einem Entscheidungsgremium als zu einem Diskussionsforum geworden. Nach der Einführung des sogenannten "verstärkten Ständigen Rates" ist die künftige Rolle des Hohen Rates ebenfalls unklar. Viele der neuen Teilnehmerstaaten beklagen, daß ihr Einfluß zunehmend marginalisiert werde, und bemängeln die in Wahrheit dominante Position der USA, der EU und Rußlands.

Mancherorts wird auch behauptet, daß das Demokratiedefizit der Organisation vielschichtiger sei. So scheint z.B. die Parlamentarische Versammlung nur wenig oder gar nichts mit der Arbeit der Organisation zu tun zu haben. Darüber hinaus besteht in vielen Bereichen nur wenig effektiver Kontakt zu nichtstaatlichen Organisationen.

Bei genauerer Betrachtung des Sekretariats ist deutlich zu erkennen, daß bestimmte Funktionen spontan und eher zufällig hinzugekommen sind, um

den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Nach einem Beschluß des Kopenhagener Ministerrates über die "operativen Fähigkeiten des Sekretariats" ist es nun höchste Zeit, sich systematischer mit dessen Struktur zu befassen. Es ist zu hoffen, daß im Herbst 1998 Entscheidungen getroffen und diese bis Mitte 1999 umgesetzt werden.

Ein anderes internes Problem besteht in der geographischen Zersplitterung der Organisation. Wahrscheinlich ist es nicht von größerer Bedeutung, daß ein kleines Sekretariat in Prag verbleibt oder daß das Sekretariat der Parlamentarischen Versammlung seinen Sitz in Kopenhagen hat. Längerfristig wichtiger ist der Standort einer solch wichtigen Einrichtung wie des BDIMR in Warschau. Darüber hinaus wird jetzt diskutiert, das Büro des HKNM auf Dauer in Den Haag zu belassen. Sowohl die Arbeit des BDIMR als auch die des HKNM stehen in engem Zusammenhang mit den Langzeitmissionen und anderen Aktivitäten, die vom Sekretariat in Wien geleitet werden.

Extern besteht die größte Herausforderung allgemein darin, eine angemessene Rolle für die OSZE in der europäischen Sicherheitsstruktur zu finden. Auf einer spezifischeren Ebene geht es um die praktische Kooperation mit anderen in diesem Feld tätigen Organisationen. Die komparativen Vorteile der OSZE liegen eindeutig in den Bereichen Frühwarnung und -maßnahmen, nichtmilitärisches Krisenmanagement und Wiederherstellung von Demokratie und Zivilgesellschaft nach einem Konflikt. Zwar gibt es keinen Grund dafür, die Option auf Peacekeeping-Einsätze formal auszuschließen; es ist aber auch kein Nutzen darin zu erkennen, innerhalb der Organisation die militärische Fähigkeit zur Leitung und Durchführung derartiger Operationen herzustellen. Militärbeobachter und zivile Polizei sind natürlich eine ganz andere Sache. Darüber hinaus kann es gut Situationen geben, in denen die OSZE anderen Organisationen Mandate für Peacekeeping-Aufgaben erteilen könnte.

Mit der Annahme des sogenannten "Gemeinsamen Konzepts"<sup>1</sup> schuf der Ministerrat von Kopenhagen auch auf dem Gebiet der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen die Grundlagen für weitere Schritte. Die Erfahrung der vergangenen Jahre scheint darauf hinzudeuten, daß die OSZE - je nach den Umständen - mit nahezu jeder anderen Organisation entweder in koordinierender oder ergänzender Funktion zusammenarbeiten könnte. Führt man sich jedoch die rasche Ausweitung des Bereichs der menschlichen Dimension vor Augen, so wäre es besonders vorteilhaft, engere und vielleicht stärker institutionalisierte Kontakte mit dem Europarat zu entwickeln.

---

<sup>1</sup> Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, Anhang: Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen, abgedruckt in diesem Band, S. 465-481.

Für Schweden bedeuten das Ende des Kalten Krieges und unsere Mitgliedschaft in der EU seit 1995, daß wir die exponierte und deutlich sichtbare Stellung als Mitglied der Gruppe der Neutralen und Nichtpaktgebundenen verloren haben. Heute koordinieren die Delegationen der EU-Länder in Wien ihre Politik eng und häufig im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die Zusammenarbeit scheint in Wien weiter zu gehen als anderswo und kommt auch darin zum Ausdruck, daß die Präsidentschaft im Ständigen Rat für die gesamte Union spricht. Die einzige Ausnahme von dieser Zusammenarbeit besteht bei der Rüstungskontrolle und darauf bezogenen Fragen. All dies bedeutet, daß Schweden seine Bemühungen um größtmöglichen Einfluß auf die Position der EU intensivieren mußte.

In der Einleitung wurde bereits deutlich gemacht, daß die OSZE dabei ist, sich wesentlich stärker operativ auszurichten. Nahezu alles bisher Angeführte belegt dies. Dennoch geht auch die normative Arbeit weiter. Die grundlegendste Herausforderung besteht natürlich im Kopenhagener Beschluß der Minister, Leitlinien für ein neues Charta-Dokument zu verabschieden. Die dahinter stehende Überlegung ist, daß die jüngsten Erweiterungen des "*acquis*", die Charta von Paris und Helsinki 1992, zu einer Zeit zustande kamen, als die europäischen Sicherheitsstrukturen noch in Bewegung waren. Spätere Veränderungen würden es ebenso verdienen, dem *acquis* in Form einer neuen Charta hinzugefügt zu werden. Dieses Argument ist ziemlich logisch, vorausgesetzt, es wird nicht dazu benutzt, die im Helsinki- und in den oben erwähnten Dokumenten niedergelegten Standards und Verpflichtungen zu schwächen. Die Diskussion, die zum Beschluß von Kopenhagen führte, zeigt, daß diesbezüglich Wachsamkeit geboten ist. Die neue Charta soll auf der "Ebene der Staats- und Regierungschefs"<sup>2</sup> verabschiedet werden, was bedeutet, daß Ort und Zeit des nächsten Gipfeltreffens direkt mit den Verhandlungen über die Charta verknüpft wurden.

Während des Kalten Krieges bestand das Ziel der militärischen Dimension der KSZE letztendlich darin, einen Krieg "aus Versehen" oder aufgrund ungerechtfertigten Mißtrauens zu verhindern. Konzepte wie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Transparenz, Berechenbarkeit und Sicherheitsdialog waren die Mittel dazu. Heute wirkt vieles davon veraltet, irrelevant und nicht mehr anwendbar auf eine Sicherheitssituation, die mehr durch Krisen als durch Konflikte gekennzeichnet ist. Darüber hinaus entwickelt sich zwischen den professionellen Militärs in Europa ein völlig neues Klima der Zusammenarbeit. Deswegen wandte man in den vergangenen Jahren mehr Energie dafür auf, z.B. einen Verhaltenskodex auszuarbeiten oder nach subregionalen Lösungen zu suchen, wenn diese angebracht sind, wie z.B. auf dem Balkan. Das Bild wird noch dadurch verkompliziert,

---

2 Ebenda, S. 478.

daß die meisten Konflikte heute innerstaatlicher Natur sind oder eine innerstaatliche Dimension aufweisen. All dies muß bei der derzeitigen Überarbeitung des Wiener Dokuments (WD 94) berücksichtigt werden. Das neue Dokument muß jedoch auch seine traditionelle Rolle beibehalten.

Schweden teilt die Interessen der anderen Teilnehmerstaaten auf diesem Gebiet. Unsere Politik militärischer Blockfreiheit und unsere geostrategische Lage eröffnen uns jedoch manchmal eine etwas andere Perspektive. Ein selbstverständliches Interesse besteht an fortdauernder Stabilität. Beim Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsstruktur müssen bestimmte Grundlagen des *acquis* sichergestellt werden, wobei Transparenz, Kontakte und Dialog Eckpfeiler darstellen. Sicherheit muß unteilbar bleiben. Das für die OSZE typische breite Sicherheitskonzept hat sowohl eine geographische als auch eine funktionale Dimension. Wir wenden uns standhaft gegen jede Begrenzung der Freiheit der Länder, ihre eigenen Sicherheitsvereinbarungen selbst zu wählen.

### *Schlußfolgerungen*

Die Arbeit der OSZE hat sich in den vergangenen Jahren in dramatischer Weise in die oben beschriebene neue operative Richtung ausgedehnt. In Anbetracht der sehr begrenzten Ressourcen hat die in den frühen neunziger Jahren errichtete flexible und unbürokratische Organisation bemerkenswert gut auf die neuen Herausforderungen reagiert. Einige neue Mittel und Instrumente sind in den Vordergrund getreten. Die OSZE ist zu einem sehr zweckmäßigen und häufig genutzten Instrument für gemeinsame Sicherheit in Europa und den angrenzenden Gebieten geworden. Die KSZE stand einst für militärische Stabilität und politische Umwälzung. Die heutige OSZE entwickelt sich mit hoher Geschwindigkeit zu einem Mittel, das zur politischen Stabilität beiträgt. Ihre komparativen Vorteile auf dem Gebiet des nichtmilitärischen Krisenmanagements werden immer deutlicher. Ihre Achillesferse besteht, ebenso wie beim Rest der internationalen Gemeinschaft, in ihrer Zögerlichkeit, Frühmaßnahmen zu ergreifen, um die Eskalation von Konflikten zu verhindern. Ihre rasche und ziemlich spontane Ausweitung bedeutet auch, daß jetzt Konsolidierung notwendiger ist als die Erschließung neuer Aufgabengebiete und die Entwicklung neuer Instrumente.

Der mögliche Konflikt zwischen der Effektivität der Organisation und ihrer demokratischen Legitimität muß ebenfalls kontinuierlich bearbeitet werden. Wie bereits erörtert, weist dieses Problem verschiedene Dimensionen auf, die vom Konsensprinzip bei Beschlüssen über die beschränkte Rolle der Parlamentarier und der NGOs bis hin zum Verhältnis zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und dem Sekretariat reichen.

Die OSZE muß ihren Platz in der übergreifenden europäischen Sicherheitsstruktur finden. Obwohl es heute keine definitiven Antworten gibt, wird insbesondere aufgrund der vor Ort gewonnenen Erfahrungen die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Sicherheitsorganisationen immer klarer. Mit den Vereinten Nationen, der EU, dem Europarat, der NATO, dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und der WEU ist dies bereits in Bewegung gekommen, zwischen der OSZE und subregionalen Organisationen bestehen ebenfalls Verbindungen.

Über den langfristigen und normativen Aspekt müssen tiefgreifende Überlegungen angestellt werden. Schließlich wird aus jeder Organisation das, was ihre Mitgliedstaaten wollen. Hier fehlt eindeutig eine gemeinsame Vision. Einige scheinen die Idee nicht aufgegeben zu haben, die OSZE könne die große Dachorganisation für Sicherheit werden. Am anderen Extrem stehen jene, die in der OSZE lediglich einen nützlichen Manager von Aufgaben sehen, die keine andere Organisation übernehmen will. Diese Spannweite von Vorstellungen über die Zukunft der Organisation erschwert es erheblich, zu der Sicherheitscharta zu gelangen, die von den Staats- und Regierungschefs angenommen werden soll. Die Unsicherheit über den Zeitpunkt - und bei einigen sogar über den Nutzen - von Gipfeltreffen hat ebenfalls Auswirkungen auf das Ansehen der Organisation.

Aus schwedischer Sicht scheint klar zu sein, daß die operative und die normative Arbeit der OSZE keine getrennten Wege darstellen, sondern sich wechselseitig in synergistischer Weise verstärken sollten. Ebenso wichtig ist, daß der grundlegende *acquis* von Helsinki und Paris in diesem Prozeß nicht untergraben wird.



## Finnland und die OSZE<sup>1</sup>

### *Die Bedeutung der OSZE für die finnische Außen- und Sicherheitspolitik*

Der Helsinki-Prozeß war für Finnland von Anfang an ein zentraler Bezugspunkt und eine ergiebige Quelle der Inspiration für seine Außen- und Sicherheitspolitik, sowohl als Fundgrube und Hüter der von der KSZE/OSZE verkörperten Konzepte und Werte als auch als Modell und Muster für internationale Beziehungen. Die KSZE/OSZE nimmt in den Strategien der finnischen politischen Elite und in der öffentlichen Wahrnehmung weiterhin einen besonderen Platz ein, während sich ihre operative Rolle im Übergang von der bipolaren Ost-West-Konfrontation zum Zeitalter der Transformation und Einigung in Europa ebenso verändert hat, wie sich die finnische Politik ihrem Umfeld anpaßte.<sup>2</sup>

Ein naheliegender Grund für die Identifizierung Finnlands mit der KSZE/OSZE liegt in dem Umstand, daß die finnische Hauptstadt dem Prozeß ihren Namen gegeben hat - von den multilateralen Konsultationen der Jahre 1972-1973 über das erste Außenministertreffen 1973 und die Annahme der Schlußakte im Jahre 1975 bis zum ersten regulären Gipfeltreffen nach dem Ende des Kalten Krieges 1992 - und damit als Symbol für die von allen geteilten Grundwerte einen dauerhaften Platz in der Nachkriegsgeschichte erhielt. Zusätzlich zu seiner Rolle als Symbol diplomatischer Guter Dienste ist Helsinki grundlegend mit dem Aspekt der Menschenrechte, später der menschlichen Dimension verbunden, die als ein wesentliches und kritisches Element des Prozesses aus der finnischen Initiative von 1969<sup>3</sup> hervorging, eine reine Sicherheitskonferenz zu der *umfassenden* Konferenz über Sicherheit und *Zusammenarbeit* zu erweitern, als die sie 1972-1973 eröffnet wurde.

Die finnische Sicht der KSZE/OSZE hat auch einen politischen Aspekt. Für ein Land, das, historisch und geopolitisch betrachtet, eher ein Neben- als ein

---

1 Tatsachenfeststellungen und Meinungsäußerungen sind solche des Autors und geben nicht die Haltung der finnischen Regierung wieder.

2 Vgl. Finnische Sichtweisen über die Ergebnisse der dritten Stufe und des KSZE-Gipfels in Helsinki, in: Yearbook of Finnish Foreign Policy 1975, Helsinki 1975, S. 32-65; Materialien eines internationalen Seminars, einschließlich der Überprüfung der Rolle Finnlands in dem Prozeß, sowie zum Treffen anlässlich des 10. Jahrestages der KSZE in Helsinki am 1. August 1985, in: Kari Möttölä (Hrsg.), Ten Years After Helsinki, The Making of the European Security Regime, Boulder/London 1986; Bewertungen der Rolle des KSZE-Prozesses 20 Jahre später durch finnische und internationale Experten, in: Stability and Change. CSCE Helsinki Final Act 20th Anniversary Symposium, 1. August 1995, The Finnish Institute of International Affairs Foreign Policy Challenges 9/1996.

3 Finnisches Memorandum vom 5. Mai 1969, in: Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1969, Helsinki 1970, S. 65-66.

Hauptdarsteller ist, ist eine Institution, die von ihrem Charakter her die Gesamtheit des europäischen internationalen Systems zusammenbindet und ein umfassendes Forum zur Verfügung stellt, in dem alle Staaten gleichberechtigt sind, sowohl aus sich heraus wertvoll als auch von praktischer Bedeutung.

Während des Kalten Krieges war der Helsinki-Prozeß für Finnland ein Schrittmacher der Entspannung, die den Druck der Großmächtekonfrontation auf Finnland in seiner Situation als Nachbar eines der beiden Hauptakteure verminderte. Die KSZE war auch ein Forum zur Ausübung und Legitimierung der Neutralitätspolitik, Finnlands Instrument, mit dem es in einem vorwiegend bipolaren System von Machtpolitik seinen Handlungsspielraum maximieren und seine Sicherheitsinteressen verfolgen konnte. Die KSZE war in der Tat der Kontext, in dem die Neutralen als Vermittler und Akteure in prozeduralen und inhaltlichen Fragen europäischer Sicherheit am meisten Einfluß gewannen.<sup>4</sup>

Als die KSZE 1990 auf dem Pariser Gipfel und durch die Charta von Paris zum "Geburtshelfer" des neuen Europa wurde, schuf sie den Rahmen, in dem Finnland seine Neutralitätspolitik durch ein nachdrückliches und ebenso deutliches Engagement für kooperative Sicherheit ersetzte. Da alle Teilnehmerstaaten an den gemeinsamen Werten und Prinzipien festhielten und ein geeintes Europa als ihr gemeinsames Ziel ansahen, existierte die Kluft zwischen den Großmächten nicht länger; Neutralität als Handlungsmuster spielte folglich keine Rolle mehr. Als in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges neue Konflikttypen entstanden, arbeitete Finnland zusammen mit den anderen Teilnehmerstaaten daran, sie zu verhindern, zu bearbeiten und zu lösen. Solange die traditionellen Neutralen weiterhin Gute Dienste anbieten konnten, stützte sich ihre Rolle nicht auf einen besonderen und dauerhaften Status, sondern auf ihre Nützlichkeit und Unparteilichkeit bei den jeweiligen Konflikten, die oft mit historischen, ethnischen oder Nationalitätenfragen zusammenhängen.

Während bis zur Wende von 1989-1991 die neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten zusammen mit den skandinavischen Ländern den Bezugspunkt für Finnland darstellten, ist seit 1995 die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, die im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ein breites Spektrum von OSZE-Fragen koordiniert, zum Hauptkanal für Finnlands Beitrag zur Arbeit der gesamteuropäischen Institution geworden. Dies trägt dazu bei, seine neue Rolle weiter zu festigen. Für einen kleinen Staat besteht die Hauptaufgabe seiner Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere in Zeiten dynamischen Wandels, darin, die Fähigkeit zu erlangen und zu erhalten, sowohl nationale Interessen zu vertreten als auch gemeinsame internationale Werte und Ziele

---

4 Vgl. Harto Hakovirta, *East-West Conflict and European Neutrality*, Oxford 1988; Janie Lee Leatherman, *Engaging East and West Beyond Bloc Divisions: Active Neutrality and the Dual Strategy of Finland and Sweden in the CSCE*, Ann Arbor, MI 1991.

zu unterstützen. Die EU-Mitgliedschaft hat Finnland insofern neue Möglichkeiten eröffnet, Wandel und Stabilität in seinem Sicherheitsumfeld zu beeinflussen, als es in vollem Umfang an der Beschlußfassung dieser Kerninstitution beteiligt ist, die die politische und wirtschaftliche Integration in Europa trägt und erweitert. Gleichzeitig unterstützt Finnland die Bemühungen, die Autorität der OSZE zu stärken und ihre Fähigkeiten zu verbessern. Diese steht für gemeinsame Werte und Normen, für die Unteilbarkeit der Sicherheit und die souveräne Gleichheit der Staaten als unverzichtbare Elemente für eine erweiterte internationale Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa.<sup>5</sup>

Als normative Basis und institutioneller Rahmen für das Ziel der Einigung Europas repräsentiert die OSZE für Finnland ein Sicherheitsmodell und eine Form praktischer Zusammenarbeit, für die das Land aus grundlegendem nationalem Interesse eintritt. Seit der Institutionalisierung der KSZE und ihrer Umwandlung in eine ständige Organisation als OSZE war Finnland an allen Aspekten der Arbeit der OSZE beteiligt, an der anhaltenden Debatte über Sicherheitsarrangements ebenso wie an der Behandlung der politischen Sicherheitsdimension und an gemeinsamen Aktivitäten vor Ort.

Finnlands Profil als OSZE-Teilnehmerstaat kombiniert die Verfolgung nationaler und regionaler Sicherheitsinteressen mit der festen Überzeugung vom Nutzen gesamteuropäischer Zusammenarbeit und Einigung durch den OSZE-Prozeß. Finnland unterstützt den umfassenden Ansatz, mit dem die OSZE als inklusive Institution und in Kooperation mit anderen Sicherheitsinstitutionen und -organisationen demokratischen Wandel und friedliche Konfliktlösung als Grundlagen einer dauerhaften Sicherheitsordnung fördert.

Im Bereich der militärischen Sicherheit spielt die KSZE/OSZE eine spezifische Rolle für Finnland als ein neutrales Land, das militärisch auch nicht-paktgebunden bleibt, während es an der europäischen Transformation und Integration teilhat. Zur Zeit des Kalten Krieges entwickelte sich die KSZE zum einzigen Forum, in dem die Neutralen an Verhandlungen über militärische Aspekte von Sicherheit teilnahmen. Da die OSZE seither ihre Position als alleiniger Rahmen für Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa gefestigt hat, stellt sie für Finnland ein Mittel dazu dar, durch das Regime vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen Offenheit und Transparenz in militärischen Fragen zu fördern und durch den Prozeß der Rüstungsreduzierung für eine Orientierung an zunehmend defensiven Doktrinen und Streitkräftestrukturen einzutreten.

In ihrer Doppelrolle *plant* die OSZE nicht nur gemeinsame Sicherheit für Europa, sondern *beeinflusst* auch deren Entwicklung und Realisierung. Der

---

5 Vgl. Security in a Changing World, Guidelines for Finland's Security Policy, Report by the Council of State to the Parliament, 6. Juni 1995, Helsinki 1995, S. 58-62; The European Security Development and Finnish Defence, Report by the Council of State to the Parliament, 17. März 1997, Helsinki 1997, S. 47-51.

Bedeutung der OSZE für Finnlands Außen- und Sicherheitspolitik kann man sich gleichermaßen aus politischer wie aus praktischer Sicht annähern. Die europäische Sicherheitsordnung, für welche die OSZE ein Modell darstellt, und das praktische Sicherheitsmanagement, für das die OSZE ein Instrument ist, sind wesentliche Bausteine der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik, die sich seit den letzten Jahren des Kalten Krieges und während der Herausbildung des neuen Europa in einer Übergangsphase befindet.

*Die OSZE als Sicherheitsmodell: die Bedeutung von Konzepten und Prinzipien für den Status und die Politik Finnlands*

Die Arbeit am Sicherheitsmodell wurde 1994 und 1995 in Budapest auf den Weg gebracht, 1996 in Lissabon mit einem weiteren Mandat versehen und 1997 in Kopenhagen präziser als die Aufgabe bestimmt, "ein ausführliches und substantielles OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit" zu erarbeiten. Dies unterstreicht den politischen Wert der OSZE und verdeutlicht ihren Charakter als Sicherheitsinstitution. Finnland nimmt aktiv am Sicherheitsmodell/Charta-Prozeß teil, der Konzepte, Regeln und Aktivitäten definiert, wahrt und festigt, die für die inner- und zwischenstaatlichen Beziehungen von grundlegender Bedeutung sind.<sup>6</sup> Alle Merkmale des OSZE-Konzepts gemeinsamer Sicherheit - umfassend, kooperativ und unteilbar - haben für Finnland konkrete Bedeutung.<sup>7</sup>

Die Idee eines *gemeinsamen* Sicherheitsraumes für die OSZE-Region spiegelt - im Gegensatz zu einem Europa der Trennlinien - die Inklusivität des Prozesses wider und fördert die Unteilbarkeit der Sicherheit. Die *Inklusivität* der OSZE ist für ein Land, das in einem geopolitisch peripheren, aber sensitiven Gebiet Europas liegt, *per se* wertvoll, da sie alle Akteure in einem gemeinsamen Regime friedlichen Wandels und friedlicher Konfliktlösung zusammenbringt. Obwohl die Gefahr der Marginalisierung, die dem neutralen Finnland in der bipolaren Ära politische Sorgen bereitete, für ein Mitglied der Europäischen Union im neuen Europa nicht länger besteht, behält die OSZE für Finnland einzigartige Eigenschaften als Aktionsforum. Die gleichgesinnten skandinavischen Länder beraten im Rahmen ihrer intensivierten außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit regelmäßig über OSZE-Fragen. Gemeinsame Aktionen bleiben jedoch hauptsächlich auf regionale Fragen beschränkt, wobei das neue Europa Möglichkeiten eröffnet hat, die historische Ostsee-Region wieder zu

---

6 Vgl. Kari Möttölä, The OSCE: Institutional and Functional Developments in an Evolving European Security Order, in: Michael Bothe/Natalino Ronzitti/Allan Rosas (Hrsg.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security, Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Den Haag/London/Boston 1997, S. 33.

7 Vgl. Kari Möttölä, Security around the Baltic Rim: Concepts, Actors and Processes, in: Lars Hedegaard/Bjarne Lindström (Hrsg.), *The NEBI Yearbook 1998, North European and Baltic Sea Integration*, Berlin 1998, S. 392.

vereinen. Obwohl sich ihre relative Bedeutung für Finnland verringert haben mag, stellt die OSZE weiterhin ein unverzichtbares Forum für die Vertretung nationaler Sicherheitsinteressen dar. Dies gilt insbesondere auf dem Gebiet militärischer Sicherheit, wo einige Strukturen aus der Ära der Blöcke erhalten geblieben sind, während ein immer breiteres Spektrum finnischer Beiträge zu anderen Gebieten auf dem Wege der gut eingespielten Koordination der OSZE-Politiken unter den EU-Mitgliedstaaten vorgetragen wird.

Bei der institutionellen Entwicklung der OSZE und der Unterstützung ihrer Nutzung beim Sicherheitsmanagement ist die Union ein zentraler Akteur. Darüber hinaus war die OSZE ein Instrument, das die frühe Erweiterungspolitik der Union in Form des Stabilitätspakts gefördert hat; OSZE-Normen und -Prinzipien setzen weiterhin Verhaltens- und Reformkriterien für Länder, die sich auf den Beitritt vorbereiten. Schließlich stellt die OSZE einen Satz normativer und politischer Mittel für die Politik der Union gegenüber jenen Ländern Ost- und Südosteuropas zu Verfügung, die nicht vom Erweiterungsprozeß erfaßt werden.

Da die sicherheitspolitische Landschaft tiefgreifende und unvorhersehbare Veränderungen erfährt, ist das Prinzip der *Unteilbarkeit* eine wesentliche Leitlinie für die Teilnehmerstaaten, die von allen akzeptierten Rechte anderer zu berücksichtigen und die eigene Sicherheit nicht auf Kosten der legitimen Interessen anderer zu erhöhen. Interessensphären und Einflußzonen - historische Merkmale von Großmachtspolitik, die Finnlands Schicksal in der Vergangenheit prägten - sind mit der neuen Philosophie gemeinsamer Sicherheit erklärtermaßen unvereinbar.<sup>8</sup> Die vom Lissabonner Dokument 1996 eingeleitete Diskussion über solidarisches Handeln und umgehende Konsultation im Falle der Bedrohung der Sicherheit eines Teilnehmerstaates und über einen Beistandsmechanismus im Falle der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen durch einen Teilnehmerstaat ist zwar nicht das Versprechen einer wirklichen Sicherheitsgarantie, kann aber zur Stärkung der Autorität und der Fähigkeiten der OSZE als einer für internationale Sicherheit verantwortlichen Organisation führen.

Die Wirkung der OSZE auf Rußlands Transformation und sein Engagement in einem vereinten Europa ist von besonderer Bedeutung für die internationale und regionale Sicherheit. Die OSZE-Normen und -Prinzipien haben den Rahmen für die Anpassung der finnisch-russischen nachbarschaftlichen Beziehungen an die neuen Umstände geschaffen. Nach dem Abkommen von 1992 über die Grundlagen der Beziehungen zwischen beiden Ländern, das den in der Frühphase des Kalten Krieges abgeschlossenen Vertrag über

---

8 Vgl. Budapester Dokument 1994. 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: Abs. 7, S. 440.

wechselseitige Sicherheitsverpflichtungen ersetzt, basieren die Beziehungen Finnlands zu Rußland auf den Leitprinzipien der Schlußakte. In Übereinstimmung mit dem üblichen und einheitlichen Muster der neuen russischen Vertragsarrangements, die nach Auflösung der Sowjetunion sowohl mit mittel- und osteuropäischen als auch mit westeuropäischen Ländern zur Anwendung kamen, haben die im finnisch-russischen Vertrag enthaltenen bilateralen Sicherheitsgarantien die Form negativer Zusicherungen des Nichteinsatzes von Gewalt und der Nichtunterstützung eines Aggressors; demgegenüber beziehen sich die positiven Zusicherungen von Zusammenarbeit in internationalen Konfliktsituationen darauf, die von VN und OSZE bereitgestellten Mittel zu nutzen. Obgleich die gemeinsame Grenze zwischen Finnland und Rußland durch den Pariser Friedensvertrag von 1947 festgelegt ist und beide Parteien Unterzeichner der Schlußakte sind, bekräftigt das Abkommen von 1992 ihre Verpflichtungen hinsichtlich der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität. Obwohl es in Finnland zwischenzeitlich eine öffentliche Diskussion über die Frage der Rückgabe der abgetretenen Gebiete gegeben hat, besteht auf keiner Seite die Absicht, die in der Schlußakte enthaltene Bestimmung über eine friedliche Veränderung von Grenzen zu aktivieren.<sup>9</sup> Nach der Wiedervereinigung Deutschlands beseitigte Finnland einseitig diejenigen obsolet gewordenen oder die Souveränität Finnlands begrenzenden Bestimmungen des Pariser Friedensvertrages, die Deutschland oder Begrenzungen der finnischen Streitkräfte betreffen, wobei es geltend machte, daß diese nicht Finnlands Status als Mitglied der VN und Teilnehmerstaat der KSZE entsprechen. Diese Maßnahme leitete die Anpassung von Finnlands Position an die Gegebenheiten in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges und der Sowjetunion ein.<sup>10</sup>

Nordeuropa bzw. die Ostsee-Region wird als Schauplatz nationaler, regionaler und europäischer Politik von den Anpassungs- und Erweiterungsprozessen der Europäischen Union und der NATO beeinflusst. Neue Mitglieder aus der Region schließen sich ihnen an, und beide Organisationen entwickeln Kooperations-, Unterstützungs- und Partnerschaftsvereinbarungen und setzen diese um. Die sich verändernde Integrations- und Bündnissituation hat das Prinzip der Freiheit der Wahl in der Sicherheitspolitik als eine der wichtigsten normativen und politischen Entwicklungen der OSZE-Sicherheitsordnung in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Das Recht, Sicherheits- und Verteidigungsvereinbarungen zu wählen oder zu verändern, ist im KSZE/ OSZE-*acquis* seit der Schlußakte (erstes Prinzip)

---

9 Vgl. Agreement on the Foundations of Relations between the Republic of Finland and the Russian Federation (unterzeichnet am 20. Januar 1992), MFA Press Release Nr. 30, 20. Januar 1992; Jaakko Blomberg, Finland and Russia, in: Yearbook of Finnish Foreign Policy 1992, Helsinki 1992, S. 15-18; Tuomas Forsberg, Settled and Remaining Border Issues around the Baltic Sea, in: The NEBI Yearbook 1998, a.a.O. (Anm. 7), S. 437-447.

10 Vgl. Decision of the Government of Finland on stipulations of the Paris Peace Treaty concerning Germany and limiting the sovereignty of Finland, MFA Press Release No. 277, 21. September 1990.

kodifiziert und in konkreterer und detaillierterer Form in dem im Budapester Dokument 1994 enthaltenen Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit ausgearbeitet. Als Garantie für Handlungsfreiheit und das Verbot von Einflußsphären dient dieses Prinzip dem vitalen finnischen Interesse an der Stabilisierung Gesamteuropas wie auch seiner nördlichen Subregion.

Obwohl Finnland nicht die Absicht hat, die grundlegenden Elemente seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verändern, hat es mit den Hauptakteuren einen aktiven Dialog über die Auswirkungen der NATO-Erweiterung und der sich herausbildenden Beziehungen zwischen der NATO und Rußland auf Nordeuropa und die Ostseeregion geführt und dabei die Notwendigkeit unterstrichen, die OSZE-Sicherheitsprinzipien der Gleichheit und Unteilbarkeit zu respektieren.<sup>11</sup> Ein Arrangement der Großmächte oder andere Bemühungen, Sicherheitslösungen einzufrieren, würden einen Rückfall in die Zeit der Spannung und Teilung bedeuten. Besonders wichtig für regionale Stabilität ist die Anerkennung und Achtung der Freiheit der Wahl der drei baltischen Staaten in ihrem Streben nach Integration in die europäischen und transatlantischen politischen und militärischen Institutionen.

Die baltischen Staaten, Estland, Lettland und Litauen, sind in vielerlei Hinsicht Erben und Nutznießer des in der Charta von Paris kodifizierten neuen Europa. Die gemeinsamen Ziele Demokratie und Marktwirtschaft haben ihnen sowohl den Weg zur Festigung von Unabhängigkeit und Souveränität als auch ihren politischen und wirtschaftlichen Übergang zur vollen europäischen Integration gewiesen. OSZE-Instrumente werden eingesetzt, um ihre Bemühungen zur Beilegung von Streitfällen mit Rußland zu unterstützen, die mit der sowjetischen Vergangenheit zusammenhängen, und um die Beziehungen mit ihrem Nachbarn zu normalisieren. In den russisch-baltischen Beziehungen werden OSZE-Normen angewendet und vertreten, die insbesondere für Grenz- und Minderheitenfragen von Bedeutung sind; dabei stellen die ungelösten Grenzfragen und die Stellung der staatenlosen oder im Status von Nicht-Staatsbürgern befindlichen russischsprachigen Bevölkerung in Estland und Lettland potentiell die ernsthaftesten Sicherheitsprobleme in der Ostsee-Region dar.

Das OSZE-Sicherheitsmodell schafft mit der Einheitlichkeit der Standards und der Unteilbarkeit von Sicherheit den unverzichtbaren Rahmen für einen *Regionalismus*, der nach dem Ende des Kalten Krieges zu einem zunehmend wichtigen Muster für Sicherheit und Zusammenarbeit in den internationalen Beziehungen wird. Staaten erleben neue Sicherheitsrisiken in erster Linie als lokale oder regionale Angelegenheit und Nachbarn

---

11 Vgl. Discussions between Finland and NATO of implications of NATO enlargement on European security, MFA Press Release Nr. 211, 29. Mai 1996; Finland, Sweden and NATO, gemeinsamer Beitrag der finnischen Außenministerin Tarja Halonen und ihrer schwedischen Amtskollegin Lena Hjelm-Wallén, erschienen am 15. März 1997 in den Zeitungen Helsingin Sanomat, Hufvudstadsbladet, Svenska Dagbladet und The International Herald Tribune, MFA Press Release.

müssen sich zusammensetzen, um gemeinsame Probleme vor Ort mit angemessener Unterstützung durch die gesamte Gemeinschaft der OSZE-Teilnehmerstaaten zu lösen. Zusätzlich zu politisch-militärischen Maßnahmen zur Steigerung von Stabilität und Vertrauen zwischen Staaten und Regierungen bedarf die Sicherheit des einzelnen Menschen innovativer Maßnahmen bürgerlicher oder gesellschaftlicher Sicherheit. Da Finnlands Umgebung Länder mit unterschiedlichen Zuordnungen und Positionen im europäischen Integrations- und Einigungsprozeß aufweist, stellt die OSZE eine Quelle von Prinzipien und Instrumenten für die regionale Sicherheitszusammenarbeit dar.

Nachbarschaftsbeziehungen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und multilaterale (sub)regionale Vereinbarungen sind wesentliche Elemente der finnischen Politik, deren politische und institutionelle Einbindung in den OSZE-Rahmen Rückversicherung und Stabilität für Finnland und andere betroffene Länder schafft. Zusätzlich zu ihrer normativen Rolle - wobei die gemeinsamen OSZE-Normen und -Prinzipien jenen Staaten und Regionen Legitimität, Rückversicherung und Orientierung geben, die darum bemüht sind, Zusammenarbeit zu entwickeln und Streitfälle zu schlichten - kann die OSZE auch einen konkreten operativen Beitrag zu Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge in den Regionen leisten. Darüber hinaus kann die OSZE als Forum dafür dienen, wechselseitige Verbindungen zwischen regionalen Initiativen und Institutionen zu erleichtern und den Blick auf die Gesamtheit europäischer Zusammenarbeit und Integration freizuhalten.<sup>12</sup>

Die zunehmende Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit wird im Prozeß der Erarbeitung des OSZE-Sicherheitsmodells anerkannt. Die Ostsee- und die Barents-Region gehören zu den fortgeschrittensten und komplexesten Fällen institutionalisierter multilateraler Zusammenarbeit auf regionaler Ebene. Sie wurden zusammen mit der Zentraleuropäischen Initiative, dem Mitteleuropäischen Freihandelsabkommen und dem Schwarzmeer-Kooperationsabkommen in einem im Rahmen der Arbeit am Sicherheitsmodell organisierten OSZE-Seminar vorgestellt und bewertet. Der Rat der Ostseestaaten und der Euro-arktische Barentsrat sind intergouvernementale Zentren, die ein breites Spektrum substaatlicher, nichtstaatlicher und transnationaler Netzwerke aus verschiedenen Lebensbereichen einbeziehen. Der Arktische Rat, bei dem die Vereinigten Staaten und Kanada als Mitglieder zu den skandinavischen Ländern und Rußland hinzukommen, stellt ein anderes Element im Geflecht der

---

12 Vgl. Statement by Finland in the OSCE Seminar within the framework of the Common and Comprehensive Security Model for Europe for the twenty-first century "Regional Security and Co-operation", Wien, 2.-4. Juni 1997, PC/491/97, 03.06.97.

Institutionen dar, das den Interessen Finnlands als skandinavisches Land nahesteht.<sup>13</sup>

Das Konzept *umfassender* Sicherheit, das eng mit der KSZE/OSZE verbunden als ein Beitrag, der der Politik nach dem Ende des Kalten Krieges den Boden bereitet hat, wurde in Finnland in weiten Kreisen begeistert aufgenommen. Es hat die Basis für einen breiten Konsens zwischen politischer Elite und öffentlicher Meinung über die Anpassung der nationalen Sicherheitspolitik an die neue Situation und die Übernahme neuer Verantwortung, Aufgaben und Aktivitäten in Europa geschaffen. Sicherheit wird in analytischer und operativer Hinsicht als eine Reihe von Handlungen begriffen, die darauf abzielen, Transformation und Stabilität in einem weiten sozioökonomischen Spektrum zu fördern, Konflikte über ihren gesamten Zyklus hinweg zu bearbeiten sowie die Souveränität und territoriale Integrität des Staates selbst durch eine glaubwürdige militärische Verteidigung zu schützen, die eine erweiterte Teilnahme an internationalen Friedensoperationen einschließt.<sup>14</sup>

Das umfassende Sicherheitskonzept ist für Finnland sowohl aus der regionalen wie aus der breiteren internationalen Sicherheitsperspektive von Bedeutung. Da die Ostsee-Region eines derjenigen Gebiete Europas ist, welche die größten sozioökonomischen Entwicklungsunterschiede aufweisen, gehört die Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Transformation aus finnischer Sicht zu den Aufgaben und Anforderungen von nachbarschaftlicher Kooperation. Darüber hinaus schafft die ungleiche Entwicklung Stabilitätsrisiken, die eine weitgehende Zusammenarbeit bei Frühwarnung und Konfliktverhütung erfordern. Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Rüstungsbegrenzungen behalten ihre Bedeutung für Sicherheit und Stabilität in der gesamten nördlichen Region. Im breiteren Kontext haben sich Aufmerksamkeit für und Stellenwert von Menschenrechten und Minderheitenfragen in der nationalen Außenpolitik Finnlands erhöht, auch als Ergebnis ihrer prominenten Rolle in der GASP der Europäischen Union. Auf politisch-militärischem Gebiet haben die finnischen Entscheidungsträger durch die aktive Teilnahme an der PfP und den finnischen Beitrag zu IFOR/SFOR die politische und militärische Rolle Finnlands in kurzer Zeit an die praktische Zusammenarbeit mit der NATO bei friedenserhaltenden Einsätzen und beim Krisenmanagement angepaßt. Darüber hinaus trat Finnland für eine wirksame Rolle der Europäischen

---

13 Vgl. Summary document des in Anm. 12 genannten Seminars, REF.PC/498/97, 6. Juni 1997.

14 Vgl. Security in a Changing World, a.a.O. (Anm. 5); Security in a Changing World. Report of the Foreign Affairs Committee of the Finnish Parliament, 19. Oktober 1995, on the Government Report on Security Policy, UaVM 12/1995; The European Security Development and Finnish Defence, a.a.O. (Anm. 5).

Union und deren engere Verbindung mit der Westeuropäischen Union bei der Krisenbewältigung ein.<sup>15</sup>

Der Schwerpunkt des Aspekts *kooperative* Sicherheit wird immer stärker auf multilaterale Institutionen und ihre geballte Wirkung verlagert. Ungeachtet der Bedeutung der OSZE als normativer und institutioneller Rahmen, ist klar geworden, daß praktische Wirkung durch eine interinstitutionelle Ordnung zu erreichen versucht werden muß, die auf Zusammenarbeit und Koordination beruht. Als Gastgeber und Förderer war Finnland an der Formulierung des Schlüsselabschnitts 24 der Gipfelerklärung von Helsinki des Helsinki-Dokuments 1992 beteiligt, welches das Konzept "sich gegenseitig stärkende(r) Institutionen (...) von denen jede ihren eigenen Handlungs- und Verantwortungsbereich hat", einführte.<sup>16</sup> Finnland betont, daß die OSZE eine vereinigende Struktur für ganz Europa, Eurasien und die transatlantische Region darstellt, während weiterhin Integrationsprozesse die internationale Landschaft prägen. Finnland nimmt eine flexible und pragmatische Haltung gegenüber der Zusammenarbeit zwischen den europäischen und transatlantischen Institutionen ein und betont dabei Wirksamkeit und Ergebnisse als Merkmale kooperativer Sicherheit in ihrer wahren Bedeutung. Im Rahmen einer natürlichen Arbeitsteilung und auf der Grundlage komparativer Vorteile hat die OSZE eine vorrangige Rolle bei der Konfliktverhütung und der Unterstützung von Nachsorgeaktivitäten. Darüber hinaus ist für Finnlands Interessen wichtig, daß die OSZE einen Rahmen dafür schafft, bilaterale und regionale Initiativen in eine interinstitutionelle Ordnung einzufügen, die auf wechselseitiger Verstärkung, komparativem Vorteil und Gleichberechtigung beruht.

Die EU-Vorschläge für ein Gemeinsames Konzept und eine Plattform für kooperative Sicherheit skizzieren Prinzipien und Mechanismen für ein produktives Verhältnis zwischen Sicherheits- und Kooperationsinstitutionen. Finnische Stellungnahmen haben der Frage der Entwicklung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) zu einem effektiven und dynamischen Forum für den sicherheitspolitischen Dialog einschließlich regionaler Fragen, sowie der Erleichterung von PfP-Aktivitäten besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Finnland hob vor allem die Notwendigkeit hervor, zwischen dem EAPR einerseits und der NATO und dem NATO-Rußland-Rat andererseits Offenheit und Austausch herzustellen, und bemühte sich in enger Zusammenarbeit mit Schweden, Rußland zu einer

---

15 Vgl. The ICG and the security and defence dimension - towards an enhanced EU role in crisis management. Memorandum Finnlands und Schwedens vom 25. April 1996 (den anderen Mitgliedstaaten der EU zugeleitet).

16 Helsinki-Dokument 1992. Gipfelerklärung von Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausgabe, Kap. B.4, Abs. 24, S. 8; vgl. Kari Möttölä, Prospects for Cooperative Security in Europe: The Role of the CSCE, in: Michael R. Lucas (Hrsg.), The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation, Baden-Baden 1993, S. 1-29.

intensiveren Beteiligung an EAPR/PfP im Geiste kooperativer und unteilbarer Sicherheit zu ermutigen.<sup>17</sup>

Von besonderem Interesse ist für Finnland eine effektivere Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Europarat bei der Arbeit für demokratische Sicherheit. Während die beiden Institutionen komplementär in dem Sinne sind, daß der Europarat einen rechtlichen und langfristigen Ansatz verfolgt und die OSZE politischer und flexibel genug ist, um kurzfristige Aufgaben zu übernehmen, bedarf es einer besseren Koordination ihrer Aktivitäten; Möglichkeiten für die Zusammenarbeit gibt es vor allem vor Ort. Während seines Vorsitzes im Europarat 1996-1997 trug Finnland dazu bei, die Zusammenarbeit zwischen dem Rat und der OSZE bei der Behandlung der Menschenrechtsaspekte im Zuge des Wiederaufbaus in Bosnien-Herzegowina zu verbessern und einen intensiveren Dialog zwischen den beiden Organisationen über ihre jeweiligen Überwachungsmechanismen bezüglich des Demokratiefbaus und des Menschenrechtsschutzes in Gang zu bringen. Auch in der Arbeit der Gruppe der Weisen des Europarates schenkt Finnland der Frage der Zusammenarbeit zwischen OSZE und Europarat besondere Beachtung.<sup>18</sup>

#### *Beiträge zum OSZE-Sicherheitsmanagement*

Seit den frühen Tagen der Institutionalisierung der KSZE/OSZE hat Finnland die Chance und die Verantwortung betont, die den Teilnehmerstaaten aus den gemeinsamen Strukturen und Institutionen erwachsen. Es muß sichergestellt werden, daß diese "nicht außer Gebrauch kommen",<sup>19</sup> wie dies bei so vielen früheren Fällen internationaler Zusammenarbeit geschah.

Ein Indikator dafür, welchen praktischen Wert ein Teilnehmerstaat der OSZE zumißt, ist die Zuteilung von Ressourcen für ihre Aktivitäten und Organe. 1996-1997 stellte Finnland insgesamt 17 Beamte für OSZE-Missionen ab, rund 180 Finnen nahmen an Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE teil. Anfang 1998 stellte Finnland drei Mitglieder der Mission in Bosnien und Herzegowina, vier der Kroatien-Mission und je eines in Estland und in der Ukraine. Darüber hinaus entsandte Finnland neun

---

17 Vgl. Statement by H. E. Martti Ahtisaari, President of the Republic of Finland at the working session, Madrid Summit, 9. Juli 1997; The Dimensions of Finnish and Swedish Cooperation, Speech by Director General Pertti Torstila at a seminar organised by Finland's National Defence Information Planning Commission on the theme of "The Security of Northern Europe in the 21st Century", Helsinki, 11. Mai 1998.

18 Vgl. Statement by Ms Tarja Halonen, Minister for Foreign Affairs of Finland, at a Press Conference marking the end of Finnish Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Straßburg, 6. Mai 1997; Committee of Wise Persons, Interim report to the Committee of Ministers (Absatz 9), Council of Europe, Straßburg, 28. April 1998; Statement by Ms Tarja Halonen, Minister for Foreign Affairs of Finland, The OSCE Ministerial Council, Kopenhagen, 18. Dezember 1997.

19 H.E. Mr. Mauno Koivisto, President of Finland, in: Helsinki Summit 1992 of the Heads of State or Government of the Participating States of the Conference on Security and Co-Operation in Europe, Official Verbatim Records, 9. und 10. Juli 1992, CSCE/HS/VR.5.

Mitarbeiter in die Überwachungsmission der EU (ECMM) in Bosnien und Albanien, zwei Beamte in die multinationale beratende Polizeitruppe der WEU in Albanien und ungefähr 40 Beamte in die Polizeioperation der VN in der Region. Wenn die Operation der VN-Zivilpolizei in Ostslawonien zu Ende geht, ist Finnland bereit, eine Beteiligung an einer vergleichbaren OSZE-Operation zu erwägen. Finnlands Mittelzuweisungen entsprechen denjenigen eines durchschnittlich kleinen EU-Mitglieds. Mit freiwilligen Beiträgen hat Finnland die Wahlen in Bosnien und den Fonds unterstützt, der für die Mitwirkung der neuen Teilnehmerstaaten in der OSZE bereitgestellt wurde. Als die zentralasiatischen und andere GUS-Mitglieder 1992 in die OSZE aufgenommen wurden, trug Finnland aktiv das Konzept der Unterstützung mit und beteiligte sich an der Ausbildung ihrer Experten sowie derer anderer neuer Teilnehmerstaaten in OSZE-Fragen. Seit Finnland 1992 der Gastgeber des Folge- und des Gipfeltreffens in Helsinki war, hat es keine vergleichbare Verantwortung mehr übernommen. Finnische Bürger leiten zur Zeit keines der ständigen OSZE-Organe, sind aber in herausgehobener Position im OSZE-Sekretariat und im Sekretariat der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vertreten.

#### *Unterstützung für Transformation und Wiederaufbau*

Beim Sicherheitsmanagement in Europa setzt die OSZE auf zwei-Ebenen an: Die eine bezieht sich auf die Unterstützung des strukturellen Wandels, die andere beschäftigt sich mit akuten Problemen.

Um die soziale und wirtschaftliche Kluft zu schließen, die aus der europäischen Teilung resultiert und die Stabilität in ganz Europa bedrohen kann, sind Solidarität und Unterstützung für die Transformationsländer und Länder in Konfliktregionen notwendig, um gleiche Sicherheit und gleichen Wohlstand zu erreichen. Zwar wurde nicht erwartet, daß der KSZE/OSZE relevante Finanzmittel oder sonstige Ressourcen zur Verfügung stünden, um den politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau der Staaten zu unterstützen; es war jedoch von zentraler Bedeutung, daß das Prinzip Frieden durch Wandel unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges von ihr als umfassender Institution 1990 in Paris und 1992 in Helsinki, angenommen wurde.

Obwohl die Bedeutung der KSZE/OSZE bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der gemeinsamen Übernahme der Marktwirtschaft als künftigen System aller Teilnehmerstaaten abnahm, bleibt diese Frage als Erinnerung an die wirtschaftliche Dimension umfassender Sicherheit auf der Tagesordnung. Das Wirtschaftsforum hat für den Meinungs- und Erfahrungsaustausch über Transformationsökonomien eine nützliche Rolle gespielt, und neue Themen wie die Sicherheit der Energieversorgung oder das Verhältnis zwischen Energie und Umwelt kommen auf. Finnland teilt die

EU-Position, daß die OSZE im Interesse der Vermeidung von Doppelarbeit weder eine operative Rolle in Wirtschaftsfragen übernehmen sollte noch in diesem Zusammenhang Verpflichtungen verhandelt werden sollten. Dies ist die Aufgabe der internationalen Finanzinstitutionen - vor allem der Europäischen Union -, welche die Verantwortung und die Ressourcenbasis für wirtschaftliche Unterstützung und technische Hilfe haben, die auch auf regionaler und bilateraler Ebene effektiv geleistet werden können. Das Ziel des finnischen Vorschlags von 1997 über die nördliche Dimension der EU-Politik besteht in der Förderung der Zusammenarbeit bei der Wirtschaftsentwicklung, bei Energie- und Transportfragen sowie beim Umweltschutz in den nördlichsten Regionen des OSZE-Raums, einschließlich der Ostsee- und Barentsregion und der arktischen Gebiete um den Nordpol.<sup>20</sup>

Durch ihren Beitrag zur Konsolidierung der politischen Demokratie und zur Achtung und Umsetzung der Menschenrechte spielt die OSZE bei den humanitären Aspekten der Transformation eine größere Rolle. Im Mittelpunkt der Arbeit stehen dabei das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die Überprüfungs- und Kontrollmechanismen der Verpflichtungen innerhalb der menschlichen Dimension. Zusammen mit seinen EU-Partnern unterstützt Finnland die Bemühungen, das BDIMR näher an den Ständigen Rat heranzubringen und seine Arbeit auf die Schlüsselthemen von Demokratisierung und Wahlbeobachtung zu konzentrieren. Die alle zwei Jahre stattfindenden Implementierungstreffen sollten effektiver gestaltet werden, und es sollte erwogen werden, zwischendurch themenorientierte Sondertreffen abzuhalten. Finnlands inhaltliche Arbeit im Bereich der menschlichen Dimension findet größtenteils im Rahmen der EU-Koordination statt und wird über gemeinsame Positionen und Statements vorgetragen. Vor kurzem war Finnland für die Stellungnahme der Union zu Roma und Sinti verantwortlich. Obwohl es Fortschritte gibt, hat die Union verschiedene mittel- und osteuropäische Staaten wegen fortgesetzter Diskriminierung der Roma und Sinti kritisiert. Die aufgrund eines Beschlusses des Budapester Gipfels im BDIMR eingerichtete Kontaktstelle hält Verbindung mit Vertretern der Roma- und Sinti-Gemeinschaft und veröffentlicht und verbreitet Informationen über die Situation der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet. In einem breiteren Kontext sind die wichtigsten Schritte die Einhaltung der für nationale Minderheiten relevanten Konventionen durch die Staaten sowie die Zusammenarbeit zwischen OSZE und Europarat.<sup>21</sup>

---

20 Vgl. Paavo Lipponen, The European Union needs a policy for the Northern Dimension, in: Lassi Heininen/Richard Langlais (Hrsg.), Europe's Northern Dimension: the BEAR meets the south, Rovaniemi 1997, S. 29-35; Tagung des Europäischen Rates am 12. und 13. Dezember 1997 in Luxemburg, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Abschnitte 67 und 68, in: Europäische Kommission (Hrsg.), EU-Nachrichten (Dokumente) Nr. 7, 17. Dezember 1997, S. 12.

21 Vgl. Stellungnahme Finnlands im Namen der Europäischen Union, OSZE-Implementierungstreffen 1997, Warschau 20. und 21. November 1997.

Zusammen mit den anderen skandinavischen Ländern ist Finnland für die Idee humanitärer Mindeststandards eingetreten, die in allen Situationen anwendbar sind, einschließlich interner Konflikte und Auseinandersetzungen, die in die Grauzone zwischen Frieden und traditionellem Krieg fallen. Die skandinavischen Bemühungen im OSZE-Kontext zielen hauptsächlich darauf, die derzeitigen Bemühungen um eine VN-Resolution zu dieser Frage zu unterstützen. Auch in der OSZE-Region, die Zeuge eines gewalttätigen und zerstörerischen Krieges im ehemaligen Jugoslawien zwischen den Teilen eines früheren Staates wurde, ist die Angemessenheit des humanitären Rechts in Ausnahmesituationen, an denen auch nichtstaatliche Akteure beteiligt sind, eine Frage von wachsender Bedeutung.

### *Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge*

#### *Frühwarnung und Konfliktverhütung in der Ostsee-Region*

Finnland hat Estland wie auch Lettland und Litauen konsequent bei der Konsolidierung ihrer Souveränität unterstützt, ihnen bei der politischen und wirtschaftlichen Transformation geholfen und ihren Wunsch nach Integration in die Europäische Union mitgetragen. Die Aktivitäten der OSZE und des Europarates in der Region haben zusammen mit bilateralen und multilateralen Unterstützungsbemühungen insbesondere der skandinavischen Länder dafür gesorgt, daß sich das Regime gemeinsamer Verantwortung und Solidarität auch auf die baltischen Staaten erstreckt und sie in die Vernetzung internationaler Institutionen und Abmachungen innerhalb des OSZE-Gebietes einbezogen sind.<sup>22</sup>

Die OSZE-Missionen in Estland und Lettland stellen Instrumente dar, die für Finnlands Sicherheitsziele in der näheren Umgebung von unmittelbarer Bedeutung sind. Die OSZE-Instrumente der menschlichen Dimension werden zum Zweck der Frühwarnung und Konfliktverhütung eingesetzt. Mit der Verständigung auf den Abzug der früheren sowjetischen bzw. russischen Truppen von den Territorien der baltischen Staaten, die auf dem KSZE-Folgetreffen von Helsinki mit aktiver skandinavischer Vermittlung verhandelt wurde und in Absatz 15 der Gipfelerklärung von Helsinki enthalten ist, stellte die KSZE/OSZE erstmals ihren Nutzen bei der Unterstützung für die Festigung der zurückgewonnenen Souveränität und Unabhängigkeit der baltischen Staaten sowie für deren Bemühen, mit den Relikten der Ära der Sowjetmacht fertig zu werden und die Nachbarschaftsbeziehungen mit der Großmacht Rußland zu normalisieren, die selbst nach einer tragfähigen postsowjetischen Identität suchte, unter Beweis.

---

22 Vgl. Möttölä, a.a.O. (Anm. 7), S. 363-404.

Als die KSZE beschloß, Langzeitmissionen in Estland (1992) und Lettland (1993) einzurichten, die sich mit dem Verhältnis zwischen den nationalen und ethnischen Gemeinschaften beschäftigen und die gesetzgeberischen und anderen Anstrengungen dieser Länder überwachen und unterstützen sollten, stellte Finnland zwei der ersten Missionsleiter für Estland und einen stellvertretenden Missionsleiter für die Mission in Riga. Die Arbeit in Tallinn verlief nicht ohne Empfindlichkeiten, Belastungen und Schwierigkeiten. Die OSZE-Mission beriet und ermutigte zusammen mit dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten die estnische Regierung in ihren Bemühungen, eine Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftsgesetzgebung zu erarbeiten, nachzubessern und durch den *Riigikogu* zu bringen. Russischsprachige Personen erhielten von der Mission Unterstützung bei ihren Anpassungsproblemen; die Mission organisierte darüber hinaus Round-Table-Gespräche zwischen den Gemeinschaften. Während der ersten Jahre (1993-1994), als die Probleme der Beziehungen zwischen den Gemeinschaften und des Status ethnisch russischer Nicht-Staatsbürger, insbesondere früherer Militärangehöriger, auch noch mit der Frage der Anwesenheit und des verzögerten Abzugs russischer Truppen verknüpft waren, mußte die OSZE-Mission unter ihrem finnischen Leiter ungerechtfertigte Fehlperzeptionen und Verdächtigungen der radikaleren Elemente beider Gemeinschaften überwinden. Insgesamt gelang es der OSZE-Mission, ihre Unparteilichkeit zu bewahren und die Funktion präventiver Diplomatie und Vermittlung zu erfüllen, insbesondere im politisch sensiblen Nordosten Estlands.<sup>23</sup>

Finnland betrachtet die Rolle der OSZE weiterhin als besonders wertvoll; durch die Empfehlungen des HKNM setzt sie in konkreter und detaillierter Weise Standards für Estland und Lettland für weitere Reform- und Implementierungsschritte in diesem Bereich. Die Aufgabe, den übermäßigen Anteil staatenloser Personen durch einen Einbürgerungsprozeß in Übereinstimmung mit nationalen Gesetzen und internationalen Standards zu verringern, hat für beide Länder, die nach EU-Mitgliedschaft streben, große Bedeutung. Beide Länder haben Gesetze verabschiedet, die Kindern, die nach 1991 geboren wurden, die Staatsbürgerschaft gewährt; Lettland steht zusätzlich vor der Aufgabe, das sogenannte "Fenster"-System im Einbürgerungsprozeß zu beseitigen, das den Umfang der Einbürgerungsanträge durch Quoten regelt. Durch die Europäische Union, die sich weiterhin in baltischen Fragen engagiert,<sup>24</sup> arbeitet Finnland aktiv mit und kommt zu dem Schluß, daß die

---

23 Vgl. Klaus Törnudd, *The Role of the CSCE Mission in Preventive Diplomacy - The Case of Estonia*, in: *The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the CSCE*, Stockholm 1994, S. 73-86; Timo Lahelma, *The Role of the CSCE Mission in Preventive Diplomacy - The Case of Estonia (August 1993 - June 1994)*, in: ebd., S. 87-99; *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention. An Introduction*, Den Haag 1997.

24 Vgl. *Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the Russian Federation's proposals regarding security aspects, confidence-building measures and regional cooperation in the Baltic Sea region*, Brüssel, 15. Dezember 1997, [3368/97 (Presse 394)].

solideste Garantie für die Umsetzung von Menschenrechten und Minderheitenstandards die EU-Mitgliedschaft der baltischen Staaten sein wird, die letztendlich auch im Interesse Rußlands läge.<sup>25</sup> Der Kommissar für demokratische Einrichtungen und nationale Minderheiten des Rates der Ostseestaaten, der eng mit dem HKNM der OSZE zusammenarbeitet, ist ein weiteres Instrument zur Konfliktverhütung und zur Unterstützung der Transformation in der Region und für die russisch-baltischen Beziehungen. Während sich der HKNM mit den Rechten von Minderheiten als Gruppen befaßt, kann der Kommissar des Rates der Ostseestaaten Individualfälle behandeln.

OSZE-Normen und Prinzipien bilden auch die Grundlage für die Lösung des Streits über die Grenzabkommen zwischen Estland und Rußland bzw. Lettland und Rußland, obwohl es hier keine aktive Vermittlung gibt. Finnland trug jedoch dazu bei, daß im Sommer 1997 ein Verhandlungskontakt zwischen Estland und Rußland über die Grenzfrage hergestellt wurde; seitdem verhandeln die Parteien direkt auf bilateraler Basis.<sup>26</sup>

### *Krisenmanagement im postsowjetischen Raum*

Ein anderes Unternehmen im Bereich Konfliktmanagement, dem Finnland besondere diplomatische Bemühungen gewidmet hat, ist die OSZE-Mission zur Beendigung des Krieges in Berg-Karabach. Finnland stellte 1995-1996 zusammen mit Rußland den Ko-Vorsitz der Minsker Konferenz und nahm durch diplomatische Vertreter und Experten in der Minsker Gruppe, einen Besuch des finnischen Außenministers in der Region und Treffen zwischen dem finnischen Präsidenten und regionalen Führern an der Vermittlung zwischen den Parteien (Armenien, Aserbaidshan und Berg-Karabach) teil.<sup>27</sup> Finnische Offiziere leiteten von 1992 bis Juni 1996 die OSZE-Arbeitsgremien (Interim Operational Planning Group und High Level Planning Group) zur Planung einer friedenserhaltenden Operation der OSZE für Berg-Karabach. Während die diplomatische Vermittlung fortgeführt wird, werden diese Pläne auf den neuesten Stand gebracht.

Finnlands Entscheidung, sich für die anspruchsvolle Minsk-Mission zur Verfügung zu stellen, hängt neben der allgemeinen Verantwortung für die

---

25 Vgl. Foreign Minister Tarja Halonen on the Russian speaking non citizen population in Lätvia, MFA Press Release Nr. 171, 1. Juni 1998.

26 Im Juni 1997 trafen sich estnische und russische Vertreter in Helsinki. Vgl. die Erklärung von Ministerpräsident Paavo Lipponen über Finnlands Bereitschaft, den Parteien "Gute Dienste" zur Verfügung zu stellen, in: Demari, 15. Mai 1997.

27 Finland as a Mediator in the Karabakh Conflict. Report by the Minister for Foreign Affairs Ms Tarja Halonen to the Foreign Affairs Committee of Parliament on the activities of Finland as co-chairman of the OSCE Minsk Conference, Helsinki, 11. Februar 1997; René Nyberg, Några reflektioner kring Finlands medling i Karabach-konflikten: in: Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift (The Royal Swedish Academy of War Sciences, Proceedings and Journal) 4/1997, S. 77-82; Terhi Hakala, The OSCE Minsk Process: A balance after five years, in: Helsinki Monitor 1/1998, S. 5-14.

Lastenteilung als OSZE-Teilnehmerstaat mit seinem Interesse daran zusammen, daß Konflikte auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion gemäß OSZE-Normen und -Prinzipien gelöst werden. Rußlands Verhalten gegenüber seinen Nachbarn wird weitgehend als Test seiner außen- und sicherheitspolitischen Orientierung betrachtet. Wenn internationale Institutionen wie die OSZE einen Beitrag zur Stabilität im Bereich der früheren Sowjetunion leisten können, die von Rußland und anderen Konfliktparteien anerkannt und akzeptiert werden, würde dies ihr Engagement in den gegenwärtigen Vereinigungs- und Integrationsprozessen in Europa vertiefen. Darüber hinaus eröffnete der Minsk-Prozeß Finnland die Möglichkeit, sein Bewußtsein und sein Wissen über russische Sicherheitsinteressen im Süden, der sich zu einer anhaltenden Krisenregion und zur besonderen Sorge für die Föderationsregierung in Moskau entwickelt hat, zu erweitern.

Obwohl während des finnischen Ko-Vorsitzes kein Durchbruch erreicht wurde, erzielte man Fortschritte bei der Konsolidierung des Minsk-Prozesses. Dieser von der OSZE eingeleitete Vorstoß wurde als das einzige Mediationsforum im Berg-Karabach-Konflikt bestätigt und nicht länger durch parallele einseitige Bemühungen Rußlands in der Region überschattet. Darüber hinaus verbesserte sich die Funktionsweise des Ko-Vorsitzes, und zwischen den beiden Ko-Vorsitzenden wurden gute Arbeitsbeziehungen eingerichtet. Während Finnland weiter in der Minsker Gruppe mitarbeitete, wurde der Ko-Vorsitz nach dem Lissabonner Gipfel von den Vereinigten Staaten und Frankreich zusammen mit Rußland übernommen.<sup>28</sup>

Finnland, das damals gerade EU-Mitglied geworden war, koordinierte während der Berg-Karabach-Mission seine Aktivitäten eng mit den EU-Mitgliedern in der Gruppe und hielt die übrigen EU-Mitgliedsländer auf dem laufenden. Die Mission war für die Union, die im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens gerade engere Arbeitsbeziehungen mit Rußland nicht nur in wirtschaftlichen, sondern auch in politischen Fragen aufbaute, von unmittelbarer Bedeutung. Während des Tschetschenienkonflikts unterstützte Finnland aktiv das Engagement der OSZE vor Ort, das im Frühjahr 1995 zur Einrichtung der OSZE-Unterstützungsgruppe führte; Finnland unterstützte die OSZE-Mission während des Konflikts und in der Nachsorgephase. Der Tschetschenienkonflikt erwies sich als schwieriger Fall für die Union, die in ihren Bemühungen um eine friedliche Beendigung dieses zerstörerischen Konflikts versuchte, Rußland zur Achtung seiner internationalen Verpflichtungen, insbesondere aus dem humanitären Völkerrecht und den relevanten Bestimmungen des Verhaltenskodex zu drängen; als eine Form der Sanktion schob sie dabei die Ratifizierung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens auf. Das Engagement der OSZE im Tschetschenienkonflikt lieferte der Union den normativen

---

28 Vgl. Mr. Martti Ahtisaari, President of the Republic of Finland, Statement at the Lisbon Summit of the Organization for Security and Cooperation in Europe, Lisbon, 2 December 1996, in: Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Tampere 1998, S. 308-309.

Bezugspunkt für ihre Politik, sowie das operative Ziel, das sie in ihrem Dialog mit Rußland unterstützen konnte, der sich als schwieriger, aber lehrreicher Testfall für Bemühungen erwies, den komplexen russischen Entscheidungsprozeß zu beeinflussen.<sup>29</sup>

#### *Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen*

Finnlands Haltung gegenüber Rüstungskontrolle und militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM), die im OSZE-Rahmen diskutiert und entwickelt wurden, ist von seiner Position als kleines Land mit einer eigenen nationalen, ausschließlich auf defensive Aufgaben zugeschnittenen Verteidigung, von seiner Politik militärischer Nichtpaktgebundenheit und unabhängiger Verteidigung sowie von regionalen Faktoren bestimmt. Finnland profitiert vom allgemeinen Fortschritt bei Rüstungsabbau und Transparenz, der durch den politischen Wandel in Europa eingeleitet wurde und durch die Zusammenarbeit im OSZE-Rahmen erleichtert wird, hat jedoch in bestimmten Fragen spezifische Interessen zu beachten.

Da der Stand der Umsetzung unter den Teilnehmerstaaten noch unterschiedlich ist, legt Finnland Wert darauf, daß die Anwendbarkeit der bestehenden VSBM des Wiener Dokuments 1994, wie etwa der Austausch militärischer Information und die Verifikation und Einhaltung der Verpflichtungen, verbessert wird. Finnland hat ebenfalls vorgeschlagen, daß die Verpflichtungen aus dem Verhaltenskodex durch die Maßnahmen, die im Wiener Dokument vorgesehen sind (Evaluationsbesuche und Inspektionen), verifiziert werden, und daß die Teilnehmerstaaten über ihre Implementierungsmaßnahmen - wie etwa Programme zur Ausbildung und Öffentlichkeitsarbeit - informieren.<sup>30</sup>

Da das Wiener Dokument überarbeitet und der KSE-Vertrag angepaßt wird, wird die Bedeutung des VSBM-Regimes für Finnland unter den sich verändernden Umständen wahrscheinlich wachsen. Finnland hat sein Interesse daran zum Ausdruck gebracht - und technische Vorbereitungen dafür getroffen -, dem Vertrag über den Offenen Himmel beizutreten, sobald der Ratifizierungsprozeß unter den ursprünglichen Parteien abgeschlossen ist und der Vertrag für Neubeteiligte geöffnet wird. Es würde Finnlands Bedarf an Offenheit in seinem näheren Sicherheitsumfeld dienen, wenn die gut etablierten VSBM des Wiener Dokuments über militärische Strukturen und Aktivitäten umgesetzt und eingehalten werden und dazu noch die Möglichkeit zu kurzfristigen Überwachungsflügen nach dem Vertrag über den Offenen Himmel

---

29 Vgl. Christer Pursiainen *Modelling Russia's Crisis Decision-Making: The Case of Chechnya*, in: Finnish Institute of International Affairs Working Paper 1/1997.

30 Statement by Finland on 23 September 1997, in Follow-up Conference on the OSCE Code of Conduct on politico-military aspects of security, Wien, 22.-24. September 1997, Summary, FSC.GAL/15/97; vgl. auch die Erklärungen auf dem jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung, Wien, 2.-4. März 1998.

käme; die Verifikationsregelungen des KSE-Vertrags dagegen würden keinen wesentlichen neuen Nutzen bringen. Da Finnland nicht zu den Vertragsstaaten gehört, kann es das Ergebnis der KSE-Anpassung nicht direkt beeinflussen; die Entwicklung der VSBM jedoch ist immer enger mit der Zukunft von KSE verbunden, da beide Regime - wenn auch aus verschiedenen Blickwinkeln - auf dieselbe Art von Sicherheitsfragen gerichtet sind, etwa Transparenz bei militärischen Veränderungen oder die Konsolidierung regionaler Stabilität im Nordosten und Südosten.

Die NATO-Erweiterung und die Umstrukturierung der Verteidigung in den neuen oder potentiellen Mitgliedstaaten einerseits und die Militärreform in Rußland andererseits sind Entwicklungen, die nicht nur durch KSE-bezogene Maßnahmen reguliert werden, sondern auch durch Verbesserungen und neue Bestimmungen im Wiener Dokument. An die Stelle früherer Ideen zur Harmonisierung der Rüstungskontrollverpflichtungen der OSZE-Staaten, die in der Praxis die durchgängige Annahme der KSE-typischen Begrenzungen und Verifikationsmaßnahmen erfordert hätten, ist nunmehr die Vorstellung eines Netzwerks ineinandergreifender und sich gegenseitig verstärkender Rüstungskontrollverpflichtungen getreten. Während Finnland das Konzept der Harmonisierung ablehnt und betont, daß Transparenzmaßnahmen legitimen Verteidigungserfordernissen nicht zuwiderlaufen dürfen, arbeitet es zusammen mit den anderen Teilnehmerstaaten daran, den Rahmen für Rüstungskontrolle zu entwickeln, der im Lissabonner Dokument von 1996 skizziert wurde.

Ein anderer Aspekt, der das VSBM-Regime für finnische Sicherheitsinteressen relevanter macht, ist sein regionaler Ansatz. Da militärische Sicherheit und Stabilität im nunmehr ungeteilten Europa in zunehmendem Maße durch Entwicklungen im näheren Umfeld bestimmt werden, haben die Staaten regionale und bilaterale Kooperationsprozesse und -vereinbarungen geschaffen, einschließlich von VSBM, die über das Wiener Dokument 1994 hinausgehen bzw. es ergänzen. Finnland und Schweden haben einseitig als Teil einer breiteren Initiative zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit in der Region ihren Nachbarn im Ostseeraum auf wechselseitiger und bilateraler Basis eine zusätzliche Quote von Evaluierungsbesuchen und Inspektionen angeboten. Die Initiative bezieht sich auf diejenigen Möglichkeiten zur Behandlung der für die Ostsee-Region relevanten Sicherheitsfragen, welche die Überarbeitung des Wiener Dokuments bietet, betont dabei aber die Unteilbarkeit der Sicherheit im OSZE-Raum und weist die Idee einer Regionalisierung von Sicherheitsgarantien und -verantwortlichkeiten zurück. Die finnisch-schwedische Initiative hebt die Tatsache hervor, daß es zusätzlich zu den traditionellen militärischen VSBM andere Maßnahmen und Vorkehrungen gibt, die Sicherheit und Stabilität erhöhen und Vertrauen schaffen können, wie z.B. die Nachbarschaftskooperation im Rahmen von PfP und im Euro-Atlantischen

Partnerschaftsrat sowie Zusammenarbeit auf dem Gebiet ziviler Sicherheit und anderer gemeinsamer Reaktionen ziviler und militärischer Behörden auf neue transnationale Risiken und Herausforderungen.<sup>31</sup>

Finnland hat seit der Verabschiedung des Wiener Dokuments in seiner jetzigen Form in den frühen neunziger Jahren bis Juni 1998 sieben Evaluierungsbesuche und sechs Inspektionen durchgeführt und acht Evaluierungsbesuche und eine Inspektion empfangen. Von der finnischen Verteidigungsstruktur sind nur die drei Luftwaffenstaffeln kategorisierte und als aktive Verbände notifizierte Gegenstände von Evaluierungsbesuchen, während Ausbildungszentren im Frieden keine aktiven Verbände darstellen. Die gegenwärtigen Pläne, die bis ins Jahr 2008 reichen, sehen keine Veränderung des Verteidigungssystems vor, das auf der Aufstellung von Kriegstreitkräften durch Mobilisierung der durch Wehrpflicht gebildeten Reserven beruht. Finnland unterstützt die Berichtspraxis des KSE-Prozesses, die im OSZE-Rahmen eingeführt wurde. Von Beginn der KSE-Verhandlungen an gab es eine Informationsverbindung zum Forum für Sicherheitskooperation, welche die Notwendigkeit symbolisierte, auch den Sicherheitsinteressen der Nichtteilnehmer Rechnung zu tragen. Diese Offenheit setzt sich auch bei den KSE-Anpassungsverhandlungen fort, in der Praxis übersteigt die Transparenz sogar die formalen Erfordernisse, so daß Finnland die Verhandlungen gut verfolgen kann.

Finnland unterstreicht die Bedeutung des KSE-Vertrags, insbesondere der Umsetzung der Flankenbegrenzung, für die Stabilität in seinem näheren Umfeld. Die Frage eines Beitritts Finnlands zum KSE-Vertrag könnte in naher Zukunft aktuell werden, nachdem ein erfolgreiches Anpassungsergebnis zwischen den Parteien in Kraft getreten ist.

Politisch stützt sich Finnlands Position zum Thema KSE auf das OSZE-Prinzip, nach dem jeder Staat das Recht hat, seine Verteidigung und seine Sicherheitsvereinbarungen selbst zu wählen, und auf die Verpflichtung aller, die Sicherheitsinteressen anderer zu berücksichtigen. Finnland nahm weder an den ursprünglichen KSE-Verhandlungen noch an seinen späteren Anpassungen teil. Darüber hinaus bezieht sich ein Schlüsselargument auf die regionalen Rahmenbedingungen und die spezifischen Merkmale des finnischen Verteidigungssystems in Übereinstimmung mit OSZE-Prinzipien. Dieses Leitprinzip ist in der Bestimmung enthalten, nach der Rüstungskontrollregime den "spezifischen Charakteristika der Streitkräfte der einzelnen Teilnehmerstaaten"<sup>32</sup> und bereits vereinbarten Verpflichtungen Rechnung tragen werden.

---

31 Vgl. Non-paper by Finland and Sweden on Cooperative Security for the Baltic Sea Region, 17 April 1998, FSC.DEL/104/98/22.04.98; Torstila, a.a.O. (Anm. 17).

32 Lissabonner Dokument 1996, Ein Rahmen für Rüstungskontrolle, Abs. 8, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 471.

Militärisch gesehen, ist der Schutz der Integrität des nationalen Verteidigungssystems der beherrschende Gesichtspunkt in den finnischen Überlegungen, ob man irgendeine Einladung, dem KSE-Vertrag beizutreten, annehmen solle. Die Erfordernisse eines auf Mobilisierung beruhenden Systems schließen es aus, Mobilisierungspläne zu enthüllen oder die für die Kriegsstreitkräfte bestimmten Waffendepots für jene Art intrusiver Verifikation zu öffnen, die auf den KSE-Vertrag zugeschnitten ist, der zwischen Mitgliedern von Militärbündnissen geschlossen wurde, die über große aktive und stehende Armeen mit Offensivfähigkeiten sowie überlegene Aufklärungsressourcen verfügen. Unter den aktuellen Umständen plant Finnland nicht, dem KSE-Vertrag beizutreten; es unterstützt den Vertrag jedoch nachhaltig als grundlegendes Element militärischer Stabilität in Europa. Wenn der Vertrag für weitere Beitritte geöffnet wird, müßte Finnland den Nutzen einer Beteiligung zwar prüfen, der politische Mehrwert würde aber wahrscheinlich die militärischen Risiken nicht übersteigen. Aus demselben Grund war Finnland gegen die Idee der Harmonisierung der Rüstungskontrollregime in Europa, die praktisch die Übernahme der KSE-Standards durch alle OSZE-Teilnehmerstaaten bedeuten würde. Ein kosteneffektives, rein defensives und von Natur aus demokratisches Verteidigungssystem wird aller Voraussicht nach eine relevante und legitime Position in der europäischen Sicherheitsarchitektur behalten.<sup>33</sup>

#### *Schlußfolgerungen: ein dynamisches Verhältnis zur OSZE*

Finnlands Aktivität in der OSZE spiegelt ein in sich dynamisches Verhältnis wider. Das gesamteuropäische System von Sicherheit und Zusammenarbeit verändert sich, die Rolle der OSZE wird unter den Teilnehmerstaaten fortlaufend debattiert, und Finnlands eigene Anpassung an das Integrations- und Sicherheitsumfeld wird durch Entscheidungen gestaltet, in denen die OSZE eine variable Rolle einnimmt.

Finnland ist ein kleiner Staat, der starkes Interesse an internationalen Institutionen hat und großes Vertrauen in sie setzt. Der Nutzen der politischen und funktionalen Dimensionen der OSZE für die Ziele finnischer Außen- und Sicherheitspolitik hat sich sowohl während des Kalten Krieges als auch nach dessen Ende erwiesen.

---

33 Vgl. The European Security Development and Finnish Defence, a.a.O. (Anm. 5), S. 30; Statement by Mr. Pertti Torstila, Director General for Political Affairs, Ministry for Foreign Affairs of Finland, at the OSCE Forum for Security Co-operation, Wien, 18. Juni 1997; Military non-alliance. The development of military doctrine and changes in the defence structures. Reform or restructuring the armed forces, presentation by Lieutenant General Jussi Hautomäki at the Seminar on Defence Policies and Military Doctrines held in Vienna, FSC.MD.DEL/31/98, 27. Januar 1998; Evolution of the European Security Environment and Its Influence on Defence Policies and Military Doctrines, statement by Kari Möttölä, Special Adviser, MFA, in demselben Seminar, FSC.MD.DEL/26/98, 27. Januar 1998.

Gleichzeitig gründet sich Finnlands politisches Handeln auf eine Reihe von Prioritäten: Eine eigenständige nationale Verteidigungslösung verkörpert Kontinuität, die sorgfältige Beachtung regionaler Stabilität ist unabdingbar, und die Mitgliedschaft in der Europäischen Union eröffnet wichtige Einflußmöglichkeiten. Für all diese Kernelemente finnischer Außen- und Sicherheitspolitik ist eine aktive Politik in der OSZE von Bedeutung.

Die Rolle der OSZE bei der Gestaltung von Sicherheit in Europa ist von vitaler Bedeutung für Finnland, das von der Inklusivität und den gemeinsamen Normen profitiert, die die Unteilbarkeit der Sicherheit aufrechterhalten. Beim praktischen Sicherheitsmanagement ist die OSZE für Finnland je nach dem verfügbaren Zuschnitt der inter-institutionellen Kooperation von unterschiedlicher Bedeutung. Sie hat aber ihren legitimen und funktionalen Platz bei der Umsetzung von Menschenrechtspolitik und bei den Bemühungen um Konfliktverhütung und -beilegung sowie um den Wiederaufbau zerstörter Gebiete und Gesellschaften. Die greifbarste Rolle der OSZE für Finnlands Interessen liegt aufgrund der finnischen Lösung für nationale Sicherheit und Verteidigung in der militärischen Sicherheit.

Die Mitgliedschaft in der EU hat die finnische OSZE-Politik wesentlich beeinflusst, nicht so sehr in der Substanz, da Finnland einer Gruppe gleichgesinnter Länder beigetreten ist, sondern aufgrund der engen Koordination im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Ein Großteil des nationalen Profils geht in die gemeinsamen Beiträge der Union ein, und deren interne Debatten sowie die unionsinterne Herausbildung einer gemeinsamen Politik können nur selten öffentlich gemacht werden. Während die EU-Koordination Finnland die Möglichkeit eröffnet, seine Ziele verstärkt zur Geltung zu bringen und seine Bemühungen um die gemeinsame Sicherheit des OSZE-Raums zu intensivieren, kann es spezifische Interessen z.B. in Fragen militärischer Sicherheit und regionaler Stabilität eher durch nationale Maßnahmen oder durch die skandinavische und skandinavisch-baltische Zusammenarbeit verfolgen.

## Litauen und die OSZE

Litauen betrachtet seine Sicherheit als integralen und untrennbaren Teil europäischer und globaler Sicherheit. Seine Beteiligung an internationalen Organisationen und seine Integration in europäische und transatlantische Sicherheits-, Wirtschafts- und Verteidigungsstrukturen, einschließlich NATO und WEU, sollen dazu beitragen, Vertrauen und Stabilität im internationalen Rahmen zu stärken. Vilnius' Motiv, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und der NATO zu erlangen, ist, den Sicherheitsraum in Europa zu erweitern und einen Anreiz für stabilere Beziehungen zwischen Staaten zu bieten. Seit der Wiederherstellung seiner Unabhängigkeit sind Litauens hauptsächliche außenpolitische Ziele europäische Integration und gute Beziehungen zu den Nachbarn.

Als eines der Länder, die nichts zu sagen hatten, als der Kontinent vor 53 Jahren in Jalta politisch geteilt wurde, legt Litauen heute größten Wert auf Inklusivität und demokratische Partizipation. Das Ende des Kommunismus hat kleinen und mittleren Staaten die Tür dazu geöffnet, selbst zu Akteuren auf der internationalen Bühne zu werden, statt den Interessen anderer untergeordnet zu sein. Kann es eine bessere Möglichkeit geben, das Erbe von Jalta zu überwinden, als die direkte Partizipation der neuen unabhängigen Staaten bei der Gestaltung eines neuen Europa? Der umfassende Teilnehmerkreis und der auf Konsens basierende Entscheidungsprozeß der OSZE machten sie zu einem logischen Instrument für die volle und gleichberechtigte Teilnahme der Staaten. Trotz gewisser Schwächen des Konsensprinzips bleibt es doch eine gute Basis, um eine kooperative Haltung zwischen Staaten zu entwickeln.<sup>1</sup>

Dies bedeutet aber nicht, daß es in Litauen eine einheitliche Meinung über den Wert der OSZE gibt. Einige Politiker vertreten die Ansicht, daß alle Anstrengungen auf den Beitritt zur NATO konzentriert werden sollten und daß die OSZE nur eine zeitvergeudende Ablenkung sei. Andere wiederum sehen in ihr ein nützliches Instrument - und keine Quasselbude - für Maßnahmen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung.

Außenminister Algirdas Saudargas faßte seine Auffassungen über die Rolle, die die OSZE im neuen Europa spielen sollte, 1997 wie folgt zusammen:

---

1 Vgl. Erklärung der Vertretung Litauens bei der OSZE, Erweiterte Sitzung des Ständigen Rates, Wien, 5. November 1997. Litauen betonte die Bedeutung des Konsensprinzips; es sei von "besonderer Wichtigkeit für kleine Staaten, so wie unseren, da es als Garantie dafür dient, daß alle Teilnehmerstaaten wie Partner behandelt werden und daß den nationalen Prioritäten eines jeden Rechnung getragen wird. Wir glauben, daß dies der OSZE ihre einzigartige politische Stärke verleiht." (Eigene Übersetzung).

"Unsere Vorstellung von einer europäischen Sicherheitsarchitektur ist eine inklusive, die darauf abzielt, eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen allen OSZE-Staaten zu fördern. Unserer Auffassung nach kann der kooperative Ansatz der OSZE bei der Stärkung von Vertrauen durch Dialog, der Förderung von Offenheit und Transparenz, der Ermutigung zu gegenseitiger Unterstützung und Hilfe sowie bei der Ergänzung anderer Anpassungs- und Erweiterungsprozesse, die wir für wichtig erachten, eine bedeutende Rolle spielen. Die zentralen Elemente dauerhaften Friedens und anhaltender Stabilität im OSZE-Gebiet müssen sein:

- Partnerschaft auf der Grundlage von Gleichheit, Achtung der Interessen der Staaten und ihrem Recht, ihre eigenen Sicherheitsvereinbarungen zu wählen;
- gemeinsame Werte auf der Basis der vollen Achtung und Implementierung der Helsinki-Prinzipien und -Verpflichtungen, die der OSZE zugrunde liegen, insbesondere eine offene Gesellschaft und Rechtsstaatlichkeit;
- umfassende Anwendung von Instrumenten und Mechanismen;
- unteilbare Sicherheit und die Einbindung Europas in eine Reihe von sich gegenseitig unterstützenden Institutionen und Beziehungen, die sicherstellen, daß es keinen Weg zurück zu Teilung oder Konfrontation gibt (...) in denen alle Staaten, Sicherheitsorganisationen und regionalen Abmachungen auf konstruktive, nichthierarchische und sich gegenseitig verstärkende Weise zusammenarbeiten. Wir glauben nicht, daß die Regionalisierung von Sicherheitsfragen unseren gemeinsamen Interessen dienlich sein kann."<sup>2</sup>

#### *Die Kultur der Zusammenarbeit*

Die KSZE/OSZE spielt in der litauischen Sicherheitspolitik keine herausragende Rolle, aber die wichtige Arbeit, die sie leistet und leisten kann, findet zunehmend Anerkennung. Obwohl noch immer einige Politiker russische Interessen als einzigen Mittelpunkt der Aufmerksamkeit innerhalb der OSZE wahrnehmen, hat sich eine neue Art zu denken entwickelt. Das Außenministerium gesteht ein, daß die OSZE einen komparativen Vorteil bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung, Konfliktbewältigung und Konfliktnachsorge hat. Zweifellos hat die aktivere Beteiligung Litauens, insbesondere während der beiden vergangenen Jahre, an Kurz- und Langzeitmissionen der OSZE zu dieser Einstellungsänderung beigetragen. Litauen hat Wahlbeobachter, Medienexperten sowie ranghohe und -niedere

---

2 Erklärung S.E. Außenminister Algirdas Saudargas beim Treffen des Rates der Außenminister in Kopenhagen am 18. Dezember 1997 (eigene Übersetzung).

Diplomaten zu Stabilisierungsmaßnahmen nach Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kroatien, Tschetschenien und in die Ukraine entsandt. OSZE-Missionen stellen eine konkrete Gelegenheit für das Engagement litauischer Experten dar.

Die litauische Diplomatie unterstützt darüber hinaus die Ansicht, daß Sicherheit zunehmend durch Kooperation und nicht durch Konfrontation angestrebt werden sollte. Gute und freundschaftliche Beziehungen zur Russischen Föderation stellen u.a. eines der Hauptinteressen Litauens dar. Die Frage, wie Rußland - und andere GUS-Staaten - konstruktiv in die europäische Sicherheitskooperation eingebunden werden können, spielt deshalb in Vilnius eine große Rolle. Es liegt im litauischen Interesse, Rußland stärker in den Rahmen europäischer Kooperation einzubeziehen und seine demokratische Entwicklung zu unterstützen. Weitere wichtige Belange sind aus der Sicht Litauens, für die Ukraine einen angemessenen Platz in einer neuen politischen Ordnung zu finden sowie einer möglichen Selbstisolierung Belarus' entgegenzuwirken. Dabei ist die OSZE von Nutzen, da sie ein Dialogforum für diese Fragen bietet, was an sich schon ein wichtiger Beitrag zu Offenheit und Transparenz ist. Die Staaten können Fragen stellen, wenn Besorgnisse auftreten, und ihre Positionen und Ansichten darlegen. Dieser Prozeß trägt dazu bei, die Denkweise und Politik des Kalten Krieges durch kooperative Anstrengungen, beruhend auf den gemeinsamen Werten von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, zu ersetzen. Dadurch, daß die OSZE eine Kultur der Zusammenarbeit und des Vertrauens zwischen den Teilnehmerstaaten fördert, trägt sie dazu bei, veraltete Wahrnehmungen zu verändern und aus dem Weg zu räumen. Sie schafft einen Sinn für gemeinsame Verantwortung durch die Entwicklung von Verhaltensregeln, und zwar sowohl zwischen Staaten als auch gegenüber deren Bürgern. Die Umsetzung dieser Standards stellt jedoch die ultimative Herausforderung für die Organisation und ihre Teilnehmerstaaten dar.

#### *Wahlfreiheit*

Das allen Staaten innewohnende Recht, ihre eigenen Sicherheitsvereinbarungen zu bestimmen und zu stärken, ist ein fundamentales OSZE-Prinzip, dem Litauen große Bedeutung beimißt. Die Achtung dieses Prinzips hat großen Einfluß auf die litauische Haltung zur OSZE. Der Ruf nach mehr regionalen Einrichtungen und einer zentralen Rolle für die OSZE läßt Gefühle der Besorgnis aufkommen, daß die OSZE als eine Ersatzinstitution für diejenigen Staaten angesehen werden könnte, die nicht oder noch nicht Mitglied anderer Sicherheitsorganisationen sind. Litauen glaubt nicht, daß die OSZE in irgendeiner Weise als effektive

Sicherheitsstruktur dienen oder harte Sicherheitsgarantien geben kann. Und obwohl die OSZE einen besonderen Beitrag zur europäischen Sicherheit leistet, sieht Litauen in ihr keine Alternative zur NATO. Die OSZE ist eine Organisation für weiche Sicherheitsmaßnahmen; sie setzt Normen und Standards, die die Staaten - sowohl international wie innerstaatlich - einzuhalten haben. Sie erhöht die Transparenz und hilft bei der Vertrauensbildung. Aber letztendlich sind es die demokratischen Grundlagen von Sicherheit und die Implementierung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen, die die Zukunft eines stabilen und sicheren Europa festlegen. Deshalb sollte die Freiheit aller Staaten, ihre Sicherheitsvereinbarungen selbst zu wählen oder zu verändern, wie es in der Charta von Paris niedergelegt und in den Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit in Kopenhagen bekräftigt wurde, nicht bloß als abstrakte Formel verstanden werden. Sie ist ein Recht, auf dem Litauen besteht und das in die Praxis umzusetzen die Staaten befugt sind.

#### *Vollständige Implementierung und umfassende Anwendung*

Die innerhalb der OSZE vereinbarten Prinzipien und Verpflichtungen sind die wahre Grundlage für den Aufbau eines stabilen und sicheren Europas. Die OSZE hat einen Entwicklungsstand erreicht, auf dem ihre konzeptionelle Arbeit von ihren Vor-Ort-Aktivitäten abgelöst wird. Folglich muß auf die praktische Anwendung der Ziele und Aufgaben der Organisation größeres Gewicht gelegt werden. Litauen zieht es aus diesem Grunde vor, die Umsetzung bestehender OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zu verbessern, statt neue Dokumente und Strukturen zu entwickeln.<sup>3</sup> Nach Litauens Auffassung sind die grundlegenden Verhaltensnormen für Europa bereits vereinbart.

Trotzdem ist in der OSZE viel konzeptionelle Arbeit geleistet worden, auch hinsichtlich des Sicherheitsmodells. Litauen sieht in dieser Arbeit an sich schon eine vertrauensbildende Maßnahme. Die weitere Arbeit sollte die Hauptfunktionen der OSZE widerspiegeln und darauf gerichtet sein, laufende Erweiterungsprozesse und die Arbeit bestehender Institutionen - insbesondere derjenigen, die die europäische Sicherheit erhöhen und verstärken sowie Solidarität und Zusammenarbeit zwischen OSZE-Staaten fördern - zu flankieren.<sup>4</sup>

Ziel der Arbeit ist, das zu verbessern, was die OSZE schon hat, und nicht völlig neu zu beginnen. Die Schlußakte von Helsinki, die Charta von Paris und die Prinzipien und Verpflichtungen, die aus ihnen hervorgehen, sollten

---

3 Vgl. Erklärung der Vertretung Litauens, a.a.O. (Anm. 1).

4 Vgl. ebenda.

ein Brennpunkt der OSZE bleiben. Ihre Umsetzung entscheidet über die Relevanz der OSZE.<sup>5</sup>

So aktiv die OSZE auch ist, ihre Instrumente und Mechanismen könnten effektiver genutzt werden, um einzugreifen, wenn OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen grob verletzt werden. OSZE-Standards und -Werte sind eine Konstante: Sie sind die unveränderliche Grundlage der OSZE-Kooperation. Es gibt immer Raum für die Verbesserung ihrer Implementierung, insbesondere da die Prinzipien und Verpflichtungen noch nicht in allen OSZE-Staaten mit Leben gefüllt sind. Ein typischer Fall ist der fehlende Fortschritt beim russischen Truppenabzug aus Moldau. Litauen hat sich wiederholt für eine dauerhafte Lösung des Konflikts um Transnistrien und den Abzug ausländischer Truppen in Übereinstimmung mit OSZE-Verpflichtungen eingesetzt.<sup>6</sup> Vor dem Hintergrund seiner eigenen Erfahrungen ist diese Angelegenheit für Litauen von besonderer Bedeutung, das selbst davon profitiert hatte, daß die OSZE Rußland zum Abzug seiner Truppen aus den baltischen Staaten aufgerufen hatte - ein Ziel, das in Litauen schließlich im Jahre 1993 erreicht wurde.

Litauen betrachtet es als grundsätzliche Regel, daß Standards und Verhaltensnormen für alle Teilnehmerstaaten in gleicher Weise angewandt werden sollen<sup>7</sup> - so schwierig und unbequem es für manchen auch sein mag. In der Praxis ist das nicht immer der Fall. Wenn die OSZE weiterhin glaubwürdig sein will, muß sie den Eindruck vermeiden, daß sie nur in einer begrenzten Anzahl von Ländern eine Rolle spielt. Der unterschiedslosen Anwendung von OSZE-Mechanismen und -Instrumenten muß größere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

#### *Unteilbare Sicherheit durch gegenseitige Verstärkung*

Nun da Osteuropa sich westwärts bewegt, um sich mit der anderen Hälfte der gemeinsamen Kultur wiederzuvereinigen, von der es 1945 getrennt worden war, sieht sich Litauen - wie auch das übrige Europa - einer kleiner werdenden Welt gegenüber. In der Folge ist Litauens Sicherheit, wie die seiner baltischen und skandinavischen Nachbarn, mit der Sicherheit des übrigen Europa sowie Nordamerikas verbunden. Litauen vertritt die Überzeugung, daß die Regionalisierung von Sicherheit und die Schaffung von irgendwelchen besonderen Sicherheitszonen im oder um den Ostseeraum vermieden werden müssen.

---

5 Vgl. Redenotizen von Vygaudas Usackas, Politischer Direktor im Außenministerium, Erweiterte Sitzung des Ständigen Rates, Wien, 27. März 1998.

6 Vgl. Erklärung der Vertretung Litauens bei der OSZE im Ständigen Rat, Wien, 17. Juni 1998.

7 Vgl. Erklärung der Vertretung Litauens bei der OSZE anlässlich des Besuchs des estnischen Außenministers, Ständiger Rat, Wien, 10. April 1997.

Dies gilt insbesondere, da die freie Welt sich nun nicht mehr einem einzigen gigantischen strategischen Gegner gegenüber sieht, sondern vielen neuen grenzüberschreitenden Risiken und Herausforderungen wie Drogenhandel, organisierter Kriminalität, illegaler Einwanderung und ökologischen Bedrohungen. Heute werden die europäischen und regionalen Agenden nicht mehr von militärischen Bedrohungen dominiert, sondern von Risiken und Herausforderungen der sogenannten "dritten Säule".

In der Ostseeregion wird eine große Zahl verschiedener Formen der Zusammenarbeit aktiv betrieben. Die zweite Konferenz der Regierungschefs des Rates der Ostseestaaten am 22. und 23. Januar 1998 in Riga gab regionaler Wirtschaftskooperation sowie subregionaler und grenzüberschreitender Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich gesellschaftlicher Sicherheit, innenpolitischer und Justizangelegenheiten, zwischen kleinen und mittleren Unternehmen sowie bei der Umsetzung von Projekten auf den Gebieten Transport- und Energieinfrastruktur neue Impulse. Eine der Prioritäten der litauischen Präsidentschaft des Ostseerates ist die konstruktive Einbindung der russischen Regionen Kaliningrad und St. Petersburg in wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprogramme.<sup>8</sup>

Die Ostseeanrainerstaaten sind institutionell relativ gut dafür gerüstet, diesen neuen Risiken und Herausforderungen zu begegnen. Deshalb legen litauische Politiker größeren Wert darauf, die gegenwärtig bestehenden Institutionen in vollem Umfang zu nutzen, anstatt neue OSZE-Strukturen zu schaffen. Inner- wie außerhalb der OSZE gibt es eine Reihe von Instrumenten zur Erhöhung von Vertrauen und Transparenz. PfP, EAPR, WEU, subregionale Organisationen sowie bestehende OSZE-Mechanismen und -Prozesse können hier wirksam eingesetzt werden. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten einer jeden Organisation sollten hier bestmöglich genutzt werden. Litauen schätzt insbesondere die Rolle des Rates der Ostseestaaten und ist ein entschiedener Befürworter bilateraler Kooperationsmechanismen.<sup>9</sup> Gute Nachbarn müssen Problemen ins Auge sehen und sie auf bilateraler Basis lösen. In diesem Zusammenhang könnte - so Präsident Valdas Adamkus - die Unterzeichnung eines Rückübernahme-Abkommens mit Rußland und Belarus einen wesentlichen Beitrag zu einer sichereren sozialen Umgebung leisten.<sup>10</sup>

Nach litauischer Ansicht sollte die OSZE das tun, was sie am besten kann, und nicht Aufgaben übernehmen, die andere erfolgreich bewältigen. Die OSZE hat ihren komparativen Vorteil deutlich im Bereich der präventiven Diplomatie an den Tag gelegt. Die institutionelle Flexibilität der OSZE befähigt sie außerdem, in Krisensituationen schnell und pragmatisch zu

---

8 Litauen übernahm die einjährige Präsidentschaft im Rat der Ostseestaaten am 1. Juli 1998.

9 Vgl. Usackas, a.a.O. (Anm. 5).

10 Vgl. Politische Erklärung des Präsidenten "Über die Entwicklung der Beziehungen zu Rußland und sicherheits- und vertrauensbildende Maßnahmen", Vilnius, 26. März 1998.

reagieren. Zu diesem Zweck unterstützt Litauen das Konzept der kooperativen Sicherheit, das auf die Erfahrungen zurückgreift, die internationale Organisationen bei der Zusammenarbeit vor Ort gemacht haben, sowie auf die Bemühungen subregionaler Akteure.<sup>11</sup> Der Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen Sicherheitsorganisationen, die Aufwertung subregionaler Organisationen und ihrer Aktivitäten, die Ermutigung zu mehr politischer und aktiver Unterstützung seitens der europäischen Organisationen für andere Institutionen, die dieselben Ziele haben, würden dazu beitragen, die wechselseitige Verstärkung in die Praxis umzusetzen. Es ist essentiell, daß sich jede Organisation optimal entsprechend ihren geographischen Gegebenheiten, ihren funktionalen Aufgaben und dem frei zum Ausdruck gebrachten Willen ihrer Mitglieder entwickeln kann.

Die Ostseeanrainerstaaten sind sich darin einig, daß die Situation in bezug auf Herausforderungen im politisch-militärischen Bereich in der Region stabil ist und daß die Probleme, die bestehen, in erster Linie nichtmilitärischer Natur sind. Litauen erkennt an, daß VSBM zu größerer Transparenz und Berechenbarkeit beitragen. Litauen hat seinerseits Schritte unternommen, um gutnachbarschaftliche Beziehungen und praktische Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation auf bilateraler Ebene und im Rahmen bestehender Institutionen voranzubringen. So wurden beispielsweise russische Beobachter zu der Übung "Baltic Challenge '98" im Juli 1998 nach Litauen eingeladen. Litauen hat darüber hinaus die Zusammenarbeit zwischen örtlichen zivilen Katastrophenschutzeinrichtungen initiiert und ein regionales Koordinationszentrum für Zivilschutzmaßnahmen vorgeschlagen.<sup>12</sup>

In besonderen Fällen und auf der Grundlage von Gegenseitigkeit hat Litauen auch angeboten, alle interessierten OSZE-Staaten über Truppen auf seinem Territorium zu informieren, und zwar weit unterhalb der im Wiener Dokument 94 vorgesehenen Schwellen hinaus. Litauen glaubt, daß dies ebenso wie die Initiative, Nachbarstaaten zusätzliche Möglichkeiten zur Inspektion und Verifikation militärischer Daten zu bieten, ein bedeutender Beitrag zu größerer Transparenz und Vertrauensbildung zwischen den Staaten der Region ist.<sup>13</sup>

Diese Aktivitäten, die den Aufbau von Selbstverteidigungsfähigkeiten einschließen, haben zu einem aktiveren Interesse Litauens an möglichen

---

11 Vgl. Erklärung der Vertretung Litauens bei der OSZE, a.a.O. (Anm. 1). Litauen hat wiederholt seiner Unterstützung für eine Plattform für kooperative Sicherheit Ausdruck verliehen, die Empfehlungen zur nichthierarchischen Kooperation zwischen Sicherheitseinrichtungen enthielte. "Eine solche Zusammenarbeit sollte sich gegenseitig verstärken und auf praktischen kooperativen Bemühungen beruhen, jedoch nicht auf einer strikten Arbeitsteilung oder auf der Aufteilung des OSZE-Gebiets in Zonen von Verantwortlichkeit."

12 Vgl. Stellungnahme von S.E. Außenminister Algirdas Saudargas, EAPR-Ministertreffen, Luxemburg, 29. Mai 1998.

13 Vgl. Politische Erklärung des Präsidenten, a.a.O. (Anm. 10).

Beiträgen zur Rüstungskontrolle geführt. In Vilnius wird der Behandlung neuer Herausforderungen im Bereich europäischer Sicherheit große Aufmerksamkeit zuteil. Eine solche Herausforderung ist der Prozeß der KSE-Anpassung, der alle OSZE-Staaten betreffen wird - ob sie Vertragspartei sind oder nicht.<sup>14</sup> Als Nichtvertragspartei hat Litauen ein starkes Interesse an der Transparenz des Anpassungsprozesses und den Vorteilen des Regimes zur Vertragseinhaltung. Von größter Bedeutung sind die fortdauernde Gültigkeit des Vertrages, die weitgehend von der Beibehaltung der Flankenregelung abhängen wird, sowie die Möglichkeiten und Bedingungen der Aufnahme neuer Mitglieder.

### *Schlußfolgerungen*

Der Aufbau europäischer Sicherheit erfordert einen multidimensionalen Ansatz verschiedener Institutionen. Litauens Beitrag zu Stabilität und Sicherheit liegt in seiner europäischen Integrationsstrategie, die den Schwerpunkt auf praktische Schritte legt, die OSZE-weite, europäische und transatlantische Prozesse und Institutionen ergänzen. Diese Strategie umfaßt:

- die Mitgliedschaft in EU und NATO,
- den fortgesetzten Dialog mit Rußland,
- vermehrte bilaterale Aktivitäten, wie z.B. die gemeinsame Beteiligung der baltischen und skandinavischen Staaten am baltischen Bataillon (BALTBAT), an IFOR und SFOR der NATO in Bosnien; ebenso vermehrte bilaterale Peacekeeping-Aktivitäten mit Polen,
- aktive Teilnahme am NATO-Programm Partnerschaft für den Frieden und dessen Veranstaltungen,
- intensivere regionale wirtschaftliche, soziale und ökologische Zusammenarbeit zwischen allen Ostseeanrainerstaaten, insbesondere bei der Bewältigung neuer Herausforderungen und Risiken.

Das litauische Interesse an der OSZE besteht darin, die komparativen Vorteile der Organisation bei Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in vollem Umfang zu nutzen und sie als ein Instrument einzusetzen, das die Achtung der Demokratie und der Souveränität von Staaten erhöht, die Interessen

---

14 So Radio Vilnius am 9. Juni 1996 laut Arms Control Reporter 1996. Die baltischen Staaten waren über das Abschlußdokument der KSE-Überprüfungskonferenz verärgert, insbesondere darüber, daß russische Waffensysteme in Pskow nicht länger zu den Flankenzonen gerechnet wurden. Das Außen- und Sicherheitskomitee der Baltischen Versammlung warf Rußland Vertragsverletzung und den USA Zugeständnisse an Moskau zu Lasten der baltischen Interessen vor.

kleiner Staaten schützt und multilateralen Dialog und Zusammenarbeit anregt sowie Sicherheit durch Offenheit und Transparenz fördert. Die Stärke der OSZE liegt letztlich im politischen Willen der Teilnehmerstaaten, OSZE-Normen und -Standards umzusetzen und die Beschlüsse einzuhalten, die sie als Teilnehmer einer überaus nützlichen Institution, die gesamteuropäische Fragen und Belange behandelt, gefaßt haben.



## II.

Instrumente, Aufgaben, Mechanismen  
und Verfahren



## Konfliktprävention und Streitschlichtung



## Die OSZE-Präsenz in Albanien

Die Lage in Albanien im Jahr 1997 stellte die neu geschaffene OSZE-Präsenz vor eine gewaltige Aufgabe. Zu Beginn des Jahres sah sich das lange Zeit isolierte Balkanland, ein neu aufgenommenes Mitglied der OSZE und des Europarats, in eine Krise schlittern. Friedliche Proteste schlugen in Gewalt um, die staatlichen Sicherheitseinrichtungen verloren die Kontrolle über die Situation, und in vielen Regionen des Landes funktionierten Armee und Polizei nicht mehr. Militärdepots wurden ausgeraubt, Regierungsgebäude geplündert. In einigen Gegenden, insbesondere im Süden, traten "Rettungskomitees" auf, die den Rücktritt des Präsidenten forderten, den sie für den Zusammenbruch der Pyramidensysteme verantwortlich machten. Den Übergriffen auf staatliche Einrichtungen folgte ein sprunghafter Anstieg der Kriminalität. Viele albanische Bürger flohen nach Italien oder Griechenland, Ausländer wurden evakuiert. Kurz, die Regierung hatte die Kontrolle über das Land verloren.

Am 9. März einigten sich die wichtigsten politischen Parteien darauf, eine parteiübergreifende Regierung der nationalen Versöhnung zu bilden, um Bedingungen für Neuwahlen zu schaffen. Die OSZE reagierte auf die Krise, indem sie der Bitte der albanischen Regierung stattgab, ihr bei der Vorbereitung dieser Wahlen zu helfen, und beschloß am 27. März, zu diesem Zweck eine Präsenz in Albanien einzurichten. Kurz darauf, am 28. März, ermächtigte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine an sich nicht näher definierte Gruppe von Ländern unter der Führung Italiens, eine multinationale Schutztruppe (Multinational Protection Force, MPF) aufzustellen, die die sichere und schnelle Auslieferung humanitärer Hilfe sicherstellen sollte. Die MPF wurde auch damit beauftragt, ein sicheres Umfeld für die internationalen Organisationen zu schaffen, damit sie ihre Aufgaben in Albanien erfüllen konnten. Die 7.000 Mann starke Truppe aus elf Nationen, die Mitte April in Tirana eintraf, beruhigte die albanische Bevölkerung psychologisch und ermöglichte zudem die von der OSZE geleitete Wahlhilfe und -beobachtung. Insgesamt trug sie wesentlich dazu bei, die politischen Verhältnisse zu beruhigen, dennoch mußte die Präsenz viel Zeit für die Vermittlung zwischen den verschiedenen albanischen Parteien aufwenden. Als damaliger Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Albanien spielte ich eine Schlüsselrolle dabei, die Beteiligung dieser Parteien in vollem Umfang und die darauf folgende ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen sicherzustellen. Ich erreichte dies dadurch, daß ich zwischen den in der Regierung der nationalen Versöhnung vertretenen Parteien zunächst eine Übereinkunft vermittelte, in der sie sich

verpflichteten, bis Ende Juni Wahlen abzuhalten. Später, als die Demokratische Partei ihre Mehrheit im Parlament benutzte, um ihren eigenen Entwurf eines Wahlgesetzes zu verabschieden, setzte ich erfolgreich alles daran, die anderen Parteien von einem Wahlboykott abzuhalten.

Die Bedingungen, unter denen die Wahlen stattfanden, waren alles andere als ideal. Die politische Spannung blieb hoch und stieg mit dem Näherrücken des Wahltages noch an. In großen Teilen Albaniens konnten sich die internationalen Beobachter nur mit einer Militäreskorte bewegen. Die technischen Vorbereitungen fielen hinter den Zeitplan zurück und entsprachen nicht einmal dem Durchschnitt der internationalen Standards. Trotzdem gelang es dank gewaltiger Anstrengungen sowohl der internationalen Gemeinschaft als auch der albanischen Behörden, den Zeitplan einzuhalten. Demgemäß fanden am 29. Juni Wahlen statt, die so reibungslos, wie es unter den schwierigen Umständen eben möglich war, abliefen. Die Ergebnisse wurden von den größeren politischen Parteien als echter Ausdruck des Willens des albanischen Volkes akzeptiert, das unzweideutig nach einem Regierungswechsel verlangte.

Von Bedeutung war auch, daß die wichtigsten internationalen Akteure, einschließlich der größeren europäischen Institutionen, zu einer gemeinsamen Stellungnahme zur Bewertung der Wahlen fanden und dabei mit einer Stimme sprachen.

Die Wahlen von 1997 waren jedoch nur der erste Schritt in einem langen Prozeß des Wiederaufbaus der demokratischen Institutionen und der Wirtschaft Albaniens. Die neue Koalitionsregierung unter der Führung der Sozialistischen Partei stand vor der gewaltigen Aufgabe, das Vertrauen des Volkes in den Staat zurückzuerlangen und das Land von Grund auf wiederaufzubauen. Das bedeutete, daß man sowohl kurzfristige, für jedermann deutlich sichtbare Projekte als auch substantielle, langfristige finanzielle und technische Hilfe benötigte. In diesem Prozeß wurden die Weltbank, der Internationale Währungsfonds und die EU zu ebenso wichtigen Akteuren wie Albaniens traditionelle bilaterale Partner, einschließlich deren privater Unternehmen. Die gespannte Sicherheitslage - die Kriminalität stieg steil an, rund 700.000 Handfeuerwaffen waren in illegalem Besitz - behinderte die schnelle wirtschaftliche Erholung. Dennoch hat die internationale Gemeinschaft schrittweise das vor dem März 1997 bestehende Tätigkeitsniveau wieder erreicht; sie hat Hilfsprojekte gestartet, nimmt alte Verbindungen und Beziehungen wieder auf und erkundet neue Möglichkeiten.

Nach den Wahlen nahm die OSZE-Präsenz - neben der Hilfestellung bei der Ordnung der Beziehungen des Landes zur Gebergemeinschaft - enge Beziehungen zu ihren zahlreichen und verschiedenen albanischen Partnern auf, um den gesellschaftlichen und politischen Dialog zu ermutigen und demokratische Werte und Kultur im Lande zu stärken.

Sowohl die wichtigste Regierungs- als auch die bedeutendste Oppositionspartei hielten jedoch an einer grundsätzlich kompromißfeindlichen und antagonistischen Einstellung zueinander fest. Das läßt die Versöhnung eher zu einer fernen Erwartung als zur Realität werden. Dieses gegenseitige Mißtrauen und die Weigerung, parlamentarische Ergebnisse (und eine loyale Oppositionsrolle) zu akzeptieren, führte nach einer Reihe politischer Vorfälle zum Boykott des Parlaments seitens der Demokratischen Partei.

Die labile Situation hatte zur Folge, daß die OSZE-Präsenz der prekären politischen Lage Albaniens, welche die Bemühungen, das Land zur völligen Normalität zurückzuführen, zu gefährden drohte, besondere Beachtung schenken mußte. Die Präsenz wurde wiederholt gebeten, als ehrlicher Makler tätig zu werden. Meinungsverschiedenheiten, die in jedem normal funktionierenden politischen System von den konkurrierenden Parteien durch Kompromisse gelöst werden, wurden statt dessen oftmals der OSZE zur Lösung vorgelegt. Da die Präsenz in ganz Albanien hoch geachtet und wohlwollend aufgenommen wird und im Norden und im Süden des Landes Außenstellen eingerichtet hat, nutzt sie jede Möglichkeit, als Schlichter aufzutreten, den Dialog zu erleichtern und Vermittlung anzubieten. Darüber hinaus hat die Präsenz in Reaktion auf diesbezügliche Anfragen und Erwartungen eine Reihe langfristiger Maßnahmen im Bereich der "menschlichen Dimension" entwickelt. Sie war in erheblichem Maße an der Ausarbeitung einer neuen Verfassung und der Förderung der Rechtsstaatlichkeit beteiligt. Sie beschäftigte sich mit nichtstaatlichen Organisationen und den Medien und bot einen Rahmen für die Koordination der internationalen Hilfe.

Die Ankunft des ersten OSZE-Botschafters in Albanien, Daan Everts, Mitte Dezember 1997, unterstrich die Bedeutung der OSZE-Präsenz in diesem Land und gab den Aktivitäten der Organisation neuen Schwung. Auf der Grundlage der guten Kontakte mit allen politischen Kräften des Landes vermittelte Botschafter Everts erfolgreich ein Ende des Hungerstreiks von Richtern und ehemaligen politischen Gefangenen, die legislative Änderungen forderten. Er unternahm ebenfalls eine Reihe von Initiativen mit dem Ziel, die oppositionelle Demokratische Partei ins Parlament zurückzubringen, und ermutigte sie, an dem wichtigen Prozeß der Ausarbeitung der Verfassung teilzunehmen.

Im Januar 1998 baten die Ko-Vorsitzenden des Parlamentsausschusses, der für den Entwurf und die Aushandlung einer neuen Verfassung für Albanien verantwortlich ist, um Unterstützung. Daraufhin lud die Präsenz eine parteiübergreifende Delegation aus sieben ranghohen Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlungen der OSZE und des Europarats sowie des Europäischen Parlaments ein, Mittel und Wege aus der Sackgasse zu finden, den zum Stillstand gekommenen Prozeß der Ausarbeitung der Verfassung wieder in Ordnung zu bringen. Diese Delegation bekräftigte einhellig die

Legitimität der Wahlen vom Juni 1997 und des in Funktion befindlichen Parlaments und wies die Zulässigkeit aller Forderungen nach vorgezogenen Neuwahlen zurück. Die Delegation betonte ebenso, daß eine neue Verfassung als Basis für politische Stabilität und für die Aufrechterhaltung der internationalen Unterstützung für Albanien notwendig sei; des weiteren erkannte sie die Verfassungskommission des Parlaments als das rechtmäßige Gremium für die Ausarbeitung der neuen Verfassung an. Schließlich wurden die Parteien dazu gedrängt, sich konstruktiv an der Arbeit der Kommission zu beteiligen. Die Erklärung der Delegation, in der die Demokratische Partei aufgerufen wurde, ihren Parlamentsboykott zu beenden, wurde zu einem Fixpunkt in der albanischen Politik, da sie sowohl von der Regierungskoalition als auch von der Opposition begrüßt wurde. Vor dem Hintergrund der drängenden Kosovo-Krise kehrte die Demokratische Partei am 9. März 1998 in das Parlament zurück. Sie beteiligte sich jedoch nicht an der parlamentarischen Verfassungskommission, da sie ein gesondertes außerparlamentarisches Gremium (eine verfassungsgebende Versammlung) vorzog und auf einem anders strukturierten Ausschuß bestand.

Im Einklang mit dem Vorschlag der tri-parlamentarischen Delegation initiierte und organisierte die OSZE-Präsenz ein systematisches multiinstitutionelles und multinationales Programm zur Beobachtung parlamentarischer Verfahrensweisen. Die Präsenz gibt alle zwei Wochen Parlamentsberichte heraus, die sie an die politischen Parteien und die Vertreter internationaler Organisationen sowie an Diplomaten verteilt. Diese Berichte hatten eine positive Wirkung auf das allgemeine Verhalten der parlamentarischen Vertreter und haben die Arbeit des Parlaments günstig beeinflußt. Die Präsenz fand auch Geldgeber, die das Parlament mit technischer Ausrüstung und bei der Ausbildung von Parlamentsangestellten unterstützten.

Am 29. und 30. Juni 1998 besuchte die tri-parlamentarische Delegation Albanien zum zweiten Mal, um die Entwicklung seit ihrer ersten Mission zu beurteilen. Sie begrüßte die Fortschritte auf den vorher erwähnten Gebieten und forderte weitere Schritte zur Demokratisierung des Landes. Die Tatsache, daß die Demokratische Partei am 7. Juli 1998, gerade eine Woche nach dem Besuch, einen zweiten Parlamentsboykott in Szene setzte, war enttäuschend und wurde von der Troika in einer gemeinsamen Stellungnahme nachdrücklich verurteilt.

Ein OSZE-Verwaltungszentrum zur Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und Mitwirkung der Öffentlichkeit (Administrative Centre for the Coordination of Assistance and Public Participation, ACCAPP) trägt dazu bei, den Verfassungsprozeß voranzubringen, indem den verschiedenen albanischen Parteien die Möglichkeit einer transparenten und gut informierten öffentlichen Diskussion über die dringend benötigte Verfassung geboten wird. Die Präsenz spielt eine Schlüsselrolle in diesem

gesellschaftlichen Informationsprozeß und erleichtert internationale wie nationale Beiträge zum Prozeß der Ausarbeitung der Verfassung. Ein landesweites Referendum über die neue Verfassung wird voraussichtlich Ende 1998 stattfinden.

Um ihre Unterstützungskapazität bei der Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in Albanien zu erweitern, eröffnete die OSZE-Präsenz in der ersten Hälfte des Jahres 1998 ihr *Office of the Legal Counsellor* (LCO). Das LCO dient als juristischer Beraterstab, der kurzfristig Analysen rechtlicher Konfliktfälle erarbeitet. Es trägt dazu bei, die Rechtshilfebemühungen in Albanien zu koordinieren, und leistet für eine Vielzahl von Projekten direkte technische Rechtshilfe an Albanien. Das LCO hat Fragen in Zusammenhang mit dem Verfassungsgericht, mit kommunalen Gremien, kommunalen und gesamtstaatlichen Wahlgesetzen und andere wichtige juristische Fragestellungen untersucht. Es hat die Unterstützung der OSZE bzw. des BDIMR bei der Entwicklung der Institution eines Ombudsmannes und bei der Juristenausbildung erleichtert. Zur Förderung seiner Koordinierungsrolle hat das LCO gesonderte Gruppen ins Leben gerufen, die zu Fragen der Strafrechtsreform, der Institution der Ombudsleute und rechtlicher bzw. sozialer Hilfseinrichtungen arbeiten. Auch auf dem Gebiet der Minderheitenrechte hat das LCO unmittelbare technische Rechtshilfe geleistet.

Im Rahmen ihrer wahlbezogenen Aktivitäten führt die Präsenz eine Reihe von Pilotprojekten durch, welche die Schaffung eines Einwohnermelderegisters nach einem neuen System zum Ziel haben. Zweck dieser Bemühungen ist es, dazu beizutragen, eine genaue und verlässliche Basis für Wählerverzeichnisse zu schaffen. Um die Vorbereitung eines Vorschlags zur internationalen Finanzierung eines landesweiten Einwohnermeldewesens zu überwachen, wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Wenn die Datenbasis des neuen Einwohnermelderegisters einmal errichtet ist, kann sie zur alleinigen Grundlage aller Wählerverzeichnisse werden und damit die immer wiederkehrenden Streitigkeiten über die Genauigkeit der Wählerlisten beenden.

Die Präsenz in Albanien hat die Vorbereitung und den Wahlkampf im Vorfeld der kommunalen Nachwahlen im Juni 1998 bewertet. Die Kompromißformel von Botschafter Everts, die den Oppositionsparteien mehr Sendezeit im staatlichen Fernsehen zusprach, verhinderte sogar einen Wahlboykott der Demokratischen Partei. Für diese Wahlen organisierte die Präsenz Bewertungsteams, die aus Vertretern der internationalen Gemeinschaft in Albanien bestanden. Zusammen mit dem Europarat, der eigene Beobachtergruppen stellte, gab die OSZE eine gemeinsame Erklärung ab, welche die Wahl als "eine wesentliche Verbesserung gegenüber den Parlamentswahlen von 1997" bewertete und sie "einen soliden Schritt hin zur Konsolidierung der Demokratie in Albanien" nannte.

Beim wirtschaftlichen Wiederaufbau, dem so offensichtlich Priorität zukommt, leistet die Präsenz ihren Beitrag durch die Koordinierung der internationalen Unterstützungsbemühungen. Sie veranstaltete eine Reihe von Gebertreffen, sowohl auf allgemeiner Ebene als auch sektoral für Notfallhilfe, Verfassungsfragen, Ombudsleute etc. Sie hat besondere Anstrengungen unternommen, um die Koordinierungsfähigkeit der albanischen Regierung zu fördern, u.a. durch direkte Beratung und Unterstützung des die Hilfsmaßnahmen koordinierenden Ministeriums sowie für dessen Projektdatenbank und Managementinformationssystem. Als Teil ihrer Verbindungsfunktion half die Präsenz verschiedenen Geberländern, die über keine örtliche Vertretung verfügen, Gelder in spezifische Projekte zu leiten.

In gleicher Weise unterstützte die Präsenz inländische Bemühungen zur Entwicklung des privaten Sektors. Zusammen mit einheimischen Unternehmen organisierte sie in Vlora und Shkodra Seminare zur Investitionsförderung, um auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten außerhalb der Hauptstadt Tirana aufmerksam zu machen.

Die Präsenz konzentriert ihre NGO-bezogenen Tätigkeiten, indem sie sich - als Teil ihres flexiblen Koordinationsrahmens - an den Aktivitäten der Geberorganisationen selbst beteiligt. Sie erleichtert die Entwicklung von NGO-Netzwerken in den vorrangigen Arbeitsfeldern der Präsenz: Menschenrechte, Medien und Demokratisierung. Konkret geschieht dies zum Teil durch regelmäßige Treffen, bei denen Fortschritte überprüft sowie Engpässe und Schwachstellen jeder Art im Verhältnis zwischen Gebern und Regierung angesprochen werden sollen, welche die Umsetzung der verschiedenen sozialen bzw. ökonomischen Programme und Projekte betreffen.

In Reaktion auf die gespannte Lage im Kosovo erweiterte der Ständige Rat im März 1998 das Mandat der OSZE-Präsenz um die Überwachung der Grenze zwischen Albanien und dem Kosovo. Daraufhin wurden im Nordosten Albaniens fünf neue Außenstellen eröffnet. Mitte 1998 waren bereits 24 Beobachter aus verschiedenen Ländern im Einsatz; es ist vorgesehen, die Gruppe bis auf 30 Beobachter aufzustocken. Ein Koordinationszentrum in Tirana unterstützt diese Außenstellen in operativer und logistischer Hinsicht und stellt täglich deren Berichte zusammen und wertet sie aus. Neben diesen Überwachungs- und Berichtspflichten erleichtern die Außenstellen die internationalen Unterstützungsbemühungen, unterrichten hochrangige politische Entscheidungsträger, engagieren sich bei der politischen Vermittlung auf lokaler Ebene und unterstützen die Regierung bei der Verbesserung der Koordination der Hilfsaktivitäten. Die Grenzbeobachter arbeiten unter schwierigen, manchmal gefährlichen Bedingungen, aber ihre Berichte sind hoch geschätzt und dienen als unparteiische und genaue Bewertung der Realitäten in einer sehr komplexen und ernsten Situation.

Die Präsenz wird weiterhin sorgfältig die Lage im Kosovo beobachten, zahlreiche andere Prioritäten verdienen jedoch die gleiche Aufmerksamkeit. Die unbefriedigende Situation bezüglich Recht und Ordnung, die notwendige Verminderung der im privaten Besitz befindlichen Waffen, Korruption, hohe Arbeitslosigkeit und die daraus folgenden sozialen Probleme stellen nur einige der Fragen dar, denen man sich zuwenden muß; ebenso bleibt die Unterstützung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus vorrangig. Von zentraler Bedeutung ist, daß die internationale Gemeinschaft, deren unerläßlicher verlängerter Arm die Präsenz ist, ihre Anstrengungen fortsetzt, um sicherzustellen, daß sich die Situation vom Februar 1997 nicht noch einmal wiederholen kann. Albanien ist an einem kritischen Zeitpunkt seiner Geschichte angelangt; es versucht, sich von einer langen, dunklen Periode diktatorischer Herrschaft zu lösen und sich zu einer selbständigen parlamentarischen und rechtsstaatlichen Demokratie zu entwickeln, die gut in die euro-atlantische Gemeinschaft integriert ist.



## Kosovo 1998

### *Die internationale Gemeinschaft und das Kosovo-Problem 1991-1997*

Das Kosovo-Problem ist ein klassisches Beispiel für einen Territorialkonflikt, bei dem historisch begründete mit ethnisch fundierten Ansprüchen zusammenprallen. Die Serben insistieren auf der Geschichte und werden nicht müde darauf hinzuweisen, daß Kosovo im Mittelalter die Wiege ihrer Kultur und Kirche und das politische Zentrum ihres Reiches war. Sie bezeichnen Kosovo als das "serbische Jerusalem", um ihre starke emotionale Bindung an dieses Territorium zum Ausdruck zu bringen.

Die Kosovo-Albaner kontern mit dem Argument, sie seien die Abkömmlinge der alten Illyrer und damit die Ureinwohner dieser Region. Wesentlich für die Begründung ihrer Ansprüche ist jedoch, daß sie die ethnischen Fakten auf ihrer Seite haben. Nicht weniger als 90 Prozent der 2,15 Millionen Einwohner Kosovos sind Albaner. Die 180.000 Serben, die noch dort leben, sind verglichen damit eine bescheidene Größe.

Die internationale Gemeinschaft - Europäische Union und USA - hat es versäumt, das Kosovo-Problem auf die Tagesordnung zu setzen, als die Zeit dafür reif war. Bei den Jugoslawien-Konferenzen, die 1991 in Den Haag begannen und 1995 in Dayton endeten, wurde das Kosovo-Problem unter den Teppich gekehrt. Die internationale Gemeinschaft sah souverän über die Tatsache hinweg, daß Jugoslawien laut gültiger Bundesverfassung von 1974 nicht aus sechs, sondern aus acht konstitutiven Einheiten bestand. Die beiden autonomen Provinzen - Kosovo und Vojvodina - waren den sechs Republiken *de facto* gleichgestellt. Wie diese hatten sie ein Vetorecht bei der Gesetzgebung und wie diese besetzten sie im Rotationsverfahren das Amt des jugoslawischen Staatspräsidenten und des Parteichefs auf Bundesebene. Die Schiedskommission der Europäischen Gemeinschaft unter dem Vorsitz von Robert Badinter erkannte die autonomen Provinzen Kosovo und Vojvodina nicht als souveräne Teile der Föderation an und billigte ihnen folglich nicht das Recht zu, einen eigenen Staat zu bilden.

Ende der achtziger Jahre nahm Slobodan Milošević Kosovo die Autonomie. Die Provinz wurde unter Bruch der jugoslawischen Verfassung zu einem *de facto* rechtlosen Teil Serbiens degradiert, die albanische Bevölkerung brutalster Repression unterworfen. Europäische Gemeinschaft und USA haben diesen Staatsstreich stillschweigend sanktioniert, indem sie Kosovo als einen international nicht handlungsfähigen Teil Serbiens behandelten. Anfang 1992 begründeten westliche Diplomaten - hinter vorgehaltener Hand - diese

Haltung wie folgt: Man werde den Serben erhebliche Opfer in Kroatien und auch in Bosnien zumuten müssen, daher sei es unmöglich, von ihnen auch noch den Verzicht auf Kosovo zu verlangen. Es gab zu dieser Zeit Gerüchte, der Westen habe einen regelrechten Deal mit Milošević geschlossen. Für sein Plazet zur Stationierung der Blauhelme in der Krajina habe der damalige serbische Präsident die Zusage erhalten, man werde das Kosovo-Problem nicht auf die internationale Agenda setzen.

So wurde die Kosovo-Frage nicht internationalisiert und nicht als Problem des Selbstbestimmungsrechts der Völker behandelt, obwohl es gute Gründe dafür gegeben hätte. Der deutsche Völkerrechtler Theodor Schweissfurth sagt, wenn einer Volksgruppe in einem Land die elementaren Menschen- und Minderheitenrechte über einen längeren Zeitraum vorenthalten werden, so sei ihr das Recht auf Sezession zuzusprechen. Doch die internationale Gemeinschaft war nicht bereit, den Kosovo-Albanern das Recht einzuräumen, das sie den Slowenen und Kroaten noch bereitwillig zugestanden hatte, nämlich sich von Jugoslawien abzuspalten.

1991 proklamierte das inoffizielle Parlament der Kosovo-Albaner den unabhängigen Staat Kosovo. Diese "Republik Kosovo" wurde nur vom Parlament in Tirana anerkannt, wohlweislich nicht vom albanischen Außenministerium. Alle anderen Staaten der Welt ignorierten die "Republik Kosovo", wie sie sich selbst nannte. Die internationale Gemeinschaft konnte einen unabhängigen Staat Kosovo seinerzeit nicht anerkennen, wollte sie nicht eine Ausweitung des blutigen Kriegs in Jugoslawien riskieren. Die Europäische Gemeinschaft sprach von nun an vom "legitimen Wunsch der Einwohner Kosovos nach Autonomie". Jetzt tauchten erstmals die Begriffe im Vokabular der Gemeinschaft auf, die auch heute wesentlich für den Lösungsansatz der EU sind: "Dialog" und "vertrauensbildende Maßnahmen". Die Schwäche dieses Konzepts lag und liegt darin, daß die Kosovaren den Dialog mit einem Politiker suchen sollen, der ihnen die Autonomie 1989 mit Gewalt genommen hat und der die persönliche Verantwortung für die jüngsten Massaker trägt. Vertrauensbildende Maßnahmen wären allenfalls denkbar gewesen, wenn es der serbischen Opposition Ende 1996 gelungen wäre, Milošević zu stürzen. Heute nimmt sich diese Forderung wie ein Anachronismus aus.

In seiner Deklaration von Lissabon (Juni 1992) sprach der Europarat vom "legitimen Streben der Einwohner Kosovos nach Autonomie", das im Rahmen einer Jugoslawien-Konferenz behandelt werden müsse. Die Deklaration von Edinburgh (Dezember 1992) forderte, "die Autonomie Kosovos innerhalb Serbiens" müsse wiederhergestellt werden.<sup>1</sup>

Die Anstrengungen der Europäischen Union richteten sich in der Folgezeit darauf, Gewalt und den Ausbruch von Feindseligkeiten in Kosovo zu

---

1 Vgl. Stefan Troebst, Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? (ECMI Working Paper 1), Flensburg 1998, S. 49.

verhindern. Die von Ibrahim Rugova proklamierte gewaltlose Politik und der unter seiner Führung ins Leben gerufene albanische Schattenstaat erfuhren überall in der westlichen Welt moralische Unterstützung. Rugova sollte jedoch keinesfalls - wie dies in der westlichen Presse vielfach geschah - als "Gandhi des Balkans" apostrophiert werden. 1991 erklärte er gegenüber dem Verfasser: "Wir sind keine Pazifisten. Wir haben einfach nicht genug Waffen, und deshalb dürfen wir nicht auf Gewalt setzen."

Die Politik des inoffiziellen Präsidenten der Kosovaren kam dem Westen sehr gelegen, hielt sie doch eine Region über sieben Jahre ruhig, die immer wieder als potentieller Kriegsherd bezeichnet wurde. In dieser Zeit versuchte Rugova beharrlich, das Kosovo-Problem zu internationalisieren. Seine Reisen in die wichtigen Länder der EU blieben jedoch ohne greifbare Resultate. Überall stieß er auf Verständnis und Entgegenkommen, doch seine Kernforderungen blieben unerfüllt. Es gab keine internationale Kosovo-Konferenz.

Ein UN-Protectorat Kosovo wurde nicht einmal in Erwägung gezogen. Die Idee eines unabhängigen Staates Kosovo wurde anfänglich moderat, später brüsk zurückgewiesen. Rugovas Hoffnungen wurden nach und nach zunichte gemacht. "Kosovo - das Stiefkind von Dayton" war die journalistische Umschreibung der Tatsache, daß die letzte und wichtigste Jugoslawien-Konferenz das Kosovo-Problem mit keiner Silbe erwähnte.

Die Länder der Europäischen Union zeigten sich außerstande, eine gemeinsame Strategie und Politik in der Kosovo-Frage zu entwickeln. Nach der Konferenz von Dayton war man sich in Brüssel zunächst darüber einig, die Normalisierung der Beziehungen zu Belgrad von substantiellen Verbesserungen der Menschenrechtssituation in Kosovo abhängig zu machen.

Im Februar 1996 preschte Frankreich mit der Anerkennung der BR Jugoslawien vor, wahrscheinlich, weil es Belgrad diesen Schritt in Geheimverhandlungen zugesichert hatte, die 1995 wegen der Freilassung zweier französischer Bomberpiloten geführt worden waren. Das Vereinigte Königreich, Schweden, Dänemark, die Niederlande, Portugal, Italien und Deutschland folgten dem französischen Beispiel sehr bald. Erneut hatte sich die EU als unfähig erwiesen, ihre Politik gegenüber Belgrad abzustimmen und den Schritt der Anerkennung unter bestimmten Bedingungen gemeinsam zu vollziehen. Da half es wenig, daß das Europäische Parlament die EU-Mitglieder, die Belgrad als erste anerkannt hatten, unter dem Hinweis auf die andauernden Menschenrechtsverletzungen in Kosovo kritisierte.<sup>2</sup>

Ende Oktober 1995 und im April 1996 richtete der Europarat Appelle an Belgrad, Kosovo "ein hohes Maß an Autonomie" zu gewähren, bzw. er zeigte sich "tief besorgt" wegen der Lage der Menschen- und Minderheitenrechte in der BR Jugoslawien.<sup>3</sup> Die Europäische Union wollte keine Veränderung des *territorialen* Status quo in der BR Jugoslawien und

---

2 Vgl. Fabian Schmidt, Supporting the Status quo, in: War Report, May 1996, S. 32.

3 Troebst, a.a.O. (Anm. 1), S. 49.

proklamierte erneut die alten Ideen des "Dialogs" und der "vertrauensbildenden Maßnahmen". Dabei lief sie Gefahr, sich in einer selbstgebauten Falle zu fangen. Nachdem man einmal anerkannt hatte, Kosovo sei ein Teil Serbiens bzw. Jugoslawiens, schien damit auch das Kosovo-Problem zu einer inneren Angelegenheit Belgrads zu werden. Wollte man dieses Problem nun internationalisieren, wie es zum Beispiel die deutsch-französische Initiative vom Herbst 1997 versuchte, so mußte man vorab erklären, man strebe eine Verbesserung des Status quo hinsichtlich Autonomie, Menschen- und Minderheitenrechte an, schließe aber die Option eines unabhängigen Staates Kosovo *a priori* aus. Erklärungen dieser Art perzipierte die serbische Führung als Schwäche. Denn wenn die EU die Zugehörigkeit Kosovos zu Serbien als richtig und endgültig akzeptiert, kann ihre Forderung nach substantiellen Verbesserungen in dieser Region als "Einmischung in die inneren Angelegenheiten" Belgrads abqualifiziert werden. Der damalige jugoslawische Außenminister und heutige Präsident Serbiens Milan Milutinovic wies die deutsch-französische Initiative vom Herbst 1997 mit den Worten zurück, ausländische Vermittler bedeuteten eine Einmischung und könnten nicht akzeptiert werden. Schließlich richtete Belgrad auch keine Briefe an Paris wegen der Situation in Korsika.

Wenn der deutsche Außenminister Klaus Kinkel und sein französischer Amtskollege Hubert Védrine die Parteien in Kosovo immer wieder zum Dialog und zum Kompromiß aufrufen, lassen sie dabei ein Kernproblem außer acht: Die Positionen der Kontrahenten sind diametral entgegengesetzt. Ein Kompromiß ist nicht möglich. Theoretisch bestünde die Möglichkeit, daß sich die Albaner mit einem Höchstmaß an Autonomie innerhalb des serbischen Staates zufriedengeben und daß sich die serbische Seite zur Gewährung dieser Autonomie durchringt. Praktisch ist das nicht möglich, weil die Autonomie in albanischen Augen nichts wert ist, solange serbische Armee und Polizei die Provinz einer Art Besatzungsregime unterwerfen. Umgekehrt wird die Belgrader Führung ihre Sicherheitskräfte niemals freiwillig aus Kosovo abziehen, weil sie das als eine Einladung an die Albaner zur Sezession betrachten würde.

Anders als die EU-Staaten haben die USA die BR Jugoslawien diplomatisch nicht anerkannt. Es gibt keine US-Botschaft in Belgrad, und wenn Washington den ungeliebten Staat beim Namen nennt, spricht es immer von "Serbien und Montenegro". Die Vereinigten Staaten haben auch die gewaltfreie Politik Rugovas nachdrücklich unterstützt. Er war ein relativ häufiger Gast in Washington, wo er stets Anerkennung und Ermunterung erfuhr. Doch am entscheidenden Punkt - dem unabhängigen Staat Kosovo - schieden sich die Geister. Wegen Kosovo errichtete Washington mit Hilfe des VN-Sicherheitsrates die sogenannte "äußere Mauer" gegen das neue Jugoslawien und schnitt es damit vom internationalen Kapitalmarkt ab. Wegen Kosovo

und der dort potentiell drohenden "ethnischen Säuberungen" richtete Präsident George Bush zu Weihnachten 1992 eine vertrauliche Botschaft an Milošević. Er drohte einseitige US-Luftschläge gegen strategische Ziele in Serbien an, falls Serbien Kosovo militärisch angreifen sollte. Diese Warnung wurde von Präsident Bill Clinton am 10. Februar 1993 wiederholt. Anfang März dieses Jahres erklärte Washingtons Sonderbeauftragter Robert Gelbard, die US-Politik habe sich nicht geändert und man habe Präsident Milošević entsprechende Warnungen zukommen lassen. Außenministerin Madeleine Albright sagte wenig später: "Wir werden nicht untätig zuschauen, wie die serbischen Behörden in Kosovo das tun, was sie sich in Bosnien nicht mehr leisten können."<sup>4</sup>

Trotz dieser klaren Worte bleibt die amerikanische Kosovo-Politik zwiespältig. Washington erklärte, ein unabhängiger Staat Kosovo sei unvereinbar mit der amerikanischen Politik auf dem Balkan, und bezeichnete die albanische Befreiungsarmee (UCK) ganz nach Belgrader Lesart als "Terroristen". Offensichtlich war man im State Department überzeugt, man müsse den Kosovo-Konflikt zunächst eindämmen, d.h., ein Überschwappen auf die Nachbarländer Mazedonien und Albanien verhindern. Danach könnten Ruhe und Stabilität in Kosovo durch einen fairen Kompromiß zwischen den Kontrahenten wiederhergestellt werden.

#### *Die OSZE und das Kosovo-Problem*

Im Frühsommer 1991, zu Beginn des Jugoslawienkrieges, hatte die damalige KSZE nur relativ kurze Zeit eine Rolle gespielt. Da sie mit einem bereits ausgebrochenen Krieg technisch wie organisatorisch überfordert war, beauftragte sie zwölf ihrer Teilnehmerstaaten - die Staaten der EG - mit dem Krisenmanagement und trat selbst in den Hintergrund. Im Herbst 1995 jedoch - jetzt umstrukturiert zur OSZE - kehrte sie auf die jugoslawische Bühne zurück und sollte eine entscheidende Rolle beim Friedensbildungsprozeß in Bosnien spielen.

In Kosovo, wo es ja noch um Konfliktprävention ging, gab es zu Beginn der neunziger Jahre keinerlei Rückzug, hier blieb die Aktivität der KSZE ungebrochen. Scharfe Kritik an Serbiens Kosovo-Politik übte die KSZE im Juli 1991 anlässlich einer Expertenkonferenz in Genf, die sich mit Minderheitenfragen befaßte. Im Mai 1992 entsandte die KSZE ihre erste Erkundungsmission nach Kosovo. Im gleichen Jahr wurde die KSZE-Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina etabliert. Zwischen September 1992 und Juli 1993 überwachte die KSZE die Menschenrechtssituation in Kosovo mit Hilfe eines Beobachterteams, das Büros in Priština, Pec und

---

4 The New York Times vom 8. März 1998.

Prizren unterhielt. Dieses Team war Teil der Langzeitmission. Die Aufgaben der Mission waren folgende:

1. den Dialog zwischen den Behörden und Repräsentanten der örtlichen Bevölkerung zu fördern,
2. Informationen über Menschenrechtsverletzungen aller Art zu sammeln und zur eventuellen Problemlösung beizutragen,
3. Informationsmaterial bereitzustellen, wie es für den Gesetzgebungsprozeß im Bereich der Menschenrechte, des Minderheitenschutzes, der unabhängigen Medien und demokratischer Wahlen benötigt wird.<sup>5</sup>

Die Genehmigung zur Einrichtung der KSZE-Langzeitmission hatte der damalige jugoslawische Ministerpräsident Milan Panic, ein amerikanischer Geschäftsmann serbischer Herkunft, erteilt. Er wollte die Beziehungen zu den Kosovaren auf eine neue Grundlage stellen und versprach ihnen Autonomie, freie Wahlen und die Wiederherstellung von Forschung und Lehre in albanischer Sprache an der Universität Priština. Doch Panic verlor sein Amt bereits im Dezember 1992, so daß er seine Pläne nicht verwirklichen konnte.

Nachdem der Krieg in Bosnien im Frühjahr 1992 ausgebrochen war und die Rolle Belgrads in diesem Krieg klar zutage lag, wurde die KSZE-Teilnahme der BR Jugoslawien - als eine Art Strafmaßnahme - suspendiert. Diese verständliche, aber nicht sehr glückliche Entscheidung lieferte Präsident Milošević den Vorwand dafür, die Langzeitmission der KSZE zu unterbinden. Ende Juli 1993 mußte die Mission Jugoslawien verlassen, ihre bedingungslose Reetablierung wurde zwischen 1993 und 1996 auf allen OSZE-Gipfeltreffen gefordert.

1997 wurde der frühere niederländische Außenminister Max van der Stoel zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Kosovo ernannt. Er sollte die Möglichkeiten zur Reduzierung der Spannungen und zur Herstellung eines konstruktiven Dialogs in Kosovo prüfen. Seine Möglichkeiten blieben jedoch begrenzt, da er keine Einreiseerlaubnis nach Kosovo erhielt. Außerdem hegten die Kosovaren Vorbehalte gegen van der Stoel, da er Hoher Kommissar der OSZE für Nationale Minderheiten ist. Die Albaner aber wollen keinesfalls als Minderheit behandelt werden, da sie in Kosovo die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung stellen.<sup>6</sup>

Im Januar 1998 kam es in Warschau zu einem Treffen der OSZE-Minister-Troika unter der Führung des neuen polnischen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Außenminister Bronislaw Geremek. Es wurde beschlossen, den polnischen, den dänischen und den norwegischen Botschafter in Belgrad zu

---

5 Vgl. Bericht der International Crisis Group Kosovo vom 24. März 1998, S. 46.

6 Vgl. Troebst, a.a.O. (Anm. 1), S. 30.

einer Erkundungsmission nach Priština zu entsenden. Dort angekommen, wurden die Diplomaten von den Repräsentanten Serbiens nicht empfangen. Im Februar erhielt van der Stoel endlich ein Visum für die BR Jugoslawien, so daß er in Priština Gespräche mit Rugova und anderen albanischen Spitzenpolitikern führen konnte.

Am 2. März 1998 gab der Amtierende OSZE-Vorsitzende Geremek eine Presseerklärung ab, in der er seine tiefe Bestürzung über die bewaffneten Zusammenstöße in Kosovo äußerte. Er forderte alle Seiten auf, von der Gewalt abzulassen und in einen ernsthaften Dialog einzutreten.<sup>7</sup> Überraschend wurde wenig später nicht Max van der Stoel, sondern der frühere spanische Ministerpräsident Felipe González zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die BR Jugoslawien ernannt, dessen Mandat ausdrücklich die Zuständigkeit für Kosovo einschließt. Diese Entscheidung wurde offenkundig in Übereinstimmung mit der Kontaktgruppe und der Europäischen Union getroffen, die González ihrerseits mit einem Mandat als Vermittler im Kosovo-Konflikt ausstattete.<sup>8</sup> Nun begann ein diplomatisches Tauziehen um die Mission von Felipe González. Präsident Milošević war nur bereit, die Mission von González zu akzeptieren, wenn dessen Mandat auf die Normalisierung der Beziehungen zwischen der OSZE und der BR Jugoslawien beschränkt würde. Gleichzeitig machte Belgrad deutlich, daß eine Wiedererrichtung der Langzeitmissionen erst denkbar sei, wenn die BR Jugoslawien wieder in vollem Umfang an der OSZE teilnehme.<sup>9</sup>

Es schien ein Lichtblick zu sein, als serbische und albanische Mitglieder der "3+3 Kommission" am 23. März 1998 in Priština die Übereinkunft über die Implementierung des Schulabkommens unterzeichneten und eine Woche später das Institut für Albanologie seine Pforten öffnete. In einem Bericht an die Kontaktgruppe bezeichnete der Amtierende Vorsitzende der OSZE dies ausdrücklich als einen "positive(n) Schritt vorwärts", betonte jedoch bis zur vollständigen Implementierung des Abkommens sei ein langer Weg zurückzulegen.<sup>10</sup>

Als Affront gegen die OSZE und alle Vermittlungsbemühungen auf anderer Ebene wurde das Referendum perzipiert, das Präsident Milošević am 23. April 1998 in Serbien abhalten ließ. Mit großem Propagandaaufwand wurde die Bevölkerung dazu gebracht, sich mit 95 Prozent der Stimmen dagegen auszusprechen, daß internationale Vermittler zur Beilegung der Kosovo-Krise eingeschaltet würden. Es wirkte wie Hohn, als der jugoslawische Außenminister die OSZE dazu einlud, dieses Pseudo-Referendum zu überwachen. Die OSZE wies dieses Ansinnen mit der Bemerkung zurück, es handle

---

7 Vgl. OSCE Press Release 15/1998.

8 Vgl. Troebst, a.a.O. (Anm. 1), S. 30f.

9 Vgl. Report of the OSCE Troika Pursuant to the Contact Group Statement on Kosovo of 25 March 1998.

10 OSZE Newsletter 4/1998, S. 2.

sich dabei um bloße Rhetorik, nicht aber um einen seriösen Versuch zur Verbesserung der Lage.<sup>11</sup>

Am 23. Juni 1998 sprach sich Geremek für die sofortige Aufnahme von OSZE-Beitrittsverhandlungen mit der BR Jugoslawien aus. Nur so gebe es die Möglichkeit, OSZE-Missionen in Kosovo durchzuführen. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE beauftragte Felipe González damit, den Demokratisierungsprozeß in Jugoslawien im Hinblick auf eine Wiederaufnahme in die OSZE zu beurteilen. Gleichzeitig betonte er, die OSZE sei jederzeit bereit, eine Delegation zur Vermittlung zwischen den Konfliktparteien nach Kosovo zu entsenden.<sup>12</sup> Anfang Juli akzeptierte die OSZE ein Angebot Belgrads, nur für begrenzte Zeit eine Erkundungsmission zu entsenden, der auch die Provinz Kosovo offenstehen soll. Die OSZE-Sprecherin Melissa Fleming sagte in Wien, das Angebot sei vom stellvertretenden jugoslawischen Außenminister Branko Brankovic bei Verhandlungen in Belgrad gemacht worden, und man habe es als Geste des guten Willens angenommen, zumal es der Vermittlungsmission von Felipe González den Weg ebnen könne.<sup>13</sup>

Als es im Frühjahr 1998 zu gewaltsamen Zusammenstößen in Kosovo kam, befand sich die OSZE in einer mißlichen Lage, da sie in der Unruheprovinz offiziell nicht präsent sein durfte. Sie versuchte, dieses Manko zu kompensieren, indem sie Diplomaten der in Belgrad akkreditierten OSZE-Teilnehmerstaaten zur Beobachtung nach Kosovo entsandte. Gleichzeitig nutzte sie die Tatsache, daß sie Grenzbeobachter ins benachbarte Albanien und Mazedonien geschickt hatte, die jetzt wertvolle Informationen zur Entwicklung in Kosovo liefern. Darüber hinaus präsentierte der OSZE-Vorsitz im März einen Aktionsplan, der die jugoslawischen Behörden dazu aufforderte, die Polizeipräsenz in Kosovo zu reduzieren, und von beiden Konfliktparteien verlangte, auf Gewalt zu verzichten und sich auf einen Dialog vorzubereiten. Die OSZE hielt fest, daß es sich beim Kosovo-Problem nicht allein um eine innere Angelegenheit Jugoslawiens handle, da es um die Menschenrechte gehe und um die Sicherheit der ganzen Region.<sup>14</sup> Wie die OSZE selbst einräumte, wurden ihre grundlegenden Forderungen nicht erfüllt. Der notwendige Dialog sei nicht zustande gekommen, eine Lösung der Krise nicht in Sicht.

Wie schon beim Krieg in Jugoslawien hat sich auch in Kosovo gezeigt, daß die Handlungsmöglichkeiten der OSZE nach dem offenen Ausbruch von Gewalt sehr eingeschränkt sind. In Kosovo hatte die OSZE nicht einmal die Chance zur Konfliktprävention, da man ihr die Präsenz vor Ort verweigerte. Sie hat dennoch alle ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten genutzt, um zumindest vor den drohenden Gefahren zu warnen. Die einzig denkbare

---

11 Vgl. Information of the OSCE Chairman-in-Office vom 23. April 1998.

12 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25. Juni 1998.

13 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 11.-12. Juli 1998.

14 Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 12. März 1998.

Konfliktprävention lag so oder so nicht in den Händen der OSZE. Sie hätte darin bestanden, die sieben Jahre dauernde gewaltfreie Politik Rugovas mit sichtbaren Erfolgen zu honorieren, um so den Aposteln der Gewalt in Kosovo den Wind aus den Segeln zu nehmen.

#### *Die UCK und der Guerillakrieg in Kosovo*

Die Kosovo-Befreiungsarmee UCK (*Ushtria Clirimtare e Kosoves*) ist ein Zusammenschluß verschiedener Untergrundorganisationen. Diese Organisationen waren alle am letztlich von den serbischen Behörden vereitelten Versuch beteiligt, den albanischen Schattenstaat in Kosovo bereits zu Beginn der neunziger Jahre mit einer Art Armee auszustatten. Versprengte Teile dieser zerschlagenen Organisationen sollen sich 1993 zusammengeschlossen haben. Seit Herbst 1997 machte die Befreiungsarmee durch Anschläge auf serbische Polizeistationen und Kasernen, aber auch durch Attentate auf vermeintliche albanische Kollaborateure von sich reden. Mehr als vierzig von der UCK herausgegebene Kommuniqués hatten die Funktion von Bekennerschreiben, die auch die Ziele der Organisation nannten: Befreiung von der serbischen Herrschaft mit militärischen Mitteln und Errichtung eines unabhängigen Staates Kosovo.

Die politische Führung der Kosovaren um Ibrahim Rugova leugnete die Existenz der UCK zunächst hartnäckig oder gab an, die sogenannte Befreiungsarmee sei eine Marionette in der Hand des serbischen Geheimdienstes. Nachdem mehr als fünfzig serbische Polizisten und eine Anzahl von "Kollaborateuren" der UCK zum Opfer gefallen waren, ließ sich die Existenz dieser Gruppierung nicht länger bestreiten. Als sicher galt, daß es sich keinesfalls um eine Armee handelte, sondern um eine Gruppe leichtbewaffneter Kämpfer, deren Gesamtzahl zu Jahresbeginn 1998 vom serbischen Innenministerium auf maximal 2.000 geschätzt wurde. Allerdings war den serbischen Behörden klar, daß diese Zahl lawinenartig anwachsen würde, wenn es nicht gelänge, die Untergrundorganisation rechtzeitig zu zerschlagen. Im Frühjahr 1997 waren im Gefolge der politischen Unruhen in Albanien mehr als eine Million Gewehre aus den Beständen der Armee gestohlen worden. Sie wurden auf dem freien Markt angeboten, wo der Preis infolge des Überangebots ins Bodenlose fiel. 15 DM pro Gewehr war der niedrigste Preis, doch mehr als 250 DM werden auch heute nicht gezahlt. Folglich verfügt die UCK über ein geschätztes Reservoir von 100.000 leichten Waffen, das problemlos ergänzt werden kann. Schwere oder panzerbrechende Waffen hingegen gehören offenkundig nicht zu ihrem Arsenal.

Das personelle Reservoir der UCK ist erheblich, denn es drängen viel mehr junge Albaner zu den Waffen, als von der Armee ausgebildet werden kön-

nen. Darunter sind auch Kosovaren aus Westeuropa und junge Albaner aus dem Mutterland und aus Mazedonien.

Ende Februar 1998 startete die serbische Spezialpolizei ihren Versuch, die Befreiungsarmee *in statu nascendi* zu zerschlagen. Die Hochburg der Albaner, Drenica, wurde gestürmt, dabei fanden 25 Kosovaren den Tod. Weitere schwere Angriffe am 5. und 7. März forderten 58 Menschenleben. Das serbische Staatsfernsehen und die Printmedien begleiteten die Aktionen mit Haßkampagnen gegen die Kosovo-Albaner. Serbiens Präsident Milutinovic dankte den Polizeichefs für die erfolgreichen Aktionen ihrer Einheiten in Kosovo und kündigte die "energische und effiziente Abrechnung" mit den "albanischen Separatisten und Terroristen" an.<sup>15</sup>

Am 23. April werden 22 bewaffnete Albaner bei dem Versuch getötet, von albanischem Territorium nach Kosovo einzudringen. Im Mai erfolgt eine serbische Großoffensive im Zentrum und im Westen Kosovos. Die UCK schlägt im Westen, d.h. in der Stadt Pec und im Grenzgebiet zu Albanien, zurück. Im Juli kommt es zu Gefechten im Südwesten von Kosovo, bei denen der serbische Grenzschutz 110 Kosovaren tötet. Die UCK-Führung verißt jetzt die Grundregel für jede Partisanenbewegung, die sich noch im Aufbau befindet. Anstatt zuzuschlagen und sich anschließend unsichtbar zu machen, setzt sie sich in Kleinstädten wie Orahovac und Mališevo fest und versucht auch, wichtige Verbindungsstraßen nicht lediglich zu unterbrechen, sondern abschnittsweise selbst zu besetzen. Diese strategischen Fehler werden von den serbischen Sicherheitskräften gnadenlos bestraft. Unter dem Einsatz ihrer überlegenen schweren Waffen erobern sie die von der UCK besetzten Ortschaften zurück und gewinnen auch die Kontrolle über die wichtigsten Verkehrsverbindungen. Die UCK war viel zu früh zum Konzept der "befreiten Gebiete" übergegangen. So gelang es ihr zwar, zeitweise bis zu 40 Prozent des Territoriums von Kosovo zu kontrollieren, doch gerade dadurch machte sie sich zum Angriffsobjekt ihres ungleich besser gerüsteten serbischen Gegners.

Anfang August ließ sich konstatieren, daß die serbischen Sicherheitskräfte die Kosovo-Befreiungsarmee weitgehend zerschlagen hatten und wieder Herr der Lage sind. Doch das ist keinesfalls der endgültige Sieg. Die UCK hat mehr als 500 Kämpfer und auch strategische Schlüsselpositionen verloren. Sie wird aus der Niederlage lernen und zum Konzept des zermürbenden Kleinkriegs zurückkehren. Die UCK ist nicht geschlagen, weil sie noch immer über inzwischen 35.000 Kämpfer verfügt und weil sie ihre logistische Basis und ihr militärisches Nervenzentrum in Nordalbanien hat, wo sie unangreifbar ist. Eine Stärkung der UCK ist darin zu erblicken, daß das inoffizielle Parlament der Kosovaren die UCK im Juli als die "legitime Streitmacht" der Kosovaren anerkannt und die militärische Gewalt

---

15   Politika vom 8. März 1998 (eigene Übersetzung).

als Mittel zur Befreiung akzeptiert hat. Bedeutsam ist, daß auch Tirana und die politische Führung der Albaner in Mazedonien diesen Schritt vollzogen haben. Die UCK wird sich von ihren schweren Niederlagen erholen, zumal sie von albanischen Emigranten in Westeuropa, in den USA und in Australien finanziert wird. Daß zu den Finanzquellen auch umfangreiche Profite aus dem internationalen Drogenhandel gehören, gilt inzwischen als offenes Geheimnis. Die albanische Mafia beherrscht nicht nur den Drogenmarkt in Hannover (größter Umschlagplatz in Deutschland), sondern auch den in München. In Budapest hat die albanische Drogenmafia nach Angaben der dortigen Behörden ebenfalls eine führende Stellung.

Die serbischen Sicherheitskräfte verfügen in Kosovo über ca. 50.000 Mann. Man schätzt, daß Belgrad für ihren Unterhalt täglich 3,5 Millionen DM aufzubringen hat. Es ist unerfindlich, wie die ruinierte serbische Wirtschaft das Kapital aufbringen soll, um diesen Krieg auf Dauer weiterzuführen.<sup>16</sup>

Der Krieg in Kosovo hat erhebliche Flüchtlingsströme ausgelöst. Nach Angaben der internationalen Hilfsorganisationen sind mehr als 200.000 Albaner zu Flüchtlingen geworden. Nur einigen Zehntausend gelang die Flucht nach Montenegro, Albanien und Mazedonien, die übrigen leben jetzt in anderen Dörfern oder Städten Kosovos bzw. halten sich in den Wäldern versteckt. Die Anzahl der serbischen Flüchtlinge liegt bei 20.000, sie sind fast alle ins serbische Landesinnere geflohen. Ein Andauern des Guerillakriegs wird weitere Flüchtlingsströme auslösen, die nach einigen Umwegen den Weg nach Westeuropa, in erster Linie nach Deutschland finden werden.

#### *Optionen des Westens*

Die Europäische Union und die USA haben sich im Hinblick auf eine Lösung des Kosovo-Problems festgelegt. Sie lehnen einen unabhängigen Staat Kosovo nachdrücklich ab und plädieren statt dessen für die maximale Autonomie der Kosovaren innerhalb des serbischen bzw. jugoslawischen Staatsverbandes. Washington favorisiert den Umbau der jugoslawischen Föderation, wobei Kosovo neben Serbien und Montenegro zur dritten Republik im jugoslawischen Staatsverband würde. Dieses Konzept wird nicht nur von Serbien, sondern mit besonderer Erbitterung auch von Montenegro abgelehnt.

In den Außenministerien der EU und auch im US-amerikanischen State Department hat man eine neue Dominotheorie entwickelt. Man sagt, jede Grenzveränderung in der sensitiven Balkanregion werde eine Kettenreaktion zur Folge haben. Ein unabhängiges Kosovo werde auf die Albaner in Mazedonien (25 Prozent der Gesamtbevölkerung) und auf ihre Landsleute in

---

16 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. August 1998.

Montenegro (sieben Prozent der Bevölkerung) wie ein Magnet wirken. Und ein großalbanischer Staat, der durch die Vereinigung mit dem Mutterland entstehen könne, werde auch die griechische Nordgrenze gefährden. Stünden erst einmal die Grenzen zur Disposition, so werde auch Bulgarien Gebietsansprüche auf Mazedonien erheben, so daß das Szenario für einen neuen Balkankrieg damit perfekt sei.

Wenngleich dieses Schreckensszenario nicht plausibel scheint, müssen wir davon ausgehen, daß der Westen von dem Dogma "Unabhängigkeit nein, Autonomie ja" nicht abgehen wird. Aus der Sicht der Amerikaner und sicherlich auch der Engländer oder Franzosen ist schon viel gewonnen, wenn der Konflikt eingedämmt, d.h., ein Überschwappen nach Mazedonien und Albanien verhindert wird. Aus deutscher Sicht ist diese Lösung weniger befriedigend, weil Bonn beim Andauern des Guerillakriegs mit Flüchtlingen aus Kosovo überschwemmt werden dürfte. Auf der anderen Seite ist nicht ersichtlich, mit welchen Mitteln die deutsche Außenpolitik diese Gefahr mildern oder abwenden könnte.

Eine Option, mit der die amerikanische Politik zumindest kurze Zeit gespielt haben dürfte, hat sich als nicht gangbar erwiesen: Es schien ein Weg zu sein, die UCK mit Waffen und Ausbildern zu unterstützen, so wie Washington dies im Falle der Kroaten und später der bosnischen Muslime getan hatte. Doch offenkundig war die weder straff organisierte noch einem zentralen Willen unterworfenen UCK nicht der Partner für eine derartige Vorgehensweise.

Es ist bemerkenswert, daß die Staaten der EU Geschlossenheit zeigen, wenn es um das Kosovo-Problem geht. Nichts ist zu spüren von der Rivalität und den Spaltungen in der Europäischen Union, die der Krieg in Kroatien und später in Bosnien ausgelöst hatte. Doch das Resultat ist in beiden Fällen ähnlich. Zögern und Zaudern wechseln mit verbalen Drohungen an die Adresse Belgrads, doch in der Sache geschieht nichts. Der tiefere Grund liegt auch darin, daß sich das Konzept, auf das sich der Westen festgelegt hat, nicht mit militärischen Mitteln erreichen läßt. Eine großzügige Autonomie läßt sich nicht herbeibomben. Eventuelle Luftschläge gegen die serbischen Sicherheitskräfte in Kosovo würden lediglich bewirken, daß die UCK die von den Serben geräumten Positionen einnimmt. Eine Unterstützung der UCK käme schon deswegen nicht in Frage, weil es sich hier um eine selbsternannte politische Kraft handelt, die in der Anonymität verharrt und offenkundig nichts von demokratischen Spielregeln hält.

Daher scheinen sich Washington und Brüssel auf die Option festgelegt zu haben, den Guerillakrieg einzudämmen und ein militärisches Eingreifen nur für den Fall vorzubereiten, daß Grausamkeit und Blutvergießen ein nicht mehr erträgliches Maß erreichen sollten.

## Das schwierige Geschäft mit der Wahrnehmung - OSZE-Beobachter in Kroatien

Der 18. November 1991 brachte der Stadt Vukovar in Ostslawonien die Befreiung - aus der Sicht der einen. Aus dem Blickwinkel der anderen jedoch erlitt Vukovar an jenem Tag eine schreckliche Niederlage.

Dieselbe Stadt, derselbe Tag, ein Ereignis, allerdings ganz konträr wahrgenommen, je nach der Sichtweise des Betrachters. Ereignisse in diesem Land werden nicht selten unterschiedlich wahrgenommen; sie werden oft durch eine ethnische Brille gesehen, reflektiert und gedeutet. Alle Erzähler sind jeweils davon überzeugt, die Wahrheit zu kennen und weiterzugeben, und doch sprießen die Geschichten über ein- und dasselbe Vorkommnis in verschiedenen Versionen. Hier gilt es, die Fakten sorgsam herauszufiltern, zu überprüfen und objektiv über die Situation im Lande zu berichten - das ist, kurz gesagt, das Alltagsgeschäft der rund 150 Beobachter der OSZE-Mission in der Republik Kroatien. Beobachtet wird in erster Linie der Prozeß der Rückkehr von Vertriebenen und Flüchtlingen, die Implementierung internationaler Abkommen ebenso wie kroatischer Gesetze, die Lage von Minderheiten und die Menschenrechtssituation. Gemäß dem im Beschluß Nr. 176 des Ständigen Rates der OSZE festgelegten Mandat besteht die Aufgabe der Mission vor allem darin,

"bei der Umsetzung kroatischer Gesetze und Vereinbarungen sowie der von der kroatischen Regierung eingegangenen Verpflichtungen in folgenden Bereichen behilflich zu sein und diese zu überwachen:

- Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen und Schutz ihrer Rechte sowie
- Schutz aller Angehörigen nationaler Minderheiten (...)"<sup>1</sup>

Mit dem Beschluß Nr. 176 vom 26. Juni 1997 erweiterte der Ständige Rat das im Beschluß Nr. 112 vom 18. April 1996 definierte Mandat und wahrte dessen Kontinuität.<sup>2</sup> Der Beschluß Nr. 112 sah die Einrichtung einer Beobachtermission in der Republik Kroatien vor und legte deren Mandat fest. Die hier beschriebenen Aufgaben gelten als Grundlage der im Herbst 1997 vergrößerten, d.h. der jetzt operierenden Mission, wurden aber im Juni 1997 im

---

1 OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 121, Punkt 1 der Tagesordnung, Beschluß Nr. 176, PC.DEC/176, 26. Juni 1997.

2 Beschluß Nr. 112 des Ständigen Rates vom 18. April 1996 sah die Einrichtung einer Mission in Kroatien vor und dient als Grundlage für die jetzige Mission, deren Aufgaben im Beschluß Nr. 176 weiter spezifiziert wurden; vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 65, Punkt 1 der Tagesordnung, Beschluß Nr. 112, PC.DEC/112, 18. April 1996.

Folgebeschluß des Ständigen Rates spezifiziert und vor allem um den Komplex des sogenannten Zwei-Wege-Rückführungsprozesses (Two-Way-Return Process) erweitert.

*Herausforderung für die Beobachter vor Ort: der tägliche Balanceakt zwischen subjektiv erzählter und objektiv zu berichtender Wahrheit*

Aus vielen subjektiven Geschichten einen objektiven Bericht zu schreiben, ist keine leichte Aufgabe. Fingerspitzengefühl wird ebenso verlangt wie ein kühler Kopf, auf jedem einzelnen Beobachter ruht eine große Verantwortung für die Weitergabe von sorgfältig recherchierten Informationen. Die Beobachtungen vor Ort, aktuelle Ereignisse und Entwicklungen fließen ebenso wie die Fälle, die von manchmal zornigen, manchmal verzweifelten Menschen in den OSZE-Büros vorgetragen werden, jede Woche in die internen Berichte ein. Diese Berichte gehen allwöchentlich von den 21 Außenstellen und mobilen Vertretungen in ganz Kroatien zunächst an die drei übergeordneten Koordinierungszentren, dann, nach der Analyse der Informationen, weiter an die Zentrale in Zagreb. Von Herbst 1997 bis zur Umstrukturierung im Frühsommer 1998 gab es vier Koordinierungszentren: Vukovar in Ostslawonien, Daruvar in Westslawonien, Knin in der Krajina und Sisak im Norden des Landes. Seither gibt es drei Zentren: Vukovar, Knin und Sisak. Im Hauptsitz der "Mission in der Republik Kroatien" in Zagreb werden die einlaufenden Berichte zum offiziellen Wochenbericht der Mission verarbeitet und an den Ständigen Rat der OSZE in Wien weitergeleitet. Die Berichte informieren alle 55 Teilnehmerstaaten der OSZE<sup>3</sup> Woche für Woche über die Lage in den Ländern, in denen Vertretungen bestehen. Vereinfacht kann man sich das so vorstellen, daß jeder OSZE-Beobachter, in Kroatien oder auch anderswo, als Auge und Ohr des Ständigen Rates vor Ort agiert.

*Tradition, Transformation, Integration*

Kroatien verweist in seiner Verfassung<sup>4</sup> zwar auf seine jahrhundertealte staatliche Tradition, vor allem auf den mittelalterlichen kroatischen Staat im 9. Jahrhundert, ist allerdings als unabhängige Republik relativ jung, wenn man sich deren aktuelle Gründungsgeschichte ins Gedächtnis ruft: Am 25. Juni 1991 gab das kroatische Parlament die Unabhängigkeitserklärung ab und rief die Souveränität der Republik aus; am 8. Oktober 1991 erklärte es

---

3 Die OSZE hat 55 Teilnehmerstaaten, allerdings ist die Bundesrepublik Jugoslawien (bestehend aus Serbien und Montenegro) derzeit suspendiert.

4 Verfassung der Republik Kroatien, Einleitung, 1. Historische Grundlagen.

alle Bundesgesetze Jugoslawiens für null und nichtig. Am 15. Januar 1992 erkannte die Europäische Union die neue Republik an. Ein Blick auf die Vergangenheit zeigt, daß Kroatien eine recht wechselvolle Geschichte hat, stand es doch unter den Einflüssen verschiedener Großmächte, angefangen vom Römischen Imperium bis zum Habsburgerreich. Kroatiens verschiedene Landesteile haben selten eine gemeinsame, einheitliche geschichtliche Erfahrung durchlebt. Während die Küste, Dalmatien und Istrien, vorwiegend von romanischen Kultureinflüssen geprägt wurde, standen Zentralkroatien und Slawonien stärker unter dem Einfluß Österreich-Ungarns. Diese Verschiedenheit ist reizvoll, erfordert aber auch viel Flexibilität. Jeder Landesteil kann mit einer eigenen geschichtlichen, kulturellen und politischen Entwicklung aufwarten, hinzu kommt die ethnische Vielfalt: Kroaten, Serben, Bosniaken (bosnische Muslime), Slowenen, Ungarn, Italiener, Tschechen, Slowaken, Montenegriner, Mazedonier, Albaner, Sinti und Roma, Ruthenen, Ukrainer und Deutsche leben in Kroatien, und diese Auflistung erhebt keineswegs Anspruch auf Vollständigkeit. Sie soll lediglich die Komplexität dieses Landes in ethnischer und kultureller sowie entwicklungsgeschichtlicher und politischer Hinsicht illustrieren. Auch in der allerjüngsten Vergangenheit haben einige Teile Kroatiens eine eigene Entwicklung durchgemacht.

#### *Ostslawonien unter internationaler Aufsicht und Verwaltung*

Bereits im Februar 1992 kamen die Vereinten Nationen nach Kroatien: Einheiten der UNPROFOR (United Nations Protection Forces) wurden im Land verteilt und stationiert, um den Rückzug der Jugoslawischen Volksarmee sowie die Entmilitarisierung zu überwachen. Seit 1992 gab es mehrere VN-Missionen mit unterschiedlichen Mandaten. Das letzte, für die "United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia" (UNTAES), sah eine Übergangsverwaltung in Ostslawonien mit dem Ziel der Reintegration des Gebietes in den kroatischen Staat vor. Die VN-Übergangsverwaltung beruht auf einer Resolution des VN-Sicherheitsrates und wurde gemäß den Bestimmungen des Abkommens von Erdut<sup>5</sup> am 15. Januar 1996 in Ostslawonien mit Hauptsitz in Vukovar eingerichtet. Das Abkommen über die Reintegration unter VN-Überwachung wurde von dem damaligen US-Botschafter in Kroatien, Peter Galbraith, dem VN-Gesandten und früheren norwegischen Außenminister, Thorvald Stoltenberg, kroatischen Regierungsvertretern und Repräsentanten der Serben ausgehandelt und am 12. November 1995 in Erdut, Ostslawonien, unterzeichnet.

---

5 Basic Agreement on the Region of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium.

Am 15. Januar 1998 endete das Mandat der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Ostslawonien,<sup>6</sup> seither ist das Gebiet wieder vollständig kroatischer Verwaltungshoheit unterstellt. Die blauen Schilder, die einst den Eintritt in die UNTAES-Region verkündeten, sind ebenso wie die Checkpoints mit ihren Schlagbäumen und den Kontrollen der internationalen Identifikationskarten oder anderer Ausweisdokumente - wie an einer Grenze - schon lange abgeräumt.

Die OSZE verfolgt die Übergabe an die kroatischen Behörden und beobachtet jetzt die Einhaltung der UNTAES-Abkommen, die mit der kroatischen Regierung ausgehandelt wurden. Diese Abkommen beziehen sich auf Schulen in der Region und das Erziehungswesen, auf den Gesundheitsbereich, auf die Infrastruktur, auf Radio, Fernsehen und Telekommunikation, auf administrative Regelungen von Pensionsansprüchen bis hin zu Handel, Zoll und dem Einsatz von Polizeikräften sowie anderen Bereichen.<sup>7</sup>

Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien, die ehemalige sogenannte UNTAES-Region, hat aufgrund der Bestimmungen des Abkommens von Erdut unter der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in den vergangenen zwei Jahren bis zur Übergabe an Kroatien am 15. Januar 1998 eine Sonderentwicklung durchgemacht, deren Auswirkungen auch nach der Reintegration noch zu spüren sind. Dies ist vor allem bei der Implementierung kroatischer gesetzlicher Regelungen und internationaler Abkommen zu bemerken; in manchen Fällen sollte über Angleichungen nachgedacht werden, um die Übereinstimmung mit den erwähnten internationalen Abkommen sicherzustellen. Als Beispiel für die besondere Situation in der Donauregion kann das Erziehungswesen dienen. Der Schulbesuch für Angehörige von Minderheitengruppen, deren größte derzeit die serbische Minderheit ist, ist in der früheren UNTAES-Region, die jetzt Kroatische Donauregion heißt, anders geregelt als in anderen Teilen Kroatiens. Verwirrend erscheint insbesondere, daß die Regelungen für den Unterricht für serbische Kinder innerhalb der Region von jenen für die serbische Minderheit außerhalb der Donauregion abweichen. Mitunter wirkt dies alles wie ein riesiges Puzzlespiel, dessen Teile zusammensetzen nicht immer leicht ist; wer das können will, muß sich schon jahrelang mit diesem Teil der Welt auseinandergesetzt haben und viel Erfahrung mitbringen.

Die Serben sind übrigens die jüngste Minderheit in der Republik Kroatien, bis zur Loslösung von Jugoslawien waren sie nämlich ebenso wie die Kroaten ein Staatsvolk. Die Anpassung an diesen Statuswechsel erfordert Zeit, ist

---

6 Die Vereinten Nationen bleiben jedoch weiterhin auf der Grundlage eines Mandats, das sich auf die Polizeiarbeit konzentriert, in Gestalt der United Nations Police Support Group präsent. Aller Voraussicht nach wird die OSZE-Mission in der Republik Kroatien nach dem für den 15. Oktober 1998 vorgesehenen Auslaufen des Mandats der Vereinten Nationen die Aufgaben des Polizeimandats übernehmen.

7 Vgl. UNTAES/United Nations (Hrsg.), Documents pertaining to the Reintegration of the UNTAES Region into the Republic of Croatia, 5. Oktober 1997.

er doch für manchen noch recht gewöhnungsbedürftig. Im Rahmen des OSZE-Mandats gilt es nun zu beobachten, ob die Minderheitenrechte dieser Gemeinschaft ebenso wie die der anderen Minderheitengruppen geachtet und entsprechend vor Ort umgesetzt werden. Ganz allgemein müssen die Menschenrechtssituation und die Einhaltung der internationalen Konventionen und Standards beobachtet werden. Gemäß den Menschenrechtskonventionen und internationalen Standards, zu denen sich auch die Republik Kroatien bekannt hat, haben alle Menschen ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihrer Religion und ihres Geschlechts gleichermaßen Anspruch auf die Wahrung der Menschenrechte. Allgemein ist zu bemerken, daß die kroatische Regierung bereits einige Anstrengungen unternommen hat, um die Lage zu verbessern, allerdings bleibt festzuhalten, daß die praktische Umsetzung der Regelungen vor Ort nicht immer reibungslos vonstatten geht. Als Trend ist dabei erkennbar, daß vielfache bürokratische Hindernisse und Stolpersteine, z.B. bei der Beantragung von Dokumenten, bei Pensionsansprüchen, der Anerkennung von Diplomen und Zertifikaten, der Bevölkerung das Leben schwer machen; dagegen etwas zu unternehmen, ist im konkreten Einzelfall häufig schwierig. Bei vielen breitet sich ein Gefühl der Ohnmacht gegenüber einer unwilligen und übermächtigen Bürokratie aus. Dies ist freilich eine Erfahrung, die weder neu noch spezifisch für das Land sein dürfte, die aber in dieser Situation wenig zur Vertrauensbildung gegenüber den staatlichen Institutionen des Landes beiträgt. Minderheitenschutz und Menschenrechte stellen einen Teil der Aufgaben dar, die auch weiterhin eine erhöhte Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft erfordern dürften.

#### *Rückkehr und Vertrauensbildung*

Andere Schwerpunkte sind die Rückführung von Vertrieben und Flüchtlingen, der sogenannte Zwei-Wege-Rückführungsprozeß, der wirtschaftliche Wiederaufbau, die Freiheit der Medien, Vertrauensbildung, Sicherheit und Polizeiarbeit. Vieles gilt es auszubauen, wiederherzustellen, zu verbessern, die Probleme sind sehr komplex. Dies wird vor allem bei der Rückführung von Vertriebenen und Flüchtlingen deutlich. Mit Vertriebenen sind jene gemeint, die während des bewaffneten Konflikts von einem Landesteil in einen anderen gegangen, also innerhalb Kroatiens verblieben sind. Als Flüchtlinge werden jene bezeichnet, die in andere Länder geflüchtet sind, z.B. in die jetzige Bundesrepublik Jugoslawien oder beispielsweise nach Österreich, Deutschland oder Norwegen. Das Recht auf Rückkehr ist in verschiedenen internationalen Abkommen garantiert, an den Mechanismen, dies zu ermöglichen, hat schon UNTAES intensiv gearbeitet, und im Frühsommer 1998 hat auch die kroatische Regierung ein Rückführungsprogramm

verabschiedet. Der Zwei-Wege-Rückführungsprozeß sieht vor allem die Rückführung der kroatischen Vertriebenen nach Ostslawonien, in die Baranja und nach Westsirmien vor sowie im Gegenzug die Rückkehr der serbischen Vertriebenen von dort in ihre Heimat in anderen Gebieten Kroatiens, das sind in erster Linie die Krajina und Westslawonien. Aus diesen Gebieten ist die serbische Bevölkerung vor allem während der beiden militärischen Operationen "Blitz" im Mai 1995 in Westslawonien und "Sturm" im August 1995 in der Krajina geflohen. Der Zwei-Wege-Prozeß ist vielfach als "Ein-Weg-Rückkehr" kritisiert worden, da der Strom der Rückkehrer primär in eine Richtung, nämlich nach Ostslawonien, geflossen ist. Bei den Rückkehrern handelt es sich vor allem um Kroaten, aber auch um Ungarn, die ursprünglich in Ostslawonien beheimatet waren. Auch hier ist allerdings festzuhalten, daß bislang weniger kroatische Rückkehrer gekommen sind als ursprünglich erwartet wurden. Eindeutiges Zahlenmaterial existiert nicht, operiert wird mit Statistiken, die zum größten Teil auf Erhebungen des UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) beruhen und als relativ verlässlich eingestuft werden. Andere Zahlen kommen vom kroatischen Büro für Flüchtlinge und Vertriebene, das auch die Aufgabe hat, Rückkehrern im organisierten Verfahren ihren Status offiziell zu bescheinigen. Demnach sind rund 17.000 Kroaten in die Donauregion zurückgekehrt (von geschätzten 70.000 Kroaten, die die Region seit 1991 verlassen haben sollen).<sup>8</sup> Davon sollen rund 12.800 einen anerkannten Rückkehrerstatus haben, die anderen gelten als spontane Rückkehrer. Nach Meinung des UNHCR leben allerdings nicht mehr als drei- bis fünftausend der obengenannten kroatischen Rückkehrer ständig in der Donauregion. Die Rückkehr in die andere Richtung, vor allem nach Westslawonien und in die Krajina, geht nur überaus schleppend voran, daher auch der Eindruck, es handele sich doch mehr um eine Ein-Weg- als eine Zwei-Wege-Rückkehr. Genaugenommen müßte ein mehrfacher Rückführungsprozeß angestrebt werden, um auch die Flüchtlinge aus Bosnien, die nach Kroatien gekommen sind, wieder in ihr Heimatland bzw. ihren Heimatort zurückzuführen.

Darüber hinaus gab es auch Flüchtlingsströme von Kroatien in die Bundesrepublik Jugoslawien, vor allem nach Serbien und in die Vojvodina. Nach den Angaben des kroatischen Büros für Vertriebene und Flüchtlinge sind rund 17.600 Serben in ihre Heimat zurückgekehrt - von mehreren Hunderttausend kroatischen Serben, die während des Konfliktes heimatlos

---

8 Nach UNHCR-Angaben und gemäß dem Zensus von 1991 sollen in dem Gebiet, das später die UNTAES-Region wurde, insgesamt etwa 84.600 Kroaten, 67.000 Serben und 40.300 Jugoslawen, Ungarn und andere beheimatet gewesen sein. Nach einer Erhebung der Militärbeobachter der Vereinten Nationen (United Nations Military Observers, kurz: UNMO) haben im Jahre 1996 dort noch rund 8.800 Kroaten, etwa 73.100 einheimische Serben und zusätzlich rund 46.600 aus anderen Gebieten vertriebene Serben sowie rund 15.300 Angehörige anderer Nationalitätengruppen gelebt. Die UNHCR-Schätzungen für 1998 (Stand: Mai 1998) ergaben rund 11.800 Kroaten, etwa 62.100 einheimische Serben, rund 11.200 vertriebene Serben und etwa 13.600 andere.

geworden sind. Darunter sind solche, die innerhalb Kroatiens vertrieben worden waren, und andere, die aus der jetzigen Bundesrepublik Jugoslawien nach Kroatien zurückgekehrt sind. Der Prozeß ist jedoch fließend, bereits jetzt endgültige Schlüsse über eine künftige Bevölkerungsstruktur zu ziehen, wäre verfrüht. Eines der schwierigsten Probleme im Zusammenhang mit der Rückkehr ist das Wohnungsproblem: Die Häuser vieler Geflohener sind zerstört, manche bis auf die Grundmauern niedergebrannt, die Menschen wissen oft nicht, wohin sie zurückkehren sollen. Andere Häuser sind von Menschen, die ebenfalls heimatlose Vertriebene sind und sich in ebenso verzweifelter Situation befinden, besetzt. Wenn die Hausbesitzer zurückkehren und ihr Haus besetzt vorfinden, kann es zu Konflikten kommen. Sogenannte Wohnungskomitees auf lokaler Ebene sollen in diesen Konflikten vermittelnd tätig werden und praktische Lösungen finden. Zum Wohnungsproblem kommt noch die Frage des Arbeitsplatzes. Ein echter Hemmschuh für die Rückkehr ist vor allem der schleppende wirtschaftliche Wiederaufbau.

Die Vertrauensbildung ist ein schwieriger Bereich, da sie nicht konkret faßbar, sichtbar oder meßbar ist. Hier liegt noch einiges im argen, zu bedenken ist allerdings, daß seit den schrecklichen Kriegsereignissen erst eine relativ kurze Zeit vergangen ist. Vertrauen zwischen den Menschen und Bevölkerungsgruppen aufzubauen, erfordert Zeit, Geduld, Verständnis und Toleranz.

Am 2. Oktober 1997 hat die kroatische Regierung ein Programm zur Wiederherstellung von Vertrauen, Rückkehr und Normalisierung der Lebensbedingungen in den vom Krieg betroffenen Regionen der Republik Kroatien<sup>9</sup> verabschiedet. Dieses Programm sieht die Bildung eines zentralen Nationalen Ausschusses zur Vertrauensbildung vor, der auf Landkreis- und Gemeindeebene entsprechende Unterausschüsse haben soll. Das Programm soll unter anderem zur Herstellung eines Klimas der Toleranz und Sicherheit, zur Gleichheit aller Bürger vor der staatlichen Verwaltung, zur Vertrauensbildung zwischen allen Bürgern und zu einer Normalisierung der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Lebensumstände sowie zur Sicherheitslage und Rückkehr beitragen. Weiterhin sollen sich alle Bürger am Aufbau einer demokratischen Gesellschaft im Rahmen des bestehenden demokratischen Systems beteiligen. Die Bildung der Ausschüsse war in der Donauregion bis Ende 1997 flächendeckend abgeschlossen, in anderen Landesteilen ging die Gründung der lokalen Ausschüsse nur zögerlich vonstatten. Leider ist zu bemerken, daß fast alle diese Gremien mehr oder weniger nur auf dem Papier bestehen, manche halten in unregelmäßigen Abständen Sitzungen ab, von einer konkreten Umsetzung der im Programm

---

9 Vgl. Programme of the Government of the Republic of Croatia on Establishment of Trust, Accelerated Return and Normalisation of Living Conditions in the War Affected Regions of the Republic of Croatia.

formulierten Ziele vor Ort kann allerdings kaum die Rede sein. Den Ausschüssen mangelt es an einer Organisationsstruktur und auch an finanziellen Mitteln, um konkrete Projekte umzusetzen, allerdings auch an Initiative. Gleichwohl könnte einiges getan werden, wenn man bedenkt, daß auf lokaler Ebene in der Regel die Bürgermeister die Ausschußvorsitzenden sind. Wird diese Rolle genutzt, um in der eigenen Gemeinde zur Vertrauensbildung beizutragen? Oder um das Vertrauen der Bürger in die Verwaltung zu bestärken? Die vielen Berichte über Fälle von Benachteiligungen - vermeintliche oder tatsächliche -, die sich tagtäglich in den OSZE-Büros anhäufen, sprechen für sich. Die Ausschüsse werden politisch nicht als Instrument zur Vertrauensbildung genutzt. Dort, wo die Menschen gutwillig sind, verbessert sich die Situation; wo sie es nicht sind, bleiben Unzufriedenheit, Unsicherheit, Angst, Ablehnung, Ungerechtigkeit und Mißtrauen. Die Menschen beschreiben ihre Gefühle, ihr Empfinden bestimmt ihre Lebensqualität - damit ist ein Punkt erreicht, an dem sich trefflich über Subjektivität und Objektivität diskutieren ließe.

## Die OSZE-Vertretung in Belarus

### *Aufgaben und erste Aktivitäten*

Nach einigem Zögern hat das Lukaschenko-Regime auf dem Kopenhagener OSZE-Außenministertreffen vom Dezember 1997 dem Vorschlag der Europäer zugestimmt, eine "Beratungs- und Überwachungsgruppe" der OSZE nach Minsk zu entsenden, um einen Ausweg aus dem im November 1996 offen ausgebrochenen Verfassungskonflikt zu suchen. Letzte Hindernisse hatten sich daraus ergeben, daß Lukaschenko dem Leiter der Gruppe den Diplomatenstatus verweigerte und die Repräsentanz auch nur zeitweise dulden wollte. Vorerst ist noch nicht abzusehen, inwieweit die Eskalation des Konflikts um den völkerrechts- und vertragswidrigen Hinauswurf westlicher Diplomaten aus dem Residenzen-Parkgelände "Drosdy" an der Peripherie von Minsk (Juni 1998) die Arbeit der gerade etablierten OSZE-Gruppe einengen wird. Für die ohnehin schwierige Zusammenarbeit mit den belarussischen Behörden bedeutet der Willkürakt ganz gewiß einen empfindlichen Rückschlag.

Der zentrale Grund für das Placet des Präsidenten zur Installierung der vorerst jüngsten OSZE-Repräsentanz liegt - neben sanftem Druck aus Moskau - in folgendem: Aufgrund seiner von Willkürherrschaft und Reformfeindlichkeit geprägten Politik läuft Belarus Gefahr, sich zunehmend selbst zu isolieren und damit wertvolle Zeit für notwendige Transformationen einzubüßen sowie den Anschluß an die umliegenden Reformstaaten zu verlieren. Die Einladung der OSZE-Vertretung nach Minsk soll dem Regime die Tür zur Einbindung des Landes in die europäischen Strukturen öffnen. Im Januar 1998 nahm die fünfköpfige OSZE-Gruppe ihre Arbeit auf. Sie hat ihren Sitz in der Internationalen Bildungs- und Begegnungsstätte Minsk (einem deutsch-belarussischen Joint-venture). Ende Februar wurde das Büro unter Beteiligung von Amtsträgern sowie Vertretern der Opposition und der Zivilgesellschaft vom polnischen Außenminister Geremek, dem Amtierenden OSZE-Vorsitzenden, feierlich eröffnet.<sup>1</sup>

Die Gruppe bildet, auf den konkreten Anlaß zugeschnitten, ein Novum in der Geschichte der OSZE: Sie ist die erste Vertretung, bei der ausschließlich die Verpflichtungen eines Teilnehmerstaates im Bereich der menschlichen Dimension zur Diskussion stehen, um sie "Europäischen Standards" anzu-

---

<sup>1</sup> Vgl. seine Rede, auszugsweise abgedruckt in: OSZE Newsletter 2/1998, S. 1f.

passen.<sup>2</sup> So richtet sich das formale Mandat auf die Unterstützung der belarussischen Behörden bei der Förderung demokratischer Einrichtungen und der Einhaltung anderer OSZE-Verpflichtungen, einschließlich der Überwachung dieses Prozesses und der Berichterstattung. Eine Besonderheit besteht darin, daß das Mandat der OSZE-Gruppe - im Unterschied zu den meisten anderen OSZE-Missionen - auf Drängen der OSZE ohne zeitliche Begrenzung erteilt wurde (der Begriff "Gruppe" signalisiert daher nicht etwa eine geringere Wertigkeit gegenüber der "Mission", sondern soll ihren Charakter als längerfristige Einrichtung zum Ausdruck bringen). Die Ergebnisse der Gruppe werden *ex officio* regelmäßig vom Ständigen Rat der OSZE bewertet; gleichzeitig sind sie aber auch Gegenstand von Beratungen der einschlägigen Gremien von EU und Europarat.

Die Aufgabe der OSZE-Gruppe besteht darin - so Geremek in seiner erwähnten Eröffnungsansprache -, "Hilfestellung bei der Entwicklung demokratischer Institutionen und der Umsetzung aller OSZE-Prinzipien (zu bieten, insbesondere im Hinblick auf die Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit, pluralistische demokratische Strukturen und eine freie Wirtschaft". Konkret gehe es dabei um praktische Hilfe, etwa im Blick auf Gewaltenteilung, gegenseitige Kontrolle und demokratische Wahlverfahren. Fortschritte solcher Begegnungen in einer pluralistischen Gesellschaft würden dazu beitragen, schloß Geremek, "daß damit Europa näher an Belarus und Belarus näher an Europa heranrücken wird".

Ganz wichtig für den Start der Minsker OSZE-Gruppe war eine Zusage des Regimes, die bislang tatsächlich eingehalten wurde: Neben Vertretern der Staatsmacht können auch Repräsentanten des (legitimen) Obersten Sowjet, der politischen Parteien, der Gewerkschaften und der organisierten Zivilgesellschaft ungehindert Kontakt zur OSZE-Gruppe pflegen und an den Beratungen zu den genannten Themen gleichberechtigt teilnehmen - in einer "freien und offenen Debatte ohne Furcht", wie Botschafter Hans-Georg Wieck, der deutsche Leiter der Gruppe und als früherer Bonner Botschafter in Moskau mit dem Terrain bestens vertraut, nachdrücklich betont. Das ist deshalb wichtig, weil diese Kräfte die demokratische Legitimität verkörpern und durch ihren oft mit hohem persönlichem Risiko verbundenen Einsatz ihre Fähigkeit zur Entwicklung einer pluralistischen demokratischen Wirklichkeit und eines außen- und sicherheitspolitischen Konzepts für Belarus demonstrieren.<sup>3</sup>

---

2 Vgl. die Rede des dänischen Außenministers Niels Helveg Petersen, des damaligen Amtierenden OSZE-Vorsitzenden, vor dem Ständigen Rat der OSZE am 16. Oktober 1997, in: Helsinki Monitor 4/1997, S. 99-102, hier S. 100.

3 Siehe hierzu Anatol' Ljabez'ka, Zur außenpolitischen Konzeption der demokratischen Opposition in Belarus, Teil 1: Belarus im postsowjetischen Kontext, Teil 2: Belarus im euroatlantischen Kontext, Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) 13 bzw. 14/1998. Der Autor ist stellvertretender Vorsitzender der liberalen Vereinigten Bürgerpartei sowie Mitglied des legitimen Parlaments und stellvertretender Leiter von dessen Komitee für internationale Beziehungen.

Den Anlaß für die Aktivitäten der OSZE-Gruppe bildete ein kalter Staatsstreich Lukaschenkos vom 24. November 1996.<sup>4</sup> In einem Referendum, das von einer Mischung aus Verfassungsbruch, Indoktrination und massiver Manipulation geprägt war, beseitigte er *de facto* die Gewaltenteilung und legte die Grundlagen für die Errichtung einer Präsidialautokratie. Als besonders einschneidend erwiesen sich dabei: das Aushebeln der demokratischen, mit Unterstützung von Experten des Europarats ausgearbeiteten Verfassung vom März 1994 zugunsten einer auf die Präsidialgewalt zugeschnittenen Verfassung; die Auflösung des gewählten Parlaments (13. "Oberster Sowjet") zugunsten eines Organs, das der Präsident ausschließlich nach Loyalitätsaspekten persönlich "formte"; die Säuberung des Verfassungsgerichts von allen der Verfassung von 1994 verpflichteten Mitgliedern (einschließlich seines Vorsitzenden Tichinja) zugunsten von vorbehaltlosen Anhängern des Präsidenten. Mit seinem kalten Staatsstreich schuf Lukaschenko gleichsam ein Antimodell zu den Reformstaaten in der Nachbarschaft Weißrußlands.

Einen zentralen Kontroverspunkt zwischen Staatsmacht und Opposition bildet die Auseinandersetzung über den Charakter der Verfassung von 1996. Auch bei den Vermittlungsversuchen von EU und Europarat seit Anfang 1997 stand dieses Problem im Mittelpunkt, und voraussichtlich wird es auch die OSZE-Gruppe intensiv beschäftigen. Worum geht es?

Nach Auffassung Lukaschenkos und seines Anhangs bildet die 1996er Verfassung lediglich eine *Fortschreibung* der 1994er Verfassung (wie sie per Referendum beschlossen werden kann), nicht aber eine prinzipiell *neue* Verfassung (über eine solche hätte laut Verfassung von 1994 per Referendum nicht entschieden werden dürfen). Sie sei somit rechtmäßig zustande gekommen. Die Regime-Opposition ihrerseits vertritt im Einklang mit der Einschätzung des damaligen Verfassungsgerichts - und den europäischen Organisationen OSZE, Europarat und EU - den Standpunkt: Das Referendum vom November 1996 war nicht nur stark manipuliert, sondern in seinem Ergebnis überhaupt illegal, da es eine inhaltlich *neue* Verfassung zur Abstimmung stellte und nicht lediglich eine Variante der geltenden.

Ein Blick in die neue Verfassung Lukaschenkos zeigt, daß es sich tatsächlich um einen qualitativen Bruch mit der Verfassung von 1994 handelt, denn die Vollmachten des Präsidenten sind jetzt nahezu unbegrenzt. Laut

---

4 Vgl. im einzelnen Astrid Sahn, Schleichender Staatsstreich in Belarus. Hintergründe und Konsequenzen des Verfassungsreferendums im November 1996, in: Osteuropa 5/1997, S. 475-487; Heinz Timmermann, Belarus - A Dictatorship in the Heart of Europe, in: Transitions (Brüssel) 1-2/1997, S. 5-28; sowie Rainer Lindner, Präsidialdiktatur in Weißrußland. Wirtschaft, Politik, Gesellschaft unter Lukaŝenko, in: Osteuropa 10-11/1997, S. 1038-1052.

neuer Verfassung beziehen sie sich u.a. auf: Festlegung von Referenden, Terminfestlegung für Parlamentswahlen, Auflösung des Parlaments, Ernennung der Hälfte der Mitglieder der Zentralen Wahlkommission einschließlich ihres Vorsitzenden, Ernennung und Ablösung des Premierministers, seiner Stellvertreter, der Minister und anderer Regierungsmitglieder, der Hälfte der Mitglieder des Verfassungsgerichts einschließlich seines Vorsitzenden, des Vorsitzenden und der Richter des Obersten Gerichts und des Obersten Wirtschaftsgerichts, des Generalstaatsanwalts, des Vorsitzenden des Komitees für Staatskontrolle, des Vorsitzenden der Nationalbank und der Mitglieder ihrer Leitung, des Oberkommandos der Streitkräfte, des Staatssekretärs des Sicherheitsrats. Darüber hinaus erläßt der Präsident Verordnungen und Dekrete mit Gesetzeskraft. Die meisten dieser Rechte waren zuvor dem Parlament zugeordnet gewesen. Mit der sogenannten "präsidialen Vertikale" schließlich schuf er sich und seiner Exekutive ein Instrument, das es ihm erlaubt, über die politische Zukunft von Funktionsträgern aller staatlichen Ebenen bis hinein in das letzte Dorf persönlich zu entscheiden. So gesehen, hat das Regime stark feudale Züge.

Auch die Verfassungswirklichkeit entspricht in keiner Weise den Mindeststandards, die an einen europäischen Staat unserer Epoche anzulegen sind: Das Lukaschenko-Regime hat die Konzentration der Macht beim Präsidenten dazu genutzt, um die ohnehin nur schwachen Ansätze von Parteien, Verbänden, unabhängigen Medien und zivilgesellschaftlicher Artikulation zurückzudrängen sowie sämtliche Lebensbereiche seiner unumschränkten Kontrolle zu unterwerfen. In präventivem Zugriff wird tatsächlicher oder potentieller Widerstand gebrochen. Indizien hierfür sind u.a. Repression und Schikanen aller Art gegen systemkritische Parteien, Gewerkschaften, NGOs und Presseorgane; Spaltung demokratischer Parteien und Organisationen; Verschärfung von Gesetzen und Dekreten - mit willkürlich auslegbaren Gummiparagraphen - zur Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit sowie zum Presserecht, nicht zuletzt, um "Ehre und Würde" der Republik und ihres Präsidenten zu schützen. Dabei bleibt unklar, welche Institutionen "Ehre und Würde" inhaltlich definieren sollen. Zugleich ist Lukaschenko bemüht, eine eigene "virtuelle Zivilgesellschaft" zu schaffen,<sup>5</sup> indem er Präsidenten-loyale Parallelgebilde fördert - z.B. durch materielle und organisatorische Privilegierung (Jugend, Studenten, "Unternehmer", sonstige Berufsgruppen). An der Restauration und Repression, die man als Strategie gezielter "Verstaatlichung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft" bezeichnen könnte, hielt der Präsident auch dann fest, als sich diverse Missionen von OSZE, EU und Europarat im Laufe des Jahres 1997 in Minsk um Vermittlung und Ausgleich bemühten.

---

5 So treffend Alexander Lukashuk, in: *Transitions* (Prag) 5/1998, S. 48-53, hier S. 52.

Noch gibt es für Parteien, Gewerkschaften, Verbände, NGOs und Presseorgane als Keimzellen einer demokratischen Alternative begrenzte Möglichkeiten zur Weiterarbeit und zur öffentlichen Artikulation; eine systematische Verfolgung Oppositioneller findet bis heute nicht statt. Insofern handelt es sich bei dem Lukaschenko-Regime bislang eher um eine von Willkür und Repression geprägte Präsidialautokratie und (noch) nicht um eine durchorganisierte Diktatur. Die innere Dynamik des Regimes, das bewußte Schüren von Angst (vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, des Studienplatzes, vor der Inhaftierung) verweisen jedoch durchaus auf eine Tendenz in Richtung Diktatur. Das Lukaschenko-Regime lebt davon, immer neue Feindbilder zu entwickeln, um damit systembedingte Widersprüche und Widerstand aus der Gesellschaft zu überspielen. Dies richtet sich nicht nur gegen innere "Feinde", sondern betrifft auch die Nachbarstaaten Weißrußlands und den Westen insgesamt. Die Entstehung einer wesensmäßig unberechenbaren Diktatur an der Ostgrenze einer erweiterten EU könnte somit die mittlerweile enge Zusammenarbeit in dieser Region gefährlich unterminieren und die Entwicklung in Richtung wachsender europäischer Interdependenzen empfindlich stören.

#### *Das Scheitern erster Vermittlungsversuche*

Mit seinem Staatsstreich und seiner anschließenden Politik der Repression hatte Lukaschenko eklatant gegen den von den europäischen Organisationen entwickelten *acquis démocratique* verstoßen, der einen Maßstab für Möglichkeiten und Grenzen partnerschaftlicher Zusammenarbeit darstellt: Achtung der Menschen- und Bürgerrechte, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung, unabhängiges Verfassungsgericht, Parteienpluralismus mit freien demokratischen Wahlen, freie und unabhängige Medien. Folgerichtig zogen OSZE und mit ihr EU und Europarat nach dem Verfassungsbruch einschneidende Konsequenzen.<sup>6</sup> Die OSZE verweigerte dem von Lukaschenko persönlich "geformten" Parlament die Anerkennung. Für sie bildet der von Lukaschenko aufgelöste 13. Oberste Sowjet das einzig rechtmäßige Parlament.<sup>7</sup> Zu den Sitzungen ihrer Parlamentarischen Versammlung und deren Ständigem Komitee lädt die OSZE eine Vertretung des legitimen Parlaments ein, das mit rund 50 Abgeordneten unter schwierigen Bedingungen seine Arbeit fortsetzt (Präsident: der Agrarier Scharezkij)

---

6 Vgl. zum folgenden Elisabeth Schroedter, Über den Stand der Beziehungen der EU zur Republik Belarus und die Chancen ihrer Entwicklung, Arbeitsdokument des Europäischen Parlaments, Brüssel 1997 (die Autorin ist Mitglied der Grünen-Fraktion im Europäischen Parlament); sowie Astrid Sahn, Belarus und Europa oder das Scheitern eines Dialogs, in: Egbert Jahn/Astrid Sahn/Manfred Sapper (Hrsg.), Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa, Mannheim 1998, S. 51-56.

7 Vgl. Resolution der Parlamentarischen Versammlung vom Juli 1997 in Warschau, abgedruckt in: Helsinki Monitor 3/1997, S. 98.

und eine Art Schattenregierung gebildet hat (Vorsitzender: der Liberale Karpenko).<sup>8</sup>

Die EU ihrerseits stornierte ihre Abmachungen mit Belarus: den im März 1995 unterzeichneten Vertrag über Partnerschaft und Kooperation, das auf dessen Handelsteile bezogene Interimsabkommen sowie das Tacis-Programm zur Förderung der Transformation. Ausgenommen wurden lediglich die humanitäre Hilfe sowie Mittel zur Förderung der Demokratisierungsprozesse - insgesamt rund fünf Mio. ECU für das Jahr 1998. Auch hier pflegt das Europäische Parlament Kontakte ausschließlich zu Vertretern des legitimen Parlaments Weißrußlands (u.a. durch häufige Einladungen nach Brüssel).

Der Europarat schließlich stellte sein Aktionsprogramm zur Unterstützung der Aufnahme-Vorbereitung Weißrußlands in den Europarat ein. Darüber hinaus suspendierte er den Status Weißrußlands als Sondergast, den das Land seit 1992 innehatte - die 1993 beantragte Vollmitgliedschaft ist damit in weite Ferne gerückt. Folgerichtig erhielt Lukaschenko keine Einladung zum Straßburger Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs vom Oktober 1997. Mit all dem hat das Lukaschenko-Regime Belarus in die Selbstisolierung getrieben und von zentralen Kommunikationskanälen nach Westen abgeschnitten.

Um aus dieser Blockadesituation herauszuführen, boten schon bald nach Ausbruch des Verfassungskonflikts OSZE, EU und Europarat - bei enger Konzertierung untereinander - an, zwischen den Konfliktparteien in Belarus zu vermitteln. Auf dem OSZE-Gipfel von Lissabon im Dezember 1996 stimmte Lukaschenko nach heftiger Kritik der meisten Teilnehmer an dem Verfassungs-Staatsstreich einem Vorschlag der EU-Troika zu, eine Erkundungsmission nach Belarus zu entsenden. Weitere Gesprächsrunden von EU-Delegationen, in denen bis in den Sommer 1997 hinein in trilateralen Verhandlungen (also unter Einschluß von Vertretern der Regime-Opposition) nach einer Lösung des Verfassungskonflikts gesucht wurde, endeten jedoch mit einem kompletten Fehlschlag: Die Exekutive weigerte sich, den Beratungen die Verfassung von 1994 zugrunde zu legen und die Ergebnisse des umstrittenen Referendums vom November 1996 in irgendeiner Form zu revidieren.<sup>9</sup>

Die EU brach daraufhin die Verhandlungen ab und beschloß Mitte September 1997 zusätzlich zu den erwähnten Restriktionen, eine ausdrückliche Empfehlung auf Nichtzulassung Weißrußlands zum Europarat auszusprechen. Bilaterale Ministerkontakte zwischen den Regierungen von EU-Ländern und Belarus sollten hinfort nur noch über die Präsidentschaft oder die Troika laufen, was tatsächlich auch in dieser Restriktion geschehen ist. Im

---

8 Vgl. Vladimir Nistjuk, Verchovnij Sovet zdut v Kopenhagene [Man erwartet den Obersten Sowjet in Kopenhagen], in: Politika 2/März 1998, S. 2. Nistjuk ist sozialdemokratischer Abgeordneter des legitimen Parlaments.

9 Vgl. Lukaschenkos Interview mit Interfax vom 31. Oktober 1997.

Zuge des "Drosdy"-Skandals schließlich zogen die EU-Mitgliedstaaten (so wie die USA) im Juni 1998 ihre Botschafter aus Minsk zurück - ein Schritt, dem sich eine Reihe weiterer europäischer Staaten anschloß. Eine der wenigen Ausnahmen bildete Polen. Die Sonderrolle Polens war nicht zuletzt von der Absicht bestimmt, als Amtierender OSZE-Vorsitz alle Kommunikationskanäle zur belarussischen Regierung offenzuhalten und dem Regime keinen Vorwand zu liefern, die Aktivitäten der OSZE-Gruppe in Minsk zu beschneiden. Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte die Eskalation schließlich Mitte Juli 1998, als der EU-Rat - mit anschließender Billigung durch das Europäische Parlament - eine Liste mit den Namen und Funktionen der 130 führenden Repräsentanten des Regimes publizierte, denen hinfort die Einreise in die EU-Mitgliedstaaten verweigert wird. An der Spitze der Liste, die sich auf das Präsidialamt, den Ministerrat sowie sämtliche Minister und Leiter der Staatskomitees bezieht, steht Präsident Lukaschenko.<sup>10</sup>

Die OSZE ihrerseits bemühte sich seit Frühjahr 1997 in parallelen, dabei aber mit den europäischen Organisationen eng abgestimmten Kontakten zu belarussischen Regierungskreisen, ein ständiges Büro in Minsk zu eröffnen, was schließlich - wie eingangs geschildert - im Januar 1998 tatsächlich geschah. Ausschlaggebend für Lukaschenkos Bereitschaft zu einem solchen Schritt war zweifellos sein erwähntes Streben, aus der schmerzhaften politischen Selbstisolierung auszubrechen und die Europäer als Investoren und wirtschaftliche Modernisierungspartner zurückzugewinnen. Hinzu kommt, daß Rußland seinen Partner in der Zweier-"Union" seit Herbst 1997 ganz offensichtlich verstärkt auf Akzeptierung der OSZE-Präsenz drängte.<sup>11</sup>

Auf der einen Seite stützt Moskau Präsident Lukaschenko und die von ihm geschaffene Verfassungslage, im Rahmen der OSZE übrigens als einziger unter den 54 Teilnehmerstaaten (z.B. durch die Ablehnung einer Verurteilung des Verfassungsbruchs auf dem Lissabonner Gipfel vom Dezember 1996 und durch Polemik gegen die Anwesenheit der Vertreter des legitimen statt des neuen Parlaments auf der Parlamentarischen Versammlung in Warschau vom Juli 1997<sup>12</sup>). Vorerst gilt Lukaschenko trotz all seiner Eskapaden in Moskau als Garant enger Beziehungen zu Rußland, zumal eine russophile, pragmatisch orientierte Alternative zum gegenwärtigen Präsidenten nicht in Sicht ist. Eine Machtübernahme durch die demokratische Opposition dagegen könnte in Belarus eine Dynamik

---

10 Vgl. die "Schlußfolgerungen" des Allgemeinen Rats der EU vom 15. September 1997, Pressemitteilung der EU, bzw. "Gemeinsamer Standpunkt" des Allgemeinen Rats der EU vom 8. Juli 1998, ebenda. Zur spezifischen Position Polens vgl. Bronislaw Geremek, PAP, 13.7.1998.

11 Zu den komplizierten Beziehungen Rußland - Belarus vgl. Olga Alexandrova/Heinz Timmermann, *Russie - Biélarussie - CEI: efforts d'intégration et tendances à la désintégration*, in: *Politique étrangère* 1/1998, S. 93-108; sowie Heinz Timmermann, Lukaschenkos Traum vom "gemeinsamen Haus der Brudervölker", in: *Frankfurter Rundschau* vom 15. April 1998.

12 Vgl. dazu Aleksandr Potemkin, *Assambleja OBSE [OSZE-Versammlung]*, in: *Sovetskaja Rossija* vom 10. Juli 1997.

auslösen - so die Befürchtungen großer Teile der russischen Eliten -, in deren Gefolge Belarus von Rußland weggeführt und in den Sog des Westens und seiner Integrationsmechanismen geraten würde.

Andererseits hat Moskau als Mentor des repressiven und reformfeindlichen Lukaschenko-Regimes jedoch einen Großteil der politischen und wirtschaftlichen Kosten der Minsker Selbstisolierung zu tragen. Eine Fortsetzung der bedingungslosen Unterstützung des unberechenbaren Lukaschenko wäre geeignet, das Rußlandbild der Europäer einzutrüben und die Prozesse europäischen Zusammenwachsens zu unterminieren. Gerade das sichtbare Interesse Rußlands an der Herausbildung eines "Großen Europa", an einem Ausbau der politischen und wirtschaftlichen Partnerschaft mit der EU und ihren Mitgliedstaaten bietet gewisse Aussichten, daß Moskau auch im Prozeß der Vermittlung zwischen den belarussischen Konfliktparteien mäßigend auf Lukaschenko einwirkt.<sup>13</sup> Wenn Jelzin auf seinem Moskauer Treffen mit Lukaschenko im Januar 1998 betonte, "daß man Belarus nicht zurückstoßen kann und daß man das Land in die Arbeit mit den europäischen Institutionen und internationalen Strukturen einbeziehen muß",<sup>14</sup> so wird er sich über den politischen Preis für eine Bereitschaft der Europäer zur Öffnung gegenüber Belarus bewußt gewesen sein und versucht haben, in diesem Sinne auf Lukaschenko einzuwirken. Den Positionen Rußlands als zentraler Einflußfaktor in Belarus kommt ganz entscheidende Bedeutung für den zukünftigen Erfolg oder Mißerfolg der OSZE-Gruppe zu.

#### *Formal korrekter Start der Gespräche*

Der Beginn der Arbeiten der OSZE-Gruppe verlief korrekt und reibungslos - nicht zuletzt dank des Engagements von Außenminister Antonowitsch. Die politische Opposition und gesellschaftliche Gruppen hatten freien Zugang zum Minsker OSZE-Büro. Bereits im März 1998 bildete die Regierung auf Bitten der OSZE-Vertretung fünf Arbeitsgruppen zu folgenden Bereichen: politische Fragen, Gesetzgebung zu Menschenrechten und Grundfreiheiten, Implementierung der Gesetze zur Sicherung der Menschenrechte, Demokratische Institutionen, Schulung in Menschenrechtsfragen.

Im April schließlich begannen die Beratungen zu bestimmten Gesetzen, wobei auch westliche Experten hinzugezogen wurden. Im einzelnen handelt es sich dabei um die Gesetzgebung zu folgenden Komplexen:

---

13 Zu diesem Komplex vgl. Heinz Timmermann, Deutschland - Europa - Rußland. Impulse für eine Partnerschaft, Aktuelle Analysen des BIOst 18/1998.

14 Siehe den Bericht von Larisa Rakovskaja, Novye iniciativy liderov Belarusi i Rossii pridajut Sojuzu dinamiku, in: Sovetskaja Belorossija vom 23. Januar 1998.

- *Wahlen.* Das neue, von der Exekutive vorbereitete Wahlgesetz soll für die Kommunalwahlen Anfang 1999 gelten, aber auch als Grundlage für spätere Parlaments- und Präsidentschaftswahlen dienen. Die OSZE-Gruppe bietet Unterstützung bei der Ausarbeitung des Gesetzes und hat den Europarat sowie das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau gebeten, gemeinsam mit der Belarussischen Helsinki-Gruppe örtliche Wahlhelfer zu schulen. Als besonders dringendes Problem gilt die Sicherung der Unabhängigkeit der Wahlkommissionen.
- *Ombudsmann.* Der Gesetzentwurf über das Institut des Ombudsmanns wurde von der OSZE-Gruppe begutachtet mit der Empfehlung, die entsprechenden Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina zu berücksichtigen. Die drei Ombudsleute der Föderation wurden dazu nach Minsk eingeladen. Zentraler Diskussionspunkt ist die Frage, ob der Ombudsmann vom Präsidenten ernannt und entlassen wird oder ob - wie die OSZE-Gruppe empfiehlt - die Art seiner Berufung seine Unabhängigkeit garantiert.
- *Strafgesetzgebung und -prozeßordnung.* Die entsprechenden Gesetzentwürfe werden von der OSZE-Gruppe unter Hinzuziehung von Experten begutachtet und mit den analogen Vorkehrungen anderer OSZE-Länder verglichen. Den spezifischen Problemen des Landes entsprechend besteht ein zentrales Ziel in der Verpflichtung von Regierung und Verwaltung auf eine Strafrechtsordnung, die dem Beschuldigten Rechtsberatung gewährt und auf physische Gewalt verzichtet.
- *Massenmedien.* In enger Zusammenarbeit mit dem Europarat unterzieht die OSZE-Gruppe die bestehenden Gesetze und Verwaltungsvorschriften über Rundfunk und Fernsehen (komplett unter Staatskontrolle) sowie über die Printmedien (90 Prozent der Auflage unter Staatskontrolle) einer kritischen Überprüfung. Ziel sind Publikationsfreiheit, proportionale Sendezeit für das breite Spektrum der politischen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen sowie Transformation der Staatssender in Anstalten des öffentlichen Rechts, d.h. in Körperschaften, an deren Verwaltung Regierung, Opposition, Verbände und gesellschaftliche Gruppen beteiligt sind.

Komplementär zur Gesetzgebungsarbeit gab es Ende April 1998 eine von der OSZE organisierte Konferenz zum Thema "Freie und faire Wahlen", an der mehr als 100 Vertreter aller politischen Richtungen teilnahmen: Repräsentanten des Regimes (u.a.: Vorsitzender des Verfassungsgerichts, Vorsitzende der Nationalen Wahlkommission), der Opposition (13. Oberster Sowjet), von politischen Parteien, NGOs, Presse, wissenschaftlichen

Instituten und diplomatischem Corps.<sup>15</sup> Die Konferenz bot eine hervorragende Gelegenheit für den Dialog zwischen den Opponenten im Verfassungskonflikt sowie für die Verbreitung der Einschätzungen internationaler Experten, zumal eine Reihe prominenter internationaler Repräsentanten nach Minsk gekommen war: der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit und Hamburger MdB Freimut Duve, der stellvertretende BDIMR-Direktor Peter Eicher, der Leiter der außenpolitischen Abteilung im Europarat, Hans de Jonges, sowie der Mitarbeiter der internationalen Abteilung der Europäischen Kommission, Thomas Scott. Darüber hinaus gab die Konferenz der OSZE-Gruppe selbst die Möglichkeit, ihre Arbeit im ganzen Land bekanntzumachen. Eine analoge weitere Konferenz ist für den September 1998 zum Thema "Pluralistische Wirtschaftsstrukturen" geplant. Vor diesem Hintergrund scheint die Begegnung Lukaschenko-Wieck vom 9. April 1998 korrekt und geschäftsmäßig verlaufen zu sein. Im Kern ging es dabei um einen ersten Positionsvergleich über die Novellierung der Gesetzgebung zu den Menschen- und Bürgerrechten, um die Chance von politischer Opposition und NGOs, in "freier und offener Debatte ohne Furcht" an den politischen Meinungsbildungsprozessen teilnehmen zu können.

### *Ein langes und zähes Ringen*

So hatte die OSZE-Gruppe unter formalen Aspekten einen gelungenen Start. Das gilt um so mehr, wenn man bedenkt, daß die Mitglieder der Vertretung über ihre Vermittlungstätigkeit hinaus die Möglichkeit zu Gesprächen mit einer Vielzahl von offiziellen und regimekritischen Institutionen, Organisationen und Einzelpersonen nutzen - in Minsk und auch in den Regionen. Dazu gehören beispielsweise Vorträge in Ministeriums-Akademien, Vorlesungen an Universitäten, Besuch von Gefängnissen, Diskussionen mit dem Unabhängigen Journalistenverband, Kontakte zu Kommunalpolitikern in der Provinz. Groß ist auch die Nachfrage nach russischsprachiger Literatur zu Demokratie, Verfassungsproblemen, Menschen- und Bürgerrechten, Rechtsstaatlichkeit. Allein die Präsenz der OSZE-Gruppe im Lande trägt somit zur Demokratieförderung und Professionalisierung bei, bestärkt die Menschen in ihrem Gefühl, von Europa nicht allein gelassen zu werden. Trotz der positiven Ansätze ist es allerdings noch zu früh für optimistische Prognosen über die Chancen eines demokratischen Wandels, der seinen herausragenden Ausdruck in demokratischen, international überwachten Wahlen finden müßte. Nach wie vor sind die Positionen von Regierung und Opposition zur Verfassungsfrage kontrovers.

---

15 Vgl. OSZE Newsletter 4/1998, S. 10, sowie ausführlich Hans-Georg Wieck, Erstes Ziel der OSZE-Arbeit in Belarus: "Freie Rede und Versammlung ohne Furcht", in: Belarus-News 2/1998, S. 12f.

Die Opposition hält an ihrer Auffassung fest, daß die Verfassung von 1994 (der zentrale Hebel ihrer Legitimität) weiterhin Gültigkeit besitzt, die Regierung ihrerseits beharrt auf der alleinigen Legitimität der Verfassung von 1996. Das ist für die Europäer insofern problematisch, als das Mandat Lukaschenkos nach der 1994er Version im Jahre 1999 ausläuft, er selbst sich aber an der 1996er Version orientiert, die Neuwahlen erst im Jahre 2001 erforderlich macht.

Aus dieser komplizierten Lage wären zwei Auswege denkbar. Der eine läge darin, die Forderung nach Wiedereinführung der Verfassung von 1994 so zu modifizieren, daß ihre Inhalte in das formelle Gewand der Verfassung von 1996 eingebracht werden. Eine andere, erfolgversprechendere Möglichkeit wäre, die komplexe Verfassungskontroverse in den Hintergrund zu rücken (ohne damit ihre Relevanz zu mindern). Statt dessen könnte man sich darauf konzentrieren, die gesetzlichen und administrativen Hemmnisse für die Entfaltung demokratischer Freiheiten zu beseitigen und Voraussetzungen für frühzeitige freie und faire Wahlen nach OSZE-Standards zu schaffen. Eine solche Lösung, die laut Oppositionsführer Karpenko von den europäischen Organisationen und auch von Rußland befürwortet wird, stieß bei Lukaschenko allerdings - zumindest vorerst - auf Ablehnung.<sup>16</sup>

Vor diesem Hintergrund steht der OSZE-Gruppe voraussichtlich ein langes und zähes Ringen bevor. Die Behörden Weißrußlands haben zwar ihre *formale* Bereitschaft demonstriert, gemischte Gremien zu bilden und einen von der OSZE vermittelten Dialog mit regimekritischen Kräften aufzunehmen. Es muß sich jedoch erst noch zeigen, ob sie tatsächlich disponiert sind, ihre im Diskussionsprozeß geäußerten verbalen Absichtsbekundungen in politisch relevante Fakten umzusetzen, d.h., den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen durch konkrete Taten zu fördern und damit auch *inhaltlich* zum demokratischen Wandel beizutragen.

Eine Reihe von Indizien mahnt vorerst eher zur Vorsicht. Hierzu gehört die unvermindert anhaltende politische Repression gegenüber regimekritischem Denken und Handeln, beispielsweise im Hinblick auf den Protest junger Menschen (längere Inhaftierung wegen antipräsidentialer Graffiti) oder auf materielle Strangulierung der wenigen Oppositionsblätter (Verbot für Staatsbetriebe zur Plazierung von Inseraten). Ein weiteres Indiz ist die Gewohnheit des Präsidenten, persönlich in den Gesetzgebungsprozeß einzugreifen und frühere Zusagen mitunter wieder zurückzunehmen. Eine Mission, die in Belarus Demokratie und Einhaltung von Menschenrechten beobachte, sei absurd und unnütz, erklärte Lukaschenko Anfang März 1998; die OSZE-Vertretung könne nur dann toleriert werden, wenn sie ihre Aktivitäten redu-

---

16 Vgl. Karpenkos Bericht in: *Nezavisimaja gazeta* vom 9. April 1998.

ziere und sich auf gelegentlichen Beistand zur Verbesserung der Gesetzgebung beschränke.<sup>17</sup>

Diese Geringschätzung korrespondiert mit dem Umstand, daß die Präsidialverwaltung im Mai 1998 überstürzt komplette Gesetzesvorlagen in solchen Bereichen einbrachte, über die Beratungen mit der OSZE-Gruppe eigentlich gerade beginnen sollten. Hierzu gehören neue Gesetze über die Kommunalwahlen und über die Zentrale Wahlkommission - Gesetze also, die Charakter und Modalitäten der von der OSZE-Gruppe anvisierten Parlamentswahlen stark präjudizieren. So ist beispielsweise vorgesehen, jegliche direkte oder indirekte Teilnahme ausländischer Wahlbeobachter zu unterbinden und die vertikale Kontrolle der Staatsmacht über den Wahlprozeß zu verstärken, beispielsweise durch Bestellung der Wahlkommissionen aller Ebenen. Die Staatsmacht scheint bereits *vor* den Beratungen mit der OSZE-Gruppe Fakten schaffen und ihre Positionen festklopfen zu wollen. Offenbar ist sie der Ansicht, daß schon ihre formale Bereitschaft zu Gesprächen die Erwartung rechtfertigt, nun müßten sich auch westliche Organisationen wie EU und Europarat bewegen und gegenüber Belarus öffnen.

### *Eine schwierige Balance*

Vorerst muß offenbleiben, ob die wachsenden Probleme Weißrußlands - die kritische Wirtschafts- und Finanzlage, die Selbstisolierung nach Westen, die abnehmende materielle Unterstützung aus Moskau - Lukaschenko zu Kurskorrekturen in Richtung OSZE-Standards und -Normen bewegen wird. Entsprechender Druck Rußlands, das hier eine Schlüsselrolle spielt, wird sich in Grenzen halten, da Lukaschenko auch weiterhin als zuverlässige Stütze der geostrategischen Interessen Moskaus gilt. Immerhin wurde die Minsker OSZE-Gruppe trotz aller Turbulenzen um den "Drosdy"-Skandal in ihren Arbeitsmöglichkeiten bisher nicht eingegrenzt, die erwähnten fünf Arbeitsgruppen setzen ihre Beratungen fort. Doch liegt es auf der Hand, daß konkrete Ergebnisse - wenn überhaupt - zumindest so lange nicht zu erwarten sind, wie sich der Präsident vom Westen ausgegrenzt und diskriminiert fühlt.

Die OSZE-Gruppe ihrerseits steht vor einem schwierigen Balanceakt: Sie muß die Basis für Verständigung mit dem Regime suchen, ohne darüber die Vertreter demokratischer Reformen zu schwächen. Sie muß in ihr Kalkül einbeziehen, daß das Regime Verhandlungen mit den europäischen Organisationen überhaupt nur als Chance begreift, ohne substantielle eigene Konzessionen "auf indirektem Wege internationale Anerkennung für den

---

17 Vgl. Reuters vom 5. März 1998.

neu geschaffenen innenpolitischen Status quo<sup>18</sup> zu erlangen und seinen Rang als respektiertes Mitglied der europäischen Völkerfamilie zurückzuerhalten. Ein Beobachter aus Rußland drückte die komplizierte Situation so aus: "Die Anwesenheit der fünf OSZE-Beobachter in Belarus ruft auf beiden Seiten unvermeidlich Kopfschmerzen hervor. Aber jede Seite hofft, aus der nicht leichten Zusammenarbeit Gewinn zu ziehen."<sup>19</sup>

Ausschlaggebend für die Reduzierung der Beziehungen zu Belarus war nicht das Bestreben der Europäer - wie das Regime suggeriert -, Minsk für das Nahverhältnis zu Moskau zu bestrafen. Entscheidend war vielmehr, daß Belarus die Praktizierung der Werte, Standards und demokratischen Prinzipien verweigert, wie sie in Europa historisch gewachsen und von der europäischen Staatengemeinschaft durch OSZE, Europarat und Europäische Union im Konsens fixiert wurden. Dieser Konsens läuft keineswegs auf Gleichmacherei von Mentalitäten, Verhaltensweisen und Institutionen hinaus, wie das Regime in antiwestlicher Polemik glauben machen will, wohl aber auf Angleichung der demokratischen Grundwerte und Grundprinzipien. Dazu gehören die Grundrechte und -freiheiten, die politische Demokratie einschließlich des Parteienpluralismus, die Gewaltenteilung, die Institutionalisierung des Rechtsstaates und die Pressefreiheit. Sie müssen konsequent durchgesetzt *und gesichert* werden.

Viele dieser Prinzipien sind übrigens in dem stornierten Partnerschaftsvertrag EU-Belarus niedergelegt - sie sind damit integraler Bestandteil des Vertrags und nicht bloße Absichtserklärungen. So ist dort beispielsweise die Rede von der "Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Freiheiten", von der überragenden Bedeutung "der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte" sowie des "Ausbaus eines Mehrparteiensystems mit freien und demokratischen Wahlen".<sup>20</sup> Interessanterweise finden sich all diese demokratischen Prinzipien und noch weitere dazu auch in der Charta Belarus-Rußland vom Mai 1997, die ebenfalls verbindlichen Vertragscharakter hat.<sup>21</sup> Angesichts der vielfachen Verletzungen dieser Selbstverpflichtungen durch die belarussische Seite würden OSZE, Europarat und EU prinzipienlos und wertevergessen handeln, hätten sie nach dem kalten Staatsstreich Lukaschenkos vom November 1996 "*business as usual*" betrieben.

Vor diesem Hintergrund sind die bisherigen Aktivitäten der Minsker OSZE-Gruppe positiv zu werten: Die Europäer haben mit ihrem Drängen auf

---

18 Astrid Sahn, Belarus und Europa, a.a.O. (Anm. 6), S. 52.

19 Sergej Karelin, Konflikt ulazen, problemy ostalis', in: Neza visimaja gazeta vom 4. März 1998.

20 Kommission der EG (Hrsg.), Vorschlag für einen Beschluß des Rates und der Kommission über den Abschluß eines Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Republik Weißrußland andererseits, Brüssel 1995, S. 3ff.

21 Die Endfassungen des "Unions"-Vertrags Rußland-Belarus und des dazugehörigen Status sind abgedruckt in: Rossijskaja gazeta vom 3. April 1997 bzw. 24. Mai 1997.

Installierung der OSZE-Repräsentanz demonstriert, daß sie für Belarus die Tür nach Europa offenhalten. Jetzt liegt es an den Behörden des Landes, die Prinzipien von Demokratie und offener pluralistischer Gesellschaft zu akzeptieren und Zug um Zug in die Praxis umzusetzen. In dem Maße, wie die OSZE-Gruppe hierbei - in Einklang mit den Einschätzungen der Opposition - substantielle Fortschritte feststellt, werden gewiß auch EU und Europarat Bereitschaft zur Revision ihrer Haltung gegenüber Belarus zeigen, das Land bei der Befreiung aus seiner Selbstisolierung nach Westen unterstützen und die vertraglich anvisierte Partnerschaft mit ihm in die Praxis umsetzen. Freilich sind die Perspektiven für eine solche Entwicklung vorerst äußerst ungewiß, zumal Worte und Taten des Präsidenten und seines Anhangs oft eklatant divergieren.

## Probleme und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen der OSZE

### *Die wesentlichsten thematischen Referenzpunkte*

Im Oktober 1997 war ich zu einem Runden Tisch über die "Beurteilung des Zustandes der OSZE" in Bonn eingeladen, um über das Thema "Das Geheimnis der Langzeitmissionen. Probleme vor Ort und mit dem Wiener Hauptquartier" zu sprechen.<sup>1</sup> Dieser etwas überzogen klingende Titel gibt vielleicht am besten die wesentlichen Punkte wieder, über welche man sich Gedanken machen muß, wenn man die Materie behandelt.

Im OSZE-Jahrbuch 1997 wurde die Tätigkeit einer Reihe von Missionen in ihrer aufgabenspezifischen Eigenart, wie sie sich aus dem jeweiligen Umfeld ergibt, beschrieben.<sup>2</sup> Hier sollen neben den Sonderaufgaben gewisser Gruppen von Missionen vor allem die dem OSZE-Außenstellensystem gemeinsamen Eigenschaften und Kriterien herausgearbeitet werden.

### *Terminologie, Geschichte, Umfang*

Wie viele Missionen gibt es? Hier muß man zuerst die Frage der Terminologie aufwerfen. Von insgesamt 18 Außenstellen führen *zehn* tatsächlich die Bezeichnung "Mission". Aus Gründen der politischen Mimikry und kompromißbedingter Konvenienz (worüber weiter unten noch zu sprechen sein wird) tragen die restlichen Vertretungen der OSZE sehr unterschiedliche Bezeichnungen, die für Uneingeweihte zum Teil recht irreführend oder nichtssagend klingen und in dem erwähnten OSZE-Dokument nachgeschlagen werden können. Sie werden in der offiziellen Terminologie der OSZE

- 
- 1 Runder Tisch in Bonn zur "Bewertung des Zustandes der OSZE", 24.-25. Oktober 1997, veranstaltet vom Kulturwissenschaftlichen Institut im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen zusammen mit dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und dem European Centre for Minority Issues (ECMI), Flensburg.
  - 2 Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997. Im übrigen wird vom OSZE-Sekretariat mehrmals im Jahr ein Dokument, "Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities", herausgegeben, in welchem man sich über den jeweils aktuellen Stand der Langzeitmissionen informieren kann. Sehr lesenswert ist auch die Zusammenfassung der Ergebnisse des oben erwähnten Runden Tisches, welche Professor Dr. Kurt P. Tudyka vom IFSH nach dessen Beendigung verfaßt hat; dieses Dokument wurde am 28. November 1997 auch an die OSZE-Delegationen in Wien verteilt.

als "andere OSZE-Aktivitäten vor Ort" und als "OSZE-Unterstützung für die Umsetzung bilateraler Abkommen" zusammengefaßt.

*Eine* Mission ist derzeit nicht aktiv (siehe unten): die "Missionen" für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina. Sie hat die Besonderheit, daß sie zwar als *eine* Verwaltungseinheit betrachtet, aber wegen der drei (ehemals) betreuten Gebiete stets im Plural angesprochen wird. Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen lettisch-russischen Kommission für pensionierte Militärangehörige ist in Personalunion auch Leiter der OSZE-Mission in Lettland; daher handelt es sich dabei nicht um eine eigene Vertretung. Damit beträgt die tatsächliche Zahl von aktiven Außenstellen derzeit 16.

Der Grund für die bereits angesprochenen Variationen in der Bezeichnung liegt zumeist darin, daß manche Empfangsstaaten den Ausdruck "Mission" als abträglich für die Reputation des eigenen Staatswesens ansehen. In einem Falle, Berg-Karabach, gibt es sogar *zwei* Einheiten (eine davon in Wien und daher nicht in die Zahl der Außenstellen aufgenommen), die sich mit dem Problemkomplex beschäftigen, aber im Haupttitel beider erscheint der Name der bewußten Region nicht. In Albanien hat der Widerstand der früheren Regierung gegen den Titel "Mission" zu dem auf deutsch etwas merkwürdig klingenden Terminus "Präsenz" geführt. Der auf englisch normal als "HOM" abgekürzte Titel des Missionsleiters (*Head of Mission*) wird hier im englischen Sprachgebrauch zu einem "HOP" (*Head of Presence*), was wiederum auf deutsch unernste Assoziationen hervorrufen könnte.

Die Auflistung der Außenstellen findet sich in den regelmäßig vom Sekretariat in den offiziellen OSZE-Sprachen, darunter auch in deutsch, herausgegebenen Informationsblättern, welche auf Anfrage von den Referenten für Presse und Information des Sekretariats zur Verfügung gestellt werden.

#### *Die geopolitische Verteilung des Außenstellennetzes*

Die institutionalisierten Aktivitäten der OSZE *vor Ort* spielen sich derzeit alle im Dunstkreis der ehemaligen Sowjetunion und in dem Gebiet zwischen Donau und Adria ab. Den letzteren Ausdruck habe ich gewählt, weil manche Hauptstädte ihr Staatsgebiet nicht unter dem Begriff "Balkan" subsumiert sehen wollen und "Südosteuropa" andererseits wieder zu weit gesteckt ist. Die obige Bezeichnung stammt nicht von mir, sondern von den Initiatoren einer Studienkonferenz über dieselbe Region, die im Dezember 1997 von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in München abgehalten wurde.

Mit anderen Worten gesagt: Die Frühwarn- und Konfliktverhütungsaktivitäten sowie das Krisenmanagement der OSZE beziehen sich nur auf den früher kommunistisch beherrschten Teil Europas. Man kann sich natürlich fragen, ob es innerhalb der "alten" Demokratien unseres Kontinents denn

gar nichts vor der Tür wegzukehren gibt, vor allem im Zusammenhang mit Minderheitenproblemen, ob es sich nun um Konflikte mit ethnischem oder mit religiös-sozialem Hintergrund handelt.

Ich möchte hier nicht eine im vorigen Jahrbuch in diese Fragen sehr profund eindringende Studie duplizieren.<sup>3</sup> Im wesentlichen stimme ich mit den Ausführungen Herrn Heintzes überein, wenn er grundsätzlich davon ausgeht, daß in Staaten mit stark verwurzelten demokratischen Traditionen hinreichende Instrumentarien vorhanden sind, um Minderheitenrechte wirksam zu schützen bzw. ein Überschwappen auf andere Staaten zu verhindern, so daß man daher dort keine OSZE-Missionen benötigt. Aber gibt es im "Westen" im Sinne der vom Kalten Krieg herausgebildeten Einteilung wirklich nur Systeme von Patentdemokraten und Menschenrechtlern? Und nicht ganz einverstanden bin ich mit der Aussage Heintzes, daß die Langzeitmissionen nur der Frühwarnung und Konfliktverhütung dienen. Krisenmanagement und Konfliktlösung gehören sehr wohl auch in das Repertoire der OSZE, wenn man nur an Berg-Karabach, Tschetschenien und Albanien denkt.

Das Thema ist zu komplex, um es mit einigen Sätzen abzuhandeln. Generell ist dazu zu sagen, daß man sich jedenfalls davor hüten sollte, den Geltungsbereich für OSZE-Operationen *prinzipiell* auf die früheren "sozialistischen Staaten" zu beschränken. Wenn die Parlamentarische Versammlung der OSZE 1995 wegen der Frage der Minderheiten eine Delegation in die Türkei entsandt hat, so ist dies als ein Hinweis zu werten, daß man, wie Heintze sagt, "nicht umhin kommt, sich mit den Problemen des Minderheitenschutzes in westlichen Staaten zu befassen. Sie sind ein Thema für die OSZE."<sup>4</sup> Dies verleitet zu der etwas provokant erscheinenden Frage: Wird vielleicht in nicht zu ferner Zukunft der Posten eines OSZE-"HOM" in einem EU- oder NATO-Staat zur Ausschreibung gelangen?

#### *Das Langzeitkonzept*

Was meint man mit Langzeitmissionen eigentlich? Wer bestimmt, wie lange sie dauern? Diese an sich einfach scheinenden Fragen sind nicht so ohne weiteres zu beantworten. Langzeitmission ist nach OSZE-Verständnis alles, was über das Wesen einer "ambulanten" Delegation, die sich für Tatsachenermittlungen, Verhandlungen etc. kurzfristig an einem Ort aufhält, hinausgeht *und* - dies ist wichtig - mit einem Mandat des Ständigen Rates ausgestattet ist.

---

<sup>3</sup> Hans-Joachim Heintze: Minderheiten in Westeuropa – (K)ein Thema für die OSZE?, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 2), S. 219-231.

<sup>4</sup> Ebenda, S. 231.

Die Mandate sind bei ihrer erstmaligen Fixierung meist auf sechs Monate begrenzt, in gewissen Fällen wird ihre Initialperiode von der Erreichung bestimmter Aufgaben, z.B. Wahlen, abhängig gemacht. Manchmal ist die Begrenzung auf sechs Monate auch in dem *Memorandum of Understanding* (eine Art von Privilegien- und Immunitätenabkommen), welches die Mission üblicherweise mit dem Gastland abschließt, enthalten, in anderen Fällen wird ein solches *Memorandum of Understanding* (MOU) auch auf die Dauer der Missionstätigkeit in dem betreffenden Staat abgeschlossen. Eine einheitliche Praxis ist hierbei nicht festzustellen, über die Verlängerung der Tätigkeit der Außenstelle entscheidet aber in jedem Fall der Ständige Rat in der Form einer Mandatsverlängerung.

Hinsichtlich der Frage, *wann* ein Mandat als erfüllt anzusehen ist und demgemäß die Mission aufzulösen bzw. zurückzuziehen wäre, gehen die Meinungen weit auseinander. Bisher hat es auch noch keine von der Leitung der Organisation wegen Erfüllung ihrer Aufgabe verfügte Beendigung der Tätigkeit einer Langzeitmission gegeben.

Wie schon vorher erwähnt, wurden die Aktivitäten der (seit September 1992) im Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina operierenden Missionen der OSZE 1993 suspendiert, weil die Regierung in Belgrad die Verlängerung des MOU verweigerte, was zu einer Zurückziehung der Missionsmitglieder führte.

#### *Volatilität oder Permanenz?*

Unter dem Schweizer Vorsitz gab es nachdrückliche Bestrebungen zur Auflösung einer Mission, nach dem Motto, man müsse rationell und operativ arbeiten, und auch der Vorsitzende einer internationalen Organisation sollte wie ein Firmenvorstand konkrete Erfolge vorweisen; zum Erfolg aber gehöre es, daß man Organisationselemente, die zu einem gewissen Zweck geschaffen wurden, nach Erreichung der Zielvorstellung im Sinne der innerbetrieblichen Produktivität wieder auflöst.

Es hat sich in der Praxis gezeigt, daß dem nicht so ist, oder besser gesagt: nicht sein kann. Warum? Dem Bestreben nach einem solchen von betriebswirtschaftlichen Kriterien ausgehenden Führungsstil stehen gegenteilige Argumente gegenüber, welche bisher den Ausschlag in Richtung einer Politik der prinzipiellen Aufrechterhaltung einmal kreierter Außenstellen gegeben haben. Es erinnert diese Haltung etwas an das Bestreben nationaler Regierungen, einmal eröffnete diplomatische Missionen tunlichst weiter in Tätigkeit zu halten. Auf nationaler Ebene fahren dann meist die Parlamente dazwischen und setzen mehr oder minder rigoros den Rotstift an. Aber wer ist bei der OSZE das entsprechende Organ? Keineswegs die Parlamentarische Versammlung der OSZE, welche weitab vom Schuß in

Kopenhagen ihr Sekretariat unterhält und über keine Budgethoheit im Sinne einer nationalen Volksvertretung verfügt.

Praktisch ist der Informelle Finanzausschuß des Ständigen Rates das Organ, welches dem Budgetausschuß einer nationalen Legislative in seiner Wirkungsweise am nächsten kommt. Und dieses Gremium hängt wiederum ganz von den Vorgaben ab, die es von den Länderdelegierten im Ständigen Rat erhält. Nun gibt es dort verschiedene Gruppen von Staaten, welche für eine grundsätzliche Aufrechterhaltung aller oder gewisser Missionen eintreten - z.B. Rußland aus sehr egoistischen Motiven, weil aus der Sicht Moskaus gewisse Missionen hauptsächlich für den Schutz der russischen Minderheiten in den ehemaligen Gliedstaaten der Sowjetunion eingerichtet worden sind und eine Auflösung derselben in dem Sinne interpretiert werden könnte, daß das Problem bereits einer endgültigen Lösung zugeführt worden sei, was mit den russischen Konzeptionen bislang nicht in Einklang steht.

Andere - vor allem größere - OSZE-Teilnehmerstaaten sehen in der Aufrechterhaltung der Missionen ein Instrument vermehrter Einflußmöglichkeiten in gewissen Regionen Europas oder Zentralasiens. Manche Staaten wollen damit gleichsam ein permanentes kollektives "Auge" auf unruhige Nachbarländer gerichtet wissen.

Kurz gesagt, es gibt eine Denkrichtung, welche eine größere Zahl von operativen Missionen als ein hervorstechendes Prestigemerkmal für die Organisation und deren Mitglieder betrachtet, welches geeignet ist, die OSZE an das Niveau anderer internationaler und regionaler Organisationen mit starker Regional- oder Globalpräsenz, so wie die Europäische Union, die NATO und die Vereinten Nationen, heranzuführen.

Andererseits hat es bis in die letzte Zeit immer wieder Fälle gegeben, in denen Staaten, welche Missionen in ihren Grenzen beherbergen, in einem periodischen Rhythmus nachdrücklich auf deren Zurückziehung gedrängt haben. Das Problem hat zwei gegensätzliche Facetten: Einerseits wird von den "Empfangsstaaten" die Existenz der Missionen als Schandfleck, ja als Hinweis auf eine krisenhafte Entwicklung betrachtet, die potentielle ausländische Investoren abschrecken könnte. Aber warum erklären solche Länder nicht einfach, einer Verlängerung der Mission nicht zuzustimmen? Bekanntlich kann man ja ohne Zustimmung des Empfangsstaates Missionen weder errichten noch deren Mandat verlängern; Missionen müssen im Regelfall von diesem überhaupt erst einmal "eingeladen" werden. Doch da gibt es beim Ständigen Rat und in bilateralen Kontakten "freundliche Hinweise", "Empfehlungen" (manchmal auch sehr nachdrückliche) in dem Sinne, daß die Aufrechterhaltung des Friedens und die regionale Kooperation eine solche Maßnahme verlangen. Es wird ein solcher Druck (dieser Ausdruck ist meiner Erfahrung nach nicht zu stark gewählt) wohl auch einmal gegen ein größeres Land ausgeübt, wobei die Frage finanzieller Unterstützung, der

Beitritt zu gewissen Organisationen und ähnliche Überlegungen eine nicht unwesentliche Rolle spielen.

Allerdings hat es sich in manchen Fällen gezeigt, daß es bei einer geduldfähigen und diskreten Überzeugungsarbeit seitens der Missionen möglich ist, den Gastländern das Vorhandensein der OSZE-Vertretung als Schutzfunktion gegenüber Begehrlichkeiten mächtiger Nachbarn plausibel zu machen und in ihnen die Überzeugung wachzurufen, die Aufrechterhaltung der Mission liege in ihrem ureigenen Interesse. Hier kommt den diplomatischen Künsten der Missionsangehörigen und vor allem denen des "HOM" eine ganz wesentliche Bedeutung zu. Darüber wird noch Näheres im Kapitel über die personellen Verhältnisse in der Mission zu sagen sein.

#### *Die Mission in Erfüllung ihres Mandats*

Das Mandat für eine OSZE-Mission wird, wie schon oben ausgeführt, in der Regel jeweils auf sechs Monate erteilt, wobei von vornherein eine längere Operationsdauer ins Kalkül gezogen wird, auch in finanzieller Hinsicht, sonst könnte man ja keine Jahresbudgets erstellen. Die Mandate sind nicht immer nach einem einheitlichen Muster strukturiert. So lauten die betreffenden Texte für Estland und Lettland trotz ungefähr gleicher Situationen sehr verschieden, auch im Auftragsumfang und in der Formulierung von Details gibt es starke Abweichungen voneinander. Das Lettland-Mandat konzentriert sich z.B. auf Staatsbürgerschaftsfragen. So wäre es bei ausschließlicher Bezugnahme auf die Mandatstexte viel einfacher, das restriktivere Lettland-Mandat als erfüllt anzusehen als die weit umfassendere Aufgabenstellung im Falle Estlands. Daß die Praxis ganz anders aussieht, wurde bereits weiter oben erläutert.

#### *Die Mission als Ausfluß eines institutionalisierten Sicherheitsparadigmas?*

Vom Standpunkt eines allgemein akzeptablen Gleichheitsprinzips schiene es opportun, daß man sich - was die Dauer von Langzeitmissionen betrifft - zu grundsätzlichen Positionen durchringen könnte: Betrachtet man sie als ein eher flexibles und vorübergehendes Instrument zur Frühwarnung und Konfliktverhütung im Sinne des englischen Ausdrucks *trouble-shooting*, oder aber wollen wir ein System, oder besser gesagt: eine Schablone, ein Paradigma von quasi-permanenten *multinationalen botschaftsähnlichen Vertretungen für die Behandlung der menschlichen Dimension und für Streitbereinigung im weitesten Sinne* schaffen, also eine Art von atlantisch-eurasischen

Inspektions- und Kontrolleinheiten, welche laufend in allen Gebieten eingesetzt werden, in denen eine operative Unterstützung für Konfliktvermeidung bzw. Konfliktlösung als eine langfristige Notwendigkeit erachtet wird? Aber ist die OSZE-Gemeinschaft in der Lage, sich zu solchem langfristigen strategischen Denken und Planen zusammenzufinden und dieses dann angesichts des vorherrschenden Konsens(oder auch Konsens-minus-eins)-Prinzips auch durchzusetzen?

#### *Die Mission und der (die) Empfangsstaat(en)*

Der Missionschef einer Langzeitmission hat in der Regel nach außen die Attribute des Leiters einer diplomatischen Mission: Diplomatenstatus, besondere Autokennzeichen, alles auf Grund der schon oben erwähnten bilateralen Vereinbarung mit dem Empfangsstaat (*Memorandum of Understanding*). Normalerweise - es sei denn, es hat sich gerade der Fall zugetragen, daß die Regierung auf ihn nicht gut zu sprechen ist - wird er auch zu Staatsakten, offiziellen Empfängen und ähnlichen Ostentationen eingeladen. Aber damit hört die Gleichstellung mit bilateralen Diplomaten manchmal schon auf. Es gibt immer wieder Versuche seitens der Repräsentanten des politischen Systems des betreffenden Landes, die Mission und ihren Leiter als einen Teil von sich selbst zu betrachten - schließlich ist man Teilnehmerstaat der OSZE, und hier steht ein Vertreter derselben: Gehört dieser also nicht zu einem Vierundfünfzigstel oder (wenn man die Bundesrepublik Jugoslawien schon dazu rechnen will) zu einem Fünfundfünfzigstel auch einem selbst? Und muß dieser Vertreter sich nicht auch den eigenen Wünschen unterordnen? Schließlich zahlt man ja auch für diese Mission mit...

Und manchmal geht die Schlußfolgerung noch weiter: Eigentlich müßte der "HOM" doch auch die Wünsche des Empfangsstaates bei seiner Berichterstattung berücksichtigen. Wenn er dies nicht von selbst tut, könnte man doch ein bißchen nachhelfen; für den Fall, daß der nächste Bericht gewisse Dinge nicht in der Art und Weise, wie es den eigenen Wünschen entspricht, beleuchtet, wäre es nicht vielleicht angezeigt, einmal laut über die Idee einer Nichtverlängerung des Mandats der Mission beim nächsten Termin nachzudenken? Solche Vorgehensweisen können sehr rasch dem Tatbestand einer politisch-diplomatischen Erpressung nahekommen. Hier liegt es beim Missionsleiter, sich zu entscheiden, was in einem solchen Fall zu tun ist. Wenn man eine solche Aktion einmal zuläßt, dann kann dies zu Beispielsfolgerungen verlocken und damit zu Einschränkungen der Unabhängigkeit der Missionstätigkeit führen.

Besonders in "jungen" Ländern mit relativ jungen Funktionären sind solche Spiele mit einer OSZE-Mission nicht unüblich. So etwas würde man sich

nie gegenüber dem Vertreter eines anderen Völkerrechtssubjektes erlauben - aber der ist auch nicht ein Stückchen eigener Angestellter. Bisweilen versuchen Funktionäre des Empfangsstaates auch deswegen, die Mission einzuschüchtern oder von oben herab zu behandeln, um die eigenen Vorgesetzten positiv zu beeindrucken, diese von ihrem "Elan" zu überzeugen und die OSZE-Vertreter als unkooperativ anzuschwärzen.

In der Überschrift habe ich beim Wort "Empfangsstaat" den Plural verwendet. Bei einer Reihe von Missionen existieren praktisch mehrere Empfangsstaaten oder solche, die sich dafür halten - ich verweise auf die baltische Region, auf die Nachfolgestaaten Jugoslawiens oder auf gewisse Gegenden des Kaukasus und Zentralasiens. Unweigerlich kommt die Mission in diesen Plätzen ins Kreuzfeuer der gegnerischen Positionen, sowohl lokal als auch bei der Debatte im Ständigen Rat und in den Couloirs der Wiener Hofburg, wo der Ständige Rat und seine Unterorgane ihre Sitzungen abhalten. Es macht sich zumeist für den Missionschef nicht bezahlt, wenn er versucht, - wie es in dem englischen Ausdruck so anschaulich heißt - "auf dem Zaun zu sitzen" und zu versuchen, beiden Seiten recht zu geben. Auch eine einseitige und kompromißlose Rolle als Minderheiten-Ombudsmann wird dem Inhalt der OSZE-Mandate und dem grundlegenden friedenserhaltenden und vermittelnden Charakter der Missionsaufgabe in der Mehrzahl der Fälle nicht gerecht werden. Ungeschicklichkeiten in diesen lokal meist als vorrangig und essentiell betrachteten Fragen können im Extremfall, wie die Erfahrung zeigt, zu Konflikten führen, bis hin zur Abberufung des Missionschefs. Man sollte als solcher - auch im Interesse der Würde und des Ansehens der Organisation - eine überschaubare konsequente Linie aufrechterhalten und diese gegen Auswüchse von beiden Seiten (und Über- oder besser: Untergriffe dieser Art kommen fast nie nur von *einer* Seite!) mit den Mitteln der klassischen Diplomatie, aber im Bedarfsfall auch mit unkonventionellen Methoden verteidigen. Letztere erscheinen vor allem dann angezeigt, wenn sich im Empfangsstaat die Spielregeln der zivilen Gesellschaft im Verkehr mit internationalen Vermittlern noch nicht so ganz durchgesetzt haben. Ein solcher Verhaltenskodex bringt dem Prestige der OSZE als Ganzes ein viel besseres Bild ein, als wenn man sich ohne grundsätzliche Standpunkte notorisch durch die Schwierigkeiten durchzuwinden versucht, um bei keinem der Protagonisten unangenehm aufzufallen.

In manchen heute unabhängigen Staaten, die früher Teilrepubliken der Sowjetunion waren, gilt es, bei der Arbeit der Mission das lokale Verständnis von dem, was man heute, vor allem im Englischen, als "*Politische Korrektheit*" bezeichnet, ins Kalkül zu ziehen. Im Westen weiß man z.B. schon von der Schule her, daß es nicht angängig sei, Stalin mit Hitler auf die gleiche Stufe der Verabscheuungswürdigkeit zu stellen, und daß die Nazigreuel grundsätzlich auf einer anderen, viel schwerwiegenderen Ebene des ge-

schichtlichen Nefas einzuordnen seien als die Untaten der Stalindiktatur. Wie Isaac Deutscher in seiner Stalinbiographie sagt, "(...) kann man Stalin nicht mit Hitler zu den Tyrannen zählen, in denen man später nur noch absolute Wertlosigkeit und Nutzlosigkeit sieht. Hitler war der Führer einer sterilen Gegenrevolution, während Stalin der Führer und zugleich Ausbeuter einer tragischen, widerspruchsvollen und schöpferischen Revolution war (...)"<sup>5</sup>

Diese Wertung wird in der oben erwähnten Region nicht überall so gesehen. Wenn man gegen die landesübliche Deutung der Politischen Korrektheit in dieser Hinsicht "verstößt", kann es diplomatische Verwicklungen geben, die u.U. bis zum unzeitgemäßen bzw. unfreiwilligen Verlassen des Postens durch den (die) "schuldigen" OSZE-Funktionär(e) führen. Es kann sich dann in der Praxis der Missionsarbeit die Frage stellen, ob man zu solchen Interpretationen geschichtlicher Phänomene mittels konkludenter Handlungen indirekt Zustimmung signalisieren soll, indem man (durchaus offizielle) Einladungen zu Gedenkfeiern akzeptiert, obwohl dabei auch Personen glorifiziert werden, welche in der Tat auf der Seite Hitlers mitgekämpft und sogar dessen Eliteeinheiten angehört haben. Und wenn einem noch mitgeteilt wird, daß auch der Vorsitzende der lokalen jüdischen Gemeinde dabei anwesend sein wird? Es bedarf eines gewissen Fingerspitzengeföhls, in solchen Situation den - nunmehr im *diplomatischen* Sinn - korrekten Weg zu finden. Und mit den bilateralen Kollegen kann man sich nicht immer absprechen, weil die OSZE in der Einladungspraxis oft anders behandelt wird als die Vertretungen anderer Staaten; man ist als OSZE einfach mehr "involviert".

#### *Die Multiplizität der auftraggebenden Organe*

Wenn man aus einem nationalen Außenministerium in die OSZE-Organisation überwechselt, so kommt man aus einer mehr oder minder homogenen Befehlsstruktur oder Hierarchie, über welche Instruktionen und Berichterstattung laufen. In der OSZE sind die hierarchischen Ebenen von etwas anderer Art und verblüffen mitunter einen Neurekrutierten, der in einem auswärtigen Dienst oder beim Militär ausgebildet worden ist. Man sieht sich hier mit einer multiplen Stufenleiter von einzelnen Befehlszentren, die über wechselnde Maße von Autonomie verfügen, konfrontiert; und diese einzelnen Zentren oder Bollwerke erheischen die Aufmerksamkeit der Mission innerhalb eines oft eher horizontal-parallel als strikt vertikal-hierarchisch operierenden Systems.

Angesichts der jährlichen Rotation auf der obersten Befehlsplattform - dem Vorsitzland und seinem Außenminister, welcher der *Amtierende*

---

<sup>5</sup> Isaac Deutscher, Stalin. Eine politische Biographie, Augsburg 1997, S. 719.

*Vorsitzende* der OSZE ist - gibt es auch für die Missionen periodische Modifikationen in den Führungsparametern, denen sie sich anzupassen haben. Die Arbeitsmethoden tendieren dazu, mit dem jeweiligen Vorsitzenden zu variieren. Einmal kommen die Anordnungen in vielen Fällen direkt aus der Vorsitzhauptstadt, und man muß sich erst langsam einen Überblick verschaffen, wie die einzelnen Funktionen im OSZE-Büro des Amtierenden Vorsitzes verteilt sind und wer für welche Fragen zuständig ist. Es ist dann auch schon einmal von Vorteil, sich irgendwie ein Organigramm dieser *ad hoc* für das Vorsitzjahr eingerichteten oder aufgestockten bürokratischen Einheit zu verschaffen, um gleich direkt an die richtige Klappe (zu deutsch: Durchwahl) zu gelangen.

Andere "Jahresregenten" gewähren ihrem Wiener OSZE-Botschafter *und* - dies ist wichtig - *Vorsitzenden des Ständigen Rates* der OSZE (nach der englischen Nomenklatur in der Folge auch als "PC" abgekürzt), größere Bewegungsfreiheit, und demgemäß wird dieser der eigentliche, für die Mission sichtbare Befehlsausgeber und Kommunikator.

Aber auch unabhängig von den präsidentialen Idiosynkrasien gibt es immer wieder Situationen, in denen der Vorsitzende des PC sofortige und direkte Berichterstattung benötigt, weil dieses Gremium gerade tagt und die Delegierten der Teilnehmerstaaten unmittelbar über die Situation in einer gewissen Region und über die vom Vorsitzenden erteilten Weisungen informiert werden wollen. Wenn in einer Krisensituation die dann meist nur mehr telefonisch zu bewerkstelligende Kooperation zwischen Mission und PC-Vorsitz nicht funktionierte, könnte dies zu schwerwiegenden Problemen auch auf politisch-strategischer Ebene führen.

Naturgemäß wirkt auch das *Sekretariat* in Wien als ein Kontroll- und Befehlsmechanismus für die Missionen: In gewissen Fällen verlangt oder erwartet der *Generalsekretär* der Organisation einen direkt an ihn gerichteten Bericht. Er braucht dies bei konkreten Anlässen, denn er ist im Konferenzsaal oft unter dem Zwang, über alle dort diskutierten Ereignisse souverän Bescheid zu wissen. Oder diese Sonderinformation soll als Grundlage für gewisse Anträge, Initiativen oder Entscheidungen dienen, die im spezifischen Anlaßfall vom Generalsekretär verlangt werden. Manchmal werden solche Direktberichte auch per Fax oder Telefon ausdrücklich angefordert. In solchen Fällen ergibt sich oft die heikle Frage: Sendet man einen solchen Bericht parallel auch an den Vorsitzenden des PC, an den Amtierenden Vorsitzenden und an andere Spitzenfunktionäre?

Hier vielleicht ein Wort zur Position des Generalsekretärs: Es hat vor nicht zu langer Zeit Versuche gegeben, dessen Stellung aufzuwerten und ihm ein größeres Maß an politischer Verantwortung zu übertragen. Ich will hier nicht auf Details eingehen, aber im wesentlichen muß man diese Bestrebungen als gescheitert ansehen, einfach, weil sich die anderen Akteure nicht die Hände binden lassen wollen. Heute ist die Lage, kurz gefaßt, so, daß der Generalsekretär nur *ad hoc* für Aufgaben mit größerer politischer Tragweite

eingesetzt wird. Das bedeutet allerdings nicht, daß er hinter den Kulissen nicht beträchtlichen Einfluß entwickeln kann, wenn er über die erforderlichen Kontakte und die dafür nötige Persönlichkeitsstruktur verfügt. Ich erwähne dieses Problem, weil es auch auf die Wirkungsweise der Missionen und deren Bewegungspotential auf dem OSZE-Operationsfeld von nicht zu unterschätzendem Einfluß ist. Wenn eine Mission aus irgendeinem Grund in Nöten ist und dringende Aktionen vom Zentrum benötigt, so kann man die relativen Durchsetzungskapazitäten oft nur durch "*trial and error*" - Ausprobieren und Inkaufnahme von Irrtümern - ausloten. Man stellt ein Ersuchen an verschiedene Kommandoeinheiten und sieht zu, von wo früher eine Reaktion "herabgelangt".

Auch das *Konfliktverhütungszentrum* - repräsentiert durch seinen Direktor und das eigentliche diplomatische Personal - sollte regelmäßig informiert werden. Es stellt sozusagen den offiziellen Transmissionsriemen für alle Entscheidungen dar, welche die OSZE bei allen potentiellen Spannungs- und Konfliktfällen, in denen sie sich engagiert, zu treffen hat.

Theoretisch bestehen Regeln, an wen Fax- oder schriftliche Berichte zu richten sind. Diese Instruktionen erfahren zuweilen zwiespältige Interpretationen oder Anwendungen - sowohl von den Befehlszentralen als auch von den verschiedenen Akteuren in den Außenstellen. Ebenso ergibt es sich, daß bei der Übergabe der Funktion des Amtierenden Vorsitzenden am Jahresende diesbezüglich Änderungen angeordnet werden; solche Dispositionen erfolgen aber auch manchmal aus dem Wiener Hauptquartier. Die Ursache liegt zumeist darin, daß die Priorität der Information in ein bestimmtes Zentrum verlagert oder zumindest deren zeitliche und inhaltliche Qualität an die gegebenen Disponibilitäten eines der anderen "Bollwerke" in der OSZE-Familie angeglichen werden soll. Denn der raschere Zugriff auf die Information vermittelt auch Macht - im Sinne der Formulierung und Durchsetzung von entsprechenden Initiativen.

In vielen Fällen wird das Bild an einem gewissen Einsatzort durch telefonische Berichte oder persönlich an einen bestimmten Funktionär gerichtete Faxe ergänzt. Diese individualisierte Methode der Berichterstattung mag bisweilen ihre Ursache in einem übermäßig entwickelten Geltungstrieb des Informanten haben. Aber die Erfahrung zeigt, daß parallele oder selektive Berichterstattung dieser Art unter den existierenden Kommandostrukturen in kritischen Situationen eine echte Notwendigkeit darstellen kann.

Die *Unterabteilung für Missionsunterstützung* des Sekretariats spielt eine sehr bedeutende, oft lebenswichtige Rolle für das Funktionieren der Mission - beim Personal, aber auch in der wichtigen Frage der Logistik und der Beschaffung. Es gibt allerdings Situationen, in denen diese Stelle dahintendiert, ihre Rolle einigermaßen überzubewerten, bzw. sich auf Gebiete vorwagt, die nicht mehr als ihre Kompetenz angesehen werden können. Hier kommt wieder eine Frage ins Spiel, die auch in anderer Weise auftritt:

Inwieweit erfüllt eine OSZE-Mission die Rolle einer traditionellen diplomatischen Vertretungsbehörde, einer Botschaft im Sinne der Wiener Konvention? Und in welchem Maße muß man daher der Mission auch das "Drum und Dran" (der englische Ausdruck "*paraphernalia*" klingt in diesem Fall viel gehaltvoller!) einer Botschaft zubilligen? Wie sehr sollte man einem Missionschef die Entfaltung einer gesellschaftlichen Tätigkeit gestatten (was sich dann auch im Ausmaß der sogenannten Repräsentationskredite niederschlägt), um bei den Gesprächspartnern eine günstige Stimmung zu schaffen - oder ist dies bei Überschreitung eines von der obengenannten Stelle als ausreichend betrachteten Minimums schon als frivoler Mißbrauch von OSZE-Geldern zu qualifizieren? Und kann dies wirklich der Chef der Unterstützungs- und Logistikabteilung beurteilen? Der Ausweg: Man wendet sich im selektiven Direktverkehr an einen diplomatisch und politisch versierten "Oberen", wo die Überzeugungsarbeit auf diesem Gebiet dann unter Umständen leichter zu bewerkstelligen ist.

#### *Die Organe außerhalb der hierarchischen Hauptlinie*

Bei der Aufzählung der Autoritäten, mit denen man als Mission zu verkehren hat, dürfen der *Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten* und das *Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)* nicht vergessen werden. Je nach Region und dem spezifischen Aufgabenbereich der Mission können diese Institutionen einen sehr bedeutenden Einfluß auf die Amtsgeschäfte vor Ort und auch auf die Zusammensetzung des Personals ausüben. Aus den Erfahrungen der Missionspraxis muß an dieser Stelle auch hinterfragt werden, ob es unter dem Gesichtspunkt von Synergismus und Produktivität sinnvoll erscheint, daß diese beiden Teilbereiche der Organisation geographisch so weitab vom Hauptsitz angesiedelt sind. Mit einer solchen mancherorts als ketzerisch empfundenen Frage tritt man auf gewisse Hühneraugen, deren Plazierung ich hier nicht erörtern will; aber objektive Kriterien verlangen einfach ein solches Infragestellen historisch gewachsener Streuungen, die natürlich von anderswo kopiert wurden, man denke nur an den Artikel 23 der VN-Satzung ("[...] angemessene geographische Verteilung [...]"). Aber muß dieses Prinzip unter allen Umständen auch dann gelten, wenn es sich um die Optimierung und Straffung eines für Frühwarnung und Konfliktvermeidung bestimmten Apparates handelt?

In diesen beiden Unterorganisationen der OSZE werden - nicht zuletzt vielleicht, weil sie räumlich so weit vom Zentrum und dessen allgemein politisch-strategischer Ausrichtung entfernt sind - unabhängige oder sehr eigenwillige Meinungen, Methoden und Stellungnahmen zu Ereignissen oder Prozessen entwickelt; diese müssen dann von der Person, die für die betref

fende Außenstelle verantwortlich ist, akzeptiert werden (oder auch nicht). Die Abwägungen und Entscheidungen, welche dem Missionschef in dieser Hinsicht abverlangt werden, können in der Regel auch schwer an ein anderes Systemglied der OSZE-Familie delegiert werden, wenn es sich um akute Situationen handelt. Man muß lernen, die alternativen Möglichkeiten, welche sich durch die Vielzahl an Kommandostrukturen anbieten, auszunutzen und mit den dadurch gegebenen Manipulationszwängen - im positiven Sinn des Wortes - den aufgetragenen Zielsetzungen näherzukommen.

Die Befehlsstrukturen können sich noch weiter spezialisieren, wenn z.B. der Missionschef, wie dies in Albanien in den ersten sechs Monaten der Fall war, als residierender Stellvertreter einem Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE unterstellt ist. Hier wurden viele dringende Entscheidungen zwischen diesen beiden Funktionären auf telefonischem Wege getroffen und die übrigen Entscheidungsträger erst nachträglich informiert.

Einfluß vor Ort auf die Gestaltung der OSZE-Arbeit nehmen häufig auch die Botschafter der *Troika*, die sich als persönliche Vertretung des vorsitzenden Dreigestirns an ihrem Dienort betrachten. Sie versuchen bisweilen, eigenständige Initiativen zu unternehmen, mit denen sie glauben, ihre Ressortchefs zu beeindrucken. Der Missionschef wird dann auch lokal als berichtspflichtiges Vollstreckungsorgan betrachtet. Mangel an laufender Information, Versäumnisse hinsichtlich ständiger Bedachtnahme auf Einladung der Troika zu allen OSZE-relevanten Ereignissen können im Einzelfall zum Anlaß für Beschwerden über den Missionschef genommen werden.

#### *Langzeitmissionen und nationale Machtpolitik*

Schließlich können auch interessierte Regierungen mehr oder minder verdeckt als richtungsweisende Organe auftreten. Ein praktisches Beispiel: Die Operation der OSZE wird von Truppenstellungen begleitet, weil die lokale Situation - richtigerweise - als so kritisch angesehen wird, daß eine solche militärische Präsenz, zu welcher der betreffende Staat seinerseits auch eingeladen hat, aus der gegebenen Sicherheitssituation heraus für den Erfolg der OSZE-Maßnahmen unabdingbar ist. Nun wird als nächster Schritt ein Hauptquartier für die OSZE-Vertretung *sur place* gesucht, und es kommt die sehr energische Einladung von seiten eines mächtigen Truppenstellers, von einer gewissen, etwas abseits der betreffenden Hauptstadt gelegenen Örtlichkeit aus die OSZE-Aktivitäten zu entfalten. Der neu ernannte Missionschef lehnt ab, weil das Gebäude für die Zwecke einer freien Kommunikation mit den einheimischen Behörden, den anderen internationalen Organisationen sowie bilateralen Vertretungsbehörden eine ungünstige Lage aufweist

und noch dazu die Straße dorthin mit unzähligen tiefen Schlaglöchern übersät ist. Die schwere Bewachung durch militärische Kontingente zweier beteiligter Länder ist schon vom visuellen Aspekt her derartig, daß kaum ein einheimischer Politiker oder Journalist diese "Festung" betreten würde. Die schlechte Zufahrt macht Fahrten mit dem Auto langwierig und riskant, so daß auch das ins Treffen geführte Schutzargument ins Leere geht. Es ist evident, der "Einlader" will den OSZE-Missionschef und seine Mitarbeiter unter freundlicher Aufsicht halten, alle Besucher kontrollieren etc. Als man sich gegen diese "Verbannung" auflehnt, tauchen plötzlich in den Außenministerien der interessierten Staaten und im OSZE-Hauptquartier in Wien *non-papers* auf, in denen der Missionschef beschuldigt wird, das Leben seiner Mitarbeiter leichtfertig aufs Spiel zu setzen. Ja, da hilft oft nur mehr die Drohung, die Arbeit einzustellen oder die bewußte Ubikation einfach nicht zu beziehen; und man lanciert höheren Orts nun selbst Gegenintrigen und hält durch. In dem bewußten Fall ergab sich wenig später die Genugtuung, daß die für den Schutz der OSZE-Mission vorgesehenen Truppenteile selbst fluchtartig den bewußten Ort räumten, weil es zu Problemen mit örtlichen Mafia-Organisationen kam, die fast Menschenleben gekostet hätten. Dies ist nur ein krasses Beispiel, aber Einmischungen dieser Art kommen in vielleicht etwas diskreterer Art immer wieder vor: Ein neu ernannter OSZE-Missionschef trifft in den Gängen des Sekretariats in Wien auf einen ihm bis dahin unbekanntem Mann, der sich mit den Worten "Ich bin Ihr Stellvertreter" vorstellt und zur Bekräftigung ein Papier schwenkt, mit welchem ihn sein Außenminister zur Mission entsendet. Auf Rückfrage bei der OSZE-Führung im Sekretariat hört man ein unsicheres: "Ja, wir haben von dem Mann schon gehört...".

#### *Wertung von Mensch und System im Langzeitmissionen-Bereich*

Diese Schilderung oft komplizierter und verwirrend erscheinender Parallelhierarchien soll nicht von vornherein als negative Kritik ausgelegt werden - eher als eine Basis für Diskussionen über Sinn und Zweck gewisser Strukturen. Man muß sich aber andererseits auch sehr nüchtern die Frage stellen: Könnte die OSZE ebenso rasch und so wirksam agieren, wenn sie eine andere Kommandostruktur hätte? Würde sie nicht ihre Flexibilität, die sie von anderen internationalen Strukturen unterscheidet, verlieren, wenn man die Hierarchie strikter formte und auf der Ebene des Missionschefs weniger Freiraum für taktisches Gestaltungspotential und findigen Ideenreichtum ließe - Eigenschaften, die in einem kritischen Stadium oft sehr dringend benötigt werden?

Jedenfalls verlangt dieses System vom Missionspersonal und vor allem vom Leiter einen hohen Grad von Anständigkeit und Verantwortungsgefühl. Das eher lockere System beinhaltet eine gewisse Verlockung zu Intrigenspielen, zum gegenseitigen Ausspielen von Vorgesetzten (und Teilnehmerstaaten!), wenn man diesen für die nationale Über- und Unterordnung gebräuchlichen Ausdruck hier überhaupt anwenden kann. Solche Taktiken werden ja besonders gern von Personen angewendet, welche damit ihren Mangel an Wendigkeit und eigenen Ideen zur Überwindung von Schwierigkeiten oder auch ein übersteigertes Karrierestreben überdecken wollen.

Das Bewußtsein, sich in einer Kollegenschaft mit gleicher Inspiration und gleichen Zielen zu bewegen, welche in Momenten der Spannung und in Krisenzeiten und vor allem in Momenten akuter Gefahr redlich und gewissenhaft zusammenstehen muß, sollte alle Akteure veranlassen, mit Korpsgeist jenseits von nationalen Eigenbröteleien oder persönlichen Eitelkeiten ihre Aufgabe im Dienst der Bewahrung des Friedens und der Menschenrechte zu erfüllen.

Andererseits funktioniert aber auch eine seelenlose und mechanische Ausführung von Befehlen in einer Mission nicht. Manchmal kommen die erforderlichen Weisungen gar nicht oder nicht rechtzeitig, und man muß nach dem gesunden Menschenverstand auf eigene Faust handeln und sich die eingeschlagene Vorgehensweise nachträglich genehmigen lassen.

#### *Die Rekrutierung des Missionspersonals und die Beziehungen innerhalb der Mission*

Die Beziehungen innerhalb der Mission sind oft sehr verschieden von der Atmosphäre in einer nationalen Vertretungsbehörde, insbesondere dann, wenn die Auswahl der Mitglieder aus einem sehr beschränkten Reservoir von Kandidaten ohne Rücksicht auf das Vorliegen angemessener beruflicher Qualifikationen erfolgen muß. Auch bei Errichtung einer Mission in akuten Krisenfällen, in denen große Eile geboten ist und die Zeit für eine entsprechende Prüfung des erforderlichen Personals nicht ausreicht, können gravierende Probleme auf dem Personalsektor auftreten.

Das System der Entsendung von Missionspersonal durch die Teilnehmerstaaten ("*secondment*") bietet zwar für die Organisation als solche finanzielle Vorteile und erleichtert auch die Personalbewirtschaftung. Das Sekretariat gerät jedoch bei der Rekrutierung qualifizierter Mitarbeiter für die Missionen durch dieses System oft in prekäre Situationen.

Doch muß man hier mit Nachdruck eine positive Anmerkung machen: Das mit der Stellenbesetzung und Rekrutierung für die Missionen betraute Referat im OSZE-Sekretariat hat es trotz sprunghaft ansteigender Arbeitsbela-

stung immer wieder verstanden, bei allen gegebenen Schwierigkeiten die mitarbeiterbezogene Infrastruktur des Außenstellennetzes sicherzustellen; und es ist den zuständigen Funktionären des Sekretariats gelungen, den in der letzten Zeit stark erhöhten Personalbedarf, insbesondere was die Missionen in Kroatien und Bosnien betrifft, trotz drohender Engpässe im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten weitestgehend zu befriedigen.

Generell ist zu sagen, daß Personen mit Erfahrungen in einer diplomatischen oder militärischen Laufbahn erfahrungsgemäß am besten für eine homogene Zusammenarbeit in einer Mission qualifiziert sind. Puristen, Theoretiker oder Propheten irgendeiner Menschheitsbeglückungstheorie tendieren dazu, Schwierigkeiten innerhalb der Mission zu erzeugen. Jedenfalls sollte man, soweit dies zeitlich und personalpolitisch angängig ist, dem Missionschef möglichst großen Spielraum bei der Auswahl seiner Mannschaft einräumen.

Spezialisten für bestimmte Sektoren bringen im Kontext einer Mission mittel- und langfristig nicht immer positive Resultate. Sie sind nützlich für inhaltlich und zeitlich begrenzte Aufgabenstellungen, aber sie werden in den zwischenmenschlichen Beziehungen erfahrungsgemäß oft schnell zu einer Belastung, wenn die Lebensumstände schwierig und die Freizeitmöglichkeiten unzureichend sind.

Ein anderer Nachteil der Rekrutierung durch Ausschreibung über die Teilnehmerstaaten liegt darin, daß damit die zeitlichen Begrenzungen von solchen Zuteilungen aus dem nationalen Bereich bisweilen unter ein tolerierbares Limit fallen; Pressesprecher einer Mission, welche alle drei bis vier Wochen ausgewechselt werden, können eben nicht sehr effizient auftreten, auch wenn sie individuell noch so qualifiziert sind. Für Posten, die vom Standpunkt der Lebensqualität aus sehr schwierig sind, sollten die Kandidaten vorher psychologischen Tests unterworfen werden.

Eine Wendung zum Guten ist sicherlich der Umstand, daß seit 1996 Seminare für Missionsmitglieder organisiert werden, die allerdings noch nicht verpflichtend sind und weiter intensiviert werden sollten, da die kurze Einschulung im Sekretariat vor Arbeitsantritt vor Ort sich oft als nicht ganz ausreichend erweist.

#### *Die anderen Organisationen vor Ort*

Darüber ist viel geschrieben worden - die Kooperation mit den Vertretungen anderer internationaler oder regionaler Organisationen am gleichen Ort bzw. in der gleichen Region. Unzweifelhaft gibt es immer wieder Überschneidungen bei der internationalen Unterstützungsarbeit. Im Fall Albanien hat es sich gezeigt, daß die OSZE-Präsenz in Tirana zumindest in der ersten Periode der Hilfeleistung von auswärts Kristallisationspunkt der internationalen Bemühungen war und ihr diese Qualität als koordinierender

Faktor auch ausdrücklich von der Staatengemeinschaft bestätigt wurde. Über den jeweiligen Inhalt des Ausdruckes "Koordination" wäre hierbei allerdings eine klärende Anmerkung zu machen: Die tatsächlichen OSZE-Funktionen in Albanien, um dieses Beispiel wieder heranzuziehen, lagen sozusagen einen Teilstrich *unter* der vollen Ausschöpfung dieses Terminus, welche auch ein gewisses Weisungsrecht in sich schließt. Es bildete sich hier eine Position heraus, die sich irgendwo zwischen Kontakthaltung ("*liaise*" in englisch), Abwicklungsstelle ("*clearing-house*") und Koordinieren im strengeren Sinne des Wortes bewegte. Trotzdem hat die OSZE in Albanien mit ihrem Hauptquartier, welches dann auch vom Europarat und von der WEU benutzt wurde, eine Schnittstelle mit hohem Symbolwert sowohl nach außen als auch gegenüber der albanischen Öffentlichkeit herausgebildet.

#### *Die Langzeitmissionen als erprobtes Instrument von Sicherheitspolitik und Friedenssicherung*

Wenn man versucht, eine umfassende Abwägung und Beurteilung der zahlreichen, im obigen oft nur kurz angeschnittenen Facetten des bisher aufgebauten Systems der Langzeitmissionen vorzunehmen, so glaube ich, daß die obige Überschrift nicht mit einem Fragezeichen versehen werden muß, sondern *grosso modo* als ein *durch die Erfahrung der letzten sechs Jahre bewiesenes Faktum* betrachtet werden kann.

Dies schließt allerdings angesichts der aufgezeigten Schwierigkeiten und Probleme ein kontinuierliches Bemühen um laufende Verbesserung und Vervollkommnung der bestehenden Standards ein. Dabei sollte auch in der projektierten *Charta für europäische Sicherheit* dem hier behandelten Instrument der *Langzeitmission* im Lichte der gesammelten Erfahrungen eine adäquate Rolle eingeräumt werden. Wie ist die Entwicklung in dieser Hinsicht einzuschätzen? Im Beschluß Nr. 5 der OSZE-Außenminister vom 19. Dezember 1997 über die Leitlinien für das Charta-Dokument wurde entschieden, die Instrumente, Werkzeuge und Mechanismen der Organisation weiterzuentwickeln, sie zu vervollkommen, allenfalls *neue* zu entwickeln und eine größere Akzeptanz des Gebrauchs dieses Instrumentariums durch die Teilnehmerstaaten zu erwirken (Punkt 5, *lit.* b, c, g). Das Übereinkommen hinsichtlich der Leitlinien wurde auch in die Zusammenfassung des Amtierenden Vorsitzenden über das Ministertreffen in Kopenhagen aufgenommen. Diese Beschlüsse berechtigen zu der Annahme, daß die Langzeitmissionen weiterhin einen wichtigen Tagesordnungspunkt bei den künftigen Beratungen der OSZE darstellen werden.



## Autonomie als Mittel der Konfliktbewältigung und des Minderheitenschutzes im Rahmen der OSZE<sup>1</sup>

Bei den Bemühungen der Staatengemeinschaft um Regelung nationaler Konflikte, wie sie insbesondere mit dem Zerfall Jugoslawiens und der Sowjetunion einhergingen, haben Autonomieprojekte von Anfang an eine erhebliche Rolle gespielt. Die OSZE hat hieran sowohl operativ als auch bei der Weiterentwicklung des Normenwerkes europäischer Sicherheit Anteil. Autonomieregelungen haben sich typischerweise für bestimmte Teilgebiete von Nachfolgestaaten Jugoslawiens und der Sowjetunion als gefragt erwiesen, in denen nationale Minderheiten regional die Mehrheit bilden; so für Teile Kroatiens, den Kosovo, Transnistrien, Südossetien, Abchasien, Berg-Karabach, die Krim und Tschetschenien.

Praktisch geht es in der Regel um Eindämmung von Sezessionsversuchen durch Gewährleistung weitgehender Selbstverwaltungsrechte. Forderungen von Minderheiten nach Selbstbestimmung sollen in einer Weise verwirklicht werden, die sich mit der territorialen Integrität des betreffenden Staates verträgt.

In den genannten Fällen geht es primär um territoriale Autonomie, um die Einführung eines Sonderstatus in einem bestimmten Gebiet. Fallweise steht dabei für Autonomie auch "*special status*", "*special status of autonomy*" oder "Selbstverwaltung".

Die Konzentration der Bemühungen der Staatengemeinschaft auf territoriale Autonomielösungen ist insofern bemerkenswert, als das Völkerrecht einen Anspruch von Minderheiten auf Gewährung von Autonomie bisher nicht kennt.<sup>2</sup> Auch in der OSZE werden Minderheitenrechte grundsätzlich als Individualrechte behandelt. Im OSZE-Bereich enthält die bisher weitestgehenden Formulierungen in Richtung auf einen Schutzanspruch von Gruppen durch Autonomiegewährung das Dokument des Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen vom 29. Juni 1990, das unter Nr. 35 die Einrichtung "lokale(r) oder autonome(r) Verwaltungen, die den spezifischen historischen und territorialen Gegebenheiten" bestimmter nationaler Minderheiten Rechnung tragen, als eine "Möglichkeit" zum Schutz von deren Identität und zu deren Förderung bezeichnet. Ähnlich wie das Kopenhagener Dokument äußert sich der Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten in Genf vom 19. Juli 1991, in dem die

---

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

2 Vgl. Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker - Herausforderung der Staatenwelt, Bonn 1997, S. 30.

Teilnehmerstaaten - unter Punkt IV, Absatz 8 - "mit Interesse zur Kenntnis" nehmen, daß einige von ihnen unter anderem durch "Lokal- u. autonome Verwaltung sowie Territorialautonomie einschließlich der Errichtung von beratenden, legislativen und exekutiven Organen" "positive Ergebnisse erzielt haben".

So unverbindlich diese Texte ihrem Inhalt nach - und nicht nur rechtlich gesehen - sind, politisch bedeutungslos sind sie keineswegs. Der Bericht des Genfer Expertentreffens kennzeichnet an anderer Stelle (Punkt II, Absatz 3) "Fragen nationaler Minderheiten" als "ein berechtigtes internationales Anliegen und daher eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des jeweiligen Staates". Mit der Aufnahme von Autonomie als mögliches Regelungsmodell in spezielle Minderheitendokumente der OSZE wird die Berufung auf den Nichteinmischungsgrundsatz zur Abwehr internationaler Anteilnahme (wie dies derzeit die Bundesrepublik Jugoslawien in der Kosovo-Frage versucht) erschwert, auch wenn diese Texte nicht als völkerrechtliche Anspruchsgrundlage auf Autonomiegewährung angesehen werden können. Die Weiterentwicklung dieser Texte wäre wünschenswert, um die Mitwirkungsmöglichkeiten der internationalen Gemeinschaft bei der Regelung von Minderheitenkonflikten weiter zu verbessern.

Bei den laufenden Bemühungen der Staatengemeinschaft um Realisierung von Autonomie ist aus naheliegenden Gründen die Konfliktregelung, weniger der Minderheitenschutz, das Leitmotiv und steht dementsprechend im Vordergrund. Die OSZE ist in den einzelnen Fällen in unterschiedlicher Weise operativ tätig. Ihr Einsatz reicht vom "facilitating" des Dialogs der Parteien über die Arbeit an Status-Entwürfen bis zur Überwachung getroffener Regelungen und eingegangener Verpflichtungen. Von Erfolgen kann bisher nur sehr begrenzt gesprochen werden, was angesichts der außerordentlich tiefgehenden Gegensätze nicht überrascht. Eine Einigung zwischen Streitparteien auf ein Autonomiestatut war bisher außer im Falle von Tatarstan, wo sich die russische Regierung und Vertreter des Gebietes ohne internationale Hilfestellung 1994 einigen konnten, noch nirgends zu verzeichnen. (Die in der ukrainischen Verfassung vom 28. Juni 1996 vorgesehene Autonome Republik Krim muß als einseitiger Lösungsansatz angesehen werden.)<sup>3</sup>

Der nachfolgende kursorische Überblick erläutert den Sachstand in den Hauptstreitfällen.

Das wohl anspruchsvollste Vorhaben, in ehemals kommunistischen multinationalen Staaten Autonomie zur Konfliktregelung einzusetzen, stellt bisher der sogenannte *Carrington-Plan* der Europäischen Gemeinschaft vom Oktober 1991 für das frühere *Jugoslawien* dar. Der Carrington-Plan sah Minder-

---

3 Vgl. Rolf Welberts, Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 119-131, hier S. 128.

heitenrechte in dreifacher Abstufung vor: grundlegende Rechte für Angehörige von Minderheiten; zusätzliche politische Mitwirkungsrechte dort, wo die Minderheit einen "bedeutsamen Teil" der Bevölkerung ausmacht, ohne regional die Mehrheit zu bilden; und schließlich einen "besonderen Autonomiestatus" für - noch zu bestimmende - Gebiete, in denen "Angehörige einer nationalen oder ethnischen Gruppe die Mehrheit bilden" (Kapitel 2, "Menschenrechte und Rechte ethnischer und nationaler Gruppen"). Der Autonomiestatus sollte u.a. eine gesetzgebende Körperschaft, eine administrative Struktur einschließlich Polizei und eine Gerichtsbarkeit beinhalten, die für Angelegenheiten der betreffenden Gebiete verantwortlich sein und die Zusammensetzung der Bevölkerung widerspiegeln sollten.

Die KSZE begrüßte ("welcomes") in einer Entscheidung des Ausschusses Hoher Beamter zur "Lage in Jugoslawien" am 22. Oktober 1991 die Einführung des Carrington-Vorschlags und hielt mit großem Interesse fest ("notes with great interest"), daß er unter anderem Richtlinien zur Implementierung von Rechten ethnischer und nationaler Gruppen enthielt.<sup>4</sup>

Nachdem einheitliche Regelungen auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien nicht durchzusetzen waren, verselbständigten sich auch die Lösungsansätze. Die Minderheitenbestimmungen des Carrington-Plans haben jedoch nach wie vor Bedeutung. Auf diese bezogen sich die Gutachten der Badinter-Kommission zur Anerkennung der Nachfolgestaaten Jugoslawiens von 1991/1992, die wiederum Grundlage der Entscheidungen wurden, mit denen die Staatengemeinschaft die Nachfolgestaaten anerkannte.

Die Autonomiebestimmungen des Carrington-Plans waren insbesondere für die serbischen Mehrheitsgebiete in Kroatien und für den Kosovo gedacht. Autonomiedefizite in Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien bleiben von Belang.

In *Kroatien* ist diesbezüglich die OSZE in besonderem Maße gefordert. Mit ihrer Langzeitmission erfüllt sie dort in Menschenrechts- und Minderheitenfragen wichtige Aufgaben. Das Mandat der OSZE-Mission (Beschluß Nr. 176 vom 26. Juni 1997) sieht vor, daß die Mission die Implementierung der kroatischen Gesetze und von Verträgen und Verpflichtungen überwacht, die von der kroatischen Regierung zur

- Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen und zum Schutz ihrer Rechte sowie
- zum Schutz aller Angehörigen nationaler Minderheiten

---

4 Fourth CSO Meeting, Prague, 22-24 October 1991, The Situation in Yugoslavia, 4-CSO/Journal no. 1, Annex 3, in: Arie Bloed (Hrsg.), The Conference on Security and Cooperation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Dordrecht/ Boston/London 1993, S. 914-916, hier S. 915.

eingegangen wurden. Anlaß zur Besorgnis gibt die Suspendierung der im Verfassungsgesetz vom 4. Dezember 1991 geschaffenen Autonomiebestimmungen für Gemeinden und Gebiete mit mehr als 50 Prozent Minderheitsbevölkerung durch Verfassungsgesetz vom 20. September 1995. Die Badinter-Kommission hatte Ende 1991 gegenüber Kroatien die volle Annahme des Carrington-Planes, insbesondere bezüglich der "*Special-status*"-Regelung, eigens angemahnt. Die volle Annahme war seinerzeit eindeutig Voraussetzung der völkerrechtlichen Anerkennung gewesen und von Präsident Tudjman dem Vorsitzenden der Kommission schriftlich zugesichert worden. Die Suspendierung der den "*special status*" betreffenden Bestimmungen des Verfassungsgesetzes vom Dezember 1991 wurde unter anderem vom Generalsekretär der Vereinten Nationen in Berichten an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mehrfach kritisiert. Die demographischen Verhältnisse in Kroatien entsprechen als Folge von Flucht und Vertreibung heute zwar nicht mehr denen von 1991. Jedoch bestehen Verpflichtungen zur Gewährleistung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen ohne Ansehen der Nationalität, deren Erfüllung mittel- bis längerfristig zu einer annähernden Wiederherstellung der Relationen führen sollte. Es kann daher erwartet werden, daß sich die OSZE-Mission für die Wiederherstellung der Regelung vom Dezember 1991 mit Nachdruck einsetzt.

Für den *Kosovo* hält die internationale Gemeinschaft angesichts eines albanischen Bevölkerungsanteils von annähernd 90 Prozent seit 1991 unverändert an einer territorialen Autonomieregelung ohne Grenzänderungen fest (wobei sich die Achtung der Unverletzlichkeit gemäß Punkt IV.7, Absatz 4 der Schlußfolgerungen des Prager Rattreffens der KSZE vom 30. und 31. Januar 1992 auch auf "innere Grenzen" im früheren Jugoslawien bezieht). Dieser Kontinuität entspricht auf seiten der Parteien eine ebensolche im negativen Sinne. Die jugoslawisch-serbische Seite hat die Gewährung territorialer Autonomie an den Kosovo abgelehnt, seitdem Serbien die unter der Verfassungsordnung von 1974 bestehende weitreichende Autonomie des Kosovo 1989 in einseitigen Schritten abgeschafft hatte. Sie vertritt die Auffassung, Serbien und die BRJ erfüllten die durch internationale Abkommen gesetzten Verpflichtungen gegenüber Minderheiten. Unter dem Druck der internationalen Gemeinschaft erklärt sich die jugoslawisch-serbische Seite neuerdings zu einem Dialog u.a. über Formen von Autonomie bereit. Ob darunter auch territoriale Autonomie verstanden werden kann, bleibt abzuwarten. Die Vertreter der Kosovo-Albaner lehnen ihrerseits die Gewährung territorialer Autonomie im Verbände Serbiens, sei es durch Wiederherstellung der früheren Verhältnisse, sei es in anderer Form, als unzureichend ab. Ihr erklärtes Ziel ist heute die Unabhängigkeit des Kosovo. Ob damit eine Regelung der Kosovo-Frage innerhalb der BRJ noch möglich ist, ist eine offene Frage.

Da die Bundesrepublik Jugoslawien internationale Vermittlung in der Kosovo-Frage bislang prinzipiell zurückgewiesen hat und sich für Gute Dienste nur sehr zögerlich und selektiv öffnet, ist die Staatengemeinschaft bisher daran gehindert, sich voll zu engagieren. Die zunächst bei der Internationalen Konferenz für Jugoslawien (ICFY), seit deren Auflösung Ende 1995 bei dem hauptsächlich mit Bosnien und Herzegowina befaßten "Hohen Repräsentanten" angesiedelte Arbeitsgruppe für Minderheitenfragen konnte ihre Kosovo-Zuständigkeit nie in vollem Umfang realisieren. Als maßgebende internationale Institution in der Kosovo-Frage hat sich jüngst die Kontaktgruppe (KG) etabliert, die aus Vertretern der USA, Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, Italiens, Rußlands und des EU-Vorsitzes besteht. Sie initiierte Wirtschaftssanktionen, um die Bundesrepublik Jugoslawien in der Kosovo-Frage zu konstruktivem Verhalten zu bewegen. Am 9. März 1998 sprach sich die KG für die Einsetzung des früheren spanischen Ministerpräsidenten Felipe González als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Bundesrepublik Jugoslawien einschließlich eines besonderen Mandats für die Behandlung der Kosovo-Probleme aus. In der Sache fordert die KG in ihren regelmäßigen Verlautbarungen für den Kosovo eine wesentlich verstärkte Autonomie, die echte Selbstverwaltung einschließen müsse.

Der Ständige Rat der OSZE befürwortete seinerseits mit Beschluß Nr. 218 vom 11. März 1998 eine erneute Mission von González als Persönlicher Vertreter des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden, die unter anderem einen Auftrag zur Behandlung der Kosovo-Probleme beinhalten sollte. Die Beauftragung González' erfolgte dementsprechend mit Schreiben des polnischen Außenministers als Amtierender Vorsitzender der OSZE am 18. März 1998. Zur Ausführung dieses Auftrages ist es bisher nicht gekommen. Die Bundesrepublik Jugoslawien fordert von der OSZE als ersten Schritt die Zulassung ihrer Mitwirkung in der OSZE, die seit Juli 1992 suspendiert ist. Als unmittelbare Gegenleistung hierfür will die BRJ allerdings lediglich eine OSZE-Mission im Kosovo zulassen, nicht dagegen die Ausführung des González-Mandates, das sich auf die BRJ als Ganzes erstreckt. Über diese Fragen finden derzeit Gespräche zwischen dem OSZE-Vorsitz und dem jugoslawischen Außenministerium statt.

Mit dem Problem des Kosovo-Status sind seit Mai dieses Jahres amerikanische Diplomaten operativ befaßt, die in Belgrad und Pristina "*proximity talks*" führen, Gespräche, die die Annäherung der beiden Seiten bezwecken. Es ist offenkundig, daß die Parteien selbst zu einer Regelung des Problems des Kosovo-Status in eigener Regie nicht oder nicht mehr in der Lage sind. Ebenso wenig erscheint "eine einzelne Organisation oder ein einzelner Staat in der Lage, einen Konflikt dieser Natur und dieses Ausmaßes in eigener

Regie zu lösen".<sup>5</sup> Welche Rolle den verschiedenen Organisationen und Staaten schließlich zufallen wird, ist noch nicht eindeutig abzusehen, doch könnte die OSZE bei einer internationalen Vermittlung mit dem früheren spanischen Ministerpräsidenten die internationale Leitfigur und mit einer Langzeitmission den Koordinierungsrahmen internationaler Aktivitäten im Kosovo stellen. Ob dies zustande kommt, hängt vom Willen der OSZE-Teilnehmerstaaten und dem der Parteien ab.

Auf dem Gebiet der *früheren Sowjetunion* halten noch in mehreren Fällen Minderheiten in der Situation regionaler Mehrheit Unabhängigkeitsforderungen aufrecht. Betroffen sind Teilgebiete von Nachfolgestaaten, die in der sowjetischen Zeit in gewisser Abstufung "Autonomie" genossen: Transnistrien, Südossetien, Abchasien, Berg-Karabach und Tschetschenien. Der frühere Status wird indes von keiner der abtrünnigen Parteien mehr als ausreichend angesehen.

Soweit internationale Unterstützung bei der Lösung der Konflikte akzeptiert wird, spielt die OSZE eine zentrale Rolle: Mit Ausnahme von Tschetschenien, wo die russische Regierung internationale Vermittlung bei der Regelung der Statusfrage derzeit ausgeschlossen hat, ist die OSZE durch Langzeitmissionen und andere Instrumente jeweils auch mit der Statusfrage befaßt.

Betreffend *Moldau/Transnistrien* legt das Mandat der OSZE-Langzeitmission vom 4. Februar 1993 eine Abmachung über einen "*special status*" für Transnistrien ausdrücklich als Ziel fest. Die Mission legte im frühen Stadium einen detaillierten Vorschlag über einen autonomen Territorialstatus für Transnistrien als Bestandteil von Moldau vor (Missionsbericht Nr. 13 vom 12. November 1993). Gleichwohl haben sich die Parteien über den Status von Transnistrien und ihre künftigen Beziehungen bisher nicht geeinigt. Auch parallele Vermittlungsversuche der Russischen Föderation führten zu keinem Erfolg. Kennzeichnend waren bisher Treffen der Streitparteien mit Rußland und der Ukraine auf höchster Ebene (zum Teil im Beisein des OSZE-Missionsleiters), bei denen die einvernehmliche Ausarbeitung eines Status für Transnistrien beschlossen wurde, ohne daß konkrete Schritte gefolgt wären (am 8. Mai 1997 im Moskauer Kreml; am 19. und 20. März 1998 in Odessa). Hier ist die Initiative der Vermittler zu einem fortentwickelten, mit beiden Seiten kontinuierlich abzustimmenden Vorschlag gefordert.<sup>6</sup>

In *Georgien* ist das Mandat der OSZE-Mission für Südossetien weniger Status-spezifisch als das Mandat der Moldau-Mission für Transnistrien. Gleichwohl hat die Mission im September 1994 einen Vorschlag zum Status Südossetiens vorgelegt, der die Gewährung territorialer Autonomie im Rahmen einer bundesstaatlichen Gesamtstruktur nahelegte und in Georgien

---

5 Außenminister Bronislaw Geremek im Ständigen Rat der OSZE am 17. Juni 1998.

6 Vgl. Welberts, a.a.O. (Anm. 3), S. 127.

ein überwiegend positives, in Südossetien ein im wesentlichen negatives Echo hatte. Wie im Falle Moldaus kam es auch hier zu parallelen Bemühungen der Russischen Föderation. Im Frühjahr 1995 entstand in russischer Regie der Entwurf einer föderalen Kompetenzverteilung in Südossetien, den die georgische Seite unterstützte, die südossetische ablehnte. Über dieses Stadium ist die Entwicklung in der südossetischen Statusfrage seither im Grunde nicht hinausgediehen. Fortgeschritten ist hingegen die praktische Zusammenarbeit in Bereichen gemeinsamer Interessen wie Verkehr und Gütertausch, so daß von zunehmender Wiederherstellung der im Krieg 1992 zerrissenen Verbindungen gesprochen werden kann. Die OSZE-Mission hatte einen solchen pragmatischen Ansatz zur indirekten Annäherung in der Statusfrage bereits im Juni 1994 vorgeschlagen, aus der Überlegung heraus, daß die Bildung von Vertrauen der Lösung der Statusfrage vorangehen müsse. Nach anfänglichen Widerständen auf südossetischer Seite, die auf der Furcht vor Vereinnahmung durch Georgien beruhten, ist auf diesem Wege einiges Positive realisiert worden. Die OSZE-Mission betätigt sich dabei auch als Initiator und Koordinator internationaler Hilfe für Südossetien als Teil Georgiens.

Auch die Lösungsversuche zum *Abchasien*-Problem, für das unter VN-Führung mit OSZE-Beteiligung seit Ende der Kampfhandlungen 1993 eine Autonomieregelung gesucht wird, blieben bisher erfolglos. Die Lage ist hier im Vergleich zu Südossetien allerdings insofern noch erschwert, als die Abchasen vor dem Krieg in ihrem eigenen Gebiet gegenüber den georgischen Bewohnern in der Minderheit waren und keine regionale Mehrheit beanspruchen konnten. Gleichwohl besteht auf georgischer Seite Bereitschaft zur Gewährung territorialer Autonomie.

Über *Berg-Karabach*, eine mehrheitlich von Armeniern bewohnte Enklave in Aserbaidschan, die seit dem Krieg 1992-1994 samt sogenannten "besetzten Gebieten" unter armenischer Kontrolle ist, laufen seit 1992 Verhandlungen im Rahmen der Minsker Gruppe der OSZE, der zehn OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter Deutschland, angehören. Diese Verhandlungen und armenisch-aserische Direktkontakte haben bisher keine greifbaren Resultate erbracht. Mit Ausnahme von Armenien haben sich auf dem OSZE-Gipfel von Lissabon 1996 alle Teilnehmerstaaten auf Prinzipien zur Lösung des Konflikts geeinigt (territoriale Integrität, Selbstverwaltung für Berg-Karabach auf der Grundlage der Selbstbestimmung innerhalb Aserbaidschans, Sicherheitsgarantien für Berg-Karabach).

Der Ko-Vorsitz der Minsker Gruppe, bestehend aus Frankreich, Rußland und den USA, hat den Konfliktparteien im Sommer 1997 einen mehrmals modifizierten Stufenplan vorgelegt. Dieser sah als ersten Schritt einen Rückzug der armenischen Truppen aus fünf der sechs besetzten Gebiete und in der zweiten Stufe die Lösung der Status-Frage vor. Während Aserbaidschan und der im Februar 1998 zurückgetretene armenische Präsident Ter-Petrosjan den Plan zumindest als Verhandlungsbasis

akzeptierten, lehnte Berg-Karabach kategorisch ab. Auch neuerdings haben offizielle Vertreter Armeniens Bereitschaft erklärt, auf den Anschluß von Berg-Karabach an Armenien zu verzichten und eine Lösung "short of independence but more than autonomy" zu akzeptieren.

Der kurze Überblick läßt erkennen, daß - bei allen Unterschieden zwischen den einzelnen Fällen - die Regelung der Konflikte ein längerwieriger Prozeß ist als man sich dies beim Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaftssysteme vorstellen mochte. Dabei sollte allerdings bedacht werden, daß auch im "Westen" Autonomieregelungen für Südtirol und neuerdings für Nordirland lange Zeit bis zur politischen Reife benötigten. In den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und der Sowjetunion kommt hinzu, daß es keine Erfahrungen mit echter, demokratischer Autonomie gibt; daß die Beziehungen zwischen Nationalitäten vielfach von tiefem Mißtrauen geprägt sind; daß die Bildung von Zivilgesellschaften, in denen sich die Bürger ihrer Rechte sicher sein können, erst in den Anfängen steht; daß es den Staaten an innerer Stabilität und Selbstsicherheit fehlt, die für die Gewährung von Autonomie erforderlich sind; und daß Modelle offener Grenzen nicht eingeübt sind und nicht ohne weiteres eingeführt werden könnten, wie dies z.B. zur Lösung der Albaner-Frage zweckmäßig, wenn nicht notwendig wäre.

Trotz dieser schwer zu überwindenden Probleme dürfte es in den genannten Fällen derzeit keine anderen Regelungsmodelle geben, die mit größerer Aussicht auf Erfolg verhandelt werden könnten als solche territorialer Autonomie und die sich dazu noch friedlich durchsetzen ließen. Weder die Unabhängigkeit, noch die Gleichschaltung der Gebiete, noch auch eine gebietsmäßig nicht bestimmte Personalautonomie erschienen verhandelbar. Deshalb bleiben Konzepte territorialer Autonomie für die Regelung der relevanten Konflikte auf absehbare Zeit aktuell.

Die Staatengemeinschaft kann bei dem Ausmaß der "inneren" Problematik Lösungen gewiß nur herbeiführen helfen, nicht oktroyieren. Der Optimierung ihres Einsatzes kommt dabei größte Bedeutung zu. Dies gilt nicht zuletzt für den Einsatz der OSZE.

Die OSZE hat sich - bzw. wurde von den Teilnehmerstaaten - zunehmend mit operativen Konfliktregelungen befaßt und hat damit in der Reihe der in den Nachfolgestaaten engagierten internationalen Einrichtungen eine zentrale Rolle übernommen. Daß die Langzeitmissionen der OSZE dabei manchem als "schwache Bohrer für dicke Bretter"<sup>7</sup> erscheinen, ist angesichts der Schwere der Probleme nicht verwunderlich, muß allerdings ernstgenommen werden. Einer Verstärkung der "Bohrer" bzw. dem Bohrerfolg könnte in dem hier behandelten Sachzusammenhang meines Erachtens folgendes dienen:

---

7 Stefan Troebst, "Dicke Bretter, schwache Bohrer". Die Langzeitmissionen der OSZE, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), Frieden machen, Frankfurt/Main 1997, S. 147ff.

- die noch stärkere Vernetzung der operativen Tätigkeit der OSZE mit den Aktivitäten anderer internationaler Organisationen und Teilnehmerstaaten entsprechend den jeweiligen Stärken und Fähigkeiten, wie dies ansatzweise in Georgien geschieht, und wie es sich für den Kosovo abzeichnet; Nutzung von OSZE-Langzeitmissionen zur Abstimmung (Koordination) internationaler Aktivitäten vor Ort (wie dies in Albanien bereits geschieht);
- eine noch stärkere politische Unterstützung der Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE durch die Teilnehmerstaaten in den Einsatzgebieten und in Foren außerhalb derer der OSZE selbst. Diese Möglichkeiten werden bisher bei weitem nicht von allen Teilnehmerstaaten ausgeschöpft;
- Zurückhaltung bei konkurrierendem nationalem Engagement von Teilnehmerstaaten mit besonderen Interessen in bestimmten Einsatzgebieten; so unverzichtbar beispielsweise eine aktive, auf Befriedung ausgerichtete russische Politik im Transkaukasus oder in Moldau ist, so wünschenswert bleiben eine eindeutige Zuordnung dieser Politik zu dem Einsatz der OSZE und die tätige Unterstützung der OSZE in diesen Gebieten außerhalb des Territoriums der Russischen Föderation;
- die volle Nutzung des vorhandenen Instrumentariums der OSZE selbst. Dazu könnte gehören, daß der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) seine Aktivitäten auf die Hinwirkung auf Autonomiegewährung an Minderheiten als Mittel zur Konfliktregelung ausdehnt. Dies ist bisher nicht generell der Fall, da sich der HKNM als Instrument der Frühwarnung und der Konfliktverhütung sieht. Darüber hinaus könnte an die Nutzung des Potentials des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs der OSZE gedacht werden. Dieser hat zwar keine formelle Zuständigkeit für Streitigkeiten innerhalb von Teilnehmerstaaten, doch dürfte es Wege geben, die Mitglieder mit gutachterlicher Tätigkeit in Nationalitätenkonflikten zu betrauen, wie sie die Badinter-Kommission 1991/1992 erbrachte;
- die Aufnahme des Autonomieprinzips in das Normenwerk der OSZE im Rahmen der derzeit aktuellen Erarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta. Autonomie von Minderheiten wäre, über die inhaltliche Unverbindlichkeit der bisherigen Behandlung in KSZE-Dokumenten hinausgehend, als Regelungsprinzip darzustellen, das als "innere" Selbstbestimmung die KSZE-Prinzipien der territorialen Integrität der Staaten und des Selbstbestimmungsrechts der Völker im Einklang miteinander verwirklicht. Eine solche "Rangerhöhung" der Autonomie würde Widerstand gegen die Einführung von Autonomiekonzepten in Zukunft erschweren und hätte mithin potentiell hohe praktische Bedeutung.  
In Minderheitenfragen weniger aufgeschlossene Staaten wären für diesen Gedanken wahrscheinlich nicht leicht zu gewinnen, und unter den

OSZE-Vertretern in Wien bestand in letzter Zeit, unter dem Druck der operativen Arbeit, geringe Neigung zu Prinzipiendebatten, zumal wenn sie als schwierig galten.

Angesichts der großen Probleme bei der Lösung der Nationalitätenkonflikte und der Sachlogik, die für Kompromißlösungen in Gestalt von (territorialer) Autonomie spricht, sollte der Versuch gleichwohl gewagt werden. Die OSZE ist operativ so stark engagiert und mit ihrem Ruf so sehr involviert, daß sie gefordert ist, einen Weg zu beschreiten, der ganz in ihrer eigenen Tradition liegt. Die Weiterentwicklung des Normenwerkes in der der OSZE gemäßen Form politischer Bindung könnte sich schließlich als gangbarer erweisen als Versuche, das Minderheitenrecht durch rechtlich bindende Abkommen im Rahmen des Europarats oder der Vereinten Nationen zu ergänzen.

## Die Zukunft der Civilian Police im Rahmen der OSZE

Seit Ende der achtziger Jahre gibt es im Rahmen des internationalen Peacekeeping einen neuen Mitspieler - die Civilian Police (CivPol). Zunächst nur im Rahmen der UNO eingesetzt, hat dieser "Neuling" nun schon Tradition in WEU-Missionen und gab vor kurzem auch bei der OSZE sein Debüt. Anfangs als vernachlässigenswerte Hilfseinheit eingestuft und im Vergleich zur übermächtigen Militärkomponente belächelt, hat es CivPol innerhalb kürzester Zeit verstanden, ein bedeutender Bestandteil von internationalen Missionen zu werden.

Civilian Police stellt derzeit über ein Drittel des uniformierten UNO-Personals, jeder fünfte aller UNO-Bediensteten ist Angehöriger der CivPol. CivPol ist damit zu einer Größe geworden, die nicht länger ignoriert werden kann.

Die Vereinten Nationen haben auch auf operativem Gebiet auf diesen Trend reagiert: Im Rahmen einer internationalen Konferenz im März 1998 wurde beschlossen, das zuständige UN Civilian Police Department sowohl personell als auch hierarchisch aufzuwerten. Im Lichte dieser Tatsachen scheint es an der Zeit, sich auch mit der zukünftigen Rolle der Civilian Police im Rahmen der OSZE zu beschäftigen.

Die OSZE hat bereits im Frühjahr 1998 ihre ersten Zivilpolizisten in Kroatien eingesetzt, allerdings nicht in der Funktion von Exekutivbeamten. Ursprünglich war offenbar beabsichtigt, ein geschlossenes und nach UNO-Muster organisiertes Polizeikontingent einzusetzen, dessen Aufgabe es eigentlich sein sollte, die lokale Polizei zu überwachen. Bisher wurden die OSZE-Polizisten jedoch nicht als uniformiertes polizeiliches Kontingent eingesetzt, sondern mit für die Polizei atypischen Aufgaben betraut, die eher Rechtsanwälten oder Diplomaten zukommen. Man kann daher nicht von einem "richtigen" Polizeieinsatz sprechen.

Die nächste und diesmal wahrscheinlich "richtige" Polizeimission der OSZE steht aber vor der Tür: Am 15. Oktober 1998 soll die OSZE die Aufgaben der United Nations Civilian Police Support Group (UNCPSG) in Ostslawonien übernehmen. Geplant ist, daß im Rahmen der OSZE 120 Exekutivbeamte - ausgestattet mit den gleichen Kompetenzen wie zuvor die der Vereinten Nationen - Dienst versehen.

Es ist also an der Zeit, sich zu fragen, warum auch die OSZE diesen "neuen" Weg einschlägt. Konkret: Was kann ein Exekutivbeamter im Einsatzgebiet leisten? Welche Ergebnisse kann man erwarten? Und welche Voraussetzungen müssen für einen CivPol-Einsatz seitens der OSZE geschaffen werden? Die künftigen Einsätze der OSZE können nicht abgekoppelt von den bisherigen Erfahrung betrachtet werden. Die UNO hat in fast zwanzig

UNCivPol-Missionen genügend Erfahrungen sammeln können, so daß direkte Schlüsse auch für die OSZE gezogen werden können. Außerdem hat die OSZE in ihren Teilnehmerstaaten genügend erprobte UN-Polizisten. Eine weitgehende Anlehnung an UNO-Erfahrungen erscheint daher zweckmäßig und logisch. Aus diesem Grund ist es unumgänglich, einen (längeren) Blick auf UNCivPol zu werfen.

Obwohl UNCivPol sich im Rahmen von Peacekeeping-Operationen bereits fest etabliert hat, sind noch immer falsche Vorstellungen mit ihrem Einsatz verbunden. So herrscht noch immer der Eindruck vor, daß UNCivPol eine bewaffnete Einheit ist, die mit den üblichen polizeilichen Mittel für Ruhe und Ordnung im Missionsgebiet sorgt, d.h. Verhaftungen vornimmt, Ermittlungen anstellt usw.

Dem steht jedoch die Tatsache gegenüber, daß es UNCivPol in den meisten Fällen durch "Memoranda of Understanding" und "Standing Operation Procedures" dezidiert verboten ist, Exekutivgewalt auszuüben. D.h., Verhaftungen, kriminalpolizeiliche Ermittlungen usw. sind UNCivPol in der Regel nicht gestattet. In der überwiegenden Anzahl der Missionen ist UNCivPol auch vollkommen unbewaffnet.

Ausnahmen von dieser Regel hat es nur in den Einsätzen in Haiti (UNMIH II) und im Irak (UNGCI) geben. In Haiti hatte die UNO die Verpflichtung übernommen, ein neues Sicherheitssystem aufzubauen. UNCivPol war daher nicht nur bewaffnet, sondern auch ermächtigt, gemäß dem geltenden haitianischen Recht Exekutivgewalt auszuüben.

Zwar hatte der Einsatz durchaus positive Ansätze, er zeigte aber auch einige der CivPol auferlegten Grenzen. Die Ausübung von Exekutivgewalt durch UNCivPol funktionierte nicht den Erwartungen entsprechend. Die Zusammenarbeit mit der lokalen Polizei gelang auf Grund von Sprachschwierigkeiten bzw. Ausbildungsmängeln nicht in vollem Umfange. Vor allem mußte man aber feststellen, daß, um das gesteckte Ziel zu erreichen, ein erheblich größerer Personalaufwand von seiten der UNCivPol erforderlich gewesen wäre und die Mission erheblich länger hätte dauern müssen.

Angesichts der Einwohnerzahl Haitis von ca. fünf Millionen hätte - zieht man europäische Vergleichszahlen heran - eine internationale Polizeitruppe in der Stärke von wahrscheinlich 10.000 Beamten eingesetzt werden müssen. Eine Zahl, die logistisch und finanziell nicht verkraftbar gewesen wäre. Außerdem ist fraglich, ob ein Staat bereit ist, auf so erhebliche Souveränitätsrechte wie die Ausübung der Justiz- und Polizeigewalt zu verzichten.

Wie die WEU-Mission in Mostar gezeigt hat, die ähnlich wie die der VN in Haiti organisiert war, sind gerade in dieser Beziehung erhebliche Schwierigkeiten zu erwarten.

Eine weitere Einsatzerfahrung der UNO mit CivPol sei hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt: das United Nations Guard Contingent in Iraq.

Dieses Kontingent sollte die Hilfstransporte für kurdische Flüchtlinge schützen. Später kam als weitere Aufgabe auch noch die Beratung von UNO-Agencies und NGOs in Sicherheitsfragen dazu. Seine Struktur orientierte sich an den Bewachungseinheiten der drei UNO-Hauptsitze, als Personal wurden UN-Guards aus New York, Genf und Wien sowie Polizisten und Soldaten aus mehreren Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen rekrutiert; die Bewaffnung bestand aus Pistolen. Die erzielten marginalen Erfolge rechtfertigten nicht die bei den Guards entstandenen Verluste (alleine Österreich, das über vier Jahre 20 Gendarmen und Polizisten stationiert hatte, hatte vier durch Waffenwirkung schwerverletzte Polizisten zu beklagen).

Im Irak wurde versucht, einen *de facto* klassischen Militäreinsatz in einer "Light-Version" durchzuführen, um eine neuerliche politische bzw. militärische Konfrontation zu vermeiden.

Die beiden vorgenannten Einsatztypen haben sich nicht sehr bewährt und waren zu stark auf einzelne Missionen zugeschnitten. Das - wenn man so sagen kann - "Rollenmodell" für alle anderen UNCivPol Einsätze wurde aber bereits viel früher in Namibia geschaffen. Überhaupt kann Namibia als "richtiger" CivPol-Einsatz angesehen werden. Das dabei verwendete Modell eines UNCivPol-Einsatzes ist bis zum heutigen Tage unverändert geblieben und wurde zum Vorbild für fast alle weiteren Einsätze. Aufgabe in Namibia war es, die Dekolonialisierung des Landes zu vollenden und demokratische Wahlen zu gewährleisten. Dazu mußte die lokale Polizei, die von Südafrika aufgebaut worden war, überwacht werden. Gleichzeitig waren aber auch die "zivilen" SWAPO-Aktivitäten zu kontrollieren. Im Falle von Menschenrechtsverletzungen oder sonstigem Fehlverhalten der lokalen Polizei hatte UNCivPol nicht direkt einzugreifen, sondern (zumindest in der Theorie) ausschließlich zu berichten. Ziel war es, die Voraussetzungen für freie und faire Wahlen zu schaffen. Im Zuge der Wahlen wurden dann auch andere Tätigkeiten, insbesondere solche der Wahlbeobachtung bzw. der Wahlüberwachung, übernommen.

Natürlich wurden die Aufgaben von UNCivPol in den folgenden Missionen adaptiert und erweitert. So stand zum Beispiel in El Salvador die Ausbildung der lokalen Polizei im Vordergrund.

Daß UNCivPol in diesem Missionstyp unbewaffnet ist, birgt natürlich handfeste Nachteile in sich: Die gewaltsame Durchsetzung von Recht und Ordnung wird unmöglich gemacht, sogar eine Selbstverteidigung von UNCivPol ist weitestgehend ausgeschlossen. Hinzugefügt werden muß aber, daß die

größte Zahl von Angriffen auf UNCivPol in Missionen beobachtet wurde, in denen das Tragen von Waffen vorgeschrieben war. Es ist außerdem fraglich, was eine leichte Polizeibewaffnung gegen einen hochgerüsteten Gegner ausrichten könnte. Anscheinend ist es richtig, daß die beste Selbstverteidigung Wehrlosigkeit ist.

Hinter der Weigerung von UNCivPol, Waffen zu tragen, steckt natürlich mehr als Selbstschutz: UN-Missionen beschränken sich - von Ausnahmen wie Bosnien-Herzegowina abgesehen - auf einen sehr kurzen Zeitraum. Nach Missionsende ist das Einsatzland wieder vollkommen auf seine eigenen Fähigkeiten und Kapazitäten angewiesen. Im Idealfall sollte eine UN-Mission daher das Entstehen einer gefestigten und funktionierenden Demokratie erreicht haben. Ein wesentlicher Bestandteil einer funktionierenden Demokratie ist aber eine nach demokratischen Grundsätzen und unter Wahrung der Menschenrechte handelnde Polizei. Um diese Voraussetzungen später erfüllen zu können, muß die lokale Polizei schon während der Anwesenheit von CivPol lernen, ihre Polizeiaufgaben selbständig und ordnungsgemäß durchzuführen. Die lokale Polizei darf daher von CivPol weder entmündigt werden noch sich darauf verlassen können, daß ihr die Arbeit von UNCivPol abgenommen wird.

So viel zu den Erfahrungen der Vereinten Nationen. Nun zur Beantwortung der eingangs gestellten Fragen.

#### *Was kann CivPol für die OSZE leisten?*

Bis vor noch kurzer Zeit wurde im Rahmen von Peacekeeping-Operationen der Bereich der nichtmilitärischen Sicherheit vollkommen vernachlässigt. Die wenigen Male, die man sich darum kümmerte, wurden heillos überlastete und überforderte Militärs damit betraut, "nach dem Rechten zu sehen".

Vorab sei gesagt, daß Zivilpolizisten weder Soldaten noch Diplomaten ersetzen können noch wollen - sie nehmen jedoch Aufgaben wahr, die diese nicht übernehmen können.

Faktum ist, daß in allen Staaten, die von Konflikten welcher Art auch immer heimgesucht werden, in der Regel auch das Sicherheitssystem zusammengebrochen ist. Eine der Hauptaufgaben der internationalen Staatengemeinschaft im Zuge von Hilfeleistungen muß es daher sein, neben den politischen, militärischen und wirtschaftlichen Institutionen auch die innere Sicherheit wiederaufzubauen. Der wesentlichste Bestandteil der inneren Sicherheit wiederum sind unzweifelhaft Polizei und Justiz.

An der lokalen Polizei eines Missionslandes entscheidet sich teilweise, ob die internationale Mission zum Erfolg oder zum Fehlschlag wird. Je nachdem inwieweit es gelingt, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern,

aber auch mit einer schlagkräftigen und demokratischen Polizei gegen Korruption und organisierte Kriminalität vorzugehen und damit die Basis für den wirtschaftlichen Neuaufbau zu legen, steigen die Erfolgsaussichten. Mit anderen Worten: Auch die überlegteste und beste Wirtschaftshilfe ist zum Scheitern verurteilt, wenn latente Unsicherheit herrscht oder die Wirtschaft von der organisierten Kriminalität dominiert wird. Dies wurde natürlich auch von internationalen Organisationen erkannt, die daher viel Zeit und Energie in den Wiederaufbau der jeweiligen Polizeisysteme investierten.

Wie aber erkennen, wo man zu investieren hat? Auf welche der lokalen Polizisten kann man sich verlassen? Und nicht zuletzt: Wie verhindert man Menschenrechtsverletzungen durch die lokale Polizei?

Bisherige Beobachter konnten diese Fragen nicht beantworten bzw. die Probleme nicht lösen. Nur professionelle Polizisten verfügen über die Fähigkeit, polizeiliche Strukturen richtig zu erkennen und zu analysieren, Schlußfolgerungen zu ziehen und Verbesserungsvorschläge zu machen. Sie erfassen auch polizeiliche Hierarchien, die nicht offensichtlich zu Tage liegen, und erkennen wichtige informelle Abläufe im Handeln der lokalen Polizei. Gerade in zerrütteten Polizeisystemen ist es wichtig, "Graue Eminenzen", die ihre Legitimation normalerweise bestehenden undemokratischen Strukturen oder Beziehungsgeflechten verdanken, auszuschalten.

Außerdem können durch die eigenen Ermittlungserfahrungen polizeiliche Handlungsabläufe in anderen Ländern nachvollzogen werden. Wichtiger noch: Alternativen zum Handeln der lokalen Polizei können unter Berufung auf die eigene Erfahrung aufgezeigt werden.

Damit ist auch schon einer der Hauptgründe für die Erfolge von CivPol angesprochen: CivPol-Angehörige und lokale Polizisten können sich auf einer professionellen Ebene treffen. Man hat eine annähernd ähnliche Ausbildung absolviert, und die überstandenen Kriminalfälle haben beide Seiten geprägt. Dadurch werden Polizisten viel eher als Partner oder sogar Vorbilder akzeptiert als Angehörige anderer Berufsgruppen.

*Welche Ergebnisse kann man von einem CivPol-Einsatz erwarten?*

Es wäre sicher falsch, unerfüllbare Hoffnungen zu wecken und zu behaupten, daß nach dem Einsatz von CivPol ein vollkommen funktionierendes Sicherheitssystem zurückgelassen wird. Die Wahrheit ist, daß man ob der gewaltigen Aufgabe froh sein kann, wenn rudimentäre Standards erreicht werden.

Viel hängt von den Voraussetzungen im Missionsland ab. In einem Land, das schon vor dem Konflikt eine halbwegs rechtsstaatliche Tradition hatte, ist der Erfolg wahrscheinlicher als in einem Land, das über keinerlei derartige Tradition verfügt.

Ein Erfolg, den CivPol auf jeden Fall garantieren kann, ist, daß die Zahl der Übergriffe der lokalen Polizei - d.h. der von ihr begangenen Menschen- oder Bürgerrechtsverletzungen - zurückgeht. Bisher ist es noch in jeder Mission gelungen, durch ständiges Beobachten und Ermitteln der lokalen Polizei so "lästig zu fallen", daß Fehlverhalten reduziert wurde.

Weniger leicht - weil an aktive Mitarbeit der lokalen Polizei gebunden - ist es, die vollständige Erfüllung der polizeilichen Aufgaben zu erreichen, d.h., zu erreichen, daß die lokale Polizei nicht nur genehmen Leuten Unterstützung zukommen läßt, sondern alle Personen unabhängig von ihrer ethnischen Abstammung bzw. ihrer politischen oder religiösen Gesinnung gleich behandelt. Hier können ebenfalls Erfolge erzielt werden, wenn dies auch nicht so leicht ist. Zu einfach ist es für die lokale Polizei, Anzeigen zwar aufzunehmen, aber Ermittlungen im Sande verlaufen zu lassen oder bürokratischen Unwillen zu zeigen.

Umfassender Erfolg wird von CivPol erzielt, wenn es gelingt, unzuverlässige, unter Umständen durch Verbrechen belastete Polizisten aus der lokalen Polizei vollständig zu eliminieren und durch neues, demokratisch und rechtsstaatlich geschultes Personal zu ersetzen. In einem solchen Fall kann man davon ausgehen, daß die lokale Polizei fast mit Sicherheit auch nach Abzug von CivPol so wie vorgesehen weiter funktionieren wird. Ein Idealfall, der aber nur selten eintritt. Gerade in letzter Zeit wird daher vermehrt auf Schulung und Ausbildung durch CivPol Wert gelegt.

*Welche Voraussetzungen müssen für einen CivPol-Einsatz vorhanden sein?*

*Man sollte nie vergessen, daß CivPol nur unter bestimmten Voraussetzungen erfolgreich arbeiten kann. Fehlen diese, ist ihr Scheitern vorprogrammiert.*

Essentiell ist zunächst, daß alle beteiligten Konfliktparteien dem Einsatz von CivPol zustimmen. CivPol kann ihre Arbeit nicht mit Gewalt durchsetzen - *Memoranda of Understanding, die Bestand haben und in denen auch die Rolle von CivPol festgelegt und die Aufgaben klar definiert werden*, sind daher unabdingbar. Keinesfalls kann CivPol in einem Kriegs- oder Krisengebiet Frieden schaffen. Hierzu - und für die manchmal erforderliche militärische Unterstützung - ist der Einsatz von Truppen vorzusehen. Gleichzeitig ist festzulegen, wie und unter welchen Bedingungen die Zusammenarbeit zwischen Militär- und Zivilkomponente erfolgt.

Eine nicht minder wichtige Voraussetzung ist der Aufbau der notwendigen Organisationsstrukturen vor Beginn einer Zivilpolizeimission. Dazu gehört einerseits eine eigenständige logistische Komponente, andererseits eine Stelle, die Strategien und Taktik des Polizeieinsatzes festlegt. Man darf sich dabei nicht auf vorhandene Strukturen verlassen, sondern muß - auch wenn

dies aufwendiger ist - neue Strukturen schaffen. Vor allem müssen diese neuen Strukturen in die Hände von professionellen Polizeibeamten gelegt werden. Polizeiarbeit ist etwas vollkommen Eigenständiges und bedarf daher entsprechender Erfahrung. Sie kann deshalb nicht von berufsfremden Personen geleistet werden.

Noch vor dem Aufbau der entsprechenden Strukturen müssen die Standards für die künftigen OSZE-Polizisten festgelegt werden. Dabei sollten keine Kompromisse eingegangen werden: Professionelle Exekutivbeamte haben über gute Ausbildung, genügend polizeiliche Erfahrung und die erforderlichen Sprachkenntnisse zu verfügen. Sobald Ausnahmen von diesen Standards zugelassen werden - möglicherweise um Teilnehmerstaaten nicht zu vergrämen - kommt es zu Unmut unter sämtlichen eingesetzten Beamten, und die Effektivität der Mission sinkt erheblich.

Sind diese Voraussetzungen geschaffen, steht einem erfolgreichen Polizeieinsatz nichts mehr im Wege. Erfolgsgarantien gibt es natürlich keine - zuviel hängt dafür von unwägbaren politischen Konstellationen ab.

Wie schon gesagt: Der erste "richtige" OSZE-CivPol-Einsatz steht unmittelbar bevor. Weitere Einsätze werden mit Sicherheit folgen. Obwohl damit im Rahmen der OSZE Neuland betreten wird, muß kein teures Lehrgeld bezahlt werden. Die Erfahrungen der UNO sollten ausreichen, um frühere Fehler nicht zu wiederholen.



## Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung



## Das dritte OSZE-Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension in Warschau 1997

### *Die Entstehung der "menschlichen Dimension" der OSZE und die Entwicklung der "Mechanismen zur menschlichen Dimension"*

Die "menschliche Dimension" der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist als "die in der Schlußakte und in anderen KSZE-Dokumenten eingegangenen Verpflichtungen betreffend die Achtung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten, die menschlichen Kontakte und andere Fragen von gleichfalls humanitärer Art"<sup>1</sup> definiert und entspricht dem "dritten Korb" der Schlußakte von Helsinki (1975).<sup>2</sup> Dieses Konzept wurde erst auf dem Wiener Folgetreffen (1986-1989) zur offiziellen Politik, als es von westlichen Delegationen in ihren Vorschlag für einen Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung von KSZE-Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte und menschlichen Kontakte aufgenommen wurde. Das Ergebnis war die Schaffung eines "Mechanismus der menschlichen Dimension" und einer "Konferenz über die Menschliche Dimension". Probleme, die sich durch den Mechanismus nicht lösen ließen, konnten der Konferenz über die Menschliche Dimension vorgelegt werden. Das Wiener Schlußdokument legte fest, daß die Konferenz über die Menschliche Dimension "vor dem nächsten KSZE-Folgetreffen drei Treffen" abhalten werde, was den osteuropäischen Ländern entgegenkam, die sich nicht über das Folgetreffen hinaus binden wollten.<sup>3</sup> Dementsprechend fanden drei Konferenzen - in Paris (1989), Kopenhagen (1990) und Moskau (1991) - statt. Dabei wurde das Kopenhagener Dokument, das im Juni 1990 in jenem optimistischen Klima angenommen wurde, das die Umbrüche in Mittel- und Osteuropa begleitete, zu einer Referenzgrundlage auf dem Gebiet der Menschenrechte und insbesondere

---

1 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens (Wiener Schlußdokument), 15. Januar 1989, Kapitel "menschliche Dimension der KSZE", in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausgabe, Kap. B.3, S. 46.

2 Auf den Konferenzen über die Menschliche Dimension in Kopenhagen und Moskau wurde die menschliche Dimension um Demokratie, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit erweitert. Vgl. Rob Zaagman, Institutional Aspects of the CSCE Human Dimension after Helsinki-II, in: Arie Bloed (Hrsg.), The Challenges of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath, Dordrecht/Boston/London 1994, S. 231.

3 Vgl. Rachel Brett, The Human Dimension Mechanism of the CSCE and the CSCE Response to Minorities, in: Michael R. Lucas (Hrsg.), The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation, Baden-Baden 1993, S. 146.

im Hinblick auf die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten.<sup>4</sup> Der im Januar 1989 angenommene "Wiener Mechanismus" sah ein vierstufiges Verfahren eines obligatorischen zwischenstaatlichen Dialogs über Fragen der menschlichen Dimension vor. Die im Moskauer Schlußdokument (Oktober 1991) enthaltenen Bestimmungen ermöglichten die Einsetzung von Missionen unabhängiger Experten oder Berichterstatter, in einigen Fällen sogar ohne vorherige Konsultation mit dem betroffenen OSZE-Staat (im Fall von "Dringlichkeitsmissionen") und bauten damit den Wiener Mechanismus weiter aus.<sup>5</sup> Der "Moskauer Mechanismus" stellte einen wesentlichen Fortschritt dar, da er zum ersten Mal Überwachung, Informationsbeschaffung und Vermittlung durch Dritte ermöglichte. Der Ausschuß Hoher Beamter (AHB) ist jedoch das einzige Gremium, das nach Prüfung des bis dahin vertraulichen Missionsberichts befugt ist, Entscheidungen zu treffen. Seit den Ereignissen von 1989 sind die Mechanismen der menschlichen Dimension nicht oft eingesetzt worden, um für die Vollendung der demokratischen Transformation im Osten Zeit zu gewinnen.<sup>6</sup> Darüber hinaus werden diese Mechanismen selten gegenüber westlichen Ländern genutzt.

Der Pariser Gipfel (November 1990) stärkte den institutionellen Rahmen der menschlichen Dimension, indem er zusätzlich zu einem Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Wien und einem Sekretariat in Prag ein Büro für Freie Wahlen in Warschau einrichtete.<sup>7</sup> Auf dem Prager Treffen des KSZE-Ministerrats (30.-31. Januar 1992) wurde das "Konsens-minus-eins"-Prinzip eingeführt, um es dem Ministerrat oder dem AHB zu ermöglichen, "in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen"<sup>8</sup> Maßnahmen gegen den Willen eines Teilnehmerstaates zu ergreifen. Das Prager Dokument versuchte auch, die Beziehungen zwischen der menschlichen Dimension und den in Paris geschaffenen Institutionen zu definieren, und erweiterte das Mandat des Büros für Freie Wahlen wesentlich. Auf Initiative der Vereinigten Staaten, die über die Schwierigkeiten der mittel- und osteuropäischen Staaten beim Aufbau demokratischer Institutionen besorgt waren, wurde das Büro für Freie Wahlen in Büro für Demokratische

---

4 Zur Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension vgl. Arie Bloed, *Successful Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 3/1990, S. 235-325.

5 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, 3. Oktober 1991, Kap. I, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.4, S. 3-8.1.

6 Vgl. Zaagman, a.a.O. (Anm. 2), S. 237.

7 Vgl. Charta von Paris für ein neues Europa, Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, 21. November 1990, Kap. "Neue Strukturen und Institutionen des KSZE-Prozesses", in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.2, S. 15-17, sowie: Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa, 21. November 1990, in: ebenda, Kap. A.3, S. 1-9.

8 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, 30. Januar 1992, Kap. IV, Abschnitt 16, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.5, S. 4.

Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) umbenannt.<sup>9</sup> Das BDIMR wurde so zur "Clearingstelle" der menschlichen Dimension, allerdings ohne Beratungskompetenz und unter Aufsicht des AHB, der für die Auswahl der Tagesordnungspunkte von Treffen und Seminaren der menschlichen Dimension allein verantwortlich war, damit das BDIMR nicht zu unabhängig wurde.<sup>10</sup>

Auf dem vierten Folgetreffen in Helsinki (24. März - 9. Juli 1992), auch als Helsinki-II bekannt, wurde das Grundprinzip der menschlichen Dimension definiert. Kapitel VI ("Die menschliche Dimension") der Beschlüsse von Helsinki stellte fest, daß der Austausch von Informationen und Ideen über die menschliche Dimension zur Frühwarnung und Konfliktverhütung in OSZE-Staaten beitragen kann, mit anderen Worten: Die Achtung der Menschenrechte hängt eng mit Frieden und Sicherheit zusammen.<sup>11</sup> Auf dem Helsinki-II-Treffen wurde die Konferenz über Fragen der menschlichen Dimension durch ein Implementierungstreffen über die menschliche Dimension ersetzt, das zwei Aufgaben wahrnimmt: erstens "einen vertieften Meinungsaustausch über die Durchführung der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension einschließlich der Erörterung der Informationen, die gemäß Punkt 4 des Mechanismus der menschlichen Dimension bereitgestellt werden, und über die in den Berichten von KSZE-Missionen behandelten Aspekte der menschlichen Dimension, sowie die Erwägung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Implementierung"; und zweitens die "Bewertung der Verfahren zur Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen".<sup>12</sup> Die Implementierungstreffen werden vom BDIMR in Warschau auf Expertenebene in jedem Jahr organisiert, in dem keine Überprüfungskonferenz (Nachfolger der Folgetreffen) stattfindet. Der Zweck der Überprüfungskonferenzen besteht darin, den gesamten Bereich der Prinzipien, Normen, Mechanismen und Strukturen der OSZE einschließlich derer der menschlichen Dimension zu bewerten. Beide Treffen unterliegen der allgemeinen Anleitung durch den AHB. Im Gegensatz zu Überprüfungskonferenzen haben Implementierungstreffen nicht die Befugnis, ein *verhandeltes* Dokument anzunehmen. Dies hat andererseits den Vorteil, daß keine Zeit mit langen Verhandlungen über ein Abschlußdokument verloren wird. Schließlich einigte man sich darauf, daß "(d)as Implementierungstreffen (...) die Aufmerksamkeit des Ausschusses Hoher Beamter auf Maßnahmen zur Verbesserung der Durchführung lenken (kann), die es als notwendig erachtet".<sup>13</sup> Am Ende des Treffens fassen die

---

9 Vgl. Zaagman, a.a.O. (Anm. 2), S. 244.

10 Für einen Überblick über die menschliche Dimension vor Helsinki-II vgl. Alexis Heraclides, *Security and Cooperation in Europe: The Human Dimension, 1972-1992*, London 1992.

11 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, 10. Juli 1992, Kap. VI, Abschnitt 2, in: Fastenrath (Hrsg.) a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.6, S. 39.

12 Ebenda, Abschnitte 9, 9a und 9b, S. 42.

13 Ebenda, Abschnitt 10, S. 42.

Berichterstatter die Diskussionen zusammen und geben eine Reihe informeller Empfehlungen ab. Andere institutionelle Innovationen des Helsinki-II-Treffens, die sich auf die menschliche Dimension beziehen, bestanden u.a. in der Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM)<sup>14</sup> und der Stärkung der Rolle des BDIMR.<sup>15</sup> Obwohl der HKNM nicht Teil der menschlichen Dimension ist, sind seine Aktivitäten eng mit ihr verbunden. Darüber hinaus informiert der HKNM auf Ersuchen des AHB das Treffen über seine Aktivitäten, wobei er die Vertraulichkeit seines Mandats berücksichtigt.<sup>16</sup>

#### *Das Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension von 1997*

Das dritte Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension fand unter dänischem Vorsitz vom 12. bis 28. November 1997 in Warschau statt.<sup>17</sup> Es brachte über 500 Delegierte aus OSZE-Teilnehmerstaaten, zwei Partnerländern (Japan und Ägypten), von verschiedenen internationalen Organisationen und zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) zusammen. Nach einem Eröffnungsplenum wurde das Treffen in zwei "Subsidiary Working Bodies" (SWB) aufgeteilt: SWB1 - Überprüfung der Implementierung in den Teilnehmerstaaten und Erörterung von Mitteln und Wegen zur Verbesserung der Implementierung, und SWB2 - Überprüfung der menschlichen Dimension der OSZE unter besonderer Beachtung der Überwachung und Verbesserung der Einhaltung von Verpflichtungen und der Nutzung bestehender Mechanismen und Verfahren. Für jedes Arbeitsgremium wurde ein Moderator eingesetzt: Harris Nielsen, Dänemark, für SWB1 und Wojciech Flera, Polen, für SWB2. Die beiden Berichterstatter, Bjorn M. Berge, Norwegen, (SWB1) und Carmel Whelton, Kanada, (SWB2), waren verantwortlich für den Bericht, der die Diskussionen und Empfehlungen wiedergibt.<sup>18</sup> Am Ende der zweiten Woche wurde eine Plenarsitzung eingeschoben, um den Verlauf zu bewerten, in zwei abschließenden Plenarsitzungen wurden die Berichte der Berichterstatter vorgestellt. SWB1 wurde entsprechend einer Themenliste organisiert, die der Moderator anhand von Themen erstellte, auf die sich der Ständige Rat zuvor geeinigt hatte. Der Bericht behandelt nur die Sitzungen 9 und 10 von SWB1 über nationale Min-

---

14 Vgl. ebenda, Kap. I, Abschnitt 23 und Kap. II, Abschnitte 1-37, S. 5 und 7-14.

15 Vgl. ebenda, Kap. I, Abschnitt 25 und Kap. VI, Abschnitte 5-6, S. 5 und 39-41.

16 Vgl. ebenda, Kap. II, Abschnitt 22, S. 10.

17 Für einen Überblick über die beiden ersten Implementierungstreffen vgl. Thomas Buchsbaum *et al.*, The First CSCE Human Dimension Implementation Meeting, in: Helsinki Monitor, 1/1994, S. 64-74, und: María Amor Martín Estébanez, The OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues 1995, in: Helsinki Monitor 1/1996, S. 5-26.

18 Vgl. Reports of Rapporteurs, Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, 12.-28. November 1997, OSCE ODIHR Doc. No. 316.

derheiten bzw. Sinti und Roma und Sitzung 3 von SWB2 über die Überprüfung der Aktivitäten des HKNM der OSZE und die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (KFRS).<sup>19</sup> Ebenfalls enthalten ist eine Zusammenfassung von Vorschlägen, die während anderer SWB2-Sitzungen gemacht wurden.

Jede Sitzung begann mit Stellungnahmen nationaler Delegationen, dann folgten diejenigen internationaler Organisationen, schließlich von NGOs. Nationale Delegationen konnten auch ihr Recht auf Antwort wahrnehmen. Die Delegierten waren gehalten, sich auf das Thema der Sitzung zu konzentrieren und konkrete Vorschläge vorzulegen, wie die Verpflichtungen der menschlichen Dimension besser umzusetzen sind. Die Statements der Delegationen folgten grob zwei Mustern: Das eine bestand darin, daß Staaten ihre Verpflichtung gegenüber internationalen Instrumenten und Dokumenten bekräftigten und einen Überblick über nationale Maßnahmen und jüngste Verbesserungen gaben, die den Schutz von Minderheitenrechten sicherstellen sollen. Das andere bestand in der Kritik an Verletzungen der Rechte einer bestimmten Minderheit in einem oder mehreren Ländern oder an der allgemeinen Minderheitensituation in einem bestimmten Land. Delegierte aus Osteuropa und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) legten im allgemeinen genaue Übersichten über nationale Bestimmungen und die jüngsten Schritte zur Verbesserung der Implementierung vor, während sich die meisten westlichen Delegationen mit Ausnahme Dänemarks, Deutschlands und der Schweiz dafür entschieden, die Verletzung der Minderheitenrechte oder die einer bestimmten Minderheit in einem osteuropäischen Land zur Sprache zu bringen. Die Stellungnahmen der internationalen Organisationen befaßten sich zumeist mit Empfehlungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordination mit der OSZE. Die Beiträge der NGOs konzentrierten sich auf spezifische Fälle von Verletzungen von Minderheitenrechten.

#### *Maßnahmen zur Achtung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten*

Seit dem letzten Implementierungstreffen im Jahre 1995 sind offensichtlich viele osteuropäische und GUS-Staaten dazu übergegangen, zu versuchen, eine neue Gesetzgebung zu nationalen Minderheiten umzusetzen. Mit Ungarn als Vorreiter verfügen nun immer mehr Länder über besondere Minderheiten- oder Sprachgesetze, oder sie haben Verwaltungsstrukturen eingeführt und spezielle Regierungsgremien oder -abteilungen geschaffen, die sich mit Minderheitenfragen befassen. Die Delegation von Tadschikistan berichtete über die tadschikische Verfassung, die drei offizielle Sprachen

---

19 Für weitere Informationen über diese und andere Sitzungen vgl. ebenda sowie: International Helsinki Federation for Human Rights, OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw 1997, Wien 1997.

anerkennt - Tadschikisch, Russisch und Usbekisch - und über den 1996 unterzeichneten neuen "Vertrag über soziale Eintracht". In der Sekundarstufe können die größten Minderheiten Unterricht in den Minderheitensprachen erhalten; höhere Ausbildung wird in Russisch und Usbekisch angeboten. Polen konzentrierte sich auf den Schutz der historischen Minderheiten einschließlich der Juden und Roma. In der Erkenntnis, daß die Frage des Minderheitenschutzes in Polen mit derjenigen der im Ausland lebenden Polen zusammenhängt, betonte der polnische Delegierte, daß Minderheiten nicht als politische Geiseln in den Beziehungen zwischen Nachbarländern behandelt werden sollten. Die Slowakei präsentierte sich als mögliches Erfolgsmodell und hob hervor, daß die Anerkennung von Angehörigen nationaler Minderheiten auf dem in der Verfassung garantierten Recht jedes slowakischen Staatsbürgers beruhe, seine/ihre ethnische Zugehörigkeit frei zu wählen. Kroatien nahm für sich in Anspruch, sich dem Ziel, die nationale Gesetzgebung in Übereinstimmung mit OSZE- und VN-Standards zu bringen, in besonderer Weise gewidmet zu haben. Jüngste Initiativen beinhalten u.a. die Gründung eines Rates der Ethnischen und Nationalen Gemeinschaften unter Einschluß von Vertretern nationaler Minderheiten. Die Durchführung dieser Maßnahmen ist nun das Hauptziel der kroatischen Regierung. Ungarn gab einen kurzen Überblick über den Fortgang der Implementierung während der vergangenen zwei Jahre. Seit den Kommunalwahlen vom Dezember 1994 und den Nachwahlen im November 1995 wurden 792 Minderheitenselbstverwaltungen geschaffen. Bezüglich der parlamentarischen Vertretung der Minderheiten kündigte Ungarn an, noch vor Ende 1997 einen Entwurf für eine Gesetzesänderung vorzulegen, die es Minderheiten erlaubt, ihre Kandidaten auf Listen getrennt von denen der politischen Parteien zu nominieren. Seit 1995 gibt es einen Parlamentarischen Kommissar für nationale und ethnische Minderheiten (Minderheiten-Ombudsmann). Ungarn vertrat die Einschätzung, daß die fünf Grundlagenverträge mit Kroatien, Rumänien, der Slowakei, Slowenien und der Ukraine bedeutende Wirkung haben könnten, vorausgesetzt, der politische Wille dazu bestehe. Ungarn gab auch der Hoffnung Ausdruck, daß bald eine Übereinkunft mit der Slowakei über die Zusammensetzung eines gemeinsamen Unterausschusses zu nationalen Minderheiten erzielt werde, was mit den anderen vier Ländern bereits der Fall sei. In seiner Schlußfolgerung unterstrich Ungarn, daß keine Regierung die Minderheitensituation in einem anderen Land als Entschuldigung dafür benutzen sollte, daß sie ihre internationalen Verpflichtungen nicht umsetzt. Auch Rumänien gab einen eingehenden Überblick über neue innenpolitische Institutionen wie den Nationalen Minderheitenrat und die Abteilung für den Schutz nationaler Minderheiten, die von einem dem Ministerpräsidenten zugeordneten Minister geleitet wird und ein spezielles Büro für Roma einschließt. Diese Abteilung entwickelt in Zusammenarbeit mit Regierungsvertretern und

NGOs einen nationalen Minderheitenplan. Der Entwurf einer Regierungsstrategie zu nationalen Minderheiten für die Jahre 1998 bis 2001, der im März 1998 vorgelegt werden sollte, soll darauf abzielen, Entscheidungskompetenzen auf die kommunale Ebene und auf die Zivilgesellschaft zu übertragen. Rumänien kündigte an, für den neuen Entwurf des Erziehungsgesetzes die Frage der Finanzierung des Unterrichts in den Sprachen nationaler Minderheiten erneut zu prüfen. Die Republik Mazedonien konzentrierte sich auf Maßnahmen zur Erweiterung des muttersprachlichen Unterrichts für Minderheiten. Während der letzten Jahre war ein bedeutender Anstieg der Zahl von der albanischen Minderheit angehörenden Schülern an Sekundarschulen zu beobachten. Unterrichtssprache an Universitäten ist Mazedonisch; jedoch wurde ein neues "Gesetz über die Unterrichtssprachen an der Pädagogischen Fakultät" verabschiedet. Rußland arbeitet an nationalen und regionalen Bestimmungen, so z.B. einer GUS-Konvention über die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten. Es erwähnte auch Abkommen zwischen den Ministern für Nationalitätenfragen Rußlands und der Ukraine und ein gemeinsam mit dem ungarischen Amt für die Ungarn im Ausland unterzeichnetes Protokoll. Seit dem Erlaß des Gesetzes über nationale kulturelle Autonomie im Jahre 1996 wurden 13 regionale nationale Kulturautonomien eingerichtet. Belarus unternahm den kühnen Versuch, sich als friedfertigen multinationalen Staat darzustellen. Es wurde ein Minderheitengesetz verabschiedet, und im Januar 1995 wurde im Kultusministerium ein Koordinationsrat geschaffen, der sich mit Angelegenheiten nationaler Minderheiten befaßt. Seit Januar 1997 gibt es auch ein Staatskomitee für Religion und Nationalitäten. Belarus kündigte ein Abkommen mit Moldau an und hoffte auf ähnliche Abkommen mit Litauen und der Ukraine. Der Delegierte von Belarus räumte ein, daß die finanziellen Mittel der nationalen Kulturräte beschränkt seien und daß es an Expertise und Sachmitteln mangle. Er illustrierte zudem die Komplexität der Problematik, indem er von dem nationalen Aufschrei berichtete, den die Einführung neuer Pässe, in denen die Nationalität nicht ausgewiesen war, im Frühjahr 1997 auslöste. Die Folge war, daß Staatsbürger von Belarus nun wieder ihre Nationalität eintragen lassen können, wenn sie dies wünschen. Einige wenige westliche Länder legten ebenfalls Übersichten über die interne Implementierung vor. Deutschland stellte die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen detailliert dar und betonte, daß es sowohl national wie international sehr aktiv gewesen sei. Man pries die Anstrengungen des Zentralrats der Deutschen Sinti und Roma zur Bekämpfung der Diskriminierung der Sinti und Roma in Deutschland, die 1994 zur Einführung neuer Richtlinien durch den Deutschen Presserat geführt hatten. Man stellte jedoch fest, daß diese Richtlinien vom Zentralrat nicht als ausreichend angesehen werden. Die Gründung des European Centre for Minority Issues (ECMI) als eine unabhängige Institution, deren Ziel darin bestehe, zu einer Verbesserung der interethnischen Beziehungen

beizutragen, wurde ebenfalls angekündigt. Der dänische Delegierte, der selbst Angehöriger der deutschen Minderheit in Nordschleswig ist und in Deutsch sprach, verwies insbesondere auf die deutsch-dänische Minderheitenpolitik, die oft als Modell hervorgehoben wird. Auch die Schweiz bot ihre Erfahrungen einer pluralistischen Gesellschaft als Quelle für Lösungen akuter Minderheitenkonflikte an. Aus Schweizer Sicht ist die Sprachenfrage von zentraler Bedeutung; eine Frage, der die OSZE im Gegensatz zum Europarat noch nicht genügend Beachtung geschenkt habe. Die Vertreterin des UNHCHR behandelte die Frage, wie sich die Bemühungen von OSZE und Vereinten Nationen, Minderheiten zu schützen und Konflikte zu verhindern, wechselseitig verstärken können; dabei stellte sie fest, daß solche komplexen und sensiblen Fragen nicht immer von einer Organisation allein am wirkungsvollsten behandelt werden könnten. Sie bot an, dem BDIMR Informationen zur Verfügung zu stellen, die während der Besuche des UNHCHR, von Sonderberichterstattem und anderen Ausschüssen und Arbeitsgruppen der VN gesammelt werden. Der Vertreter des Europarats sprach über die Bedeutung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten<sup>20</sup> und über die Programme zur Hilfe und Zusammenarbeit, die gemeinsam mit den TACIS- und PHARE-Demokratieprogrammen der EU durchgeführt werden. Erwähnung fanden auch die Kooperationsbemühungen zwischen dem Europarat, der Europäischen Kommission und dem HKNM. Festgehalten werden sollte, daß auf das Rahmenübereinkommen während des Treffens vielfach Bezug genommen wurde, was als Beleg für die wachsende Vernetzung zwischen der OSZE und dem Europarat beim Schutz nationaler Minderheiten gelten kann. Mazedonien erklärte, es würde das Rahmenübereinkommen auf seine albanische, serbische, türkische und walachische ebenso wie auf die Roma-Minderheit anwenden. Deutschland will es ebenfalls auf die vier anerkannten Minderheiten - Dänen, Sorben, Friesen sowie Sinti und Roma - anwenden. Armenien erinnerte die Teilnehmer daran, daß es das Rahmenübereinkommen unterzeichnet habe, obwohl es kein Mitglied des Europarates sei.<sup>21</sup> Bulgarien bezog sich auf den erläuternden Bericht zum Rahmenübereinkommen, nach dem die Existenz von Angehörigen ethnischer, sprachlicher und religiöser Gruppen nicht notwendigerweise zur Bildung nationaler Minderheiten führe, und schloß daraus, daß die Entwicklung internationaler Dokumente nicht zur Schaffung nationaler Minderheiten führen sollte, wo diese gar nicht existierten.

---

20 Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ist zwischenzeitlich mit den erforderlichen zwölf Ratifizierungen am 1. Februar 1998 in folgenden Ländern in Kraft getreten: Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Kroatien, Mazedonien, Moldau, Rumänien, San Marino, Slowakei, Spanien, Ungarn und Zypern. Zum 1. Juli 1998 wird es auch in Italien, Liechtenstein, Malta, Österreich, Slowenien, der Ukraine und im Vereinigten Königreich wirksam werden.

21 Das Rahmenübereinkommen ist eine offene Konvention, der auf Empfehlung des Ministerkomitees auch Nichtmitglieder beitreten können. Armenien ist der einzige Nichtmitgliedstaat, der das Rahmenübereinkommen unterzeichnet hat.

*Spezifische Fälle von Nichteinhaltung, die in der Sitzung über nationale Minderheiten zur Sprache gebracht wurden*

Es wurden zahlreiche spezifische Fälle von Nichteinhaltung zur Sprache gebracht, die nationale Minderheiten betreffen. Größte Sorge galt u.a. der Schikanie und Diskriminierung von Minderheiten auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien und insbesondere der albanischen Bevölkerung in Serbien (Kosovo) und in Mazedonien. Österreich bedauerte im Namen der EU die schleppende Rückkehr von Flüchtlingen in Minderheitsgebiete in Bosnien, insbesondere in die Republika Srpska. Auch Norwegen unterstrich das Rückkehrrecht von Flüchtlingen und Vertriebenen aus Bosnien-Herzegowina und Kroatien. Österreich äußerte im Namen der EU Besorgnis über die Behandlung der Kosovo-Albaner und die verschlechterte Lage der Albaner in Mazedonien. Die US-Delegierte lenkte die Aufmerksamkeit ebenfalls auf die Kosovo-Albaner, insbesondere auf die Brutalität der serbischen Polizei und das Versäumnis der serbischen Regierung, das Erziehungsabkommen für den Kosovo voranzubringen. Was die albanische Minderheit in Mazedonien betrifft, zeigte sich die Delegierte enttäuscht über Berichte über das neue Gesetz über weiterführende Schulen. Albanien dankte Österreich und der EU für ihre Sorge um die albanischen Minderheiten im Kosovo und in Mazedonien und bedauerte, daß sich die demokratische Transformation der früheren kommunistischen Länder als bloße Hinwendung zu einer nationalen Mehrheitsdemokratie erwiesen habe, bei der alte nationalistische Bestrebungen und Nostalgien wiederauflebten. Der albanische Delegierte warnte vor "demokratischer Mimikry", die in fast allen ehemals kommunistischen Ländern stattfindet. Darüber hinaus appellierte er an staatliche Autoritäten, "die mit ungerechtfertigtem Eifer und Gewalt gegen friedliche Demonstrationen nationaler Minderheiten vorgehen", "mehr Geduld" an den Tag zu legen.

Auch die Slowakei mußte widerwillig viel Kritik über sich ergehen lassen. Während Österreich im Namen der EU die Verbesserungen in Ungarn und Rumänien lobte, stellte es fest, daß Fortschritte in der Slowakei dadurch behindert werden, daß diese zweideutige Erklärungen über ihre ungarische Minderheit abgibt. Die US-Delegierte sah in der systematischen Verweigerung individueller Rechte in der Slowakei einen Indikator für mangelnde Demokratie und wies den Vorschlag von Ministerpräsident Meciar zu einem Bevölkerungsaustausch zurück. Ihre ungarischen Kollegen forderte sie auf, ihr Bekenntnis zu den gegenwärtigen Grenzen zu wiederholen. Die Slowakei antwortete, daß ihr "Vorschlag für Bewegungsfreiheit" falsch interpretiert worden sei und sich nicht nur auf ethnische Minderheiten in der Slowakei und in Ungarn, sondern auf alle Bürger beziehe. Ungarn gab zur Antwort, es habe Verträge unterzeichnet, die die bestehenden Grenzen anerkennen. Die US-Delegierte beziehe sich offenbar auf eine Erklärung eines Mitglieds der oppositionellen Kleinlandwirte-Partei, die somit nicht

die Haltung der Regierung wiedergäbe. Die International Helsinki Federation (IHF) konzentrierte sich auf die Minderheiten in der Slowakei und kritisierte die Weigerung, der ungarischen Minderheit mehr Autonomie zu gewähren, die Zunahme rassistisch motivierter Gewalt, die Abschaffung der zweisprachigen Schulzeugnisse für die ungarische Minderheit und das berüchtigte slowakische Sprachgesetz. Die Antwort der Slowakei erschöpfte sich in der wiederholten Betonung ihrer Bindung an internationale Instrumente, einschließlich der Empfehlung 1201 mit Ausnahme des Prinzips kollektiver Rechte. Der slowakische Delegierte erklärte, daß das Sprachgesetz von 1995 das Recht von Bürgern, die nationalen Minderheiten angehören, Informationen in ihrer Muttersprache zu empfangen und zu verbreiten, nicht berühre. Bezüglich der Neueinteilung der Verwaltungsbezirke behauptete er schließlich, daß deren Zweck die Dezentralisierung sei und nicht darin bestehe, den Anteil der Ungarn in den Bezirken zu verringern. Die Schweiz kritisierte das slowakische und das ukrainische Sprachgesetz, die nur jeweils eine offizielle Staatssprache zulassen. Die Situation der ungarischen Minderheiten in der Slowakei, der Ukraine, Rumänien und Jugoslawien wurde auch von verschiedenen NGOs thematisiert. Der Vertreter der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen, selbst ethnischer Ungar, kritisierte, daß in der Slowakei das Recht einer Minderheit auf Ortsschilder in ihrer Sprache nicht eingelöst werde, ferner die Neueinteilung der Verwaltungsbezirke in von der ungarischen Minderheit bewohnten Gebieten. Die Weltföderation der Ungarn kritisierte die begrenzten Möglichkeiten in der Ukraine für Unterricht in der Minderheitensprache, den es dort nur auf Kindergarten- und Grundschulniveau gäbe.

Die Türkei begreift die Diskussion innerhalb der OSZE über die Situation der nationalen Minderheiten in der Türkei beharrlich als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten und als direkte Unterstützung des Terrorismus. In diesem Zusammenhang zitierte Österreich den HKNM, der sagte, daß der Schutz nationaler Minderheiten "nicht länger eine freiwillige, sondern eine politisch notwendige Angelegenheit" darstelle. Die Türkei machte von ihrem Recht auf Antwort Gebrauch und verteidigte vehement ihr System des Menschenrechtsschutzes, das am französischen Modell der Individualrechte orientiert sei. Darüber hinaus reklamierte die Türkei auch ihr Recht, ihre Sicherheit und territoriale Integrität zu gewährleisten und den "Terrorismus zu bekämpfen". Die US-Delegierte kritisierte Griechenland und die Türkei, die die Existenz ihrer mazedonischen bzw. kurdischen Minderheit bestreiten, und zitierte den HKNM: "Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist eine Frage der persönlichen Entscheidung." Die Minority Rights Group verurteilte sowohl die Verletzungen der Rechte der kurdischen Minderheit in der Türkei als auch die Menschenrechtsverletzungen seitens der Kurdischen Arbeiterpartei

(PKK) scharf. Die Türkei antwortete, daß sie kein Minderheitenproblem habe.

Griechenland verteidigte sich gegen Anschuldigungen, es verletze die Rechte der "sogenannten mazedonischen Minderheit". Es erläuterte den historischen Ursprung der Provinz Mazedonien und betonte, daß es so etwas wie eine besondere mazedonische Identität nicht gäbe und daß diese Personen nicht Mazedonier, sondern Griechen, Serben oder Bulgaren seien. Die Mehrzahl der in Nordgriechenland lebenden slawischsprachigen Personen sei nach dem Vertrag von Neuilly freiwillig nach Bulgarien gezogen, erklärte Griechenland. Die griechische Position zu den griechischen Bürgern, die in der griechischen Provinz Mazedonien leben und als Mazedonier anerkannt werden wollen, besteht darin, daß die Sprache allein nicht als ausreichendes Kriterium für die Anerkennung einer Minderheit angesehen wird. Griechenland schloß damit, daß seine Beziehungen zu seinen nördlichen Nachbarn so gut wie immer seien und bedauerte "künstlich geschaffene Probleme", die den Abbau von Spannungen untergraben würden. Bulgarien setzte seine Priorität bei der Situation der im Ausland lebenden Bulgaren und weigerte sich ebenfalls implizit, die Existenz einer mazedonischen Minderheit anzuerkennen. Die Delegierte Mazedoniens äußerte in ihrer Antwort auf Griechenland und Bulgarien knapp, daß deren Ausführungen leicht zu widerlegen seien, daß sie es aber vorziehe, keine historischen Betrachtungen anzustellen, sondern die Unterzeichnung des Rahmenübereinkommens durch beide Länder begrüßen würde. Der Mazedonische Nationalrat aus Kanada rief geschichtliche Perioden in Erinnerung, in denen die mazedonische Minderheit mehr Anerkennung in Bulgarien (vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis 1963) und in Griechenland (1925 wurde eine Sprachkarte erstellt, die zeigte, wo Mazedonisch gesprochen wurde) genossen habe. Der Rat rief Griechenland und Bulgarien auf, erstens die Existenz ihrer mazedonischen Minderheit anzuerkennen, zweitens ihre Politik der Zwangsassimilierung und Denationalisierung zu beenden, drittens den freien Gebrauch der mazedonischen Sprache zuzulassen, viertens den Unterricht in mazedonischer Sprache auf allen Ebenen zu ermöglichen, fünftens das Recht auf Religionsfreiheit anzuerkennen und sechstens die Rückkehr ethnischer Mazedonier nach Griechenland zu gestatten. In seiner Antwort bezog sich Bulgarien vor allem auf technische Unregelmäßigkeiten bei der Registrierung des Mazedonischen Nationalrats. Bulgarien rechtfertigte das Fehlen des Begriffs "nationale Minderheit" in der bulgarischen Verfassung mit dem Fehlen einer allgemeingültigen Definition. Griechenland antwortete der Föderation der westthrakischen Türken in Europa, indem es bestritt, die Anerkennung von "Moslems türkischen Ursprungs" in Westthrakien zu verweigern. Aus griechischer Sicht sind sie jedoch nicht alle Türken, da in dieser Region auch Pomaken und Roma leben. Die Türkei wies die Anschuldigungen der Imvrischen Stiftung und der Imvrischen

Vereinigung der Athen- und Konstantinopel-Gesellschaft (beide in Athen ansässig), die die Situation der griechischen Minderheiten angesprochen und ihre Treue zum Vertrag von Lausanne bekräftigt hatten, pauschal zurück.

Aserbaidschan brachte den Konflikt um Berg-Karabach zur Sprache und forderte eine Lösung, die sowohl die territoriale Integrität des Landes als auch die Rechte nationaler Minderheiten wahrt. Armenien zeigte sich in seiner Antwort erstaunt über die Behauptung Aserbaidschans, in Berg-Karabach gäbe es keine Probleme. In seiner Replik erklärte sich Aserbaidschan bereit, den Armeniern in Berg-Karabach das größtmögliche Maß an Selbstverwaltung einzuräumen. Rußland thematisierte die Frage der im Ausland lebenden Russen und bedauerte die Einschnitte im Gebrauch und in der Finanzierung der russischen Sprache, obwohl diese nach wie vor die Sprache des interethnischen Diskurses sei. Es sprach auch das Thema der fortbestehenden massenhaften Staatenlosigkeit an und bezog sich dabei auf die zwischenstaatlichen Kommissionen mit Lettland und Estland. Die Vereinigung der Slowaken in Polen beklagte sich über die gesetzwidrige Assimilierung der slowakischen Minderheit durch die katholische Kirche Polens, die angeblich eine noch striktere Assimilierungspolitik verfolge als staatliche Stellen. Polen erkannte die Bedeutung von muttersprachlichen Gottesdiensten an, diese Frage müsse in Zusammenarbeit mit der Kirchenleitung behandelt werden.

#### *Vorschläge zur Verbesserung der Implementierung von Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension bezüglich nationaler Minderheiten*

Da sich die Diskussion mehr auf inhaltliche als auf operative Aspekte konzentrierte - letztere wurden in SWB2 erörtert -, wurden in SWB1 nur wenige Vorschläge vorgelegt. Es wurde eine allgemeine Empfehlung ausgesprochen, die OSZE-Staaten sollten sowohl eine wirksame Gesetzgebung als auch praktische Mittel zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten entwickeln und erwägen, die Rahmenvereinbarung zu ratifizieren. Einer von mehreren Vorschlägen des UNHCHR war, daß die OSZE-Staaten spezifische Informationen über die jeweiligen Maßnahmen übermitteln, die sie ergriffen haben, um die Rechte von Angehörigen von Minderheiten im Einklang mit den Verfahren und Mechanismen der VN zu fördern und zu schützen. Ein anderer Vorschlag forderte eine aktivere Beteiligung der OSZE-Staaten an der Minderheiten-Arbeitsgruppe der VN. Albanien unterstützte nachdrücklich einen Vorschlag des HKNM zur Schaffung von runden Tischen seitens der Regierungen mit Vertretern nationaler Minderheiten, die auch als Mittel der Frühwarnung dienen würden. Die Slowakei schlug vor, der HKNM solle in Zusammenarbeit mit einer vom Implementierungstreffen nominierten

Expertengruppe eine vergleichende Studie über die Situation der nationalen Minderheiten in allen OSZE-Teilnehmerstaaten ausarbeiten.

#### *Die Themenschwerpunkte der Sitzung über Roma und Sinti*

Daß der Diskussion über Roma- und Sinti-Angelegenheiten eine eigene Sitzung vorbehalten war, zeigt die Bedeutung, welche die OSZE dieser besonderen Minderheit beimißt. Trotz dieser Aufmerksamkeit war es, wie die US-Delegierte zusammenfassend festhielt, "überall in Europa kein gutes Jahr für die Roma". Gewaltsame rassistische Angriffe gegen Roma seien in Mittel- und Osteuropa zu einer Alltäglichkeit geworden, zudem würden sie im Privatisierungsprozeß diskriminiert. Die US-Delegierte beklagte den Mangel an wirksamen Rechtsmitteln, lobte aber dennoch die Bemühungen in Ungarn, der Slowakei und der Tschechischen Republik, die Situation zu verbessern, etwa die slowakische Initiative zur Behandlung von Roma-Angelegenheiten vom 4. November 1997 und die Einsetzung einer tschechischen "Interministeriellen Kommission für die Roma-Gemeinschaft". Die jüngsten Anstrengungen in der Tschechischen Republik und in Ungarn zu Roma und Sinti waren bereits zuvor von der NGO "Romani Criss" erwähnt worden. Die US-Delegierte räumte ein, daß auch in den USA Ressentiments gegen Roma bestünden, und begrüßte die Abschaffung des letzten Anti-Zigeunerstatuts in New Jersey. Die Schweiz verwies auf die schwerwiegende Diskriminierung der Roma in Rumänien, Albanien, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn und forderte, das Recht der Roma, "anders zu sein", zu achten. Bereits zuvor in der Sitzung über nationale Minderheiten hatte der Delegierte des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma Verletzungen der Rechte der Roma in der Tschechischen Republik, der Slowakei, Bulgarien und Deutschland zur Sprache gebracht. Er beanstandete das Urteil eines Gerichts in der Tschechischen Republik, das zwei Jugendliche freigesprochen hatte, die einen Roma-Jungen aus einem Zug geworfen hatten, und kritisierte, daß örtliche Beamte tschechische Roma zur Emigration ermunterten. An den Methoden der Datenerhebung durch bayrische Behörden wurde bemängelt, daß sie sich auf die äußere Erscheinung mutmaßlicher Straftäter gründen und deren ethnische Herkunft einbeziehen. In ihrer Antwort verwies die Tschechische Republik darauf, daß der Justizminister sofort Einspruch gegen das Urteil eingelegt habe. Das European Roma Rights Centre bezweifelte jedoch die Richtigkeit der Antwort des tschechischen Delegierten. Deutschland antwortete auf die Kritik an den Praktiken der Datensammlung mit der Erklärung, daß sich das bayerische Klassifikationssystem nicht speziell gegen Sinti und Roma richte, sondern hundert Unterscheidungsmerkmale benutze, so daß sich jedermann im Auditorium diskriminiert fühlen könnte.

Die Tschechische Republik und die Slowakei hoben erst kürzlich eingeleitete Schritte hervor, mit denen die zunehmende Welle von Rassismus und Gewalt gegen die Roma eingedämmt werden soll. Tschechien gab bekannt, daß im Oktober 1997 eine neue Interministerielle Kommission für die Roma-Gemeinschaft geschaffen und ein Bericht des tschechischen Rats für nationale Minderheiten über die Situation der Roma-Gemeinschaft in der Tschechischen Republik fertiggestellt wurden. In Tschechien betrachtet man Ausbildung als entscheidend, während für die Slowakei die Lösung in der Verbesserung der sozialen Bedingungen liegt. Dementsprechend verabschiedete die Slowakei kürzlich ein Dokument über die Lösung von Roma-Fragen im sozioökonomischen Bereich. Die Slowakei nahm ebenfalls für sich in Anspruch, "rassistisch motivierten Angriffen gegen Roma größte Aufmerksamkeit" zu schenken. Der Europarat zeigte sich besorgt über Kinderprostitution, der in Ostmitteleuropa hauptsächlich Roma-Jungen im Alter von acht bis zwölf Jahren nachgingen, und zitierte einen VN-Vertreter aus dieser Region, der meinte, von dieser Frage nicht betroffen zu sein, da "dies nicht unsere Kinder sind". Der Delegierte des Europarats ermutigte die Staaten, der Empfehlung 1203 zu folgen und einen Mediator für Roma zu ernennen. Der Vertreter des European Roma Rights Centre konzentrierte sich auf die Roma in der Tschechischen und Slowakischen Republik und warf diesen beiden Staaten vor, beim Schutz der Roma vor rassistischer Gewalt versagt zu haben. Er erinnerte die Teilnehmer des Treffens daran, daß im französischen Hafen Calais immer noch 40 tschechische Roma warteten. Das Project on Ethnic Relations war durch ein Mitglied der amerikanischen Roma-Gemeinschaft vertreten, das die Sprache kommentierte, die von verschiedenen Delegationen und NGOs benutzt wurde; es plädierte dafür, die Kenntnis des Romanes als *Vorteil* und nicht als Handicap darzustellen. Seine Muttersprache zu sprechen, sollte nicht als Nachteil betrachtet werden.

Von den auf der Sitzung unterbreiteten Vorschlägen empfahl derjenige der Minority Rights Group, daß die OSZE-Staaten in enger Zusammenarbeit mit Vertretern der Roma und Sinti, von NGOs und relevanten internationalen Organisationen wie dem Europarat einen umfassenden Ansatz zur Frage der Roma und Sinti entwickeln.

#### *Überprüfung der Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE (HKNM)*

Die Delegationen lobten einhellig die Arbeit des HKNM, den Norwegen in einer früheren Sitzung als eine der effektivsten OSZE-Institutionen bezeichnet hatte. Österreich regte im Namen der EU an, die Anwesenheit des HKNM in einem bestimmten Land als positives Zeichen zu werten und wies

Klagen über die Eigenmächtigkeit, mit der er an bestimmte Minderheiten herantrete, zurück. Ungarn, das der HKNM im September 1997 gerade besucht hatte, unterstrich die Bedeutung des Dialogs zwischen Regierungen und Vertretern nationaler Minderheiten und sagte, daß die Empfehlungen des HKNM häufigere Reaktionen seitens der Regierungen verdienen würden. Ungarn unterstützte auch die Empfehlung des HKNM, keine neuen Standards zu setzen, sondern die vorhandenen zu implementieren. Die Slowakei wies auf ihre "fruchtbare Zusammenarbeit" mit van der Stoel hin. Frans Timmermans, ein Berater des HKNM, erläuterte einige Punkte aus van der Stoels Rede vor dem Eröffnungssplenium. Bezüglich der immer wiederkehrenden Frage nach der Definition einer nationalen Minderheit betonte er, daß die Grundlage dafür die Entscheidung des einzelnen sein sollte und nicht die Definition einer Regierung. Dies solle insbesondere für das Rahmenübereinkommen gelten. Er erwähnte auch eine gerade in Arbeit befindliche vergleichende Studie über Minderheitensprachen und bat die Staaten darum, so bald wie möglich den Fragebogen zu beantworten, der dazu verschickt worden war. Er unterstrich, daß eine derartige Studie wichtig sein könne für Staaten, die nach Lösungen suchen. Ähnliche Studien könnten auch auf anderen Gebieten durchgeführt werden, die Kapazität des Büros des HKNM sei jedoch begrenzt. Er betonte auch, daß diese vergleichenden Studien nicht als normative Akte betrachtet werden sollten.

Im Anschluß wurden bestimmte Probleme, vor denen der HKNM im vergangenen Jahr gestanden hatte, erörtert. Die US-Delegierte zeigte sich irritiert über die fortgesetzte Weigerung Belgrads, ihm ein Einreisevisum für den Kosovo zu gewähren, und dies, obwohl der OSZE erlaubt worden war, die Wahlen in Serbien zu beobachten. Die Schweiz verwies auf die schlechter werdenden Arbeitsbedingungen des HKNM und appellierte an die Staaten, ihm auf Anfrage freien Zugang zu gewähren. Kanada und die Slowakei forderten größere finanzielle und personelle Ressourcen für das Büro des HKNM. Für Kanada stellen diese Investitionen einen kostengünstigen Weg der Konfliktverhütung dar. Die Russische Föderation hätte es gerne gesehen, wenn der HKNM all den Ländern, in denen Russen leben, mehr Aufmerksamkeit geschenkt hätte. Der UNHCR sprach über die enge Zusammenarbeit, die sich mit OSZE-Institutionen und insbesondere mit dem HKNM in Form von Informationsaustausch, gemeinsamen Beratungen, Einladungen der jeweiligen Vertreter zu runden Tischen und anderen Treffen und gemeinsamen Initiativen entwickelt hat. Als Beispiel für eine gelungene Kooperation nannte er die gemeinsamen Bemühungen um die Reintegration der Krimtataren.

Vorschläge zu den Aktivitäten des Hohen Kommissars zielten auf die verstärkte Umsetzung seiner Empfehlungen ab. Die Russische Föderation schlug vor, einen Rechenschaftsmechanismus zu schaffen, auf dessen Basis

der HKNM Empfehlungen aussprechen und dem Hohen Rat der OSZE berichten könne. Die Slowakei regte an, daß die Empfehlungen des Hohen Kommissars auch den Vertretern der betroffenen nationalen Minderheiten übermittelt werden sollten, um den Dialog zwischen ihnen und den Regierungen zu verbessern. Timmermans schlug vor, der Ständige Rat und die betroffenen Teilnehmerstaaten sollten den Empfehlungen des Hohen Kommissars mehr Aufmerksamkeit schenken und für kontinuierliche Weiterverfolgung sorgen. Er forderte auch die verstärkte Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, die sich mit ähnlichen Fragen befassen. Vorgeschlagen wurde ebenfalls, die Zusammenarbeit zwischen HKNM, BDIMR und OSZE-Missionen zu verbessern. Der Vertreter des UNHCHR empfahl ebenfalls engere Verbindungen zum HKNM, um Doppelarbeit zu vermeiden und Informationen über Besuchsreisen auszutauschen.

#### *Überprüfung der Aktivitäten der Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (KFRS)*

Auch über die Kontaktstelle sprachen sich die Delegationen positiv aus. Angesichts der wahrgenommenen wachsenden Bedrohung der Roma in OSZE-Staaten wurde jedoch vielfach darauf hingewiesen, daß man diesem Thema mehr Aufmerksamkeit schenken müsse. Die US-Delegierte unterstützte die Arbeit der KFRS, forderte aber eine Neubewertung ihrer Aktivitäten und verurteilte die unzureichende Reaktion von OSZE-Staaten auf die zunehmende Bedrohung der Roma. Rumänien, die Minority Rights Group und Romani Criss lobten die Koordinierungsfunktion der KFRS, betonten aber, daß man darüber hinausgehen müsse. Die Minority Rights Group forderte einen ergänzenden aktiven Zugang zu dem Problem: Leitende BDIMR-Mitarbeiter sollten sich der Probleme der Roma annehmen, damit ihnen mehr Aufmerksamkeit zuteil wird. Die Gruppe bedauerte die zunehmende Spezialisierung des BDIMR auf Wahlbeobachtung zu Lasten der Roma-Frage und warnte davor, daß kurzfristige Erfolge zu überzogenem Selbstvertrauen führen könnten. Der jüngste Fall der Auswanderung von Roma zeige deutlich, wie zwischenstaatliche Spannungen entstehen können, wenn Probleme nicht in Angriff genommen werden. Ein anderer Kritikpunkt der Minority Rights Group zielte auf mangelnde Koordination zwischen der OSZE, dem Europarat und der EU; auf dem Treffen des Europarats zu Roma-Fragen im Oktober 1997 habe es weder eine Vertretung noch einen Bericht des BDIMR gegeben. Die Delegierte Finnlands, selbst eine Vertreterin der finnischen Roma-Gemeinschaft, verwies auf die Notwendigkeit, die juristische Unterstützung der Roma und Sinti durch die KFRS auszubauen. Für die ständigen Räte der Sinti und Roma in Europa betonte Romani Criss den

Bedarf an staatsbürgerlicher Bildung der Roma-Bürger, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen.

Die Empfehlungen zur Arbeit der Kontaktstelle beinhalteten den Vorschlag der Minority Rights Group, die OSZE, der Europarat und die EU sollten der Roma-Frage Priorität einräumen, auch hinsichtlich der finanziellen Ausstattung. Rumänien schlug vor, daß die KFRS eng mit dem neuen OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit zusammenarbeiten sollte, um gegen Ausdrücke von ethnischem Haß und Diskriminierung der Roma und Sinti vorzugehen und die Medien für diese Fragen zu sensibilisieren. Romani Criss forderte, die OSZE und andere internationale Organisationen sollten ein Forum für Roma-Organisationen gründen. Weiter schlug Romani Criss vor, einen internationalen Fonds für Kommunalpolitik zugunsten der Roma einzurichten. Ein anderer Vorschlag forderte die volle Integration der Roma und Sinti betreffenden Fragen in die Arbeit des Ständigen Rates in Wien.

*Diskussionsergebnisse anderer Sitzungen von SWB2 über die "Überprüfung der menschlichen Dimension der OSZE mit besonderem Schwerpunkt auf der Beobachtung und Verbesserung der Einhaltung von Verpflichtungen zur Nutzung bestehender Mechanismen und Verfahren"*

In den Diskussionen von SWB2 bekräftigten die Delegationen, daß es wichtig sei, die Einhaltung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension in kooperativer Weise zu verbessern und dabei auf dem Doppelkonzept von Solidarität und Rechenschaftspflicht aufzubauen.<sup>22</sup> Alle OSZE-Anstrengungen im Bereich der menschlichen Dimension - die Tätigkeiten des BDIMR, des HKNM, der OSZE-Missionen, die Arbeit des Ständigen Rates und das Instrument des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden - erfuhren dabei Unterstützung. Dem künftigen OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit wurde ebenso wie dem Vergleichs- und Schiedsgerichtshof ein bedeutendes Potential zur Verbesserung der Implementierung von Verpflichtungen der menschlichen Dimension zugesprochen. Hervorgehoben wurde die Notwendigkeit, die menschliche Dimension besser in die Arbeit der anderen OSZE-Institutionen wie etwa des Ständigen Rates zu integrieren, beispielsweise durch die Einrichtung eines Verfahrens, das es Staaten erlaubt, im Ständigen Rat zu allen Fällen von Nichteinhaltung Erklärungen abzugeben. In einigen Beiträgen wurde gefordert, der Ständige Rat und der Amtierende Vorsitzende sollten aktiver auf die Einhaltung von Verpflichtungen drängen und in Fällen ernsthafter und wiederholter Verletzungen sogar Maßnahmen ergreifen; demgegenüber unterstrichen andere, daß Dialog und Kooperation notwendig seien, um zur Einhaltung

---

22 Vgl. Reports of Rapporteurs, a.a.O. (Anm. 18), S. 17-28.

von Verpflichtungen zu ermutigen. Als ebenso wichtig wurde angesehen, die Kenntnis über den Charakter der Verpflichtungen der menschlichen Dimension zu vertiefen. Schließlich wurde empfohlen, enger mit internationalen Organisationen und NGOs zusammenzuarbeiten und den Informationen und der Expertise von NGOs über Implementierungsmängel größere Beachtung zu schenken. Einige Beiträge forderten die Staaten auf, von den Mechanismen der menschlichen Dimension, wie dem wenig genutzten Moskauer Mechanismus, vermehrt Gebrauch zu machen; andere wiederum waren der Ansicht, daß diese Mechanismen Relikte der Vergangenheit seien. Alle Teilnehmer schienen mit der Arbeit des BDIMR im Bereich der menschlichen Dimension zufrieden zu sein. Das im Juli 1997 vom Ständigen Rat angenommene BDIMR-Konzept, das die BDIMR-Aktivitäten bei der Wahlbeobachtung und bei Vor-Ort-Projekten verbessern soll, wurde einhellig begrüßt. SWB2 erbrachte interessante Vorschläge (die auch im Bericht der Berichterstatter aufgeführt sind), von denen einige im folgenden wiedergegeben werden:

- Menschenrechtsfragen sollten in der Arbeit der OSZE-Missionen eine größere Rolle spielen; die OSZE sollte einen Plan für die Ausbildung von Missionsmitgliedern im Bereich der Menschenrechte entwickeln.
- Das BDIMR sollte durch häufigere Beteiligung an den Diskussionen des Ständigen Rates, vermehrte informelle Diskussionen mit OSZE-Delegationen in Wien und durch regelmäßige Berichte über Projekte und Aktivitäten seine Rolle als Beratungsgremium des Ständigen Rates und des Amtierenden Vorsitzenden ausweiten.
- Missionsleiter und Vor-Ort-Operationen sollten vom Ständigen Rat angehalten werden, die Umsetzung von Verpflichtungen der menschlichen Dimension anzusprechen und als Teil ihrer Frühwarnfunktion Fälle von mutmaßlicher Nichteinhaltung dem Ständigen Rat zur Kenntnis zu bringen.
- Der Ständige Rat sollte Fragen der menschlichen Dimension, einschließlich der Nachbereitung von Implementierungstreffen, außerordentliche oder erweiterte Sitzungen widmen.
- Um Menschenrechtsfragen zu prüfen, spezifische Seminare der menschlichen Dimension nachzubereiten und Hindernisse zu diskutieren, die der Einhaltung von Verpflichtungen der menschlichen Dimension entgegenstehen, sollten regelmäßig informelle Treffen des Ständigen Rates stattfinden.<sup>23</sup>

Bei bestimmten Vorschlägen, insbesondere bezüglich der Seminare zur menschlichen Dimension, konnte man eine gewisse Zurückhaltung spüren,

---

23 Vgl. ebenda.

dieser größere Bedeutung zu verleihen. So verlangte z.B. ein Vorschlag, daß die Inhalte dieser Seminare Ziele und Prioritäten des Ständigen Rates widerspiegeln sollen. Keinen Konsens gab es über die Anzahl der Seminare, die künftig abgehalten werden sollten; einige Delegationen sprachen sich dafür aus, 1998 nur ein einziges zu veranstalten.

#### *Mehr Dialog und Offenheit auf OSZE-Implementierungstreffen*

Obwohl die Atmosphäre während des Treffens im großen und ganzen gut war, gab es während der Sitzungen über nationale Minderheiten und Roma und Sinti spannungsgeladene Momente, als einiges an alter, der Vergangenheit angehörender Rhetorik zu hören war und bestimmte NGO-Stellungnahmen heftige Abwehrreaktionen hervorriefen. Die Wirksamkeit von Implementierungstreffen hängt wesentlich von einem aufrichtigen Dialog zwischen den Teilnehmern ab, was deshalb besonders wichtig ist, weil es weder ein Abschlußdokument noch eine bindende Übereinkunft gibt. Die Treffen werden im allgemeinen auf "Experten"-Ebene durchgeführt und daher von einigen Staaten als weniger wichtig als andere OSZE-Treffen angesehen, was oft zur Entsendung von niedrigrangigen Delegierten führt. Einige Länder jedoch, denen daran gelegen war, ihr Image zu verbessern und jüngste Anstrengungen ins Rampenlicht zu rücken, hatten aktive und entgegenkommende Vertreter aus neugeschaffenen Regierungsstellen für Menschenrechte und insbesondere Minderheitenfragen entsandt. Leider wurde der Großteil der Zeit durch vorbereitete formale Stellungnahmen in Anspruch genommen, für das Recht auf Antwort blieb wenig und für Diskussionen fast überhaupt keine Zeit. Viele Delegationen haben bereits früher spontane Diskussionen gefordert, leider wurde dafür aber noch kein formaler Rahmen geschaffen. Es gab jedoch in diesem Jahr die Empfehlung, die Implementierungstreffen neu zu strukturieren und lebendiger zu gestalten, um den Dialog mit den NGOs über konkrete Fragen zu fördern. Dies könnte eine bessere Nutzung der Rednerliste einschließen, um ein günstiges Klima für Diskussionen und themenbezogene runde Tische zu schaffen.<sup>24</sup> In Übereinstimmung mit den Bemühungen um größere "Offenheit" der OSZE seit Helsinki-II<sup>25</sup> ist der Dialog zwischen den Delegationen und den NGOs durch deren vermehrte Einbeziehung ausgeweitet worden. Allerdings sind "Organisationen, die zur Anwendung von Gewalt greifen oder öffentlich den Terrorismus oder die Anwendung von Gewalt billigen", davon ausgenommen.<sup>26</sup> Beim diesjährigen Treffen waren über 100 NGOs registriert, alle formellen Plenar- und Arbeitssitzungen standen ihnen offen. Es gab auch eine spezielle NGO-Anlaufstelle und techni-

---

24 Vgl. ebenda, S. 28.

25 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 11), Kap. IV, Abschnitte 12-18, S. 26-28.

26 Vgl. ebenda, Abschnitt 16, S. 27.

sche Einrichtungen für die NGO-Vertreter. In Übereinstimmung mit den Bestimmungen für Implementierungstreffen fanden an zwei Vormittagen keine offiziellen Sitzungen statt, um bessere Möglichkeiten für Kontakte zwischen Delegationsmitgliedern und NGOs zu schaffen.<sup>27</sup> Selbstverständlich ist der Dialog mit den bekannten internationalen Menschenrechtsorganisationen weiter entwickelt, er fand aber auch mit kleineren NGOs statt. Während der SWB2-Sitzung über die Rolle der NGOs wurde u.a. der Vorschlag gemacht, einen Fonds zu schaffen, der NGOs den Zugang zur OSZE erleichtern soll; dies soll die Beteiligung an Treffen und Seminaren erhöhen. Auch sollte die Koordination zwischen den NGOs auf OSZE-Implementierungstreffen verbessert werden. Einige NGOs verlangten darüber hinaus auch erweiterten Zugang zu OSZE-Treffen über Sicherheitsfragen.

*Aussichten für die Stärkung der OSZE durch die menschliche Dimension vor dem Hintergrund der NATO-Erweiterung*

Seit Europa die neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas schrittweise in seine Institutionen wie EU und NATO integriert, wird häufig die Frage gestellt, ob die OSZE noch einen Zweck erfüllt und wenn ja, wie sie sich dem sich verändernden internationalen Umfeld anpassen kann. Im Europa vor 1989 war die damalige KSZE mit ihrem gesamteuropäischen Teilnehmerkreis (einschließlich der Vereinigten Staaten, Kanadas und der Sowjetunion) das einzige europäische Forum für den Dialog über Menschenrechte zwischen Ost und West und kann daher für sich in Anspruch nehmen, in dieser Hinsicht über die weitreichendste Erfahrung zu verfügen. Mit dem Ende des Kalten Krieges schien es für eine Weile so, als ob die Fragen der menschlichen Dimension in den Hintergrund treten und die Regierungen zunehmend von einem konfrontativen Ansatz abrücken würden. Besonders deutlich war das auf dem Helsinki-II-Treffen.<sup>28</sup> Da sich die Periode der wirtschaftlichen und politischen Transformation jedoch in die Länge zieht und die Länder Mittel- und Osteuropas und der GUS darum zu kämpfen haben, ihre gerade erst flügge werdenden Demokratien und Marktwirtschaften zu stärken, sind die Menschenrechtsprobleme geblieben und haben sich sogar noch zugespitzt, insbesondere wenn Minderheiten betroffen sind. Minderheitenfragen stellen den Kern der Konflikte nach dem Ende des Kalten Krieges dar, und viele ethnopolitische Brennpunkte des heutigen Europa bergen das Potential für weitere Konflikte. Es liegt auf der Hand, daß es von großem Vorteil ist, ein Dialogforum für Menschenrechtsfragen aufrechtzuerhalten. Die Budapester Überprüfungskonferenz von 1994 bekräftigte die Bedeutung der

---

27 Vgl. ebenda, Kap. VI, Abschnitt 16, S. 43.

28 Vgl. Zaagman, a.a.O. (Anm. 2), S. 251-253, und Thomas M. Buchsbaum, The Human Dimension After Helsinki-II, in: Bloed (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), S. 311-316.

menschlichen Dimension für alle Aktivitäten der OSZE.<sup>29</sup> Die OSZE hat in der Tat ein umfassendes Sicherheitskonzept entwickelt, das die wechselseitige Abhängigkeit von Menschenrechtsschutz, Frieden und Stabilität in Europa betont. Die neu entwickelten Mechanismen und Instrumente der OSZE nach Helsinki-II konzentrieren sich auf präventive Diplomatie, Frühwarnung, Konfliktprävention und Krisenbewältigung. Zwar muß sich die OSZE im Falle des Fehlverhaltens von Staaten auf politischen Druck verlassen und ist bei offener Verweigerung aufgrund ihres politischen Charakters gelegentlich ernsthaft in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt, während die NATO und in geringerem Maße die VN über die physische Macht verfügen, Entscheidungen ihrer Mitglieder mit harter Hand durchzusetzen. In vielen Fällen, insbesondere im Irak und im früheren Jugoslawien, hat sich aber gezeigt, daß die Androhung von Gewalt zur Deeskalation von Krisen sinnlos war. OSZE und NATO sollten nicht als Institutionen gesehen werden, die sich in ihren Funktionen überschneiden; sie ergänzen sich vielmehr in den verschiedenen Phasen von Konfliktprävention, Friedenserhaltung und -überwachung nach einem Konflikt. Die regelmäßigen Diskussionen zwischen den Teilnehmerstaaten, aber auch mit den NGOs, verlaufen im europäischen Forum der OSZE konzentrierter, vertraulicher und vielleicht informeller als in den VN. Andere Aktivitäten der menschlichen Dimension wie die vom BDIMR koordinierten Wahlbeobachtungsmissionen, die vom Konfliktverhütungszentrum in Wien organisierten Missionen und die Aktivitäten des HKNM weisen ebenfalls ein einzigartiges Konfliktverhütungspotential auf, das unübertroffen bleibt, obwohl andere internationale Akteure und NGOs eine Fülle ähnlicher Anstrengungen unternehmen. Durch jüngste Verbesserungen, z.B. eine flexiblere Mittelverwendung beim BDIMR zur Vergrößerung des Spielraums bei der Krisenreaktion, können diese Aktivitäten nur noch effektiver werden. Wie der Hohe Kommissar auf dem dritten Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension in Erinnerung rief:

"Die menschliche Dimension ist unteilbar. Im OSZE-Gebiet kann es keine Zonen geringerer Menschlichkeit geben. Mit anderen Worten: Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE gelten in ihrer Gesamtheit und in gleicher Weise für jeden einzelnen Teilnehmerstaat. Verpflichtungen der menschlichen Dimension stellen auch ein unmittelbares und legitimes Anliegen aller Teilnehmerstaaten dar. Kein Staat kann seiner Verantwortung auf diesem Gebiet mit dem Argument der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ausweichen. Dies war immer ein Schlüsselprinzip des Helsinki-Prozesses.

---

29 Vgl. Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, Abschnitt 14, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 442.

Und schließlich: Ohne Schutz und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Stärkung demokratischer Institutionen ist umfassende Sicherheit für die OSZE-Staaten nicht möglich. Konfliktprävention kann nur dann erfolgreich sein, wenn der menschlichen Dimension in angemessener Weise Rechnung getragen wird."<sup>30</sup>

Die Zukunft der OSZE hängt daher eng mit ihrer Arbeit im Bereich der menschlichen Dimension zusammen. Da zwischen den Teilnehmerstaaten und unter OSZE-Experten Konsens zu bestehen scheint, daß die Normsetzung ein zufriedenstellendes Niveau erreicht hat, wird der Charakter dieser Arbeit in erster Linie darin bestehen, vorhandene Verpflichtungen umzusetzen. In Budapest stimmten die Teilnehmerstaaten darin überein, daß es wesentlich sei, "ihre Bemühungen auf die Umsetzung bestehender KSZE-Verpflichtungen zu konzentrieren".<sup>31</sup> In welchem Maße die menschliche Dimension die Ziele der neuen OSZE fördern kann, hängt davon ab, inwieweit alle OSZE-Staaten, die westlichen wie die östlichen, bereit sind, sich auf multilaterale Diskussionen über die Umsetzung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension mit anderen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren einzulassen. Dies wiederum hängt wesentlich davon ab, ob es gelingt, konstruktive und nichtkonfrontative Methoden zur Behandlung der anstehenden Fragen zu entwickeln, die zunächst auf Expertenebene im Rahmen der Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension erprobt werden können.

---

30 Report of Mr. Max van der Stoep, OSCE HCNM, presented on 12 November 1997 at the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, 12.-28. November 1997, Warschau (eigene Übersetzung). Ein ausführlicher Auszug der Stellungnahme des Hohen Kommissars ist abgedruckt in: Helsinki Monitor 1/1998, S. 68-76.

31 Budapest Document 1994, a.a.O. (Anm. 29), Kap. VIII, Abschnitt 4, S. 469.

## Der Schutz der Menschenrechte im Wirkungsfeld von Europarat und OSZE<sup>1</sup>

*Von Moskau nach Sarajewo: Eine Idee bahnt sich ihren Weg*

Moskau im Herbst 1991. Im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) tagt vom 10. September bis zum 4. Oktober die Dritte Konferenz über die Menschliche Dimension. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates läßt es sich nicht nehmen, sich am Rande dieser Veranstaltung zu treffen, und ihr Büro beauftragt nicht weniger als vier verschiedene Unterausschüsse, in Moskau gemeinsam eine Sitzung zum Konferenzthema durchzuführen.

Die meisten der angereisten Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind zum ersten Mal in Moskau. Von einem Beitritt Rußlands zum Europarat ist noch längst nicht die Rede, noch besteht die russische Parlamentarierdelegation mit besonderem Gästestatus aus Mitgliedern des Obersten Sowjets der UdSSR. Es finden in Moskau drei Gesprächsrunden statt, eine mit den KSZE-Delegationsleitern der Mitgliedstaaten des Europarates, eine zweite mit einer Vertretung Kanadas und der USA, eine dritte schließlich mit den Delegationsleitern der Nicht-Mitgliedstaaten des Europarates. Neben vielen Fragen kommt in diesen Gesprächen die Idee auf, der Europarat könnte Nicht-Mitgliedstaaten, die der KSZE angehören, gewisse rechtliche Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte anbieten.

Der Bericht über die Sitzung in Moskau, der kurz darauf zu Händen des Unterausschusses für Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung abgegeben wird, enthält einen Passus zur Aufgabenteilung zwischen Europarat und KSZE: "In allen Gesprächsrunden wurde das Thema der Aufgabenteilung zwischen KSZE und Europarat im Bereich der Menschenrechte behandelt. Zweifellos sind die Menschenrechte zu fundamental, als daß irgendeine Institution davon abgehalten werden dürfte, zu ihrer Umsetzung und Verwirklichung beizutragen. Dies ist vorweg festzuhalten. Trotzdem kristallisierte sich in den Gesprächen - insbesondere in der Runde mit den Delegationschefs der Mitgliedstaaten des Europarates - eine Grundtendenz heraus: Die KSZE macht sich die Durchsetzung der Menschenrechte vorwiegend durch politische Mechanismen und vorwiegend durch politischen Druck zur Aufgabe, während die Menschenrechtsverwirklichung durch juristische Ver-

---

<sup>1</sup> Dieser Text wurde als Beitrag zur Festschrift für Heinrich Klebes verfaßt, welche im Laufe des Jahres 1998 erscheinen wird.

fahren Hauptaufgabe des Europarates ist. Dies ergibt sich schon aus der Struktur und aus der historischen Entwicklung der beiden Organisationen."<sup>2</sup> Die Worte tönen nach wie vor vertraut: eine kurze Umschreibung der Situation, wie sie heute noch gegeben ist. Nur daß der Text auch ein generelles, rechtspolitisches Spannungsfeld andeutet, das in den sechs Jahren seither spürbarer geworden ist. Darüber später. Zunächst soll die 1991 entstandene Idee auf ihrem Weg von damals weiterverfolgt werden.

### *Synergien im Europarat*

Bereits am 5. Mai 1992 verabschiedet die Parlamentarische Versammlung zu Händen des Ministerkomitees Vorschläge, wie die in verschiedenen Konventionen des Europarates vorgesehenen Mechanismen auch für Nicht-Mitgliedstaaten nutzbar gemacht werden könnten. Im Vordergrund steht der Gedanke, daß der Gerichtshof für Menschenrechte sowie der Sachverständigenausschuß der Sozialcharta auf Anfrage der betreffenden Staaten Meinungsäußerungen abgeben würden und daß das Komitee gegen Folter und unmenschliche Behandlung auch in diesen Staaten tätig werden könnte. Die Vorschläge werden durch das Ministerkomitee den davon betroffenen Organen wie auch der Europäischen Menschenrechtskommission (EMRKom) zur Stellungnahme unterbreitet.

Unter dem Eindruck des inzwischen eskalierenden Krieges in Bosnien beschließt die Versammlung im Februar 1993 einen zweiten, modifizierten Vorschlag zu Händen des Ministerkomitees. Er geht zurück auf eine Debatte, an welcher der damalige Kopräsident der Internationalen Friedenskonferenz für Ex-Jugoslawien, Lord Owen, teilgenommen und der Versammlung bezüglich Schutzmechanismen konkrete Vorschläge unterbreitet hatte. Dabei ließ er sich womöglich auch aus jenen Straßburger Büros inspirieren, in denen man eben daran war, Stellungnahmen zum ersten Vorschlag zu erarbeiten.

Für den zweiten Vorschlag hat das Ministerkomitee - ebenfalls angeregt durch die Debatte mit Lord Owen - bereits Vorarbeiten in Auftrag gegeben, als die Empfehlung seitens der Versammlung formell eintrifft. Schließlich verabschiedet das Ministerkomitee am 9. März 1993 die Resolution (93)6, welche die Grundlage bildet für die Einsetzung von Institutionen zum Schutze der Menschenrechte in Ländern, die noch nicht Mitglieder des Europarates sind. Die Idee des ersten Vorschlages der Versammlung wird vom Ministerkomitee nicht weiterverfolgt. Immerhin resultiert aus diesen Arbeiten ein Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention zum Schutz vor

---

2 Report on the meeting of the Sub-Committee on Human Rights in Moscow on 30 September and 1 October 1991 (eigene Übersetzung).

Folter und unmenschlichen oder erniedrigenden Strafen, das dieses Instrument auch Nicht-Mitgliedstaaten des Europarates zur Unterzeichnung und Ratifikation öffnen soll.

Einmal mehr hat sich im Europarat ein altes Muster bewährt, das Zusammenwirken der verschiedenen Organe, insbesondere der Parlamentarischen Versammlung und des Ministerkomitees. Dieses Muster hatte 1950, kurz nach der Gründung der Organisation, schon zur Verabschiedung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geführt. Anregungen der Parlamentarischen Versammlung zu Händen des Ministerkomitees sowie die fachkundige Unterstützung einerseits durch das Sekretariat und andererseits durch die Lenkungsausschüsse mit dem breiten Expertenwissen aus den Ministerien der Mitgliedstaaten können zu Synergien führen, die neue Schritte in dieser relativ stark strukturierten und altherwürdigen Organisation nach wie vor ermöglichen. Dies hat sich wiederum beim Zustandekommen des Protokolls Nr. 11 zur EMRK gezeigt, das die EMRKom und den Gerichtshof für Menschenrechte zu einem einzigen Organ zusammenführen wird.

Die Idee der Nutzbarmachung des Europarates zur Förderung der Menschenrechte in Nicht-Mitgliedstaaten hat nun also eine Rechtsgrundlage gefunden. Das Feld ist offen für Konkretisierungen in Mittel- und Osteuropa. Mitteleuropa bietet dafür schon kein breites Anwendungsfeld mehr, denn inzwischen sind verschiedene mitteleuropäische Staaten Mitglieder des Europarates geworden. Aber ohnehin führt die Ironie des Schicksals die Idee nun zunächst einmal über den Atlantik.

#### *Der Weg führt über Washington und Dayton*

Kurz nach der Verabschiedung der Resolution (93)6 wird ihre Anwendung für Kroatien in Betracht gezogen, die Idee dann aber zugunsten anderer Rechtsformen wieder fallengelassen. Ihre erste formelle Erwähnung findet die Resolution im Abkommen von Washington vom 1. März 1994, das die Basis für die Gründung der Föderation von Bosnien und Herzegowina bildet. Die Einsetzung des vorgesehenen Gerichtshofes für Menschenrechte unterbleibt aber vorläufig: Die mehrheitlich aus Bosniaken (muslimischen Bosniern) und bosnischen Kroaten gebildete Föderation hat der serbischen Seite ein Angebot unterbreitet, sich der Föderation anzuschließen, so daß die weitere Entwicklung abgewartet werden soll.<sup>3</sup>

Der Anschluß der bosnischen Serben kommt jedoch nicht zustande, und noch mehr als ein Jahr wütet der Krieg weiter, wobei die mittlerweile

---

3 Communication from the Committee of Ministers, Interim reply to Recommendation 1204(1993) and Recommendation 1219(1993) on establishing a mechanism for the protection of human rights in European states not members of the Council of Europe (Doc.7113).

kooperierenden bosnischen Kroaten und Bosniaken die bosnischen Serben gebietsmäßig zurückdrängen. Die bosniakisch-kroatische Föderation wird schließlich zu einem der beiden Teilstaaten des künftigen Staates Bosnien und Herzegowina.

Schließlich erklärt das Friedensabkommen von Dayton und Paris vom 14. Dezember 1995 die EMRK für den Staat Bosnien und Herzegowina zu Landesrecht, so daß die durch die Konvention garantierten Rechte zum ersten Mal außerhalb der Mitgliedstaaten des Europarates direkt anwendbar werden. Im Zusammenhang mit Diskriminierungen ist darüber hinaus eine ganze Reihe weiterer völkerrechtlicher Verträge direkt anwendbar. Die EMRK kann durch Bosnien und Herzegowina als Nicht-Mitgliedstaat des Europarates nicht ratifiziert und ihre Organe können in Bosnien nicht tätig werden. Hingegen sieht Annex 6 des Friedensabkommens zwei Institutionen vor, die sich der Umsetzung der völkerrechtlichen Instrumente besonders widmen sollen: einen Ombudsmann und eine Menschenrechtskammer.

Die Menschenrechtskammer basiert auf der Resolution (93)6 des Europarates. Sie besteht aus sechs bosnischen und acht internationalen Mitgliedern, wobei die Internationalen vom Ministerkomitee des Europarates ernannt werden sollen. Der Ombudsmann soll von der internationalen Gemeinschaft zur Verfügung gestellt und durch die OSZE ernannt werden. Beide Organe sind Institutionen des Staates Bosnien und Herzegowina, obschon sie während der ersten fünf Jahre unter internationaler Leitung stehen. Für die Menschenrechtskammer hat der Europarat die Patenschaft übernommen, für die Ombudsstelle die OSZE. Es handelt sich somit um eine Art Joint-venture von Europarat und OSZE. Ende März 1996 nehmen beide Institutionen ihre Tätigkeit auf.

#### *Erfahrungen in Sarajewo*

Das Mandat der Menschenrechtskammer kann mit denjenigen der Organe der EMRK verglichen werden. Das Mandat der Ombudsstelle ist sehr breit, es umfaßt nicht nur die Publikation von Berichten in Einzelbeschwerdefällen analog der EMRKom, sondern auch die traditionelle Vermittlertätigkeit eines Ombudsmanns oder die Publikation von Spezialberichten über frei aufgegriffene Themen. Trotzdem konzentriert sich die Tätigkeit dieser Stelle jedenfalls anfänglich stark auf die erstgenannte Funktion. Für die traditionelle Form des Ombudsmanns ist die Zeit 1996 noch nicht reif, da dieser Ansatz mehr oder weniger funktionierende Behörden und Verwaltungen voraussetzt, damit die informelle Vermittlung zwischen Beschwerdeführer und staatlicher Stelle überhaupt stattfinden kann.

Der Schwerpunkt in der Tätigkeit der Ombudsstelle auf der relativ formellen Behandlung von Einzelbeschwerden analog der EMRKom bringt die kom-

binierte Rolle der beiden Institutionen gemäß Annex 6 als Joint-venture zwischen OSZE und Europarat zum Tragen, denn die Handhabung der Beschwerdefälle orientiert sich in beiden Institutionen am Vorgehen der Organe der EMRK in Straßburg. Dieses Vorgehen fördert überdies den Einzug der neuen völkerrechtlichen Instrumente ins Rechtsleben Bosniens. Interessant ist die Erfahrung, daß für viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von internationalen Organisationen, die in Bosnien im Bereich der Menschenrechte tätig sind, diese stark juristisch geprägte Vorgehensweise der durch Annex 6 geschaffenen Institutionen und die direkte Anwendung übergeordneter internationalen Rechts zunächst einmal fremd sind. Dies gilt nicht nur für US-Amerikaner und Kanadier, sondern durchaus auch für Europäerinnen und Europäer. Verständlich ist diese Unkenntnis insofern, als die EMRK zum ersten Mal außerhalb der formellen Mitgliedschaft des Europarates zur direkten Anwendung gebracht wird und hierzu erstmals spezielle Durchsetzungsorgane geschaffen worden sind. Erstaunlich dann aber doch die Feststellung, daß viele Internationale, die im Bereich des Monitoring für Menschenrechte arbeiten, den Straßburger Mechanismus und die damit verbundene Rechtsprechung wenig, gelegentlich auch überhaupt nicht kennen. Die direkte Anwendbarkeit völkerrechtlicher Normen und vor allem die darauf basierende Nicht-Anwendbarkeit widersprechender Normen des Landesrechts scheint das Vorstellungsvermögen vieler Internationaler zunächst zu übersteigen. Vor diesem Erfahrungshintergrund dürfte es nützlich sein, kurz auf die verschiedenen Entwicklungsstufen im Schutz der Menschenrechte einzugehen. Der internationale Schutz der Menschenrechte befindet sich in einem langsamen aber stetigen Prozeß der Verdichtung. Eine erste Stufe stellen die Deklarationen und politischen Zielsetzungen internationaler Organisationen dar, auf deren Inhalt man sich berufen kann und deren Umsetzung somit politisch erfolgt. In einer zweiten Entwicklungsstufe werden diese politischen Zielsetzungen als völkerrechtliche Verträge ausformuliert, die von den Staaten unterzeichnet und ratifiziert werden, deren Umsetzung aber jedenfalls auf internationaler Ebene nach wie vor politisch erfolgt. Die dritte Stufe versieht die völkerrechtlichen Verträge mit der Möglichkeit von Individualbeschwerden an ein Gremium, das an den betreffenden Staat Empfehlungen abgibt. In einer vierten Stufe schließlich mündet die Individualbeschwerde in ein Urteil mit völkerrechtlicher Verbindlichkeit.

#### *Der europäische Vorsprung*

Europa hat den Einfluß der nationalen Regierungen in der Durchsetzung von Menschenrechten systematisch zurückgebunden, und zwar

gewissermaßen durch eine Kompetenzdelegation nach oben sowie durch eine Kompetenzdelegation nach unten. Ob eine Verletzung von in der EMRK garantierten Rechten vorliegt, entscheidet der Gerichtshof für Menschenrechte, wobei die entsprechende Regierung lediglich als Partei im Verfahren auftritt. Es handelt sich somit um eine Kompetenzdelegation an eine übergeordnete internationale Instanz. Ob ein Verfahren durchgeführt wird, entscheidet allein der potentielle Beschwerdeführer, was einer Kompetenzdelegation nach unten gleichkommt. Die Zurückbindung der Regierungen wird durch das Protokoll Nr. 11 zur EMRK verstärkt, verliert doch das Ministerkomitee seine bisherige Kompetenz, über die Frage der Verletzung selber zu entscheiden, und zwar verliert es sie in jenen Fällen, die bisher nicht an den Gerichtshof weitergezogen worden sind.

Daß der Regierungsebene nur diese beschränkte Funktion zugewiesen wurde, ist eine Folge der späten vierziger Jahre. Man stand damals unter dem Eindruck der entsetzlichen Menschenrechtsverletzungen, die auf diesem Kontinent stattgefunden hatten. Klar war in Europa auch seit langem, daß Demokratie allein noch keine absolute Garantie für die Wahrung der Menschenwürde darstellt, hatten doch auch demokratisch an die Macht gelangte Personen zu vielfältigen Entsetzlichkeiten beigetragen. So begnügte man sich denn nicht mit der Schaffung des Kataloges der Menschenrechte in der EMRK, sondern man fügte den Beschwerdemechanismus bei, der die Regierungen in der erwähnten Art zurückbindet und der in seiner allgemeinen politischen Verbindlichkeit für einen ganzen Kontinent in dieser Form einmalig geblieben ist.

Zwar kennt die Inter-Amerikanische Menschenrechtskonvention einen ähnlichen Mechanismus, der allerdings lediglich Berichte und Empfehlungen an den betreffenden Staat vorsieht. Politisch hat sich dieses System jedoch nicht voll durchsetzen können. Nur ein Teil der Vertragsstaaten hat die Individualbeschwerde überhaupt anerkannt, und die Konvention ist beispielsweise von den USA nie ratifiziert worden. Die Ratifikation der EMRK und die Anerkennung des darin vorgesehenen Schutzmechanismus hingegen sind politisch eine *Conditio sine qua non* für die Zugehörigkeit eines Landes zu Europa. Die Aufnahme in den Europarat erfolgt nur, wenn sich die Staaten verpflichten, die EMRK innerhalb einer bestimmten Frist zu ratifizieren. Die Anerkennung der Individualbeschwerde wird mit dem Protokoll Nr. 11 obligatorisch. Regierungsunabhängigkeit und rechtliche Ausgestaltung des Menschenrechtsschutzes sind somit heute ein konstituierendes Element Europas.

Die Aktivität der UNO-Menschenrechtskommission basiert demgegenüber auf direktem politischem Druck, der ausschließlich in den Händen der Regierungen liegt. Sowohl das Thematisieren von Verletzungen als auch die Interpretation dieser Rechte sind hier gleichermaßen dem freien Spiel der politischen Kräfte zugänglich, während Europa sowohl Thematisierung als

auch Interpretation diesem Spiel entzogen hat. Die Regierungsvertretungen haben in der UNO-Menschenrechtskommission einerseits die Aufgabe, bei anderen Regierungen die Einhaltung der Menschenrechte anzumahnen, müssen aber gleichzeitig die Interessen der eigenen Regierung im Auge behalten, seien diese nun wirtschaftlicher oder politischer Natur, was zu einem oft sehr problematischen Geben und Nehmen führen kann. Trotzdem ist die Arbeit der UNO-Menschenrechtskommission im weltweiten Prozeß der Menschenrechtsverwirklichung von sehr großer Bedeutung.

Einen regierungsunabhängigen Mechanismus der Individualbeschwerde gibt es auch im Rahmen der UNO, und zwar vor dem Menschenrechtsausschuß, der durch ein Fakultativprotokoll des Paktes über staatsbürgerliche und politische Rechte geschaffen worden ist. Dieser kann den betroffenen Regierungen und dem Beschwerdeführer "seine Ansicht übermitteln", er ist kein Gericht und kann nicht völkerrechtlich bindend entscheiden. Er leistet aber Beachtliches und hat eine breite Praxis der Interpretation von Bestimmungen des Paktes entwickelt.

Nach Umsetzung des Protokolls Nr. 11 der EMRK wird im europäischen Verfahren das Ministerkomitee des Europarates lediglich noch für die Überwachung des Vollzugs der Urteile zuständig sein. Das Thematisieren von Verletzungen ist nach wie vor Sache des Individuums, und die Interpretation der garantierten Rechte wird ausschließlich Sache der Justiz sein, die völkerrechtlich verbindliche Urteile fällt. Diese klare Rollenteilung ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Damit hat das europäische System des Menschenrechtsschutzes im Rahmen des langsamen und stetigen Verdichtungsprozesses, der weltweit stattfindet, einen Entwicklungsvorsprung. Die Unterwerfung politischen Handelns von Regierungen im Bereich der Menschenrechte unter internationale Rechtsprechung auf der Basis gemeinsam festgelegter Grundsätze ist ein nicht zu unterschätzender zivilisatorischer Entwicklungsschritt.

Die EMRK hat in den vergangenen bald 50 Jahren große Bedeutung erlangt, nicht nur für die einzelnen Beschwerdeführer, sondern auch präventiv, indem Urteile zu Gesetzesänderungen in Vertragsstaaten führen können und oft geführt haben. Die eigentliche Bewährungsprobe steht der Konvention, ihren Organen und dem Europarat aber noch bevor, und dies in der Ausweitung des Anwendungsbereiches auf Mittel- und Osteuropa. Vor dem Blick in die Zukunft jedoch ein kurzer Blick in die Geschichte, die zur heutigen Situation geführt hat.

### *Europäische Geschichte als Fluch und Segen?*

Was in Europa stattgefunden hat, ist die Verrechtlichung des Schutzes der Menschenrechte. Wohl gibt es Lebensbereiche, in denen eine zu starke Verrechtlichung auch problematische Konsequenzen haben kann, indem gesellschaftliche Strukturen zu rigide werden. Der Bereich der Menschenrechte gehört jedoch nicht zu dieser Kategorie. Menschenrechte konkretisieren kurz und prägnant die Würde des Menschen, und diesbezüglich kann absolute Rigidität in der Umsetzung nur oberste Pflicht sein.

Ende der vierziger Jahre dieses Jahrhunderts war diese Einsicht in Europa zu Gemeinwissen geworden. Es fiel auf den Boden einer langen europäischen Geschichte, die reich ist an Irrwegen, an Entsetzlichkeiten und an Schuld - auch gegenüber anderen Kontinenten -, die aber auch reich ist an konstruktiven Gegensätzlichkeiten, kultureller Vielfalt, sich daraus ergebenden Grenzüberschreitungen und Begegnungen mit dem Anderen sowie darauf basierender Philosophie, nicht zuletzt auch Rechts- und Staatsphilosophie. Der geschichtliche Boden und die Einsicht der Gegenwart ermöglichten gemeinsam den damals geschaffenen europäischen Vorsprung in der Durchsetzung der Menschenrechte. So scheinen sich Fluch und Segen der Geschichte gelegentlich zu bedingen.

Eine solche Entwicklung ist keineswegs ein Monopol Europas. Einige träumen schon heute von einem weltweit kompetenten Gerichtshof für Menschenrechte, der von allen Regierungen anerkannt würde. Die Feststellung, daß Zukunft oft mit Träumen beginnt, entbehrt keineswegs des Realitäts sinnes. Und doch ist gerade hier anzumerken, daß Europa nicht mehr weltweite Vorbildfunktion beanspruchen sollte, denn die Geschichte dieses Kontinentes wiegt in jeder Hinsicht zu schwer. Zu lange hat die Innovationsfähigkeit Europas ihren Weg in die Welt auch durch Gewaltanwendung gefunden. Und innerhalb dieses Kontinents "verdankt" sich der Vorsprung, von dem hier die Rede ist, geschichtlich gesehen in einem Ausmaß menschenrechtlichen Ungeheuerlichkeiten, das zu Bescheidenheit mahnt.

Bescheidenheit bedeutet in diesem Zusammenhang, den europäischen Vorsprung in der Durchsetzung der Menschenrechte zwar als einen Beitrag zum weltweiten, langsamen Verdichtungsprozeß in diesem Bereich zu sehen, ohne ihn aber anderen Kontinenten aufzwingen zu wollen. Gerade die so verstandene Bescheidenheit hat jedoch ihre Kehrseite, die in der Verpflichtung besteht, das aus der Geschichte Entstandene zu bewahren und weiterzuentwickeln. Einerseits ist es Europa sich selber schuldig, den aus der eigenen, leidvollen Geschichte resultierenden Vorsprung zu hüten. Dieselbe Verpflichtung resultiert aber andererseits auch aus der geschichtlichen Schuld Europas, in fremden Kontinenten Menschenrechtsverletzungen begangen zu haben. Wenn aus dem geschichtlichen Fluch letztendlich auch ein Segen hervorgeht, so beinhaltet

ein solcher Segen die Verpflichtung, ihn zu pflegen und ihn zur Verfügung zu halten zugunsten derer, deren Geschichte andere Wege beschritten hat. Er beinhaltet sogar die Verpflichtung, ihn zu verteidigen, sollte er in Bedrängnis geraten. Geschichte kann Verpflichtung sein.

#### *Die strukturellen Unterschiede zwischen Europarat und OSZE*

Zurück nun aber zum Joint-venture zwischen Europarat und OSZE in Bosnien und zu den unterschiedlichen Informationen und Wahrnehmungen der Akteure. Diese ergeben sich direkt aus der unterschiedlichen Struktur der OSZE und des Europarates.

Die 1975 als KSZE ins Leben gerufene und inzwischen zur Organisation umbenannte OSZE umfaßt 55 Teilnehmerstaaten, darunter die USA und Kanada. Die Bundesrepublik Jugoslawien ist zur Zeit in ihrer Mitgliedschaft suspendiert. Die Aktivität der Organisation wird praktisch ausschließlich und sehr direkt von den Regierungen bestimmt. Das Sekretariat in Wien beschäftigt als direkte Angestellte etwas mehr als 120 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Das Budget der Organisation beläuft sich (1997) auf rund 340 Millionen österreichischer Schilling (rund 170 Millionen französische Franken). Die Regierungen stellen der Organisation jedoch laufend Personal temporär zur Verfügung, das von ihnen ausgewählt und bezahlt wird. Ein kleiner Teil davon arbeitet im Sekretariat, die meisten aber in den zahlreichen Missionen der Organisation. Alle laufenden Aktivitäten wie auch das Budget der Organisation werden vom Ständigen Rat der Regierungsvertreter beschlossen. Grundsätzliche Entscheide fallen im Ministerrat oder auf Gipfeltreffen. Dem Ministerrat obliegt auch die Wahl des Generalsekretärs sowie die formelle oder informelle Genehmigung bei personellen Besetzungen wichtiger Funktionen. Der Generalsekretär vollzieht die Beschlüsse des Ständigen Rates, das Sekretariat hat keine eigene Agenda. Verantwortlich für die operationelle Tätigkeit der Organisation ist der Amtierende Vorsitzende, das heißt der Außenminister des Vorsitzlandes.

Der 1949 gegründete Europarat umfaßt 40 Mitgliedstaaten. Er beschäftigt in seinem Sekretariat etwa 1.200 Beamtinnen und Beamte, denen es statutarisch ausdrücklich untersagt ist, Angestellte einer Regierung oder Mitglied eines nationalen Parlamentes zu sein, und deren Auswahl im Verfahren des *Concours* durch das Sekretariat erfolgt. Das Sekretariat stellt seine Dienste allen Organen des Europarates zur Verfügung, dem Ministerkomitee, der Parlamentarischen Versammlung und dem Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas. Das Budget beläuft sich (1997) auf rund eine Milliarde französischer Franken. Die Entscheidungskompetenzen sind zwischen den Organen aufgeteilt. Um nur einige Beispiele zu nennen: Die Budgetkompetenz liegt beim Ministerkomitee, die Parlamentarische

Versammlung wählt auf Antrag des Ministerkomitees den Generalsekretär und seinen Stellvertreter sowie die Richter am Gerichtshof für Menschenrechte. In den Delegationen der nationalen Parlamente müssen sowohl Regierungs- als auch Oppositionsparteien vertreten sein, so daß diese Kompetenzverteilung gesamteuropäisch betrachtet eine relativ breite politische Abstützung ergibt.

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE ist in ihrer Zusammensetzung jener des Europarates nachgebildet, besteht seit Anfang der neunziger Jahre, verfügt in Kopenhagen über ein räumlich und personell von jenem der OSZE getrenntes Sekretariat und tagt eine Woche pro Jahr. Eine kompetenzmäßige Einflußnahme auf die Geschäfte der OSZE ist nicht vorgesehen, die Versammlung hat kein formelles Empfehlungsrecht an die Regierungsebene. Wie eingangs dargestellt, beschließt die Parlamentarische Versammlung des Europarates demgegenüber Empfehlungen ans Ministerkomitee, und der Sitzungsrhythmus ist wesentlich dichter. Der Kongreß der Gemeinden und Regionen, der nach demselben Schema aufgebaut ist wie die parlamentarische Versammlung, kann ebenfalls Empfehlungen an das Ministerkomitee abgeben.

Die Struktur der beiden Organisationen könnte unterschiedlicher nicht sein. Die OSZE ist praktisch ausschließlich ein Aktionsfeld der Regierungsebene, während im Europarat ein Nebeneinander und ein gegenseitiger Ausgleich zwischen den verschiedenen Ebenen besteht, ergänzt und teilweise begründet durch die Funktion der Organe der EMRK. Was die Regierungsebene selber anbelangt, wird die Aktivität des Ständigen Rates der OSZE in den Hauptstädten vor allem in den Außenministerien und teilweise in den Verteidigungsministerien bestimmt. Demgegenüber betrifft die Aktivität des Ministerkomitees des Europarates in den Hauptstädten auch weitere Ministerien, oft mit einem ausgeprägten Schwerpunkt im Justizministerium.

Was die Umsetzung der Menschenrechte anbelangt, machen die strukturellen Unterschiede zwischen den beiden Organisationen ihre unterschiedliche Position im weltweit sehr langsam ablaufenden Verdichtungsprozeß deutlich, der in vier Stufen umschrieben worden ist. Der Europarat agierte bislang auch in der dritten Stufe, er wird aber bald definitiv zur vierten Stufe übergehen, so daß alle Individualbeschwerden zu völkerrechtlich verbindlichen Urteilen führen. Die OSZE agiert auf der ersten Stufe der Umsetzung gemeinsamer politischer Zielsetzungen. Die Logik dieses Unterschiedes ergibt sich auch daraus, daß Menschenrechte für die OSZE vor allem dann von Bedeutung sind, wenn ihre Verletzung eine Gefahr für die Stabilität einer Region oder eines Staates darstellt.

### *Unterschiedliche Arbeitsweisen*

Dementsprechend arbeitet die OSZE vorwiegend vor Ort, die Regierungen stellen Personal jeweils für eine bestimmte Mission zur Verfügung, wo dieses mehrere Monate im Einsatz ist, und diese Missionen konzentrieren sich heute auf Ost- und Südosteuropa. Die Auswahl der Einsatzorte orientiert sich am Konflikt- und Gefährdungspotential für die Stabilität. Was an konzeptioneller Arbeit nötig ist, wird zumeist aus den Teilnehmerstaaten eingebracht. Zu erwähnen sind hier als Arbeitsmethode der OSZE auch die Konferenzen, die neben den Regierungsvertretungen oft auch nichtstaatlichen Organisationen offenstehen.

Kontakte des Europarates vor Ort dauern in der Regel nur einige Tage, die konzeptionelle Arbeit wird in Straßburg geleistet. In diesem Zusammenhang sind die zahlreichen Hilfs- und Aufbauprogramme für mittel- und osteuropäische Staaten zu nennen, die vom Sekretariat angeboten werden. Theoretisch besteht hier die Möglichkeit einer Überschneidung mit Aktivitäten des OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau, praktisch werden die Bemühungen heute in der Regel erfolgreich koordiniert.

Eine besondere Bedeutung kommt im Europarat heute dem "*Monitoring*" zu, in dessen Rahmen überprüft wird, inwieweit neue Mitgliedstaaten die Verpflichtungen einhalten, die sie anlässlich der Aufnahme in die Organisation eingegangen sind. Sowohl die Parlamentarische Versammlung als auch das Ministerkomitee haben Abläufe zur Bewältigung dieser Aufgabe eingeführt. Daß es in diesem Bereich bisweilen zu einer Art Kompetition zwischen den Organen des Europarates kommt, kann der Sache und ihrer Zielsetzung selbst eher nützlich als schädlich sein. Bei diesen Abläufen handelt es sich um politisch ausgestaltete Mechanismen, die sich aber auf Rechtsgrundlagen abstützen.

Wichtig sind jedoch auch die regelmäßigen politischen Kontakte der Parlamentarischen Versammlung, insbesondere in mittel- und osteuropäischen Staaten, die auch für die Menschenrechte von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind. Viele Mitglieder der parlamentarischen Delegationen im Europarat investieren neben ihrer Arbeit in den nationalen Parlamenten recht ansehnliche Zeit in diese Kontakte, wobei sie in den betreffenden Ländern oder zu Besuchen im eigenen Land ihre Parlamentskolleginnen und -kollegen treffen, mit ihnen ein Vertrauensverhältnis aufbauen können und so direkt zur Verbreitung europäischer Werthaltungen beitragen.

Schließlich ist die intergouvernementale Zusammenarbeit des Europarates zu erwähnen, die hohe Beamte aus den Hauptstädten in zahlreichen Fachausschüssen regelmäßig zusammenführt. Auch hier werden Vertrauensverhältnisse aufgebaut und erfolgt eine Diffusion von Fachwissen sowie von mit diesem verbundenen Werthaltungen, die ohne regelmäßige

Zusammenarbeit nicht möglich wäre.

Hinter all diesen Unterschieden in Struktur und Arbeitsweise der beiden Organisationen verbirgt sich aber ein eminent politischer: Die OSZE ist nach wie vor eine lose Struktur, die es den Regierungen ermöglicht, in vorgegebenem Rahmen ihre Forderungen und Wertvorstellungen einzubringen und sie im tagespolitischen Regierungsgeschehen durchzusetzen. Vorgegeben sind nur gemeinsame politische Ziele, wobei sich tagespolitisch bestimmt, welche dieser Ziele in den Vordergrund rücken und welche nicht.

Die Grundwerte des Europarates sind hingegen zu einem namhaften Teil in Konventionen niedergelegt und für die Staaten völkerrechtlich verbindlich. Diese Grundwerte werden jenseits der tagespolitischen Regierungsinteressen der Mitgliedstaaten oder - im Bereich der Menschenrechte - sogar durchaus gegen diese Interessen umgesetzt, und letzteres basierend darauf, daß sich die Mitgliedstaaten einer internationalen Gerichtsbarkeit unterworfen haben, die völkerrechtlich bindend urteilt. Die Betrachtung der strukturellen Unterschiede zwischen den beiden Organisationen führt somit zurück zum inhaltlichen Unterschied in der Durchsetzung der Menschenrechte.

#### *Die rechtspolitische Errungenschaft als Angelpunkt*

Europarat und OSZE unterscheiden sich somit nicht nur strukturell, sondern auch politisch, und der entscheidende Unterschied ist ein rechtspolitischer. Effektiv steht der Europarat seit seiner Gründung für den zivilisatorischen Übergang von der Politik zum Recht, und dies nicht nur im Bereich der Menschenrechte. Oft vergißt man heute, daß am Ursprung des supranationalen Gemeinschaftsrechtes der Europäischen Union in manchen Bereichen die internationale Rechtsvereinheitlichung unter den Mitgliedern des Europarates stand. Die kulturelle und nationalstaatliche Vielfalt, die letztlich die Einzigartigkeit und den Reichtum Europas ausmacht, legte es nahe, den Weg der internationalen Rechtsvereinheitlichung zu beschreiten, dem die wirtschaftliche Integration und die damit zusammenhängende supranationale Vereinheitlichung immer weiterer Rechtsgebiete im Rahmen der Europäischen Union folgte.

Einmal mehr hat Europa heute die Aufgabe, neue Wege zu beschreiten. Es ist im Rahmen der Europäischen Union dabei, durch die Integration von Nationalstaaten eine Struktur zu schaffen, an deren Spitze dereinst mit großer Wahrscheinlichkeit nicht eine allmächtige Zentralregierung vergleichbar derjenigen der Vereinigten Staaten von Amerika stehen wird, deren leitende Organe aber gleichwohl handlungsfähig sein müssen. Im Bereich der Wirtschaft werden im Zuge der Globalisierung möglicherweise

starke universale Randbedingungen gegeben sein. Im Bereich der politischen Strukturen und der Grundwerte hingegen wird Europa weiterhin seinen eigenen Weg gehen, welcher der kulturellen und staatlichen Vielfalt sowie der Geschichte des Kontinentes Rechnung trägt.

Die rechtspolitische Errungenschaft bleibt somit Angelpunkt im Verhältnis zwischen OSZE und Europarat. Der Europarat wird seine Kurssicherheit in den Grundwerten behalten, die auf der Verankerung im Recht beruht, die aber in den Augen eines OSZE-Mitarbeiters als relative Schwerfälligkeit erscheinen mag. Die OSZE andererseits wird ihre kurzfristige Mobilität behalten, die auf die tagespolitische Regierungsnähe zurückzuführen ist, die aber in den Augen eines Mitarbeiters des Europarates als Kursunsicherheit in den Grundwerten erscheinen mag. Gerade aufgrund dieser Unterschiede hat sich mittlerweile zwischen den beiden Organisationen eine konstruktive Zusammenarbeit auf praktischer Ebene eingespielt, welche die beidseitigen Vorteile gegenseitig durchaus ausnutzt, nämlich die kurzfristige Mobilität auf seiten der OSZE und das Expertenwissen des Europarates.

Der Leiter des OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau bezeichnete die Tätigkeit dieses Büros kürzlich als "Feuerwehr für Menschenrechte", eine Art Organisation für Notlagen also.<sup>4</sup> Dieses Bild umschreibt treffend auch die Zusammenarbeit der beiden Organisationen auf der praktischen Ebene, in welcher der Europarat die Baufachleute und die OSZE die Feuerwehr zur Verfügung stellt. Feuerwehr und Baufach müssen aufeinander abgestimmt sein, setzen aber als Tätigkeit je unterschiedliches Wissen, Handeln und Material voraus. Mit anderen Worten: Die rechtspolitische Errungenschaft, für die der Europarat steht, wird heute durch die OSZE in der praktischen Zusammenarbeit anerkannt.

### *Die Stunde der Wahrheit*

Es ist zum Thema Europarat in den vergangenen Monaten öfter lamentiert worden - außerhalb der Organisation und leider teilweise auch von Insidern - über den Verrat an den eigenen Werten, der durch die Aufnahme neuer osteuropäischer Mitglieder begangen worden sei. Das Lamento geht fehl, weil es zwei Dinge außer acht läßt: erstens die Struktur des Europarates und zweitens die Zeitverzögerung, die der europäische Vorsprung in der Durchsetzung der Menschenrechte notwendigerweise mit sich bringt.

Die kritische Größe für die Integrationsfähigkeit des Europarates gegenüber neuen Mitgliedern liegt nicht in erster Linie im Ministerkomitee. In anderen internationalen Organisationen ist der Gradmesser effektiv die Regierungsebene, denn nur von ihr werden dort die Aktivitäten bestimmt. Die besondere Struktur des Europarates, deren er als Hüter der europäischen rechtspo-

---

4 Neue Zürcher Zeitung vom 15. Oktober 1997.

litischen Errungenschaft notwendigerweise bedarf, hat in dieser Organisation hingegen einen etwas anderen Ablauf der Geschehnisse zur Folge. Die kritische Größe für die Integrationsfähigkeit gegenüber neuen Mitgliedern liegt im Gerichtshof für Menschenrechte, der seine Urteile nicht unter regierungspolitischem Druck fällt. Die umfangreiche Judikatur der Organe der EMRK läßt kaum erwarten, daß sich die Rechtsprechung so rasch massiv verändern könnte.

Die Stunde der Wahrheit wird somit dann eintreten, wenn die ersten Urteile gegen die betreffenden Staaten dem Ministerkomitee zur Überwachung des Vollzugs zugeleitet werden. Bis heute sind Urteile des Gerichtshofes letztlich immer anerkannt worden. Auch wenn der Vollzugsprozeß bisweilen lange und mühsam ist, so geht er doch immer voran und hält die Entwicklung im betreffenden Land in Bewegung. Was würde geschehen, wenn sich Mitgliedstaaten diesem Prozeß entziehen wollten? Da das europäische Verfahren die Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen dem Beschwerdeführer anvertraut und das Urteil über die Verletzung - nach Umsetzung des Protokolls Nr. 11 - dem Gerichtshof vorbehalten hat, wird es allein um die Frage gehen, was der betreffende Staat unternimmt, um das Urteil zu vollziehen.

Die Menschenrechtsdiskussion auf Regierungsebene wird nicht nur eine neue Qualität, sondern auch eine neue Dynamik erhalten, die durch andere internationale Organisationen nicht ausgelöst werden kann, weil dort die rechtspolitischen Voraussetzungen dazu fehlen. Es wäre deshalb verfehlt anzunehmen, daß das europäische Durchsetzungsverfahren die politische Einflußnahme überflüssig machen würde. Das europäische Verfahren teilt der politischen Ebene jedoch eine beschränktere und dadurch eine konzentriertere Rolle zu, nämlich die Überwachung des Vollzugs völkerrechtlich verbindlicher Urteile.

Es liegt nahe, in der Überwachung des Vollzugs von Urteilen nach Synergien zu suchen. Schon innerhalb des Europarates wird das Zusammenwirken der verschiedenen Organe auch in dieser Frage von Bedeutung sein. In der Parlamentarischen Versammlung, im Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas wie aber auch in verschiedenen Lenkungsausschüssen kann der Vollzug der Urteile thematisiert und außerdem in persönlichen Kontakten angesprochen werden.

Konkrete Schlußfolgerungen ergeben sich jedoch vor allem auch für die Regierungsebene selber: In ihrer neuen Dynamik sollte die Diskussion des Vollzugs der Urteile nicht nur in den Räumen des Ministerkomitees in Straßburg geführt werden. Auch die bilaterale Ebene könnte noch vermehrt in die Überlegungen miteinbezogen werden. Die Diskussion des Vollzugs der Urteile sollte über die Hauptstädte der Mitgliedstaaten systematisch in bilaterale Regierungskontakte einfließen.

Vor dem Hintergrund der Erfahrung in Bosnien ist noch ein anderes Thema anzusprechen, in welchem Schlußfolgerungen zur Koordination von Aktivitäten der verschiedenen internationalen Organisationen zu ziehen sind.

Der Durchsetzungsmechanismus der EMRK wird in mittel- und vor allem osteuropäischen Staaten kaum überall ausreichen, die Menschenrechte flächendeckend durchzusetzen. Einige dieser Staaten werden zusätzliche Maßnahmen treffen, nationale Institutionen zum Schutze der Menschenrechte einrichten, Kommissionen, Ombudsleute oder andere Formen.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen können in künftigen Vertragsstaaten der EMRK nicht in derselben Weise aufgebaut werden wie in Staaten, denen die Ratifikation der Konvention mangels Mitgliedschaft im Europarat nicht offensteht. Möglich wäre dies theoretisch schon, aber es würde keinen Sinn machen. In einem Vertragsstaat der EMRK muß beispielsweise ein Ombudsmann für Menschenrechte in der Lage sein zu beurteilen, ob er einem Klienten in einer Streitigkeit mit Behörden eher zum Einlenken raten soll oder dazu, ein Verfahren vor den Organen der EMRK einzuleiten. Damit der Ombudsmann dazu in der Lage ist, muß er die EMRK und wenigstens in groben Zügen die Rechtsprechung dazu kennen, oder er muß immerhin wissen, wie und wo er diese Informationen beschaffen kann. Dieses Wissen braucht er auch im Verkehr mit den Behörden, denen er im Zusammenhang mit Einzelfällen Empfehlungen abgeben wird, wie Menschenrechtsverletzungen vermieden werden können. In einem Vertragsstaat der EMRK ist diese immer letzte Referenz, Grundlage für Kritik und glaubwürdige Forderungen im Bereich der Menschenrechte.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich eine konkrete Schlußfolgerung: Bei der Konzeption nationaler Institutionen zum Schutz der Menschenrechte in Staaten, welche die EMRK ratifiziert haben oder dies tun werden, muß sichergestellt sein, daß diese Institutionen die Brücke schlagen zwischen dem menschenrechtlichen Entwicklungsstandard des betreffenden Staates und dem, was auf der internationalen Ebene das Verfahren der EMRK absichert. Die Beratung für den Aufbau solcher Institutionen sollte ausschließlich durch Fachleute erfolgen, die mit dem Durchsetzungsmechanismus der EMRK vertraut sind. Diese Schlußfolgerung richtet sich an jene internationalen Organisationen, die sich mit dem Aufbau von nationalen Institutionen zum Schutz der Menschenrechte befassen, konkret das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau, den Europarat sowie das entsprechende Büro der UNO.

Im Rahmen einer kürzlich lancierten Debatte zur Frage, ob der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nicht eine solche der Pflichten beigelegt werden sollte, ist folgendes zu lesen: "Heute, beinahe ein halbes Jahrhundert nach der Universal Declaration of Human Rights, ist deren notwendiger sittlicher Imperativ gegenüber der Menschheit und ihren zweihundert souveränen Staaten in Gefahr. Denn zum einen wird das Stichwort 'Human Rights' von einigen westlichen Politikern, zumal in den USA, als Kampfbegriff und als aggressives Instrument der außenpolitischen Pressuren benutzt. Dies geschieht zumeist durchaus selektiv (...)"<sup>5</sup> Es mag hier offengelassen werden, ob auf weltweiter Ebene die Antwort auf die Politisierung der Menschenrechte in einer Erklärung der Menschenpflichten bestehen soll. Zweifel an einem derartigen Vorhaben sind durchaus angebracht.

Richtig ist die Feststellung, daß die Politisierung der Menschenrechte im internationalen Prozeß der Verdichtung ihres Schutzes einen Rückschritt darstellt. Auf der europäischen Ebene wäre eine Formulierung der Menschenpflichten jedoch eine durchaus falsche Antwort auf die Gefahr eines solchen Rückschrittes, denn Europa hat eine Politisierung der Menschenrechte auf andere Weise verhindert, und zwar im Durchsetzungsmechanismus der EMRK. Andererseits spricht das obige Zitat Zusammenhänge an, die für das Thema dieses Beitrages durchaus von Bedeutung sind. Zwei Stichworte sollen dies verdeutlichen.

Das erste Stichwort betrifft den Einfluß der Medien auf gesellschaftliche Vorgänge. Gesellschaftliche Phänomene scheinen nur noch dann als solche wahrgenommen zu werden, wenn sie sich medienwirksam niederschlagen. Sollte man mit der These einiggehen, wonach der Übergang vom Krieg zur politischen Auseinandersetzung und die spätere Einbindung der Politik ins Recht einen zivilisatorischen Fortschritt darstellt, so kann man der Feststellung nicht ausweichen, daß der Einfluß der Medien diesen Zivilisationsfortschritt gelegentlich beeinträchtigt: Vor allem die Bildmedien haben die Tendenz, kriegerisches Geschehen für attraktiver zu halten als politisches Geschehen, und verglichen mit der Politik, dürfte rechtliches Geschehen für diese Medien der Attraktivität erst recht entbehren, es sei denn, es handle sich um Schauprozesse.

Das zweite Stichwort heißt Geschwindigkeit. Kriegerische Handlungen passieren in Sekundenschnelle, politisches Geschehen benötigt schon etwas mehr Zeit, und rechtliche Abläufe schließlich sind in verschiedener Hinsicht noch viel zeitaufwendiger. Zwischen der großen Geschwindigkeit eines Ablaufes und dessen Medienwirksamkeit besteht ein offenkundiger Zusammenhang. Und beide - Geschwindigkeit und Medienwirksamkeit - scheinen in

---

5 Helmut Schmidt in: Die Zeit vom 3. Oktober 1997.

gewisser Weise umgekehrt proportional zu sein zu dem, was eben als zivilisatorischer Fortschritt umschrieben worden ist.

Mit anderen Worten ist es die rechtspolitische Errungenschaft Europas im Bereich der Menschenrechte als solche, welche die Medienwirksamkeit behindert. In diesen Themenbereichen ist nun auch eine der Antworten zu finden auf die Frage nach der unterschiedlichen Information und Wahrnehmung der verschiedenen Akteure in Bosnien. Wer mit der Systematik des europäischen Vorsprunges in der Durchsetzung der Menschenrechte nicht professionell vertraut ist, kann diesen Ansatz aus den Medien praktisch nicht kennen. Medienwirksam sind hingegen der direkte außenpolitische Druck im bilateralen Bereich sowie die politischen Diskussionen in der UNO-Menschenrechtskommission, also alles Aktivitäten, die vollumfänglich von Regierungen ausgehen und deren politische Handhabung in den Händen der Regierungen liegt.

Man wird nun logischerweise die Frage stellen, ob der Europarat für mehr Medienwirksamkeit des Durchsetzungsmechanismus der EMRK sorgen sollte. Nützlich wäre dies zweifellos. Hier ist jedoch nochmals auf die "Stunde der Wahrheit" zurückzukommen: Die Menschenrechtsdiskussion auf Regierungsebene aufgrund der EMRK wird nicht nur eine neue Qualität, sondern auch eine neue Dynamik erhalten. Zentral werden dabei die Anstrengungen sein, die politische Diskussion über den Vollzug der Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte über das Ministerkomitee des Europarates hinaus auch in andere Gremien zu tragen, die OSZE, die UNO-Menschenrechtskommission sowie in vielfältige bilaterale Kontakte.

Sollte dies gelingen, dürfte sich vermehrte Medienwirksamkeit schon dadurch ergeben. Medienwirksamkeit in dieser Form beruht zwar auf politischer Diskussion und politischem Druck, dies jedoch ohne die Gefahr einer "Politisierung der Menschenrechte" im oben angesprochenen Sinne, da die Kompetenz des Gerichtshofes und die Beschwerdeberechtigung des einzelnen unangetastet bleiben.

#### *Die politische Wahrung der rechtspolitischen Errungenschaft*

In diesem Zusammenhang ist nun aber noch ein zweiter Bereich zu erwähnen, in welchem die politische Ebene für den europäischen Vorsprung entscheidend ist: Die Wahrung und allenfalls die Verteidigung dieses Vorsprunges als rechtspolitische Errungenschaft ist nämlich eine eminent politische Aufgabe.

Der europäische Vorsprung in der Durchsetzung der Menschenrechte gerät heute auch ins Spannungsfeld der Diskussion um Globalisierung und Deregulierung. In Zeiten der Deregulierung herrscht allgemein die Meinung vor,

im Bereich der Wirtschaft sei es besser, Interessengegensätze durch kurzfristige Abmachungen zu lösen als durch Grundsatzregelungen. Zwar wird im Bereich der Menschenrechte nicht über Deregulierung diskutiert. Wäre dies der Fall, so stünde die rechtspolitische Errungenschaft Europas in Gefahr.

Die Globalisierung, die sich längst nicht nur auf die Wirtschaft, sondern auch auf Kultur und Politik auswirkt, hat jedoch zur Folge, daß europäische Kultur und Politik stärker und häufiger mit der weltweiten Situation konfrontiert werden. Deshalb ist es nicht nur nützlich, sondern auch notwendig, daß sich die europäischen Akteure im Bereich der Menschenrechte der Unterschiede bewußt sind und die verschiedenen Entwicklungsstufen im Schutz der Menschenrechte sowie den weltweiten, langsamen Verdichtungsprozeß im Auge behalten. Die rechtspolitische Errungenschaft Europas im Bereich der Menschenrechte besteht darin, den Schutz dieser Rechte der tagespolitischen Abmachung zwischen Regierungen entzogen zu haben und diesen nurmehr die Überwachung des Vollzugs von Urteilen zuzuweisen. Die weniger entwickelten Stufen des Menschenrechtsschutzes bedienen sich somit deregulierterer Formen als der europäische, oder historisch korrekter ausgedrückt: Der europäische Ansatz hat eine intensivere Verrechtlichung erfahren, denn der Verdichtungsprozeß führt grundsätzlich von der Politik zum Recht.

Wenn in der Erklärung von Madrid der NATO vom 8. Juli 1997 der recht umfangreiche Passus über Demokratie und Menschenrechte die OSZE als diejenige - und wohl implizit gemeint einzige - Organisation bezeichnet, der die Durchsetzung dieser Werte in Europa obliegt, so läßt dies aufhorchen. Es zeigt die mangelnde Vertrautheit der Vertretungen europäischer Regierungen, welche die Erklärung mitformuliert oder mitverabschiedet haben, mit dem Umstand, daß die OSZE, gemessen am weltweiten Entwicklungsprozeß, in der Menschenrechtsverwirklichung einen weniger verdichteten Ansatz zur Anwendung bringt als der Europarat, so daß eine solche Aussage effektiv einen Rückschritt bedeuten könnte.

Wenn die OSZE selber im Mandat des Beauftragten für Medienfreiheit die EMRK offenbar bewußt nicht erwähnt, so daß 34 OSZE-Staaten, welche diese Konvention ratifiziert haben, eine interpretative Erklärung abgeben, wonach der Medienbeauftragte auch die Meinungsäußerungsfreiheit einschließlich Medienfreiheit gemäß EMRK zu berücksichtigen hätte, so läßt dies ebenfalls aufhorchen. Es zeigt, daß noch mehr bewußt gemacht werden muß, wie wichtig die Vernetzung der verschiedenen Entwicklungsstufen im weltweiten, langsamen Prozeß der Verdichtung des Schutzes der Menschenrechte ist, um zum Voranschreiten dieses Prozesses beizutragen.

Sarajewo im November 1997. Die ersten Eisblumen am Fenster des kleinen Logis über der Altstadt, in welchem dieser Beitrag entstanden ist. Vor einigen Tagen hat sich der dritte Nachkriegswinter in Sarajewo breitgemacht. Bald können die beiden Institutionen, die durch Annex 6 des Abkommens von Dayton und Paris geschaffen worden sind, auf zwei Jahre Tätigkeit zurückblicken, in denen sie versucht haben, vor allem die EMRK ins Rechtsleben von Bosnien und Herzegowina einzubringen. Zunächst geschah dies in aller Stille, ja fast in Abgeschlossenheit von der allgegenwärtigen Medienpräsenz der ersten Nachkriegsmonate. Es galt, Arbeitsabläufe einzurichten und die internationale Gemeinschaft mit dem rechtlichen Ansatz vertraut zu machen, welcher der Tätigkeit beider Institutionen zugrunde liegt. Möglich war dies, weil man genau wußte, wovon man ausging, man führte eine bald 50 Jahre alte Tradition fort. Es hat seine Zeit gedauert, bis sich die ersten Auswirkungen der Arbeit abzeichnen, welche nun auch die Medien zu interessieren beginnen. Und klar wird heute, daß sich diese Auswirkungen nicht abzeichnen würden, hätte man die eigene Tätigkeit vorwiegend auf Medienwirksamkeit ausgerichtet. Vielleicht ist es gelegentlich doch möglich, die verhängnisvolle Verbindung zwischen Medienwirksamkeit und Geschwindigkeit aufzubrechen.

Im Moskau des Herbstes 1991 hätte wohl niemand den Weg über die Resolution (93)6 zum Abkommen von Dayton und nach Sarajewo vorausahnen können. Verschiedene Dinge haben sich inzwischen auf diesem Weg geklärt. Schutzmechanismen für Menschenrechte in Nicht-Mitgliedstaaten des Europarates werden eine Ausnahme bleiben, da die meisten mittel- und osteuropäischen Staaten inzwischen Mitglieder des Europarates geworden sind. Die Erfahrungen in Bosnien sind neben ihrer Bedeutung für das Land selber jedoch nützlich zum besseren Verständnis der Einbettung der EMRK und ihres Durchsetzungsmechanismus in die Landschaft europäischer Organisationen.

Geschichte kann Verpflichtung sein. Europa ist wie kein anderer Kontinent von der Verpflichtung aus seiner Geschichte geprägt. Was die Menschenrechte anbelangt, resultierte bis vor einigen Jahren die Verpflichtung vor allem aus der Geschichte bis 1945. Straßburg wurde zum Symbol dieser Verpflichtung, und in der EMRK hat das geschichtliche Nie-Wieder seinen rechtspolitischen Ausdruck gefunden. Heute gibt es ein Nie-Wieder aus der Geschichte Südosteuropas am Ende dieses Jahrhunderts. Sarajewo ist in dieser Hinsicht genauso wie seinerzeit Straßburg zum Symbol geschichtlicher Verpflichtung geworden.

Verpflichtung aus Geschichte ist aber unteilbar. Im Bereich der Menschenrechte steht Europa vor der nicht geringen Aufgabe, seine rechtspolitische Errungenschaft in der Durchsetzung dieser Rechte auf Mittel- und Osteuropa auszudehnen.

Da diese Errungenschaft ihren Niederschlag in der EMRK gefunden hat, liegt die Hauptlast in der Erfüllung dieser Aufgabe beim Europarat. Dieser hat sich sofort auf den Weg gemacht, auch die erneuerte und erweiterte geschichtliche Verpflichtung einzulösen, einerseits durch eine beförderliche Aufnahme mittel- und osteuropäischer Staaten und andererseits durch eine Reform des Durchsetzungsmechanismus der EMRK. Alle europäischen Organisationen wie auch die Regierungen aller europäischen Staaten werden aufgerufen sein, das ihre zu dieser Entwicklung beizutragen, indem sie das Durchsetzungsverfahren der EMRK entschlossen unterstützen.

## Aufbau kooperativer Sicherheit



## Eine europäische Sicherheitsarchitektur für das 21. Jahrhundert

*Eine Fortsetzungsgeschichte*

Drei OSZE-Jahrbücher sind dem vorliegenden Band vorausgegangen. Jedes von ihnen enthält einen Beitrag über die Entwicklung und den Stand einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung.<sup>1</sup> Das Thema hat eine Geschichte, die nicht im Berichtszeitraum dieser Ausgabe beginnt. Will man seinen Veränderungen nachgehen, dann ist es unabdingbar, die Darstellungen der Vorjahre in die Betrachtung einzubeziehen. Nur so erschließen sich Kontinuität und Wandel in der Entwicklung zu einer gesamteuropäischen Sicherheitscharta, ohne daß die zurückliegenden Stadien immer wieder in allen Einzelheiten vorgeführt werden. Der vorliegende Beitrag steht also in einem engen Zusammenhang mit den vorangegangenen. Das gilt sowohl in inhaltlicher Hinsicht als auch in seiner Vorgehensweise. Doppelarbeit der sicherheitsrelevanten Organisationen Europas und des atlantischen Raumes zu vermeiden, ist eines der Ziele einer zukünftigen Sicherheitscharta. Diesem Prinzip fühlen sich auch die weiteren Ausführungen verpflichtet.

Manches, was in den vorausgegangenen Perioden noch diskutiert wurde, kann 1998 als erledigt, zumindest als nicht mehr aktuell angesehen werden. Diese etwas pauschale Aussage beruht zwar auf einer begründeten, aber letztlich auch subjektiven Sicht der Dinge. Sie soll dem Leser als die Prämisse an die Hand gegeben werden, die den weiteren Ausführungen zugrunde liegt: Es gibt nicht das eine "Modell" einer europäischen Sicherheitsordnung, an dem sich Fortschritt, Stagnation oder Rückschritt bemessen ließen. Der vorliegende Bericht schließt sich dem Zwischenresumée der beiden Schweizer Diplomaten nach den ersten anderthalb Jahren der Diskussion über ein europäisches Sicherheitsmodell an, daß das Sicherheitsmodell keine "neue schwere Struktur der kollektiven Sicherheit" sein kann.<sup>2</sup> Das Konzept

---

1 Vgl. 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; Benedikt von Tscharnier/ Li nus von Castelmur, Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 237-251; Heinrich Schneider, Das "Europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" - Eine unendliche Geschichte?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 241-264.

2 Von Tscharnier/von Castelmur, a.a.O. (Anm. 1), S. 250.

einer kollektiven Sicherheitsordnung ist nicht der alleinige Maßstab, an dem die Entwicklung in der Vergangenheit beurteilt und zukünftig gemessen werden sollte.

#### *Der Ausblick des Jahres 1997*

Heinrich Schneider schließt seinen Beitrag mit einem "Ausblick"<sup>3</sup> ab, aus dem hier drei Annahmen aufgegriffen werden sollen:

- "Man kann (...) annehmen, daß die Einigung zwischen der NATO und der Russischen Föderation vom 27. Mai 1997 über die 'Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit' auch die Voraussetzungen für die Diskussion über das 'Sicherheitsmodell' verändert."
- "Es könnte sein, daß die Übereinkunft zwischen NATO und Rußland die Bedeutung der OSZE-Reformbestrebungen mindert (...) OSZE-Reformen hätten dann als 'bargaining chips' für die russische Akzeptanz der NATO-Erweiterung an Kurswert verloren."
- "Aber auch eine ganz andere Einschätzung wäre möglich, nämlich dahingehend, daß Rußland, weil es die Übereinkunft vom 27. Mai 1997 nur nolens volens getroffen hat, um so mehr daran interessiert ist, daß diese Übereinkunft nicht die einzige maßgebliche Grundlage der Ost-West-Entwicklung bleibt."

An diese Hypothesen Schneiders soll hier angeknüpft werden. Sie machen noch einmal nachdrücklich darauf aufmerksam, daß die Verabredungen in einer europäischen Sicherheitscharta von den Entwicklungen des politischen Umfeldes abhängig sind. Da zählen die Veränderungen sicherheitsrelevanter Institutionen ebenso wie die mit ihnen verbundenen Interessen der staatlichen Akteure - in erster Linie der Vereinigten Staaten und der Russischen Föderation.

#### *Die NATO als Motor amerikanischer Sicherheitspolitik in Europa*

Im Kommuniqué der NATO-Gipfelkonferenz von Rom im November 1991 heißt es: "(...) unsere Allianz (wird) auch künftig eine Schlüsselrolle beim Aufbau einer neuen, dauerhaften Friedensordnung in Europa spielen (...)"<sup>4</sup> Eine Öffnung der NATO schloß diese Formulierung zwar nicht aus, war an-

---

3 Schneider, a.a.O. (Anm. 1), S. 263f.

4 NATO-Gipfelkonferenz in Rom, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin (im folgenden zit.: Bulletin) 128/1991, S. 1033.

dererseits mit ihr aber auch nicht beabsichtigt. Viereinhalb Jahre später stellten die Allianzmitglieder auf ihrer Tagung in Noordwijk im Mai 1995 dagegen selbstbewußt und ohne Umschweife fest: "Wir haben darauf hingearbeitet, die Allianz zur *treibenden Kraft des Wandels* werden zu lassen, auch bei der Förderung von Sicherheit und Stabilität *in ganz Europa*."<sup>5</sup> Dies sind die Eckpunkte einer Entwicklung, in der die USA von einem Zögerer zu einem entschlossenen Befürworter einer NATO-Öffnung wurden.

1997 ist aus der Sicht der Atlantischen Allianz vieles von dem eingelöst worden, was 1994/95 noch Absichtserklärung war. Dazu zählen die bereits genannte "Grundakte",<sup>6</sup> die "Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft" mit der Ukraine vom Juli 1997,<sup>7</sup> die Umwandlung des Nordatlantischen Kooperationsrats in einen Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat,<sup>8</sup> der Beschluß, das Konzept der Partnerschaft für den Frieden auszubauen,<sup>9</sup> und schließlich zum Jahresende - und nur deshalb als letztes genannt - die Unterzeichnung der Beitrittsprotokolle mit der Tschechischen Republik, Ungarn und Polen.<sup>10</sup> Betrachtet man diese Schritte auf einen Blick, dann ist kaum in Abrede zu stellen, daß das sicherheitspolitische Schwungrad 1997 von der NATO gedreht wurde. "Die NATO entwickelt sich", in den Worten des durch seine langjährige Tätigkeit als Leiter der amerikanischen Delegation in Wien ausgewiesenen OSZE-Kenners und gegenwärtigen Botschafters in Deutschland, John Kornblum, "schnell zu einer gesamteuropäischen Sicherheitsorganisation",<sup>11</sup> die eine neue Sicherheitscharta alles andere als dringlich erscheinen lasse.

Was war angesichts dieser Stationen des Jahres 1997 und des von Kornblum bündig gezogenen Resumées von einem Ereignis zu erwarten, das die Modelldiskussion weiter voranbringen sollte, dem Ratstreffen der OSZE-Außenminister in Kopenhagen am 18. und 19. Dezember 1997? Die USA hatten sich, so die ersichtlich zutreffende Einschätzung eines an den Verhandlungen im Vorfeld von Kopenhagen Beteiligten, nach der OSZE-Gipfelkonferenz in Lissabon im Dezember 1996 zunächst einmal eingegraben, wenn es um das Thema eines europäischen Sicherheitsmodells ging. Die Beschlüsse von Kopenhagen (s. unten) geben nur mit großer Zurückhaltung zu erkennen, daß sich die USA und die Staaten, die sich mit

---

5 Kommuniké der Ministertagung des Noratlantikrats am 30. Mai 1995 in Noordwijk aan Zee, in: Bulletin 48/1995, S. 425 (Hervorhebung vom Verfasser).

6 Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Bulletin 43/1997, S. 449ff.

7 Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine vom 9. Juli 1997, in: Bulletin 64/1997, S. 771ff.

8 Ministertagung des Nordatlantikrats am 29. Mai 1997 in Sintra/Portugal, in: Bulletin 50/1997, S. 576ff.

9 Ebenda.

10 Vgl. U.S. Information and Texts 051/1997, S. 6ff.

11 John C. Kornblum, Amerika und Europa - eine unentbehrliche Partnerschaft, Rede in der Friedrich-Ebert-Stiftung/Deutsche Atlantische Gesellschaft, Bonn, 12. November 1997 (Manuskript).

Blick auf eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur in ihrem Windschatten bewegen, rechtzeitig wieder ausgegraben haben. Die Atlantische Allianz hat 1997 die "zentrale" Rolle gespielt, die Rußland ursprünglich für die OSZE erhofft hatte, und war zum Dreh- und Angelpunkt einer europäischen Sicherheitsdiskussion geworden. Falls es jemals eine Konkurrenzsituation zwischen der NATO und der KSZE/OSZE gegeben hat und eine andere Sicherheitsordnung als diejenige, die sich 1997 zunehmend deutlich abgezeichnet hat, eine realistische Alternative war, in den Verhandlungen von Kopenhagen - das sei bereits hier vorweggenommen - stand sie auf jeden Fall nicht mehr auf der Tagesordnung.

### *Eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung: eine russische Vorliebe*

Man muß keineswegs alle Stationen vor dem Budapester (damals noch) KSZE-Gipfel im Dezember 1994 noch einmal abgehen, um der Charakterisierung zuzustimmen, daß der Beschluß von Budapest, "ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert"<sup>12</sup> zu diskutieren, in erster Linie der Beschwichtigung russischer Einwände gegen den Erweiterungsprozeß der NATO diene, der 1994 zielgerichteter geworden war und an Tempo gewonnen hatte. Salopp formuliert: Die Modelldebatte hatte zunächst einmal die Funktion eines Placebos.

Die Russische Föderation war nicht nur 1994 der Initiator der Modelldebatte, sondern erwies sich in den Folgejahren auch als ihr Motor.<sup>13</sup> Welche Konsequenzen würde angesichts dieser Vorgeschichte die Unterzeichnung der "Grundakte" im Mai 1997 haben? Würde sie dem Motor in Moskau neue Schubkraft geben oder ihn erlahmen lassen? Die Unterzeichner der "Grundakte" haben mit Blick auf die OSZE zwar nichts grundlegend Neues verabredet, aber immerhin ihre Entschlossenheit bekräftigt, die OSZE "als eines der Hauptinstrumente für präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt und regionale Sicherheitszusammenarbeit" weiterzuentwickeln und dafür ihre "operationellen Fähigkeiten" zu verbessern. Generell bescheinigen sie der OSZE eine "Schlüsselrolle für Frieden und Stabilität in Europa".<sup>14</sup>

Die Aussagen der "Grundakte" über ein "Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" sind demgegenüber vergleichsweise zurückhaltend und vage. Das Vorhaben einer europäischen Sicherheitscharta wird in die unverbindliche Formulierung eingebunden, daß "die NATO und Rußland eine möglichst umfassende Zusammenarbeit unter den Teilnehmerstaaten der

---

12 Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 438-485, hier S. 467.

13 Vgl. Schneider, a.a.O. (Anm. 1), S. 250ff.

14 Grundakte, a.a.O. (Anm. 6), S. 450.

OSZE mit dem Ziel anstreben, in Europa einen gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätsraum ohne Trennlinien oder Einflußsphären zu schaffen, die die Souveränität irgendeines Staates einschränken".<sup>15</sup> Beide Seiten haben also ihre Punkte untergebracht. Moskau wird bei dem Stichwort "Trennlinien" vor allem an die NATO-Erweiterung, die Allianzmitglieder bei dem Hinweis auf mögliche "Einflußsphären" an die russischen Ambitionen im postsowjetischen Raum gedacht haben.

In Moskau war mit der Unterzeichnung der "Grundakte", wie es bald unter Beweis stellen sollte, keineswegs das Interesse an der Modelldiskussion erlahmt oder sogar deren Ende eingeläutet worden. Das im Mai 1997 in Paris vereinbarte Dokument eröffnete Rußland eine wichtige Handlungsebene; als Ersatz für eine europäische Sicherheitscharta war es aus Moskauer Sicht nicht gedacht. Im Juli 1997 ergriff die russische Regierung die Initiative und trat im Sicherheitsmodell-Ausschuß der OSZE mit einem Diskussionsentwurf für eine europäische Sicherheitscharta an die Öffentlichkeit.<sup>16</sup>

In dessen inoffizieller englischer Übersetzung, auf die sich die weiteren Ausführungen beziehen, ist von "*outline*", nicht von "*draft*" die Rede. Ob und inwieweit mit dieser Kennzeichnung absichtlich eine größere Offenheit signalisiert werden sollte, läßt sich nicht mit Bestimmtheit beantworten. In seiner begleitenden Stellungnahme charakterisierte der Vertreter Rußlands bei der OSZE, Jurij Uschakow, den Entwurf als eine "vorläufige Vision eines neuen Dokuments"<sup>17</sup>, was als ein einschränkender Vorbehalt und als ein Signal für Kompromißbereitschaft verstanden werden kann.

Zunächst fällt auf, daß Uschakow jeden direkten Hinweis auf die NATO und ihre Erweiterungsabsichten vermeidet. Die Erweiterungsproblematik tritt als Hintergrund gleichwohl in Erscheinung. Das geschieht in der Form allgemein gehaltener Mißfallensäußerungen gegenüber angeblichen Versuchen, Europa zu teilen und künstliche Hindernisse zu schaffen. Pate hat der Erweiterungsprozeß der NATO wohl auch bei der Aufforderung gestanden, sich in Sonderheit der Sicherheitsinteressen solcher Staaten anzunehmen, die keiner militärischen Struktur angehören. Der Schatten der NATO hat sich mit der Unterzeichnung der "Grundakte" also nicht aufgelöst.

Der russische Entwurf ist jedoch keineswegs durch eine Fixierung auf die NATO geprägt. Vielmehr macht Uschakow deutlich, daß mit dem Vorhaben einer europäischen Sicherheitscharta mittlerweile weitaus mehr beabsichtigt ist als die Errichtung einer Abwehrphalanx gegen Erweiterungspläne der Atlantischen Allianz. Ein Abschnitt des Entwurfs widmet sich dem

---

15 Ebenda.

16 Vgl. Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE, Statement by the Permanent Representative of the Russian Federation, Ambassador Yu. Ushakov, at the meeting of the Security Model Committee, Document REF.PC/662/97 (17. Juli 1997); An Outline of the Charter on European Security, Document REF.PC/663/97 (17. Juli 1997).

17 Ebenda (eigene Übersetzung).

Problem, daß in der OSZE-Region verschiedene Organisationen mit unterschiedlichen Sicherheitsaspekten befaßt sind und es in Zukunft darum geht, ihr Zusammenwirken zu gestalten. "Wir sehen darin ein bedeutendes politisches Ziel der Charta."<sup>18</sup> Dabei verweist Uschakow ausdrücklich auf die von der Europäischen Union in Lissabon 1996 eingebrachte "Plattform für kooperative Sicherheit",<sup>19</sup> über die auf der OSZE-Gipfelkonferenz vor allem aufgrund amerikanischer Einwände jedoch keine Einigkeit hergestellt werden konnte. Bemerkenswert ist im Zusammenhang mit der Frage einer Kooperation zwischen sicherheitsrelevanten Institutionen die Rolle, die der OSZE zugedacht wird: "Die OSZE, die unter ihrer Schirmherrschaft alle anderen, weniger umfassenden und in ihrer Mitgliedschaft begrenzteren in Europa tätigen Gruppierungen und Bündnisse versammelt hat, könnte ihren Beitrag zur Koordinierung von deren Bemühungen leisten (...) Das europäische Sicherheitssystem sollte aus sich gegenseitig verstärkenden und ineinandergreifenden Organisationen bestehen, von denen keine eine alleinige Führungsrolle beanspruchen kann."<sup>20</sup> Das ist teilweise nicht nur der in NATO-Kommuniqués zu findende Sprachgebrauch, sondern gleichzeitig ein allenfalls nur noch schwacher Nachklang an die einstmals propagierte "zentrale Rolle" der OSZE oder die ihr zumindest kurzzeitig sogar zugedachte Spitzenposition in einer Hierarchie sicherheitspolitischer Institutionen.

Die Einführungsbemerkungen des russischen Botschafters wie der Entwurf für eine Sicherheitscharta befassen sich mit einem Thema, das nach wie vor kontrovers ist und einige Brisanz enthält. "Es ist darüber hinaus notwendig", führt Uschakow aus, "das friedenschaffende Potential der OSZE zu erweitern und sie in die Lage zu versetzen, ihre eigenen Peacekeeping-Operationen durchzuführen und zu diesem Zweck ihre früheren diesbezüglichen Beschlüsse weiterzuentwickeln. In den vergangenen Jahre ist das Problem des Peacekeeping von verschiedenen europäischen Organisationen genau geprüft worden. Die OSZE sollte in dieser wichtigen Frage nicht abseits stehen."<sup>21</sup>

Will Rußland die Bestimmungen aus dem Helsinki-Dokument von 1992 zu "KSZE-Friedenserhaltung"<sup>22</sup> mit Leben erfüllen oder sogar über sie hinausgehen? Uschakow spricht von den Erfahrungen der letzten Jahre, die in einer Charta ihren Niederschlag finden müßten, ohne dann allerdings genauer zu werden. So muß es offen bleiben, ob zu diesen Erfahrungen auch zählt, daß die Grenzen zwischen völlig gewaltfreien friedenserhaltenden

---

18 Ebenda (eigene Übersetzung).

19 Presidency of the European Union, Platform for Cooperative Security. OSCE Common Concept for the Development of Cooperation between Mutually-reinforcing Institutions, Document REF.RM/182/96 (12. November 1996).

20 Ebenda (eigene Übersetzung).

21 Uschakow, 17. Juli 1997, a.a.O. (Anm. 16), (eigene Übersetzung).

22 Beschlüsse von Helsinki, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.6, S. 18-23.

Aktivitäten und dem Einsatz von Zwangsmitteln unterhalb der Schwelle friedenserzwingender Maßnahmen gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen keineswegs immer eindeutig auszumachen sind. Für Rußland - so der Diskussionsentwurf für eine Charta - soll es in einer Hinsicht auf jeden Fall so bleiben, wie 1992 in Helsinki vereinbart: Maßnahmen der Friedenserzwingung sind eine Angelegenheit der Vereinten Nationen, solange ihr Sicherheitsrat nicht ausdrücklich eine andere Entscheidung trifft. Das Problem der Grenzfälle bleibt damit ungeklärt.

Daß die russische Regierung nach wie vor die Absicht verfolgt, die GUS nicht nur mit friedenserhaltenden Aufgaben zu betrauen, sondern ihr im postsowjetischen Raum ein Vorrecht einzuräumen, ist zwar anzunehmen, wird im Entwurf vom Sommer 1997 aber nicht angesprochen. Daß es dafür in der GUS bzw. dem, was aus ihr geworden ist, noch an vielen Voraussetzungen mangelt, steht auf einem anderen Blatt. Auch ist nicht abzusehen, ob und wann die in der *High Level Planning Group* getroffenen Vorüberlegungen für eine friedenserhaltende Truppe in Berg-Karabach zu einem ersten Testfall werden.

In diesem Beitrag geht es nicht darum, den russischen Entwurf für eine europäische Sicherheitscharta in allen Einzelheiten darzustellen. Bei den aufgeführten Punkten handelt sich um eine Auswahl. Sie ist naturgemäß nicht frei von Subjektivität und versucht vor allem herauszufinden, ob die russische Regierung mit dem einen oder anderen Vorschlag Neuland betreten hat, oder ob sie auf Positionen beharrt bzw. auf sie zurückgreift, obwohl sie in OSZE-Vereinbarungen bereits als geregelt galten.

Der Entwurf wiederholt die zuvor schon im "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit"<sup>23</sup> getroffene Verabredung, daß kein Staat seine Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen dürfe. Diese Zusage gelte es mit einer Reihe von nicht näher ausgeführten Bestimmungen zu untermauern. Im Verhaltenskodex von 1994 heißt es dann allerdings weiter, daß jeder Teilnehmerstaat das Recht hat, "seine eigenen Sicherheitsarrangements frei zu wählen".<sup>24</sup> In dem russischen Entwurf von 1997 fehlt ein entsprechender Hinweis.

Ohne jeden qualifizierenden Zusatz spricht sich der russische Entwurf dafür aus, den Grundsatz der "Nicht-Intervention" in die inneren Angelegenheiten eines Staates zu bestätigen. Inwieweit mit dieser Wortwahl nur militärische Aktionen gemeint sind, oder jegliche "Einmischung" ausgeschlossen werden soll, ist vermutlich nicht ohne Absicht im unklaren belassen worden. Eine Gegenüberstellung mit dem entsprechenden Passus der "Grundakte" bestärkt jedoch die Vermutung, daß es Rußland - wie übrigens auch den Staaten der Atlantischen Allianz - um ein generelles Einmischungsverbot auch dann

---

23 Budapest Document 1994, a.a.O. (Anm. 12), S. 454-461.

24 Ebenda, S. 456.

geht, wenn es sich nicht um eine "Intervention" im militärischen Sinne handelt. Diese Interpretation bezieht sich auf die in der "Grundakte" in bezug auf den "Ständigen Gemeinsamen Rat" getroffene Aussage, daß die Konsultationen sich nicht auf innere Angelegenheiten der NATO, der NATO-Mitgliedstaaten oder Rußlands erstrecken.<sup>25</sup>

Der vielfach vorgetragenen Einsicht, daß der großen Mehrheit der Konflikte, die seit 1989/90 in Europa - und nicht nur dort - stattgefunden haben, innerstaatliche Ursachen zugrunde lagen, wird diese Tabu-Erklärung ebenso wenig gerecht, wie es eine entsprechende Festschreibung in einer europäischen Sicherheitscharta tun würde. Das, was im Mai 1997 in Paris unterzeichnet wurde und was Rußland in seinem Entwurf auf den ganzen OSZE-Raum übertragen möchte, bleibt hinter dem zurück, was mit Blick auf die "Menschliche Dimension" der KSZE bereits im Oktober 1991 in Moskau verabredet wurde. Damals erklärten die Teilnehmerstaaten "mit großem Nachdruck und unwiderruflich, daß die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen".<sup>26</sup>

Dieser Hinweis auf einen schon vor Jahren erreichten Stand verkennt nicht, daß in Moskau 1991 nur von Bestimmungen im Bereich der "Menschlichen Dimension" die Rede war. Die Frage muß jedoch gestellt werden, von welchen innerstaatlichen Konfliktursachen die Rede ist, wenn es dabei nicht (auch) um "eine besonders schwerwiegende Gefahr für die Verwirklichung der Bestimmungen der Menschlichen Dimension"<sup>27</sup> geht, bei der die Entsendung einer Berichterstattemission ausdrücklich auch ohne die Zustimmung des betroffenen Staates vorgesehen ist.

Die russische Vorlage vom Juli 1997 bleibt in diesem Zusammenhang widersprüchlich, obwohl sich in ihr ein eigenes Kapitel unter der Überschrift "Menschliche Dimension" mit der Frage befaßt, wie der Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten größerer Nachdruck verliehen werden könne. Aus der Reihe der empfohlenen Maßnahmen verdienen zwei Punkte besonders hervorgehoben zu werden. Bei ihnen geht es um

- eine aktivere Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen, um im Bereich der menschlichen Dimension zu größeren Fortschritten zu gelangen, und

---

25 Grundakte, a.a.O. (Anm. 6), S. 450.

26 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 22), Kap. H.4, S. 3.

27 Ebenda, S. 8.

- eine aktivere Anwendung der bestehenden Mechanismen (ohne allerdings zu sagen, ob dazu auch der Moskauer Mechanismus von 1991 zählen würde) und Instrumente.

Das Spannungsverhältnis dieser Forderungen zum Prinzip der Nichteinmischung ist offensichtlich. Einen Schritt auf dem Wege zu einer "Kultur der Einmischung", wie für eine europäische Sicherheitsordnung gefordert wurde,<sup>28</sup> stellt der russische Entwurf auf jeden Fall nicht dar.

Liest man die Vorlage unter dem Blickwinkel, was nicht in ihr steht, bis dahin jedoch ein fester Bestandteil des Forderungskatalogs russischer Politik war, dann sind es insbesondere zwei Punkte, die entfallen sind: Ein Exekutivrat bzw. Beratender Ausschuß, in dem nur eine begrenzte Zahl der OSZE-Teilnehmer vertreten sein soll, taucht nicht mehr auf. Ebenso unerwähnt bleibt das Konzept, der OSZE eine rechtsverbindliche Struktur zu geben. Inwieweit beide Aspekte endgültig fallengelassen wurden, ist jedoch unklar.

#### *Die Ratstagung von Kopenhagen: ein Zwischenaufenthalt auf dem Wege zu einer europäischen Sicherheitscharta*

Was war mit Blick auf eine gesamteuropäische Sicherheitsstruktur angesichts der amerikanischen Zurückhaltung und der Undeutlichkeiten in der russischen Diskussionsvorlage vom Juli 1997 vom sechsten Ratsreffen der OSZE-Außenminister in Kopenhagen am 18. und 19. Dezember 1997 zu erwarten? Der große Durchbruch gewiß nicht! Zwar sind die USA auf den Charta-Zug aufgesprungen, auf das Ziel festgelegt haben sie sich indessen noch nicht. Im Ergebnis wurde Kopenhagen allenfalls zu einem Zwischenaufenthalt auf einer Station mit dem umständlich opaken Namen "Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit". Die Absicht, sich auf nichts Verbindliches festzulegen, ist beinahe physisch spürbar. Das Begriffspaar "Charta-Dokument" erinnert an die Diskussion im Vorfeld der Vereinbarung zwischen der NATO und der Russischen Föderation, die zwischen der Forderung Moskaus nach einem völkerrechtlichen Vertrag auf der einen und der Bereitschaft zu einer rechtlich unverbindlichen Charta auf der anderen Seite dann schließlich in dem Kompromiß einer "Grundakte" ihren Abschluß fand. Auch wer dem politischen Gewicht von Begriffen keine große Bedeutung beimißt und diese vor allem danach beurteilt, wie sie im weiteren Prozeß ausgefüllt werden, wird der Wortwahl gleichwohl eine Signalbedeutung nicht absprechen können. Die Begriffskonstruktion von Kopenhagen signalisiert nicht mehr als den "Versuch einer Annäherung".

---

28 Waltraud Schoppe, Menschenrechte und Außenpolitik. Soll die Moral die Außenpolitik dominieren?, in: Internationale Politik 8/1995, S. 29.

In Kopenhagen ist etwas herausgekommen, was inoffiziell als eine allgemeine Menübeschreibung charakterisiert wurde. Blickt man auf die Anfänge der Modelldiskussion zurück, als es zunächst darum ging, einer Stoffsammlung ähnlich die Konflikte und Konfliktpotentiale zusammenzustellen, mit denen es Europa gegenwärtig zu tun hat oder zukünftig zu tun haben würde,<sup>29</sup> dann ist, um im Bild zu bleiben, in Kopenhagen die Speisekarte allerdings deutlich umfangreicher geworden. In Lissabon konnten sich die Gipfelteilnehmer noch nicht darauf einigen, die 1996 von Irland im Namen der Europäischen Union vorgelegte "Plattform für kooperative Sicherheit. Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen"<sup>30</sup> auf die Agenda der Modelldiskussion zu setzen. In Kopenhagen ist sie in einer nur marginal überarbeiteten Version als "Anhang" ausdrücklich "als wesentliches Element des Charta-Dokuments" angenommen worden. Während zunächst die Relation zwischen der Sicherheitsmodelldiskussion und der Plattform noch unklar war, soll letztere nun zu einem integralen Bestandteil eines Dokuments werden, das eines Tages, so wenigstens seine Befürworter, den Namen "Europäische Sicherheitscharta" trägt. Nicht verständigen konnten sich die Außenminister indessen, die barocke Vielfalt der Begriffe um die Hälfte, auf die Termini "Charta" und "Plattform", zu verringern und die Begriffe wie "Gemeinsames Konzept" und "Modell"<sup>31</sup> auf dem Wege zurückzulassen.

Die in Kopenhagen erreichte Klärung beruht offenbar auf Erfahrungen der OSZE sowohl in Bosnien-Herzegowina als auch in Albanien. Die anfänglich umstrittene Entscheidung, mit der Leitung der OSZE-Mission auf der Grundlage des Dayton-Abkommens den amerikanischen Diplomaten Robert F. Frowick zu betrauen und sich auch bei seinem Nachfolger wieder auf einen Amerikaner zu verständigen, ist doppelt bedeutsam. Sie dokumentiert zunächst einmal Washingtons fortdauerndes Interesse an dieser spezifischen OSZE-Aufgabe. Die amerikanischen Erfahrungen vor Ort haben aber wohl auch die Einsicht verstärkt, daß das Zusammenwirken sicherheitsrelevanter Institutionen, nicht zuletzt bei der Bewältigung von Krisen, über den Einzelfall hinausgehender Verabredungen bedarf. Ausdrücklich bedauert John Kornblum die Konkurrenz zwischen einzelnen Organisationen, um dann kritisch anzumerken, daß "die OSZE und die EU einen unziemlichen Streit darüber (hatten), wer für Albanien Verantwortung trägt (...)".<sup>32</sup>

Schon zuvor war im Sommer 1997 auf einem OSZE-Seminar über die Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina festgestellt worden, daß die einzelnen

---

29 Vgl. dazu Schneider, a.a.O. (Anm. 1), S. 248.

30 Vgl. Anmerkung 19.

31 Zum Begriff siehe Schneider, a.a.O. (Anm. 1), S. 247.

32 John C. Kornblum, Amerika und Europa - eine unentbehrliche Partnerschaft. Rede des Botschafters der Vereinigten Staaten von Amerika in der Bundesrepublik Deutschland, vor der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Bad Neuenahr, 27. Januar 1998, S. 4 (Manuskript).

Organisationen zumindest zu Beginn ihres Einsatzes über die jeweiligen Mandate der übrigen Organisationen nicht hinreichend informiert waren.<sup>33</sup> Die Entwicklungen in Albanien im Frühjahr 1997 und der Einsatz der OSZE haben dem Beschluß von Kopenhagen den Weg geebnet. Der dänische Außenminister spricht in diesem Zusammenhang von den "*lessons learned*".<sup>34</sup> Wie bescheiden diese Lernerfolge jedoch ausgefallen sind, belegt das in Kopenhagen verabschiedete "Gemeinsame Konzept". In ihm wird ein "*erster Satz praktischer Schritte* im Hinblick auf die Entwicklung der Zusammenarbeit" erwähnt, die sich im wesentlichen damit begnügen, "regelmäßige Kontakte" und organisatorische Minimalmaßnahmen zu verabreden. Für den Fall "konkrete(r) Krisen" werden die "einschlägigen Organisationen und Institutionen (...) *ermutigt*, sich gegenseitig (...) zu unterrichten".<sup>35</sup> Diese Formulierung besagt mehr über die zögerliche Bereitschaft, sich "einer koordinierten Vorgehensweise zu widmen", als daß sie Ausdruck entschlossenen Handelns wäre.

Ob die Erfahrungen, auf die sich der dänische Außenminister bezog, auch dazu beigetragen haben, Washington von der Zweckmäßigkeit einer europäischen Sicherheitscharta im Rahmen der OSZE zu überzeugen, die sich nicht mit einer besseren Koordinierung sicherheitsrelevanter Organisationen begnügt, läßt sich anhand der Auftritte der USA in Kopenhagen und in dessen Vorfeld nicht mit Gewißheit sagen. Auffallend ist, daß dem stellvertretenden Außenminister, Strobe Talbott, in seinen Äußerungen das Projekt einer europäischen Sicherheitscharta - im Unterschied beispielsweise zu seinem deutschen Kollegen, Klaus Kinkel<sup>36</sup> - keiner Erwähnung wert zu sein schien.<sup>37</sup> Die amerikanische Zurückhaltung,<sup>38</sup> die in ihrem Gefolge insbesondere von den ostmitteleuropäischen NATO-Kandidaten bzw. Beitrittsinteressenten geteilt wird,<sup>39</sup> bestand auch in Kopenhagen.

An oberster Stelle dessen, was für Washington, aber auch für andere Staaten, nicht kompromißfähig ist, steht nach wie vor die strikte Ablehnung

---

33 Vgl. OSCE Seminar on Co-operation among International Organizations and Institutions: Experience in Bosnia-Herzegovina, Portoroz, 29-30 September 1997, Consolidated Summary, S. 22. "In diesem Zusammenhang stellt die Operation in Bosnien und Herzegovina einen konkreten Beitrag zu der im Ständigen Rat geführten Diskussion über die Erarbeitung eines Sicherheitsmodells für Europa, insbesondere die Plattform für kooperative Sicherheit, dar." Ebenda, S. 24 (eigene Übersetzung).

34 OSCE Ministerial Council Copenhagen 1997. Chairman's Summary, MC(6)Jour/2 (19. Dezember 1997) Annex 1, S. 3 (Hervorhebungen vom Verfasser).

35 Sechstes Treffen des Rats der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 465-481, hier S. 480-481 (Hervorhebungen vom Verfasser).

36 Vgl. Rede vor dem Ministerrat der OSZE, MC.DEL/8/97 (18. Dezember 1997).

37 Vgl. Remarks to the OSCE Ministerial, in: <http://www.usis.dk/STROBE~1.HTM>.

38 Siehe dazu den Leserbrief des amerikanischen Deputy Assistant Secretary of State Ronald D. Asmus, in dem es heißt: "Wir wären erfreut, wenn wir Fortschritte erzielen, die die Bezeichnung 'Charta' rechtfertigten", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Januar 1998, S. 7.

39 Besonders prononciert die "Intervention" des lettischen Außenministers, Valdis Birkavs, MC.DEL/62/97 (19. Dezember 1997).

einer Hierarchie sicherheitsrelevanter Organisationen. Das heißt in den Worten des deutschen Außenministers: "Synergie, nicht Hierarchie", sei das Gebot der Stunde.<sup>40</sup> Diese von den USA und ihren Verbündeten in der Atlantischen Allianz geteilte Position ist mittlerweile weitgehend unangefochten. Daß faktisch die NATO eine herausgehobene Position einnimmt, steht dabei auf einem anderen Blatt. Ungeachtet dieser Entwicklung scheint das Wort "Arbeitsteilung" nach wie vor zu sensibel zu sein, um es in das Gemeinsame Konzept der EU aufzunehmen. Andererseits geben die Diskussionen im Laufe des Jahres 1997 und in Kopenhagen deutlich zu erkennen, daß das Projekt einer europäischen Sicherheitscharta eine Dynamik gewonnen hat, die von den Anfängen der Modell-Diskussion weitgehend unabhängig geworden ist. Die ursprünglich russische Initiative im Kontext der Erweiterungsdebatte hat sich zu einem Vorgang weiterentwickelt, in dem es um die zukünftige Handlungsfähigkeit der OSZE ebenso geht wie um die Vervollkommnung ihres normativen Überbaus.

#### *Das Charta-Dokument: Ein Menüangebot aus Kopenhagen*

Das Charta-Dokument ist, wie häufig bei Beschlüssen der OSZE, in weiten Strecken eine Wiederholung vorangegangener Vereinbarungen und Vergewisserung grundsätzlicher Prinzipien. Es wird daran *erinnert*, was die OSZE ist, und auf frühere Erklärungen *verwiesen*. Daß manches dann doch nicht so selbstverständlich war, wie es in der Abschlusserklärung zu finden ist, erschließt sich aus Gesprächen mit Beteiligten. So war es in Kopenhagen offenbar noch einmal heftig umstritten, ob auch in einem Charta-Dokument die Möglichkeit zur freien Bündniswahl bekräftigt werden soll.

Es entspricht der Charakterisierung des Ergebnisses von Kopenhagen als Menüangebot, daß das, was schließlich auf den Tisch kommt bzw. in einer europäischen Sicherheitscharta stehen könnte, nur angedeutet wird. Die eigentliche Arbeit steht noch bevor. Die mit ihr verbundenen Schwierigkeiten sind jedoch nicht neu. Dazu zählt die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, die Rolle der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen zu bekräftigen. Ob dazu aber gehört, dem Kinkel-Kooijmans-Vorschlag vom Mai 1994 entsprechend<sup>41</sup> eine Angelegenheit auch ohne die Zustimmung der Konfliktparteien vor den VN-Sicherheitsrat bringen zu können, ist noch offen. Statt dessen heißt es im Beschluß von Kopenhagen generalisierend: "Ein Charta-Dokument sollte den

---

40 Kinkel, a.a.O. (Anm. 36).

41 Vgl. Gemeinsame deutsch-niederländische Agenda zur Vorbereitung des KSZE-Gipfels in Budapest, in: Bulletin 46/1994, S. 412ff.

Konsens als Grundlage für die Beschlußfassung der OSZE weiterhin beibehalten." Der Spielraum in der Frage des Abstimmungsmodus ist offenbar gering.

Einige Brisanz könnte mit dem Versuch verbunden sein, konkrete Konsequenzen aus der nicht zum ersten Mal getroffenen "Erkenntnis" zu ziehen, "daß die von den Staaten im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und legitimes Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind". Grundsätzlich sollen die Teilnehmerstaaten "solidarisch und partnerschaftlich dafür Sorge tragen, daß die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie die von der OSZE verabschiedeten Beschlüsse umgesetzt und eingehalten werden". Dies ist zunächst einmal ein eindeutiges Bekenntnis zu einem kooperativen Sicherheitsverständnis auch mit Blick auf eine zukünftige Charta. Die Teilnehmerstaaten haben sich jedoch auch vorgenommen, "die Wirksamkeit der OSZE bei der Behandlung von Fällen eindeutiger, eklatanter und fortwährender Verstöße gegen OSZE-Prinzipien und Beschlüsse zu erhöhen" - eine Formulierung, die an den Konsens-minus-eins-Beschluß vom Januar 1992 erinnert, in dem von "eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen" die Rede ist.<sup>42</sup> Dieser weitgehende Gleichklang ist vermutlich kein Zufall. Hinter die Formel des Prager Ratstreffens von 1992 wird man nicht zurückgehen wollen und können. Fraglich erscheint indessen, ob man sich in einer Charta zu präziseren Formulierungen durchringen wird.

Von einer besonderen Formulierungskunst der in Kopenhagen versammelten Teilnehmerstaaten zeugt die Verabredung: "Sie werden weitere Möglichkeiten prüfen, gemeinsam Maßnahmen zu überlegen, die gegebenenfalls im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu treffen sind (...)". Es darf darüber spekuliert werden, auf welche "Maßnahmen" sich die Teilnehmerstaaten im Falle einer Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen einen Staat "in Zusammenarbeit mit anderen (...) Organisationen" im Rahmen einer Sicherheitscharta einigen können. Soll die OSZE, insofern es nicht um "Zwangsmaßnahmen" geht, deren Anwendung die Teilnehmerstaaten in Helsinki 1992 ausdrücklich ausgeschlossen haben,<sup>43</sup> mit einer besonderen Mandatsbefugnis ausgestattet werden oder eine Überwachungsrolle erhalten? Diese Frage stellt sich in Sonderheit vor dem Hintergrund des in Kopenhagen getroffenen Beschlusses, "mit Nachdruck (zu) prüfen, welche Rolle der OSZE im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Einsätzen angemessen ist". Eine Charta wird dazu etwas sagen und voraussichtlich auch in diesem Punkt zum Ausdruck bringen, daß Friedenserhaltung, die 1992 noch als "ein wichtiges operatives Element der Gesamtfähigkeit der KSZE" angesehen

---

42 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 22), Kap. A.5, S. 4.

43 Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 22), S. 19.

wurde, gegen Ende des Jahrzehnts im Rahmen der OSZE nicht mehr umgesetzt werden kann.

### *Der Weg bleibt schwierig*

In Kopenhagen wurde eine Absichtserklärung unterschrieben. Mehr nicht! Was aus dieser Erklärung eines Tages in einer Sicherheitscharta steht, ist weiterhin Gegenstand zähen Ringens. Die Zeichen dafür liegen bereits auf dem Tisch. Gelungen ist es in einer durch Vertreter aus den jeweiligen Hauptstädten verstärkten ("reinforced") Sitzung des Ständigen Rats Ende März 1998, den Beschluß von Kopenhagen zu strukturieren und seinen Punktekatalog auf den Sicherheitsmodell-Ausschuß und zwei weitere Arbeitsgruppen zur Weiterbehandlung aufzuteilen. Das Maß der Übereinstimmung war damit jedoch bereits ausgeschöpft. Es hat nicht ausgereicht, die einzelnen Verhandlungsgegenstände in einer verkürzten Form noch einmal inhaltlich zu benennen. Rußland war zwar bereit, die Paragraphen 1 bis 4 sowie 5 d des Beschlusses von Kopenhagen dem Sicherheitsmodell-Ausschuß zuzuweisen. Daß die Ziffern und die Buchstaben unter anderem für solch strittige Themen wie die freie Bündniswahl und die Bedingungen für die Stationierung ausländischer Truppen auf dem Territorium eines Teilnehmerstaats stehen, sollte indessen, abweichend von der Vorlage des polnischen Ratsvorsitzenden, nicht ausdrücklich wiederholt werden.

Die Versuche Moskaus, von einigen in Kopenhagen nur mühsam getroffenen Verabredungen so weit wie möglich wieder abzurücken, markieren nur eine Etappe auf dem 1994 in Budapest begonnenen Weg. Die Zurückhaltung Rußlands gibt aber zugleich einen Vorgeschmack davon, was von den weiteren Verhandlungen und ihren Ergebnissen erwartet werden kann.

Den USA geht es nicht primär um eine Sicherheitscharta. Daran hat sich auch in Kopenhagen nichts geändert. Washington ist jedoch daran gelegen, die OSZE in ausgewählten Bereichen weiterzuentwickeln und handlungsfähiger zu machen. Dazu gehören eine größere Rolle im Zusammenhang mit Polizeiaufgaben sowie verbesserte Fähigkeiten, auf die Staaten zu reagieren, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Die USA haben außerdem signalisiert, sich friedenserhaltenden Maßnahmen im Rahmen der OSZE nicht grundsätzlich zu verschließen. Washington verfolgt also durchaus eine OSZE-freundliche Politik, die jedoch nicht, wenn es allein nach den USA ginge, in eine Charta münden muß.

Kaum etwas spricht für einen zügigen Fortschritt und noch weniger für ein Resultat, das es verdient, als "großer Wurf" bezeichnet zu werden. Auch ist der polnische Vorsitz im OSZE-Ministerrat nicht dazu angetan, Schwung in den Fortgang der Verhandlungen zu bringen. In Warschau sticht bis zum

endgültigen Beitritt zur Atlantischen Allianz im April 1999 nur die NATO-Karte. Die polnische Regierung wird alles daran setzen, dieses Ziel nicht durch eine europäische Sicherheitscharta verwässern zu lassen. Nicht einmal ein Treffen der Außenminister soll auf polnischem Boden den Ratsvorsitz beenden und die Übergabe der Amtsführung an Norwegen besiegeln.

Ungeachtet aller Schwierigkeiten werden sich die OSZE-Teilnehmerstaaten schließlich auf ein Dokument einigen, dem sie den Namen "Charta" geben werden. Diese wird weder konzeptionellen Idealvorstellungen noch den hochgesteckten Hoffnungen einiger Teilnehmerstaaten gerecht werden. Wenn es aber gelingt, mit einer Charta die Rolle und die Instrumente der OSZE zu stärken und ihren Platz im Verbund mit anderen sicherheitsrelevanten Institutionen zu klären, dann war sie die Anstrengungen wert.



## Die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina<sup>1</sup>

### *Das Mandat von Dayton für die OSZE*

Das Allgemeine Rahmenabkommen von Dayton wurde Ende 1995 unter amerikanischer Vermittlung zwischen der Republik Bosnien und Herzegowina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien geschlossen. Es besteht aus einem elf Artikel umfassenden Abkommenstext und elf Annexen. Die Annexe regeln die Sachfragen, wobei hinsichtlich der dort geregelten Materien teils die genannten Staaten, teils aber auch die beiden Entitäten von Bosnien und Herzegowina (d.h. die "Föderation" und die Republika Srpska) Abkommenspartner sind.

Die verschiedenen Annexe schaffen u.a. die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Bosnien und Herzegowina,<sup>2</sup> weisen aber manche Materien und Aufgaben verschiedenen internationalen Institutionen zu. Der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wurden mehrere Aufgaben übertragen:

- die Abhaltung von freien, fairen und demokratischen Wahlen in Bosnien und Herzegowina in Übereinstimmung mit den relevanten Dokumenten der OSZE;<sup>3</sup>
- Verhandlungen im Bereich der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung und Rüstungskontrolle sowie Unterstützung der Durchführung und Überprüfung;<sup>4</sup>
- die Überwachung der Lage der Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina zusammen mit der Kommission für Menschenrechte und dem Hochkommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen sowie mit anderen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen.<sup>5</sup>

---

1 Die nachstehenden Ausführungen beruhen weitgehend auf der "teilnehmenden Beobachtung" an den Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen für Bosnien und Herzegowina im Januar 1996 und in der OSZE -Mission in Bosnien und Herzegowina/Büro für Regionale Stabilisierung von Januar 1996 bis Februar 1997 sowie der weiteren Beobachtung seither.

2 Vgl. Annex 4.

3 Vgl. Annex 3.

4 Vgl. Annex 1-B, "regionale Stabilisierung", s.u.

5 Vgl. Annex 6.

In Übereinstimmung mit diesem Mandat wurde ab Dezember 1995 die OSZE-Mission für Bosnien und Herzegowina eingerichtet,<sup>6</sup> die entsprechend diesen Aufgaben gegliedert ist.

#### *Die Aufgaben der OSZE im Bereich der regionalen Stabilisierung<sup>7</sup>*

Die Aufgaben der OSZE im militärischen Bereich beruhen auf Annex 1-B des Rahmenabkommens von Dayton, der den Titel "Übereinkommen über regionale Stabilisierung" trägt. Darin verpflichten sich die Parteien<sup>8</sup> - teilweise innerhalb bestimmter Fristen - zu Verhandlungen über Rüstungskontrolle, die z.T.<sup>9</sup> "unter den Auspizien der OSZE" erfolgen sollen. Der Annex überträgt der OSZE darüber hinaus die Unterstützung für diese Verhandlungen sowie teilweise für die Erfüllung und Überprüfung der daraus resultierenden Übereinkommen.

Artikel II des Annex 1-B gab den Rahmen für *Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina*. Sie wurden unter Vorsitz von Dr. István Gyarmati am 4. Januar 1996 in Wien eröffnet und bereits am 26. Januar mit dem *Übereinkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina* ("Wiener/Artikel II-Übereinkommen") erfolgreich abgeschlossen.

Artikel IV gab den Rahmen für *Verhandlungen über subregionale Rüstungskontrolle*, die außer Bosnien und Herzegowina auch Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien einschlossen. Auch diese Verhandlungen wurden, unter Vorsitz des norwegischen Botschafters Vignleik Eide, in Wien geführt. Das entsprechende *Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle* wurde jedoch infolge politisch bedingter Verzögerungen erst am 14. Juni 1996 in Florenz abgeschlossen ("Florentiner/Artikel IV-Übereinkommen").

Artikel V des Annex 1-B sieht schließlich vor, daß die OSZE die Parteien unterstützen und einen Vertreter ernennen wird, der helfen solle, unter den Auspizien des Forums für Sicherheitskooperation *Verhandlungen mit dem Ziel der Einrichtung eines regionalen Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien* zu organisieren und zu führen. Im Gegensatz zu den vor-

---

6 Vgl. Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 527-539, hier S. 532.

7 Vgl. dazu die früheren Beiträge von Rüdiger Hartmann, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 6), S. 267-278, und Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 285-293.

8 Nämlich "die Republik von Bosnien und Herzegowina, die Republik Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien, die Föderation von Bosnien und Herzegowina und die Republika Srpska".

9 Nämlich die Verhandlungen nach Art. II und Art. IV, s.u.

hergehenden Bestimmungen über die beiden anderen Verhandlungsrunden enthält diese Bestimmung keinerlei zeitliche Vorgaben für Beginn und Ende der Verhandlungen. Der entsprechende Beschluß fiel schließlich auf dem Kopenhagener Treffen des OSZE-Ministerrates im Dezember 1997.<sup>10</sup>

*Das Übereinkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina*

Das Übereinkommen vom 26. Januar 1996 wurde zwischen Bosnien und Herzegowina, der Föderation von Bosnien und Herzegowina<sup>11</sup> und der Republika Srpska abgeschlossen und umfaßt das gesamte Staatsgebiet von Bosnien und Herzegowina. Es enthält einen Satz durchaus unterschiedlicher Maßnahmen, die ihre Wurzeln teilweise in den OSZE-weiten Wiener Dokumenten über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) von 1992 und 1994 haben, teilweise aber auch durch das Mandat von Dayton bereits ausdrücklich vorgegeben waren. Das Verifikationsregime wiederum wurde weitgehend aus dem 1990 abgeschlossenen Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) übernommen. Wesentliche Ziele des Übereinkommens sind die Offenlegung der Streitkräfte und die Beschränkung militärischer Handlungsoptionen sowie die Verhinderung unbeabsichtigter Eskalation, ferner die Förderung der militärischen Zusammenarbeit der beiden Entitäten und des Gesamtstaates. Es enthält aber keinerlei Rüstungsbegrenzung.

Die Parteien verpflichten sich in den Übereinkommen zu den in Tabelle 1 wiedergegebenen Maßnahmen, die teilweise in Annexen zu dem Übereinkommen näher ausgeführt werden.<sup>12</sup>

---

10 Vgl. MC(6).DEC/2 vom 19. Dezember 1997.

11 Allerdings traten während der Verhandlungen in Wien die Delegationen des Gesamtstaates und der Föderation gemeinsam auf. Diese Praxis wurde auch in der Folge bei den Sitzungen der Gemeinsamen Beratungskommission bis zum Juli 1996 beibehalten. Ab dann wurden Bosnien-Herzegowina und die Föderation jeweils von einer eigenen Delegation vertreten.

12 Das Übereinkommen stellt kein offizielles OSZE-Dokument dar und wurde daher auch nicht mit einer OSZE-Dokumentenzahl versehen. Es wurde somit auch nicht in einer offiziellisierten deutschen Fassung herausgegeben. Dennoch existiert eine deutsche Übersetzung durch den OSZE-Sprachendienst, die als Grundlage der nachfolgenden Darstellung herangezogen wurde. Beachtenswert ist dabei, daß in den englischen Texten des Wiener Dokuments von 1994 und des Wiener Übereinkommens von 1996 die Terminologie bezüglich vergleichbarer Maßnahmen völlig übereinstimmt, in den deutschen Fassungen der beiden Texte jedoch erkennbare Abweichungen festzustellen sind.

*Tabelle I*  
*Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen*  
*(Wiener/Art. II-Übereinkommen)*

MABNAHMEN	INHALT
I	Austausch militärischer Information
- I(I)	Jährlicher Informationsaustausch
- I(II)	Daten über Hauptwaffensysteme und Großgerät
- I(III)	Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät
- I(IV)	Information über Planungen zur Indienststellung von Hauptwaffensystemen und Großgerät
- I(V)	Information über verteidigungsbezogene Angelegenheiten
II	Notifizierung von Veränderungen in der Kommandostruktur oder den Gerätebeständen
III	Verminderung der Risiken
- III(A)	Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten
- III(B)	Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art
IV	Ankündigung, Beobachtung und Beschränkungen bestimmter militärischer Aktivitäten
- IV(A)	Ankündigung (ab 1.500 Mann/25 Kampfpanzer/40 Kampffahrzeuge etc.)
- IV(B)	Beobachtung (zu jeder anzukündigenden Aktivität)
- IV(C)	Beschränkende Maßnahmen (über 16.000 Mann/80 Kampfpanzer/100 Kampffahrzeuge etc.)
V	Beschränkung militärischer Dislozierungen und Übungen in bestimmten Gebieten
VI	Verzicht auf Wiedereinführung fremder Streitkräfte
VII	Abzug der Streitkräfte und schweren Waffen in Unterkünften/Kasernen oder andere bezeichnete Gebiete
VIII	Beschränkungen der Standorte schwerer Waffen
IX	Notifikation der Auflösung von Gruppen für Sondereinsätze und Gruppen bewaffneter Zivilisten
X	Feststellung und Überwachung von Fähigkeiten zur Waffenproduktion
XI	Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit
- XI(I)	Militärische Kontakte
- XI(II)	Militärische Zusammenarbeit
- XI(III)	Besuche von Militärstützpunkten
-XI(IV) und Annex 7	Errichtung militärischer Verbindungsmissionen
XII	Prinzipien zur Regelung der Nichtweiterverbreitung
XIII und Annex 1	Verifikations- und Inspektionsregime
XIV und Annex 4	Kommunikation; direkte Verbindungen
XV und Annex 5	Beurteilung der Durchführung, Gemeinsame Beratungskommission

Das Übereinkommen enthält damit eine Vielzahl durchaus unterschiedlicher Bestimmungen, die aber in ihrer Gesamtheit ein ausgewogenes Regelwerk zur Vertrauensbildung darstellen. Die Maßnahmen lassen sich unterscheiden in

- Maßnahmen *verbindlichen* Charakters (die Mehrzahl, etwa alle Bestimmungen über Ankündigungs- und Meldepflichten sowie über Beschränkungen) und
- Maßnahmen *nicht-verbindlichen* Charakters, wie z.B. das Programm für Kontakte und Zusammenarbeit.

Letztere Maßnahmen haben bereits für sich einen stark vertrauensbildenden Charakter. Ihre Unverbindlichkeit erklärt sich somit nicht aus einer geringeren Bewertung, sondern aus der Tatsache, daß sich Vertrauen im eigentlichen Sinne nicht erzwingen läßt, sondern durch eine gewisse Freiwilligkeit der Beteiligten erst wachsen muß.

Das Abkommen enthält darüber hinaus Bestimmungen über Verfahrensvorschriften und über eine Revisionskonferenz am 15. Februar 1998.

#### *Das Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle*

Das Übereinkommen wurde am 14. Juni zwischen Bosnien und Herzegowina, der Föderation von Bosnien und Herzegowina, der Republika Srpska, der Republik Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien abgeschlossen. Es ist in seiner Ausrichtung und Struktur dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa nachgebildet<sup>13</sup> und enthält im Kern für alle beteiligten Parteien Obergrenzen für Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriegeschütze, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber. Die Parteien vereinbarten des weiteren die freiwillige Begrenzung der Mannschaftsstärken ihrer Streitkräfte.

Überzählige Waffensysteme sind gemäß dem Übereinkommen abzubauen. Davon dürfen 25 Prozent exportiert werden. Eine bestimmte Anzahl von Kampfflugzeugen darf darüber hinaus zu Übungsflugzeugen umgebaut werden. Hauptsächlich ist der Abbau aber durch Zerstörung/Vernichtung zu erreichen.

---

13 Dabei wurde allerdings z.T. zu wenig auf die besonderen Verhältnisse eingegangen, die aus der Mischung des Teilnehmerkreises aus Staaten und nichtstaatlichen Entitäten resultierten. Bestimmungen, die im Rahmen des rein zwischenstaatlichen KSE-Vertrags unproblematisch sind (wie etwa solche über Zollformalitäten beim Erreichen von Übertrittsstellen), erhielten unvermittelt eine politische Konnotation, da sie etwa als Anerkennung einer Eigenstaatlichkeit der Republika Srpska gedeutet werden konnten.

Tabelle II

Vereinbarte Obergrenzen nach dem Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle (Florentiner/Art. IV-Übereinkommen)

PARTEI	KAMPF-PANZER	GEP. KAMPF-FAHRZEUGE	ARTILLERIE-GESCHÜTZE	KAMPF-FLUGZEUGE	KAMPF-HUBSCHRAUBER
BR JUGOSL.	1025	850	3750	155	53
KROATIEN	410	340	1500	62	21
BiH, davon	410	340	1500	62	21
- FÖDERATION	273	227	1000	41	14
- REP. SRPSKA	137	113	500	21	7

Das Übereinkommen sieht zur Erreichung seines Zieles ein mehrstufiges Verfahren vor, wobei zunächst die Parteien am 21. Juni 1996 ihren bisherigen tatsächlichen Rüstungsstand zu melden hatten. Aus der Differenz zur vereinbarten erlaubten Stärke wurde die jeweilige Abbaupflichtung (*reduction liability*) ermittelt. Sechs Monate nach dem 1. Juli 1996 hatten die Parteien ihre Abbaupflichtung bei Panzern und Kampffahrzeugen zu 20 Prozent, bei den übrigen Systemen zu 40 Prozent zu erfüllen. Der vollständige Abbau war binnen 16 Monaten ab dem 1. Juli 1996 zu erreichen. Die Zerstörung der überzähligen Rüstungsgüter war auf eigens dafür zu meldenden Anlagen (Reduktionsstätten/*reduction sites*) durchzuführen.

Tabelle III

Vergleich des Art. II- (Wiener) und Art. IV- (Florentiner) Übereinkommens

	Art. II (Wien, 26.01.1996)	Art. IV (Florenz, 14.06.1996)
Zweck	Vorhersehbarkeit; Offenheit; Transparenz	Rüstungsbegrenzung
Instrumente	Information, Ankündigungen, Handlungsregelungen, Verifikation,	Vereinbarte Obergrenzen, Abbau, Verifikation,
Parteien	Bosnien-Herzegowina (BiH), Föderation von Bosnien-Herzegowina, Republika Srpska	BiH, Föderation von Bosnien- Herzegowina, Republika Srpska; Kroatien; Bundesrepublik Jugoslawien
Rolle der OSZE	Quasi-Partei; Antragsrecht, Recht auf Mitwirkung, auf Überprüfung	beschränkt auf Unterstützung der Überprüfung, wenn angefragt

Das Übereinkommen enthält außerdem genaue Vorschriften über die Art der Zerstörung der einzelnen Rüstungsgüter, über die Information und Notifizierung sowie über die Überprüfung der ausgetauschten Information wie auch der einzelnen Schritte im Reduktionsprozeß durch Inspektionen vor Ort. Es sieht - ähnlich dem VKSE und dem Übereinkommen über Vertrauens- und

Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina - die Errichtung eines eigenen Beratungsgremiums vor, der subregionalen Beratungskommission (*Sub-Regional Consultative Commission*).

### *Die Rolle der OSZE*

Im *Übereinkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina* wurde der OSZE bei vielen Maßnahmen eine aktiv beobachtende oder überwachende Rolle ("Quasi-Partei") zuerkannt, die in den meisten Fällen bis zum Jahresende 1997 vorgesehen war.<sup>14</sup> Sie wird durch einen "Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden" ausgeübt.<sup>15</sup>

Der Persönliche Vertreter wird in der Praxis vor Ort durch einen Ernannten Beauftragten (*Designated Agent*) vertreten.<sup>16</sup> Diese Funktion wird durch den Stellvertretenden Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina für regionale Stabilisierung ausgeübt, der auch das Büro für Regionale Stabilisierung (*Office for Regional Stabilization*) im Rahmen der OSZE-Mission leitet. Darüber hinaus wurde dem Persönlichen Vertreter ein Verifikationskoordinator mit Sitz am Konfliktverhütungszentrum unterstellt, der für die Planung von Inspektionen verantwortlich ist.

Das *Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle* sieht dagegen für die OSZE nur eine äußerst beschränkte Rolle vor. Sie wird im Übereinkommenstext selbst nicht einmal erwähnt, was im Widerspruch zum Text des Artikel IV des Annex 1-B steht, der sich ausdrücklich für eine aktive Rolle der OSZE ausspricht. Es ist aber auf den Ansatz der Bundesrepublik Jugoslawien zurückzuführen, ihre Zustimmung zu einer aktiveren Rolle der OSZE an die Beendigung ihrer seit 1992 andauernden Suspendierung von der Teilnahme an der OSZE zu knüpfen. Da sie dies nicht erreichte, war auch keine Zustimmung für eine maßgeblichere Rolle der OSZE zu erhalten. Das Übereinkommen sieht gerade noch die Rolle eines Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden vor,<sup>17</sup> dessen Funktion aus den genannten Gründen aber auf das Überprüfungsverfahren reduziert wurde,

---

14 Sie wurde aber durch den Beschluß der Revisionskonferenz verlängert; Abschließendes Dokument der Ersten Revisionskonferenz; Wien, 20. Februar 1998; CIO.GAL/8/98/ Add.1.

15 Diese Funktion hatte zunächst der ehemalige Verhandlungsleiter, Botschafter István Gyarmati, übernommen. Er wurde im Juni 1996 vom Leiter der ungarischen OSZE-Delegation, Botschafter Márton Krasznai abgelöst, der seine Funktion im Herbst 1997 an den früheren Leiter des italienischen Zentrums für strategische Studien, General Carlo Jean, übergab. Ab diesem Zeitpunkt wurde die Funktion überdies mit der des Persönlichen Vertreters für das Abkommen über subregionale Rüstungskontrolle in einer Person vereinigt; s.u.

16 Vgl. Übereinkommen, Art. I, Begriffsbestimmungen, Abs. 18.

17 Diese Funktion übte bis zum Ende der Reduktionsperiode im November 1997 der vorherige Verhandlungsleiter, Botschafter Vigleik Eide aus Norwegen, aus, der in dieser Funktion dann von General Carlo Jean (Italien) abgelöst wurde.

wobei ihm selbst hier keine aktive Funktion zukommt. Er darf nur die Inspektionen durch die Entsendung von Assistenten unterstützen, soweit dies die Parteien verlangen. Außerdem kommt ihm die Teilnahme an und - in der Anfangsphase - die Leitung von Sitzungen der Beratungskommission zu.

#### *Das "Büro für Regionale Stabilisierung"*

Das "Büro für Regionale Stabilisierung" wurde unmittelbar nach Abschluß des Übereinkommens über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina im Rahmen der OSZE-Mission eingerichtet. Es dient der konkreten Umsetzung des Auftrages der OSZE, die Erfüllung und Überprüfung der Einhaltung der geschlossenen Übereinkommen zu unterstützen, und wurde seiner Aufgabenstellung entsprechend nach militärischen Gesichtspunkten organisiert und mit Staboffizieren mit Erfahrung in friedenserhaltenden Operationen bzw. aus den Verifikationszentren von VKSE-Staaten sowie zivilen Experten auf dem Gebiet der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung und Rüstungskontrolle besetzt.

Die Aufgabe des Büros besteht in der Beratung und Unterstützung der Parteien der geschlossenen Übereinkommen sowie in der Vertretung der Persönlichen Vertreter vor Ort. Die konkreten Tätigkeiten sind vielfältig und reichen von militärdiplomatischen Aufgaben der Vermittlung in strittigen Fragen der Übereinkommensanwendung und bei der Unterstützung der Inspektionen bis zur faktischen Unterstützung mit Fahrzeugen etc. Hauptfunktionen sind:

- Kontaktpunkt und Vertretung der OSZE und der Persönlichen Vertreter in allen Angelegenheiten betreffend die geschlossenen Übereinkommen;
- Unterstützung der Einhaltung der vereinbarten Verpflichtungen durch rechtzeitigen Hinweis auf Fristablauf und gegebenenfalls durch faktische Mithilfe;
- Beobachtung der Einhaltung der vereinbarten Verpflichtungen und ihre Erfassung in Berichten, die den Persönlichen Vertretern als Entscheidungsgrundlage vorgelegt werden;
- inhaltliche und organisatorische Vorbereitung von Treffen der Gemeinsamen Beratungskommission unter dem Übereinkommen für Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina, nicht jedoch für die Treffen der Subregionalen Gemeinsamen Beratungskommission;<sup>18</sup>

---

18 Die Treffen der Subregionalen Beratungskommission werden wegen des breiteren Teilnehmerkreises am Sitz der OSZE in Wien abgehalten.

- Vorsitz in den regelmäßigen Treffen der Militärmissionen der beiden Entitäten; solche Treffen finden zweimal wöchentlich statt und dienen *de facto* der Vorbereitung der Sitzungen der Gemeinsamen Beratungskommission, aber auch als Gelegenheit zur Bereinigung von Mißverständnissen, Versäumnissen und anderen Fragen, die andernfalls zu Problemen zwischen den Parteien führen könnten;
- Unterstützung der Inspektionen zur Überprüfung der beiden Übereinkommen;
- Initiierung von weiteren Schritten zur Vertrauensbildung hinsichtlich der nicht-verbindlichen Maßnahmen im Bereich der Kontakte und Zusammenarbeit.

#### *Überprüfung der Einhaltung der Übereinkommen und Inspektionen*

Ein wesentlicher Faktor der Stabilität ist die Überprüfung der Einhaltung der geschlossenen Übereinkommen durch Inspektionen vor Ort. In beiden Fällen wurde das Inspektionsregime zwar dem Verfahren des KSE-Vertrags nachgebildet, aber insbesondere im Bereich des Übereinkommens über VSBM den Bedürfnissen der lokalen Verhältnisse entsprechend modifiziert.<sup>19</sup> Manchmal führte aber eine inadäquate Terminologie zu Mißverständnissen, was besonders dann verschärft wurde, wenn internationale Inspektionsteams das KSE-Regime unmodifiziert anwenden wollten.<sup>20</sup>

Das *Inspektionsverfahren im Übereinkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen* dient im Prinzip der Überprüfung der Einhaltung *aller* vereinbarten Maßnahmen. In der Praxis wurde es aber nur zur Überprüfung der gemeldeten militärischen Information eingesetzt.<sup>21</sup>

Während der "Überprüfung der Grunddaten", die bis Ende Juni 1996 dauerte, wurden praktisch jede Woche in jeder der beiden Entitäten Inspektionen durchgeführt. Für diesen Zeitraum wurde die Verantwortung

---

19 Dagegen weist das Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle eher zu wenig Anpassung an die lokalen Gegebenheiten auf und wurde praktisch linear aus dem KSE-Vertrag übernommen; Art. 2 des Abschnitts III des Inspektionsprotokolls legt etwa fest, daß Inspektoren "Staatsangehörige" ("nationals") der Abkommensparteien sein müßten; dieser Begriff ist hinsichtlich der Entitäten unanwendbar und steht im Widerspruch zur im Dayton-Abkommen festgelegten Verfassung, die den Begriff "national" vermeidet und von "citizenship" spricht, und zwar sowohl hinsichtlich der Entitäten als auch des Gesamtstaates (Dayton-Abkommen, Annex 4, Art. I, Abs. 7).

20 So war zunächst bei den Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen ganz bewußt ein vereinfachter Begriff eines "Inspektionsobjekts" eingeführt worden, der im Notifikationsprotokoll räumlich bezogen worden war (Anhang 2, Protokoll über Informationsaustausch und Notifikationen, Abschnitt III, Pkt. 1 C). Die unklare Definition im Verifikationsprotokoll und die Interpretation durch den Verifikationskoordinator und durch die internationalen Inspektoren bezog den Begriff aber auf individuelle Truppenteile, was zu entsprechenden Problemen bei der Notifizierung solcher Inspektionsobjekte führte.

21 Insgesamt wurden bis 31. Dezember 1997 131 Inspektionsobjekte überprüft; Report on Implementation, s.o.

für die Durchführung der OSZE übertragen,<sup>22</sup> wobei in der Praxis der Teamleader und die Mehrzahl der internationalen Inspektoren von einer "Führungsnation" aus dem Bereich der Vertragsparteien des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa gestellt wurden, die über eigene Verifikationseinrichtungen verfügen. Die Planung und Koordination erfolgt durch den OSZE-Verifikationskoordinator.

Anschließend ging die Verantwortung für Inspektionen im wesentlichen auf die Parteien des Übereinkommens über,<sup>23</sup> die nunmehr Inspektionen selbstständig anfordern und durchführen können. Allerdings werden die Inspektionen noch bis auf weiteres durch den Verifikationskoordinator gesteuert. Die OSZE ist in jeder Inspektion der Parteien mit drei internationalen Inspektoren vertreten, und bis Ende 1997 konnten bis zu 40 Prozent der möglichen Inspektionen von der OSZE durchgeführt werden.

In ähnlicher Weise erfolgt die Verifikation im *Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle*. Das Verfahren ist ebenfalls dem KSE-Vertrag nachgebildet und steht ihm z.T. noch näher, da auch die Zielsetzung des Übereinkommens dem KSE-Vertrag eher entspricht. Die Zielsetzung der Inspektion ist aber - durch die engere Zielsetzung des Übereinkommens bedingt - enger gezogen als im VSBM-Übereinkommen. Inspektionen dienen

- der Überprüfung der Grunddaten, die bis zum 31. Oktober 1996 dauerte,
- der Überprüfung der Reduktion in der anschließenden Phase (1. November 1996 bis 31. Oktober 1997),
- der Überprüfung des Resultats der Reduktion, d.h. der Erreichung der vereinbarten Obergrenzen sowie
- der Überprüfung der weiteren Einhaltung der vereinbarten Obergrenzen.

Ein weiterer Unterschied liegt in der wesentlich geringeren Rolle der OSZE unter Artikel IV. Der Persönliche Vertreter ist nicht befugt, von sich aus Inspektionen anzuordnen. Auch eigene OSZE-Inspektionsteams sind darin nicht vorgesehen.

### *Erfahrungen und Bewertung*

#### *Allgemeine Erfahrungen und Bewertung der Erfüllung der Übereinkommen*

Nach den Erfahrungen der ersten beiden Jahre mit der Erfüllung der beiden Übereinkommen ist verhaltener Optimismus angebracht, es sind aber auch bedenkliche Tendenzen zu bemerken.

---

22 Vgl. Verifikationsprotokoll, Kapitel I, Abschnitt II, Abs. 7 (A).

23 Vgl. Verifikationsprotokoll, Kapitel I, Abschnitt II, Abs. 7 (B).

Im *Übereinkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen* gab die vorgesehene Revisionskonferenz im Februar 1998 Gelegenheit zur Bestandsaufnahme,<sup>24</sup> die z.T. bereits früher gemachte Beobachtungen bestätigte. Anfängliche Probleme waren zumeist eher in organisatorischen, administrativen oder technischen Mängeln begründet als in einem durchgehend fehlenden politischen Willen der Parteien. So kam es immer wieder zu Verzögerungen und Fristversäumnissen sowie in manchen Fällen auch zu teilweise mangelhafter Erfüllung in der Substanz, doch gelang es zumeist - nicht zuletzt durch eine gewisse Flexibilität -, anstehende Fragen vor Ort zu lösen, ehe sie zu Problemen werden konnten. Damit zeigte sich bereits in der Anfangsphase, insbesondere hinsichtlich der verbindlichen Maßnahmen, im großen und ganzen ein eher zufriedenstellendes Bild der Erfüllung, doch fehlte zunächst noch die Bereitschaft zur Anwendung der freiwilligen Maßnahmen im Bereich der Kontakte und Zusammenarbeit. Daher organisierte die OSZE-Mission in den Jahren 1996 und 1997 als Einstiegsmotivation Seminare zu fach einschlägigen Themen der Vertrauensbildung, um einerseits militärisches und politisches Führungspersonal der Übereinkommensparteien mit diesen Themen vertraut zu machen und um andererseits Kontakte zwischen diesem Führungspersonal aller Seiten herzustellen und zu fördern.<sup>25</sup> Solche Seminare waren:

- das Seminar über Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (Dezember 1996); das Seminarthema wurde bewußt gewählt, um Defizite in diesem Bereich auf allen Seiten anzusprechen;
- das Seminar über regionale Rüstungskontrolle (Februar 1997); es sollte die Parteien mit der Rolle regionaler Rüstungskontrolle im Gesamtkontext europäischer Abkommen über Rüstungskontrolle und militärische Vertrauens- und Sicherheitsbildung vertraut machen;
- das Seminar über Militärdoktrinen (Juni 1997); es sollte in Analogie zu früheren derartigen KSZE/OSZE-weiten Seminaren zur Offenlegung der jeweiligen Militärdoktrinen anregen, was auch gelang.

Auf der Grundlage der seither gemachten Erfahrungen ergibt sich nunmehr folgende Bewertung der Erfüllung des Übereinkommens über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen:

---

24 Die nachfolgenden Ausführungen beruhen z.T. auf dem Bericht des Vorsitzenden der Gemeinsamen Beratungsgruppe vom 10. Dezember 1997 über die Erfüllung des Übereinkommens, der als Arbeitspapier für die Revisionskonferenz im Februar 1998 diente.

25 Mit dem Wechsel in den Personen des Persönlichen Vertreters, des Leiters des Büros für Regionale Stabilisierung und des Beraters für Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen wurden die Seminare allerdings nicht mehr weiter fortgesetzt.

- Die Qualität der ausgetauschten militärischen Information wird zunehmend besser. Der Informationsaustausch ließ zwar bis etwa Mitte 1997 meldepflichtige Reserve-, Polizei- u.ä. Verbände unberücksichtigt, eine Nachbesserung wurde aber eingefordert und schließlich vorgenommen; ebenso konnte im Laufe des Jahres 1997 ein Durchbruch in der Bekanntgabe von Rüstungsbetrieben erzielt werden, was bis dahin wegen unterschiedlicher Interpretationen dieses Begriffs auf der Seite der Republika Srpska unterblieben war.
- Die Einrichtung der militärischen Verbindungsmissionen hat - nach längerer Verzögerung - zu einer wenngleich immer noch nicht kontinuierlichen Präsenz der Missionen in der jeweils anderen Entität geführt. Außerdem haben sich die (im Übereinkommen nicht vorgesehenen) regelmäßigen Treffen der Missionen unter Vorsitz der OSZE-Mission zu einem tragenden Element der Vertrauensbildung entwickelt.
- Die Inspektionen konnten nach ersten Anfangsschwierigkeiten im wesentlichen erfolgreich durchgeführt werden und bestätigten *grosso modo* die gemeldeten Informationen.
- Die Parteien haben im Laufe des Jahres 1997 auch im Bereich der nichtverbindlichen Maßnahmen erste Schritte gesetzt. So lud die Föderation die Republika Srpska und die OSZE zur Besichtigung einer Lagerstätte für Waffen ein, die unter dem "*Train-and-equip*"-Programm an sie geliefert worden waren, aber noch nicht der eigentlichen Meldepflicht unterlagen. Ebenso wurden unter dieser Maßnahme von den jeweiligen Streitkräften Besuche in Rüstungsbetrieben organisiert.

Schwachstellen sind dagegen noch:

- unterschiedliche Standards im Informationsaustausch und im Gebrauch der vereinbarten Formate;
- Austausch von Informationen zur Verteidigungsplanung, wofür den Parteien noch die Grundlagen fehlen;
- Unterlassung von Information bzw. Notifikation, wenn gleichartige Information bereits unter den Bestimmungen des Art. IV-Übereinkommens ausgetauscht worden ist, aber auch z.T. bei Notifikationen an SFOR, d.h., die Parteien tendieren zur Vermischung der verschiedenen Regime;
- in ähnlicher Weise Unterlassung von konkreten Notifizierungen militärischer Aktivitäten, da diese bereits ohnedies im Jahreskalender angekündigt worden seien;
- noch nicht erfolgt ist die Installierung einer direkten Kommunikationsverbindung zwischen den Hauptquartieren der Streitkräfte der Entitäten,

die derzeit noch durch "Zwischenschalten" der OSZE-Mission ersetzt wird.

Die entsprechende Beurteilung durch den Vorsitzenden der Gemeinsamen Beratungskommission führt überdies als Kritik an, daß Kommunikation nur in den lokalen Sprachen der Parteien erfolge, nicht aber in Englisch. Dieser Vorwurf ist allerdings unberechtigt. Wie aus dem Übereinkommen und dem entsprechenden Kommunikationsprotokoll hervorgeht, sind Englisch und die lokalen Sprachen gleichwertig. Für die direkte Kommunikation zwischen den lokalen Parteien wäre die Verwendung lokaler Sprachen sogar vorzuziehen, da Bosnisch, Kroatisch und Serbisch einander so ähnlich sind, daß sie problemlos wechselseitig verstanden werden können. Da die Vertrauensbildung in erster Linie zwischen den Parteien zu erfolgen hat, erscheint es daher widersinnig, zuvor eine Übersetzung ins Englische zu verlangen. Dafür bestand zwar völliges Verständnis während der Verhandlungen und in der unmittelbar folgenden Praxis. Es scheint aber mit der zunehmenden Dominanz von primär englischsprachigen Vertretern ohne ausreichende Grundkenntnisse der lokalen Gegebenheiten (einschließlich der Landessprachen) verlorengegangen zu sein.<sup>26</sup>

Das Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle hatte ein klar definiertes Ziel in der Reduktion auf die vereinbarten Obergrenzen, das nach einiger Verzögerung am 21. November 1997 erreicht wurde. Dazu war es erforderlich, insgesamt 6.580 schwere Waffensysteme abzubauen. Die tatsächlich verbleibende Rüstung ist Gegenstand einer weiteren Überprüfung, die mit dem 1. Juni 1998 abgeschlossen werden soll. In der Folge wird dann über Veränderungen zu berichten und die weiterhin auszutauschende Information weiter kontinuierlich zu überprüfen sein.

Die Umsetzung des Übereinkommens wurde vor allem in der Anfangsphase durch den größeren Teilnehmerkreis und die dadurch bedingte höhere Komplexität *politisch* verzögert. Dies betrifft insbesondere die gleichberechtigte Teilnahme von drei Staaten und zwei nichtstaatlichen Entitäten (aber mit teilweiser Subjektivität als Partner des Übereinkommens), die auf der Seite von Bosnien und Herzegowina zur teils berechtigten, teils aber auch überzogenen Furcht vor Ansprüchen der Republika Srpska auf volle Staatlichkeit geführt hatte (siehe Skizze II). Dadurch sah sich etwa die Föderation veranlaßt, längere Zeit die Einrichtung von Übertrittsstellen (*Points of Entry/Exit*) für Inspektionsteams an der Trennlinie zwischen den beiden Entitäten zu unterlassen, was die Durchführung von Inspektionen teilweise verhinderte. Es betraf darüber hinaus die Frage der Außenvertretung von Bosnien und Herzegowina bei Inspektionen,<sup>27</sup> da sich beispielsweise die Republika

---

26 Mit dem Fortgang des Verfassers im Februar 1997 und dem eine r landes- und sprachkundigen deutschen Slawistin, die bis Juli 1997 in der Analyseabteilung gearbeitet hatte, verlor das Büro für Regionale Stabilisierung seine landes- und sprachkundigen Mitarbeiter.

27 Zu diesen Fragen im Detail Hartmann, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 7), S. 287; unberechtigt dagegen die dort getroffene Kritik, daß Bosnien-Herzegowina (als Gesamtstaat)

Srpska lange Zeit weigerte, an gemischten Inspektionsteams des Staates Bosnien und Herzegowina in anderen Staaten teilzunehmen, die Bundesrepublik Jugoslawien aber Inspektionsteams ohne serbische Vertreter nicht akzeptieren wollte. Im *sachlichen* Bereich ließen sich in etwa ähnliche Probleme wie beim Übereinkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen feststellen:

- Die ausgetauschte Information war zunächst unvollständig. Außerdem stand die Republika Srpska im Verdacht, von Ausnahmebestimmungen zu großzügig Gebrauch zu machen, was erst durch nähere Definition für diese Regelungen bereinigt werden konnte.
- Die angesprochenen politischen Querelen führten zu Verzögerungen beim Abschluß der Inspektion der Grunddaten und damit zu einer Verzögerung bei der Erreichung der ersten Etappe der Reduktion, die letztlich wieder die Verzögerung bei Erreichen des Übereinkommenszieles bewirkten.

### *Praktische Erfahrungen und Bewertung des Inspektionsregimes*

Die zuverlässige Überprüfung der Einhaltung vereinbarter Verpflichtungen ist ein Dreh- und Angelpunkt militärischer Stabilität. Die Durchführung der Inspektionen stellt daher einen Kernbereich dar, in welchem sowohl die Parteien als auch die als OSZE-Organen eingesetzten internationalen Inspektionsteams unmittelbar zum Aufbau von wechselseitigem Vertrauen, aber auch von objektivierbarer militärischer Sicherheit beitragen müssen. Ihre Professionalität bildet damit eine tragende Stütze für die Haltbarkeit der Übereinkommen.

Wenngleich die Praxis zeigte, daß die Inspektionsteams sowohl der Parteien als auch der OSZE im technischen Bereich ihre Aufgaben voll erfüllten, waren auch erhebliche Defizite festzustellen. Erklärlicherweise ergaben sich zu Beginn der Inspektionen, die nach dem Übereinkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen bereits im März 1996 anliefen, immer wieder Probleme auf der Seite der Parteien. Sie beruhten teilweise auf der noch mangelnden Vertrautheit mit dem Verfahren, teilweise aber auf dem Fortleben der Feindbilder aus dem Krieg, der noch kein halbes Jahr zurücklag. Überdies wurde in dieser Phase von der damaligen militärischen Führung der Republika Srpska unter General Mladic versucht, zumindest implizit selbst als Gesprächspartner der OSZE agieren zu können<sup>28</sup> oder

---

Inspektionen in Kroatien und in der Bundesrepublik Jugoslawien verlangt habe, obwohl es "über keine eigenen Streitkräfte verfüge". Dies wird vom Übereinkommen nicht als Kriterium gefordert, um eine Inspektion zu verlangen und durchzuführen.

28 Was nicht akzeptiert werden konnte, da das Internationale Tribunal gegen ihn eine Untersuchung eingeleitet hatte und solche Personen nach der im Dayton-Abkommen vereinbarten Verfassung von öffentlichen Ämtern ausgeschlossen sind (Vgl. Dayton-Abkommen, Annex 4, Art. IX, Abs. 1).

aber den Prozeß der anlaufenden Kooperation beider Seiten und mit der OSZE zu stören. Diese Probleme konnten aber bald überwunden werden, nicht zuletzt durch die Ausbildung und zunehmende Professionalität von Inspektoren der beiden Entitäten.

In der Folge mehrten sich jedoch Klagen der Entitäten über die internationalen Inspektionsteams, die offensichtlich oftmals nur schematisch nach den Verfahrensregeln des VKSE-Regimes agierten, ohne die abweichenden Bestimmungen des VSBM-Übereinkommens zu berücksichtigen, dessen Einhaltung sie eigentlich überprüfen sollten. Diese Teams waren gewissermaßen zu routiniert vorgegangen. Auch andere spezifische Verhältnisse vor Ort, wie etwa die *De-facto*-Trennung der Streitkräfte der Föderation in eine muslimische und eine kroatische Komponente, waren den Inspektionsteams offensichtlich nicht immer bewußt.<sup>29</sup> Wenngleich bei manchen Beschwerden der lokalen Parteien zwar auch vermutet werden kann, daß damit die Schuld an eigenen Fehlleistungen auf die Vertreter der internationalen Staatengemeinschaft im allgemeinen - und auf die OSZE im besonderen - abgewälzt werden sollte, bleibt dennoch ein harter Rest von Fehlleistungen durch Teams, die der OSZE immer nur kurzfristig zur Verfügung gestellt wurden.

#### *Erfahrungen und Probleme in der Arbeit des Büros*

Die Arbeit des Büros gestaltete sich zunächst in der Anfangsphase auf Grund der mehrfachen Unterstellungsverhältnisse (vgl. Skizze III) etwas schwierig. Einerseits ist es Bestandteil der OSZE-Mission. Andererseits ist es als Hilfsorgan der jeweiligen Persönlichen Vertreter an deren Weisungen gebunden. Schließlich wurden die Unterstellungs- und Weisungsverhältnisse weiter verkompliziert durch die Einrichtung des Verifikationskoordinators einerseits und einer Zelle zur Durchführung der Verifikation innerhalb des Büros für Regionale Stabilisierung andererseits. Dies führte insbesondere in der Anfangsphase zu der Tendenz dieser Zelle, sich als dem Koordinator direkt unterstellt zu betrachten und an der OSZE-Mission vorbei zu agieren.<sup>30</sup>

Als weiterer Nachteil erwies sich die oftmals nur kurzfristige Dienstverwendung der - durchweg westlichen - Mitglieder der Verifikationszelle. Während andere Missionsmitglieder zumindest ein halbes Jahr, oftmals aber noch länger in der Mission dienten, wurden die Mitglieder der Verifikationszelle im Durchschnitt nur für vier Monate der Mission

---

29 Der Verfasser wurde selbst anlässlich der Begleitung einer internationalen Inspektion auf der Seite der Föderation Zeuge einer solchen Verwechslung, die dann in der hektischen Suche nach einem (kroatischen) HVO -Verband in der Information über die vorwiegend muslimische "Armija" endete.

30 Für diese Tendenz dürfte außer dem der gemeinsame professionelle Hintergrund des Koordinators und der Offiziere in der Zelle ausschlaggebend gewesen sein, da alle aus den Verifikationszentren größerer NATO-Staaten abgestellt waren.

zugeteilt. Ihr professioneller Hintergrund erlaubte zwar ein effizientes Arbeiten im eigentlichen Aufgabenbereich, doch war der Zeitraum zu kurz, um Verständnis für die lokalen Gegebenheiten oder eine "*corporate identity*" mit der OSZE-Mission zu entwickeln. Sie verblieben daher mental meist ihren heimischen Verifikationszentren verhaftet und neigten nicht selten dazu, die Verwendung in der Mission als bloße Unterbrechung ihrer vermeintlich viel wichtigeren Aufgabe der Verifikation des KSE-Vertrags zu betrachten. Daraus resultierten ferner gelegentliche Tendenzen zur Abschottung, sogar zur Überheblichkeit gegenüber anderen Mitgliedern des Büros, insbesondere solchen aus Nicht-NATO-Staaten, wenngleich auch diese oftmals aus den jeweiligen Verifikationszentren kamen, sowie zu Unverständnis gegenüber den Vertretern der lokalen Parteien der Übereinkommen.

Leider konnten ähnliche Tendenzen gelegentlich auch bei anderen, längerdienenden Mitgliedern des Büros für Regionale Stabilisierung festgestellt werden, vor allem dann, wenn sie ebenfalls aus dem Kreis der professionellen Rüstungskontrollinspektoren stammten und daher dazu neigten, ihre Tätigkeiten ausschließlich unter diesem professionellen Blickwinkel zu sehen. Außerdem mußten bei manchen ebenfalls eine fehlende "*corporate identity*" mit der OSZE und eine mangelnde Bereitschaft zur Befassung mit dieser Organisation festgestellt werden. So weigerten sich manche Offiziere, zu ihrer Uniform das gelbe Barett der OSZE zu tragen, und bezeichneten es als "lächerlich". In der ersten Fassung der Jahresplanung der Mission für 1998<sup>31</sup> wurde im Kapitel "regionale Stabilisierung", das vom Büro verfaßt worden war, die Meinung vertreten, die Mission müsse nunmehr ein "Forum für Sicherheitskooperation einrichten, um den Rahmen für die Artikel V-Verhandlungen vorzubereiten" - in offensichtlicher Unkenntnis, daß das Forum eine bereits seit 1992 existierende ständige Einrichtung der OSZE ist.

Die häufige Rotation des Personals trägt überdies dazu bei, daß die lokalen Vertreter der Parteien der Übereinkommen auf Grund ihrer kontinuierlichen Befassung mit der Materie immer kompetenter werden und damit auch kompetenter als die jeweiligen OSZE-Vertreter, die sich jedesmal erst neu in ihre Funktion einarbeiten müssen und aus den angeführten Gründen oftmals höchstens mangelhafte Vorkenntnisse über den Raum und die bisherige Entwicklung seit dem Abschluß der Übereinkommen mitbringen. Damit läuft die Mission - zumindest aber ihre militärische Komponente - Gefahr, zunehmend bis zur Bedeutungslosigkeit marginalisiert zu werden. Dies mag zwar eine natürliche Entwicklung darstellen, die dann unbedenklich sein kann, wenn der Prozeß der Vertrauensbildung und militärischen Kooperation zwischen den lokalen Parteien selbsttragend geworden ist. Solange aber dieses Stadium nicht erreicht ist und die Tätigkeit der OSZE

---

31 CIO.FR/7/97.

vor Ort immer noch notwendig ist, wäre es erforderlich, solchen Tendenzen gegenzusteuern.

*Ausblick auf die Artikel V-Verhandlungen*

Das Übereinkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina war der erste Schritt zu militärischer Stabilität in diesem Teil des Kriegsschauplatzes im ehemaligen Jugoslawien. In der Umsetzung zeigte sich, daß es trotz erklärlicher anfänglicher Schwierigkeiten möglich war, in kurzer Frist zwischen ehemaligen Kriegsgegnern eine Vertrauensbasis herzustellen. Dies wurde durch die aktive Rolle der OSZE und ihrer Mission vor Ort sicherlich erleichtert, die oftmals die Funktion eines Katalysators, Vermittlers, aber auch Anmahners der Einhaltung übernehmen mußte.<sup>32</sup>

Damit wurde gleichzeitig die Grundlage für die anderen Rüstungskontrollabkommen geschaffen. Die Stabilisierung innerhalb von Bosnien und Herzegowina und die Offenlegung und Überprüfung der militärischen Kräfte in diesem Raum stellte eine wesentliche Voraussetzung für die Fortsetzung des Prozesses dar und ebnete den Weg zum Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle, das seinerseits wieder die Voraussetzungen für die weitere regionale Rüstungskontrolle in Südosteuropa schaffen soll.

*Tabelle IV*

MANDAT	RAUM	ZEIT	ROLLE DER OSZE
<i>Art. II</i>	Bosnien und Herzegowina	<i>kurzfristig</i> abgeschlossen	aktiv in allen Bereichen
<i>Art. IV</i>	BiH, Kroatien, BRJ	<i>mittelfristig</i> abgeschlossen	beschränkt
<i>Art. V</i>	"in und um" ehemaliges YU	Verhandlungen noch nicht begonnen	???

Während sich damit der geographische Bereich in der Entwicklung von Artikel II über Artikel IV zu Artikel V Schritt für Schritt erweitert, scheint gleichzeitig die aktive Rolle der OSZE abzunehmen. Sie war besonders in der Anfangsphase unentbehrlich, als der Prozeß der Vertrauensbildung wohl kaum ohne eine unparteiliche dritte Seite in Gang zu bringen gewesen wäre. Sie ist in der nachfolgenden Entwicklung vor allem in Bosnien und Herzegowina noch immer erforderlich, insbesondere bei der Mithilfe zur Überwin-

32 Hier erwies sich insbesondere die erste Besetzung des Postens des Leiters des Büros für Regionale Stabilisierung mit General Per Skov-Christensen (Dänemark) als positiv, dessen professionelle Erfahrung vor allem aus dem Bereich friedensehaltender Operationen stammte.

dung von Problemen bei der Umsetzung der bisher geschlossenen Übereinkommen. Dagegen hat bereits das Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle - trotz der gegenteiligen Formulierungen des Artikel IV - praktisch keine aktive Rolle der OSZE vorgesehen, weil darüber keine Einigung erzielt werden konnte. Um so weniger darf wohl unter Artikel V erwartet werden, da seine Textierung noch weniger Raum für eine aktive Rolle der OSZE läßt und insgesamt weniger konkrete Formulierungen enthält.

Das Mandat durch das Kopenhagener Ratstreffen ist zwar ebenfalls eher vage geblieben. Es wird jedoch dort konkret, wo es festlegt, daß die bereits bestehenden Rüstungsbegrenzungen unter VKSE bzw. unter dem Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle durch die Verhandlungen unter Artikel V weder berührt noch modifiziert werden sollen.<sup>33</sup> Das Mandat sieht aber auch ausdrücklich vor, über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zu verhandeln, was ein mögliches Verhandlungsschwergewicht in diesem Bereich nahelegt. Ein stufenweises Vorgehen wäre daher denkbar.<sup>34</sup>

Für den konkreten Ablauf ist ebenfalls abzuwarten, welche Auswirkungen die Kosovo-Krise auf den Verhandlungsbeginn haben wird. Einerseits muß damit gerechnet werden, daß bei einer weiteren Eskalation - möglicherweise bis hin zur direkten Konfrontation zwischen Albanien und der Bundesrepublik Jugoslawien - nur noch wenig Neigung in diesen beiden Staaten bestehen wird, mit der anderen Seite über Vertrauensbildung und Rüstungsbegrenzungen zu verhandeln. Andererseits könnte gerade die Gefahr einer drohenden Eskalation beide Seiten veranlassen, rechtzeitig in Verhandlungen einzutreten, um eben einer solchen Eskalation noch rechtzeitig kooperativ zu begegnen. Es wird daher letztlich von der Kooperationsbereitschaft Albaniens und der Bundesrepublik Jugoslawien abhängen, ob und wann die Verhandlungen beginnen können und welches Resultat sie erzielen.

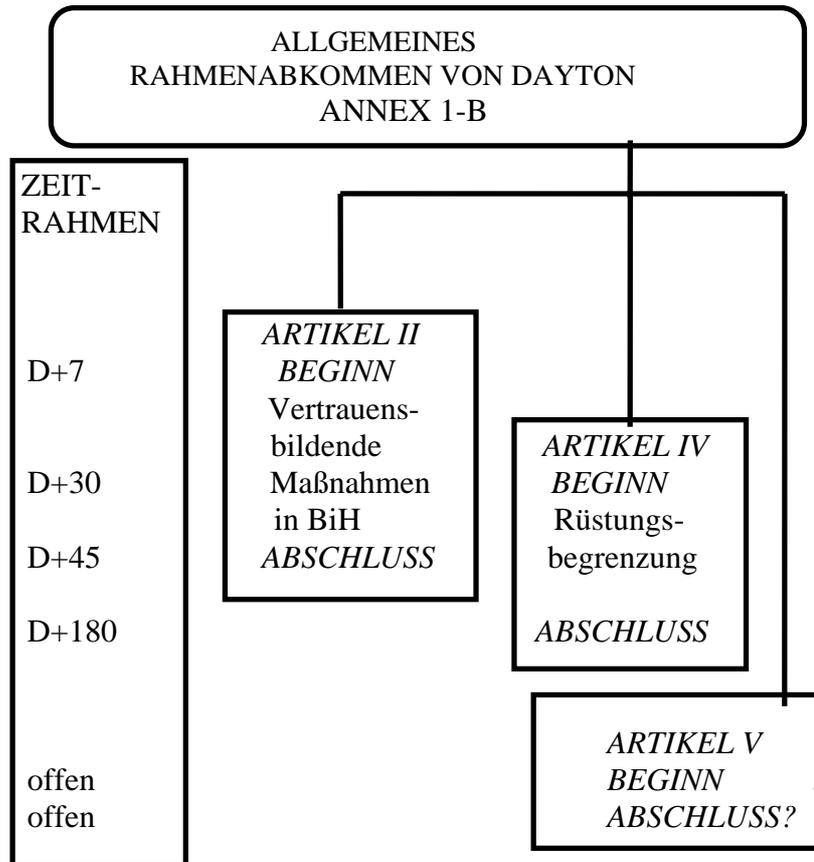
---

33 "Insbesondere sollte Art. V die Verpflichtungen aus dem KSE-Vertrag oder aus dem Übereinkommen nach Artikel II beziehungsweise Artikel IV nicht ändern." (MC (6).DEC/2, letzter Absatz.) Die Bezugnahme auf Art. II erscheint aber eher redundant, da das Mandat eine Rolle der Entitäten ausdrücklich ausschließt und "davon ausgeht, daß Bosnien und Herzegowina bei allen Verhandlungen von einer einzigen, von den gemeinsamen Institutionen bestellten Delegation vertreten sein muß"; (i bid., Abs. 5). Damit stehen die Streitkräfte Ungarns, Rumäniens, Bulgariens und Griechenlands (VKSE-Mitgliedstaaten) sowie die Bosnien und Herzegowinas, Kroatiens und der Bundesrepublik Jugoslawien (Teilnehmer des Art. IV-Übereinkommens) nicht mehr zur Verhandlung.

34 Vgl. dazu ähnliche Ansichten bei Hartmann, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 7), S. 292.

Skizze I

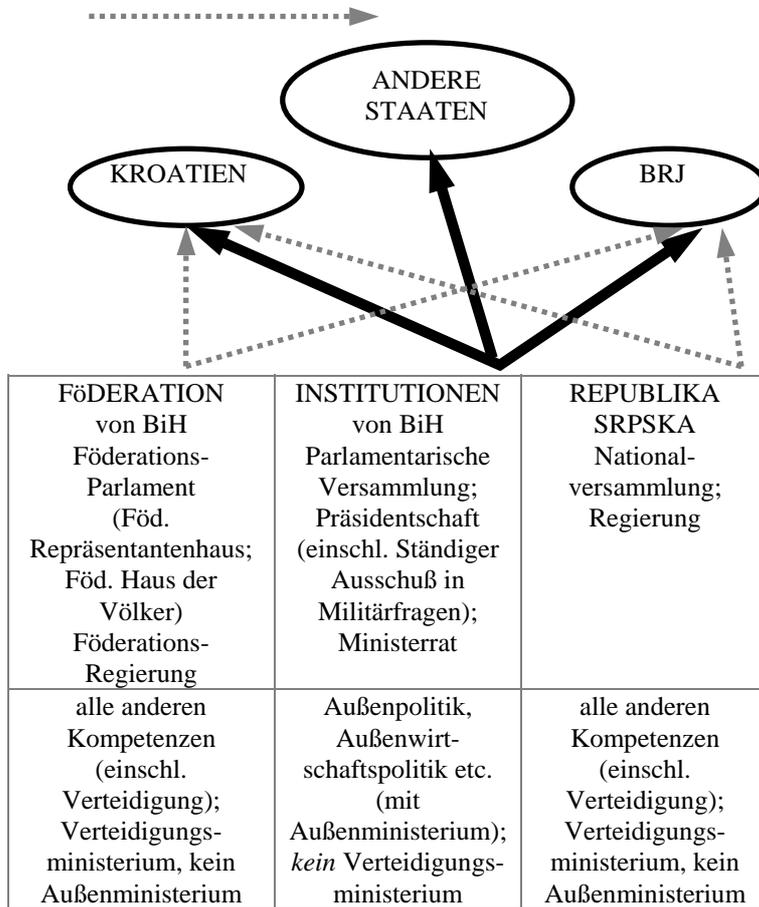
Rahmen und Zeithorizont der Verhandlungen unter Annex 1-B



Skizze II

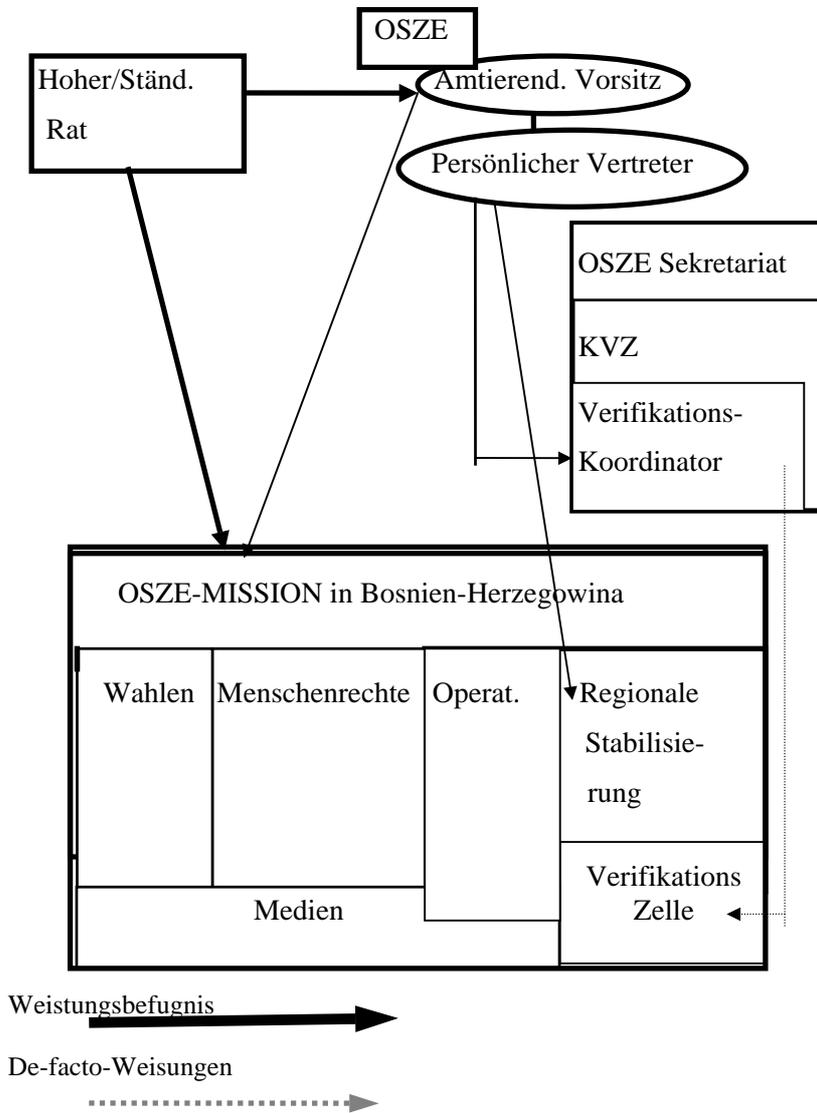
Außen-/diplomatische Beziehungen

und  
besondere Beziehungen  
nach dem Art. IV Regime



Skizze III

Position und Unterstellungsverhältnisse der OSZE-Mission, des Persönlichen Vertreters, des Büros für Regionale Stabilisierung und des Verifikationskoordinators





## Prävention und regionale Sicherheit: der Prozeß von Royaumont und die Stabilisierung Südosteuropas<sup>1</sup>

Die Lage in Südosteuropa ist äußerst labil. Fast drei Jahre nach dem Friedensabkommen von Dayton drohen Nationalismus und Sezessionismus immer noch, das Pulverfaß Balkan zur Explosion zu bringen. In Bosnien-Herzegowina kann nicht zusammenwachsen, was bornierte Ideologen und eiskalte Machtpolitiker inner- und außerhalb des Landes getrennt halten wollen. Die "albanische Frage" hält die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ), Mazedonien, Griechenland und Albanien in Atem. Dahinter lauert die "mazedonische Frage", die zusätzlich Bulgarien ins Spiel bringt. Schließlich ist die Türkei in mehrfacher Hinsicht involviert: durch den Bosnienkonflikt, den griechisch-türkischen Konflikt, den Zypernkonflikt und den Kurdenkonflikt. In allen Konflikten geht es um Minderheiten und/oder Grenzen. Bosnien-Herzegowina und die BRJ stehen im Zentrum des Geschehens, weil sich hier erweisen wird, ob die seit der KSZE-Schlußakte von Helsinki gültigen Grundprinzipien europäischer Sicherheit, daß Grenzänderungen nicht mit Waffengewalt, sondern nur in friedlichem Einvernehmen erfolgen dürfen, und daß die Menschenrechte zu achten sind, weiterhin gelten.

Die Tatsache, daß die internationale Staatengemeinschaft bei der Bearbeitung des Jugoslawienkonflikts lange Zeit versagte, ist weitgehend unbestritten. Insbesondere der Europäischen Union (EU) wurde vorgeworfen, nichts oder zu wenig getan zu haben. Wie immer man auch zu dieser Kritik stehen mag, einmal mehr bewahrheitete sich die banale Erkenntnis, daß bewaffnete Auseinandersetzungen zu hohen politischen, wirtschaftlichen und moralischen Folgekosten auch in scheinbar nicht betroffenen Ländern führen. Darum wollten sich die EU-Staaten nach dem Kriegsende um so stärker für den Aufbau friedlicher Strukturen im ehemaligen Jugoslawien und für die Stabilisierung in Südosteuropa engagieren. Sie taten dies u.a. mit der in der Öffentlichkeit völlig unbeachteten Initiative von Royaumont.

Anknüpfend an den 1995 abgeschlossenen und in die Obhut der OSZE überführten Stabilitätspakt für Europa versteht sich die Initiative als präventive Maßnahme, die zur Friedenskonsolidierung im Konfliktgebiet und zur regionalen Stabilisierung in Südosteuropa beitragen soll. Daher wird in diesem Beitrag zunächst auf den Stabilitätspakt eingegangen. Anschließend werden die Royaumont-Initiative und damit in Zusammenhang stehende andere re-

---

1 Der Beitrag basiert auf einer Studie für das Conflict Prevention Network (CPN) des Zentrums für Analyse und Bewertung der EU.

gionale Stabilisierungsbemühungen analysiert. Der Beitrag endet mit einer vergleichenden Bewertung und einigen Empfehlungen.

### *Der Stabilitätspakt als Vorläufer von Royaumont*

Der Stabilitätspakt für Europa geht auf eine Initiative des französischen Premierministers Eduard Balladur aus dem Jahre 1993 zurück, die in modifizierter Form von den Außenministern der EU als erste "Gemeinsame Aktion" im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) umgesetzt wurde.<sup>2</sup> Angesichts der dramatischen Ereignisse in Jugoslawien zielte diese Initiative darauf ab, einen präventiven Beitrag zur Stabilisierung Europas zu leisten durch Stärkung des demokratischen Prozesses, Ausbau der regionalen Zusammenarbeit, Regelung der Minderheitenfrage und Gewährleistung der Unverletzlichkeit der Grenzen. Insbesondere sollten die Länder, die noch keine Abkommen über Zusammenarbeit und gutnachbarschaftliche Beziehungen getroffen hatten, dazu ermuntert werden. Hauptadressaten waren die mit der EU assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten.<sup>3</sup>

Das Vorhaben begann im Frühjahr 1994 mit einer Eröffnungskonferenz in Paris, bei der außer den EU-Mitgliedern die anderen OSZE-Staaten sowie Vertreter der NATO, der WEU, der Vereinten Nationen und des Europarates anwesend waren. Es wurden zwei "runde Tische" ins Leben gerufen, an denen die "interessierten Staaten" regionale Stabilitätsprobleme mit Hilfe Dritter erörtern und im gegenseitigen Einvernehmen regeln sollten. Am runden Tisch für die baltische Region nahmen die drei baltischen Staaten, die Mitglieder des Ostseerates, die USA, Kanada, Island, Belarus sowie Vertreter der OSZE und des Europarates teil. Am mittelosteuropäischen runden Tisch saßen Bulgarien, Polen, Rumänien, die Slowakei, Tschechien, Ungarn, ferner die Nachbarstaaten Slowenien, Ukraine, Moldau und die Türkei sowie die USA, Kanada, die Schweiz und Vertreter der OSZE und des Europarates. Die EU führte an beiden Tischen den Vorsitz. Das Vorhaben sollte ein Jahr später in einen Stabilitätspakt für Europa münden, der dann in die Obhut der OSZE überführt werden sollte.

---

2 An dieser Stelle werden nur die Grundzüge des Stabilitätspaktes - der nicht mit der gleichnamigen deutschen Initiative im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungsunion zu verwechseln ist - beschrieben. Für eine detaillierte Analyse vgl. Hans-Georg Ehrhart, EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa: Präventive Politik als gemeinsame Aufgabe, in: *Integration* 1/1996, S. 37-48; Pál Dunay/Wolfgang Zellner, Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1996*, Baden-Baden 1996, S. 319-333.

3 Bulgarien, Tschechien, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei, Estland, Lettland und Litauen. Später kam Slowenien hinzu.

Im März 1995 wurde der Stabilitätspakt angenommen. Er besteht aus drei Teilen. In einer Erklärung werden die Grundsätze guter Nachbarschaft und europäischer Stabilität bekräftigt. Der OSZE wird die Aufgabe übertragen, als Sammelstelle für die Abkommen zu fungieren und deren Umsetzung auf freiwilliger Basis zu verfolgen. Der zweite Teil umfaßt eine Liste von über 120 Abkommen, Vereinbarungen und Erklärungen, die größtenteils bereits vor Beginn des Konferenzprozesses unterzeichnet worden waren. Als einziges neues Abkommen konnte bis zur Schlußkonferenz der ungarisch-slowakische Vertrag abgeschlossen werden. Der dritte Teil besteht aus einem Anhang, der Projektvorschläge der neun interessierten Länder und Finanzierungszusagen der EU enthält. Durch diese Projekte, die von Sprachkursen für die russische Bevölkerung im Baltikum über die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur bis zu grenzüberschreitenden Umweltprojekten reichen, sollen die Ziele des Pakts konkret gefördert werden.

Vier Monate später beschloß der Ständige Rat der OSZE erste Leitlinien für die Weiterführung des Stabilitätspaktes. Der größte Teil der Beschlüsse befaßt sich mit den Regionaltischen, die als sinnvolle Arbeitsmethode zur Behandlung regionaler Fragen und zur Förderung der Ziele des Stabilitätspaktes bewertet werden. Für die Überprüfung der Implementierung der Abkommen stehen die Instrumente und Verfahren der OSZE zur Verfügung. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE soll dem Ständigen Rat regelmäßig über diese beiden und über mögliche neue Regionaltische berichten. Teilnehmer an Projekten werden eingeladen, ihrerseits den Ständigen Rat periodisch über deren Fortgang zu informieren.

Seitdem ist es um den Stabilitätspakt ruhig geworden. Die beiden runden Tische traten nicht mehr zusammen, und die OSZE beschränkte sich darauf, dem Thema auf der Überprüfungskonferenz am 18. November 1996 eine Arbeitsgruppe zu widmen. Zudem legte die EU-Präsidentschaft der OSZE einen Bericht über die Implementierung der begleitenden Maßnahmen vor, die aus dem PHARE-Programm finanziert werden. Demnach wurden insgesamt achtunddreißig Maßnahmen begonnen oder durchlaufen noch den Genehmigungsprozeß.<sup>4</sup> Schließlich erstellte die OSZE ein Register der Verträge und Abmachungen, die bis zum 25. Oktober 1996 hinterlegt worden sind.<sup>5</sup>

Gleichwohl wäre es verfehlt, die politische Wirkung des Stabilitätspakts geringzuschätzen. Immerhin gelang es Rumänien und Ungarn eineinhalb Jahre später, einen Grundlagenvertrag zu ratifizieren. Das Verhältnis zwischen den baltischen Staaten und Rußland verbesserte sich. Andere Initiativen zur För-

---

4 Diese Maßnahmen verteilen sich auf die Bereiche "Regional Transborder Cooperation" (15), "Questions relating to Minorities" (4), "Cultural Cooperation, including Language Training" (7), "Economic Cooperation in the Region" (3), "Legal Cooperation and Administrative Training" (4) and "Environmental Problems" (5). Vgl. OSCE, REF. PC/96, 25 June 1996.

5 Vgl. OSCE, Register of Agreements/Arrangements Deposited with the OSCE Pursuant to the Pact of Stability in Europe, Status as of 25 October 1996.

derung gutnachbarschaftlicher Beziehungen wurden angeregt.<sup>6</sup> Die Vernetzung in Mittel- und Osteuropa sowie zwischen verschiedenen internationalen Organisationen wurde ein Stück vorangebracht, neue Dialogstrukturen haben sich entwickelt. Die NATO übernahm die dem Stabilitätspakt zugrundeliegende Logik der EU, daß Minderheiten- und Grenzkonflikte ausgeräumt sein müssen, bevor ein Land Mitglied werden kann. Infolgedessen verhielten sich die Hauptadressaten des Pakts kooperativ und klärten viele ihrer Probleme auf bilateralem Wege.

### *Die Royaumont-Initiative*

Nach Annahme des Stabilitätspakts für Europa und seiner Überleitung in die OSZE versuchten die EU-Mitglieder, sich der Frage der mittel- und langfristigen Stabilisierung auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien zuzuwenden. Dieser Konflikt war aus dem Anwendungsbereich des Stabilitätspakts ausdrücklich ausgeschlossen worden, weil er zu dem Zeitpunkt, da diese Initiative gestartet wurde, bereits gewaltsam eskaliert war. Der Stabilitätspakt war gewissermaßen der erste Feldversuch, präventive Diplomatie im Rahmen der GASP durchzuführen. Die dabei gemachten Erfahrungen sollten nach dem Ende der Kämpfe in Bosnien-Herzegowina zur Stabilisierung des prekären Friedens eingebracht werden.

Es war einmal mehr Frankreich, das diese Idee für den Balkan forcierte, indem es die Eröffnung eines südosteuropäischen Regionaltisches vorschlug. Paris wollte das Momentum des im März angenommenen Stabilitätspaktes für die Fortsetzung einer Initiative nutzen, die schließlich französischen Ursprungs war. Deutschland war im Prinzip einverstanden, wollte aber vor dem Hintergrund des Dayton-Prozesses aus Rücksicht auf die USA und die eigenen ausgelasteten diplomatischen Ressourcen keine Parallelität zum amerikanisch geführten Friedensprozeß für das ehemalige Jugoslawien schaffen, die wie ein europäisches Konkurrenzunternehmen hätte wahrgenommen werden können. Schließlich war den Europäern auf der Londoner Implementierungskonferenz vom 8./9. Dezember 1995 eine schwere Aufgabe übertragen worden, die ihre Ressourcen voll in Anspruch nehmen sollte: Die EU sollte die OSZE bei der Demokratisierung von Bosnien-Herzegowina unterstützen und zusammen mit der Weltbank die Hauptverantwortung für den Wiederaufbau des Landes tragen. Dementsprechend wurde der Bosnien-Beauftragte der EU, Carl Bildt, zusätzlich zum Hohen Repräsentanten für die Umsetzung der zivilen Aspekte des Dayton-Abkommens benannt und kurz darauf durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bestätigt.<sup>7</sup>

---

6 Vgl. z.B. Final Statement by the President of the Republic of Lithuania and the President of the Republic of Poland at the Vilnius Conference "Coexistence of Nations and Good Neighbourly Relations - the Guarantee of Security and Stability in Europe", OSCE, PC.DEL/16/97, 10 September 1997 oder Contribution of the Delegation of Malta to the Discussion of a Pact for Stability in the Mediterranean, REF. PC/290/96, 7 May 1996.

7 Der Hohe Repräsentant ist Vorsitzender des Lenkungsausschusses des Friedensimplementierungsrates. Dem Lenkungsausschuß gehören ferner die Staaten der G-8, die Orga-

Nach bilateralen deutsch-französischen Konsultationen wurde innerhalb der EU die Idee eines neuen Stabilitätspakts besprochen und anschließend in einen größeren internationalen Rahmen eingebracht. Am 13. Dezember 1995 trafen in Royaumont bei Paris kurz vor der feierlichen Unterzeichnung des in Dayton vereinbarten Friedensplans die Außenminister der 15 EU-Mitglieder, Vertreter der fünf aus dem ehemaligen Jugoslawien hervorgegangenen Nachfolgestaaten, ihrer vier nicht der EU angehörenden Nachbarstaaten, der USA, Rußlands, des Europarates und der OSZE - repräsentiert durch den Amtierenden Vorsitzenden, den Generalsekretär und den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten - zusammen. Die EU wurde durch Italien vertreten, das zu diesem Zeitpunkt die Präsidentschaft innehatte.<sup>8</sup> Bei dieser Gelegenheit wurde auf der Grundlage einer von der EU vorgelegten Plattform<sup>9</sup> die "Erklärung über den Prozeß für Stabilität und gute Nachbarschaft" verabschiedet, die den sogenannten Royaumont-Prozeß in Gang setzte.

Dieser Prozeß ist im Rahmen der Friedenskonzferenz von Paris angesiedelt. Er hat zum Ziel, einen Beitrag zur langfristigen Stabilität und guten Nachbarschaft in Südosteuropa und damit zum Aufbau eines "neuen Europa, eines Europa der Demokratie, des Friedens, der Einheit, der Stabilität und guten Nachbarschaft" zu leisten.<sup>10</sup> Der Ansatz soll die Umsetzung des Friedensplans begleiten und diesen in eine langfristige Perspektive einfügen, ohne jedoch von dessen unmittelbaren Aufgaben abzulenken. Die bereits angesprochenen Bedenken, daß der Dayton-Prozeß unter der Initiative der EU leiden könnte, wurde dadurch ausgeräumt, daß in der Erklärung von Royaumont die Prioritäten eindeutig gesetzt wurden. Demnach geht es - "nach einem notwendigen zeitlichen Abstand"<sup>11</sup> - um einen gemeinsam durchzuführenden und langfristig angelegten Prozeß, der die sicherheits- und rüstungskontrollpolitischen Bestimmungen von Dayton ergänzen soll, indem Überlegungen angestellt werden über "die schrittweise Wiederherstellung von Dialog und Vertrauen, über die Prävention von Spannungen und Krisen sowie über Versöhnung, regionale Zusammenarbeit, wirtschaftlichen Wiederaufbau

---

nisation der Islamischen Konferenz, die EU-Präsidentschaft und die Europäische Kommission an. Vgl. Conclusions of the Peace Implementation Conference held at Lancaster House, London, on 8 and 9 December 1995, United Nations Security Council, S/1995/1029, S. 5f. und 9-11 (zit. S/1995/1029).

8 Die Europäische Kommission war nicht vertreten.

9 Vgl. European Union, Process of Stability and Good Neighbourliness in South-East Europe: Platform for the Development of the Process, hektogr. Ms. Alle wörtlichen Zitate aus englischen oder französischen Quellen sind Übersetzungen des Autors.

10 Vgl. Déclaration sur le processus de stabilité et de bon voisinage, Royaumont, 13. Dezember 1995, hektogr. Ms.

11 Ebenda.

und gute Nachbarschaft".<sup>12</sup> Der Anwendungsbereich bleibt zunächst auf das Gebiet beschränkt, das von den Friedensvereinbarungen erfaßt wird. Jeder Staat und jede Organisation werden aufgefordert, "je nach eigenen Wünschen und Möglichkeiten einen Beitrag zu der Maßnahme zu leisten".<sup>13</sup> Wie im Stabilitätspakt für Europa werden Begleitmaßnahmen zur Finanzierung von grenzüberschreitenden Projekten in Aussicht gestellt, die auf "Identifizierungstagungen" konkretisiert werden sollen. Die Royaumont-Initiative will aber weder wirtschaftliche Wiederaufbauhilfe leisten noch Infrastrukturprojekte fördern. Sie ist vielmehr als politischer Prozeß angelegt, der, in Symbiose mit dem regionalen Ansatz der EU und in Zusammenarbeit mit anderen regionalen Initiativen,<sup>14</sup> auf die Normalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen und die Unterstützung der Zivilgesellschaften abzielt.

Diese ausdrücklich vom Stabilitätspakt für Europa inspirierten Überlegungen sollen im Rahmen der OSZE fortgeführt werden, sobald von dieser ein "Regionalität für Stabilität und gute Nachbarschaft in Südosteuropa" eingerichtet worden ist, an dem alle Staaten der Region gleichberechtigt teilnehmen. Die Pariser Vorstellung von einer Institutionalisierung dieses neuen Vorhabens als "Open-end-Veranstaltung" im Rahmen der OSZE war nicht konsensfähig. Schon alleine der Status der BRJ, deren Teilnahme an der OSZE seit 1992 suspendiert ist, sprach gegen ein solches Vorgehen. Eine Aufhebung der Suspendierung war nicht ratsam, da sie der wichtigste Anreiz seitens der OSZE für eine kooperativere Politik Belgrads war und die Verweigerung der Teilnahmerechte zugleich eine mögliche Blockadepolitik der BRJ verhinderte. Gleichwohl war unstrittig, daß die OSZE auch zu künftigen Treffen eingeladen werden würde, und es wurden seitens der EU Überlegungen angestellt, wie die Präsenz der OSZE - etwa durch die Übernahme der Sekretariatsgeschäfte der am Royaumont-Prozeß beteiligten Staatengruppe - stärker hervorgehoben werden könnte.<sup>15</sup>

Während die Umsetzung der zivilen Teile des Dayton-Abkommens äußerst zäh verlief, kam der parallel dazu initiierte Royaumont-Prozeß erst gar nicht richtig in Gang. Nach der Verabschiedung der Erklärung von Royaumont im Dezember 1995 fanden bis zum Frühjahr 1997 vier Tagungen statt. Auf dem ersten dieser Treffen, das am 24. April 1996 in Wien abgehalten wurde, präzisierten die Teilnehmer, daß es bei diesem Unternehmen nicht um Wiederaufbauprogramme oder Sicherheitskooperation gehe, sondern um einen umfassenden Stabilisierungsprozeß, insofern er politische, zivile, kulturelle oder informationsbezogene Aspekte im Zusammenhang mit der Herstellung guter Nachbarschaft und subregionaler Zusammenarbeit betreffe. Des weiteren wurden regelmäßige Treffen befürwortet. Schließlich übernahm die Präsi-

---

12 Ebenda.

13 Vgl. Platform, a.a.O. (Anm. 9), S. 2.

14 Siehe dazu weiter unten.

15 Vgl. ebenda, S. 1.

denschaft der EU vorläufig die Aufgabe, als Kontaktstelle für die Royaumont-Initiative zu fungieren.<sup>16</sup>

Ansonsten waren die ersten vier Folgetreffen des Royaumont-Prozesses recht ergebnisarm: Es wurde die Bedeutung des Prozesses hervorgehoben, über andere regionale Initiativen und Aktivitäten zur Stabilisierung der Region berichtet, an die Vorläuferfunktion des Royaumont-Prozesses für einen neuen runden Tisch für Stabilität in Südosteuropa im Rahmen der OSZE erinnert und das nächste Treffen angekündigt. Immerhin bot dieser Ansatz ein Forum, auf dem gleichberechtigt und unter Einschluß aller interessierten Akteure, also auch der BRJ, über die verschiedenen bi- und multilateralen Initiativen in der Region informiert und über Projekte zur Förderung der Stabilität gemeinsam nachgedacht wurde. Es kam zu ersten Kontakten und dem Austausch von Informationen zwischen den verschiedenen regionalen und subregionalen Initiativen. Hoffnungsvoll stimmte dabei die Tatsache, daß der Wert und das Potential regionaler Zusammenarbeit zunehmend Anerkennung fanden. Gleichwohl blieb der Informationsaustausch verbesserungsfähig. Von Koordination konnte noch keine Rede sein, folglich blieben auch Synergieeffekte blockiert.<sup>17</sup>

Erste Fortschritte brachte das fünfte Folgetreffen, das am 27. Oktober 1997 in der Türkei stattfand. An erster Stelle ist der Beschluß zu nennen, endlich die Stelle eines Koordinators einzurichten und ein kleines Sekretariat für den Royaumont-Prozeß zu installieren. Auf eine Person konnten sich die EU-Länder zunächst noch nicht einigen. Im Gespräch waren der österreichische Koordinator der Southeast European Cooperative Initiative (SECI), Erhard Busek, der bereits aus systematischen Gründen, d.h. wegen des "*double hatting*", sicherlich eine gute Wahl gewesen wäre, und der griechische Diplomat Roumeliotis. Da Frankreich das "*double hatting*" mit der "amerikanischen Initiative" SECI ablehnte, einigte man sich vor dem nächsten Treffen auf den griechischen Kandidaten.

Ferner wurden die Verantwortlichkeiten des Koordinators festgelegt. Er soll zuständig sein für die Außendarstellung und den Fortgang des Royaumont-Prozesses, die Erstellung der vorläufigen Agenda und die Implementierung der Beschlüsse und Leitlinien. Ferner soll er als Kontaktstelle für alle staatlichen und nichtstaatlichen Teilnehmer des Royaumont-Prozesses dienen sowie als Koordinator für die Zusammenarbeit mit anderen regionalen und subregionalen Initiativen fungieren. Des weiteren hat er die Aufgabe, grenzüberschreitende Projekte oder Programme in den Bereichen Kultur, Religion, Sport, Information, Bildung, Wissenschaft und Technologie zu identifizieren,

---

16 Vgl. Process of stability and good-neighbourliness in South-East Europe, Identification meeting, Wien, 24. April 1996, Chairman's summary, hektogr. Ms., S. 1-2.

17 Vgl. dazu auch Presidency of the European Union, Stability Pact, Stability and Good Neighbourliness in South East Europe, regional and sub-regional cooperation, OSCE Review Meeting, Working Group 2 (a), 18. November 1996.

zu planen und zu organisieren, Finanzierungsquellen zu mobilisieren sowie jene gesellschaftlichen Kräfte zusammenzubringen, die zum Aufbau einer Zivilgesellschaft beitragen können. Schließlich soll er nicht nur Kontakte zwischen Sponsoren und lokalen Projekten herstellen, sondern auch mit dem OSZE-Sonderbeauftragten für regionale Vertrauensbildung und Abrüstung gemäß Annex I-B, Artikel V, des Dayton-Vertrages.<sup>18</sup>

Schließlich wurden erstmals die in Frage kommenden Unterstützungsprogramme von einem Vertreter der Europäischen Kommission dargelegt. Von vornherein stand ja fest, daß der Royaumont-Prozeß ein primär politisches Unterfangen ist, für das keine speziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Unterstützungsmaßnahmen müssen vielmehr hauptsächlich aus den PHARE-Unterprogrammen entnommen werden, sofern die Vergabekriterien erfüllt werden. Außerhalb von PHARE gibt es nur eine einzige EU-Budgetlinie zur Unterstützung von Demokratisierungsmaßnahmen im ehemaligen Jugoslawien. Diese sehr begrenzten Finanzmittel kommen vor allem Bosnien zugute, zu einem geringen Teil auch Kroatien und der BRJ. Da die beiden letztgenannten Länder bislang noch nicht die im regionalen Konzept präzisierten politischen Bedingungen für die PHARE-Hilfe erfüllen, stehen für sie nur diese bescheidenen Mittel zur Verfügung.<sup>19</sup>

Weitere Fortschritte konnten auf dem sechsten Folgetreffen erzielt werden. So wurde erstmals der "Top-down"-Ansatz von Royaumont konkret verbunden mit einem zivilgesellschaftlichen "Bottom-up"-Element. Im Vorfeld der Konferenz fand ein Treffen von Journalistenorganisationen aus achtzehn Teilnehmerstaaten statt, auf dem ein "Medienaktionsplan für Frieden, Verständnis und Toleranz in Südosteuropa" verabschiedet und später von den Teilnehmern des Royaumont-Prozesses begrüßt wurde. Künftig sollen weitere NGO-Treffen mit den Folgekonferenzen gekoppelt werden. Des weiteren nahmen erstmals der Koordinator von SECI und ein Vertreter des Europäischen Parlamentes teil. Ferner wurden 45 Projekte eingereicht, von denen 36 die Royaumont-Bewertungsstandards - vor allem regionale Netzwerkbildung, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Kontinuität, kleiner und mittlerer Projektumfang - erfüllen.<sup>20</sup> Besonders aktiv sind NGOs aus

---

18 Vgl. Description of Tasks of Royaumont Process Coordinator, DG E, PESC IV, Nr. 11629/97, S. 2f.

19 Vgl. Intervention by the Representative of the European Commission, EU Assistance in South Eastern Europe, Istanbul, 27. Oktober 1997.

20 Vgl. Updated Description of Programs Submitted to the Royaumont Process, April 1998 hektogr. Ms. Die größtenteils von NGOs vorgeschlagenen Projekte zielen auf folgende Bereiche: Medien (6), interethnischer Dialog (3), Dialog zwischen Nachwuchspolitikern (2), akademische Kooperation und Ausbildung (7), wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit (7), Zusammenarbeit zwischen Frauenorganisationen (3), Städtepartnerschaft (1), Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften (1), Jugendzusammenarbeit (1), kulturelle Kooperation (6), Zusammenarbeit in Geschäfts- und Rechtsfragen (2), interparlamentarischer Dialog (1), Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltungen (2), Umweltkooperation (3).

Griechenland, der BRJ und aus Mazedonien. Griechenland, Luxemburg und die Niederlande haben die Finanzierung erster Vorhaben in Aussicht gestellt. Schließlich wurde auch über die Lage im Kosovo gesprochen, wobei die Vertreter der BRJ und Rußlands die bekannte Linie vertraten, es handle sich um eine innere Angelegenheit der BRJ, und damit ihre isolierte Position verdeutlichten. Innerhalb der EU bestand Einvernehmen darüber, daß eine von Belgrad für das nächste Royaumont-Treffen offerierte Einladung deshalb derzeit nicht akzeptabel ist. Es findet aus diesem Grunde in der zweiten Jahreshälfte 1998 in Tirana statt.

#### *Das Regionalkonzept der EU*

Die Initiative von Royaumont galt es einzubetten in einen umfassenden Politikansatz für die Konfliktregion. Bereits auf der Londoner Konferenz zur Umsetzung des Friedensplanes von Dayton war u.a. das Ziel benannt worden, die Beziehungen zwischen Bosnien und seinen Nachbarn sowie der ganzen Region zu normalisieren und schrittweise vertragliche Beziehungen mit der EU im Rahmen eines regionalen Ansatzes aufzubauen.<sup>21</sup> Dementsprechend legte die Europäische Kommission einen Bericht über die "Perspektiven für die Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit der Länder auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und die Mittel der Gemeinschaft zur Förderung dieser Zusammenarbeit" vor, der am 26. Februar 1996 vom Rat gebilligt wurde.<sup>22</sup> Das Regionalkonzept bezieht sich in erster Linie auf jene Länder, für die keine Mandate zur Aushandlung von Assoziationsabkommen bestehen: Bosnien-Herzegowina, Kroatien, die BRJ, Mazedonien und Albanien. Ziel ist "die Wiederherstellung bzw. Schaffung eines nationalen Rahmens für jeden der betreffenden Staaten".<sup>23</sup> In politischer Hinsicht haben der Aufbau staatlicher Strukturen und die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Priorität. In ökonomischer Hinsicht geht es zunächst um den Wiederaufbau der Wirtschaft, die Instandsetzung der Infrastruktur und den Übergang zur Marktwirtschaft als Voraussetzung für die Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit.

Das regionale Konzept wird als Mittel angesehen, die politischen und wirtschaftlichen Ziele miteinander in Einklang zu bringen. Es handelt sich um ein Konzept der umfassenden regionalen Zusammenarbeit, das als Anreiz dienen soll für die Zusammenarbeit a) zwischen den betreffenden Ländern, b) zwischen diesen und ihren Nachbarländern und c) zwischen ihnen und der EU. Wie bereits in der Plattform vom 13. Dezember 1995 wird ausdrücklich fest-

---

21 Vgl. S/1995/1029, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

22 Vgl. SEK(96) 252 endg., Brüssel, 14. Februar 1996.

23 Ebenda, S. 2.

gestellt, daß es nicht darum gehe, "diese Staaten in neue Grenzen oder in eine neue Form eines Balkanpaktes zu zwingen".<sup>24</sup> Der Rat weist außerdem darauf hin, daß die zentralen Konfliktthemen, nämlich Minderheiten und Grenzen, nicht Gegenstand dieses Prozesses sind.<sup>25</sup>

Der regionale Ansatz soll über zwei Hebel gefördert werden: das konditionierte Angebot der Herstellung und Intensivierung der Beziehungen mit der EU sowie finanzielle und technische Unterstützung. Zentrale Auflage ist die Einhaltung der in Dayton eingegangenen Verpflichtungen. Des weiteren soll die Reaktion auf das Nachsuchen der Länder um eine enge bilaterale Zusammenarbeit mit der EU in jedem einzelnen Bereich davon abhängig gemacht werden, daß parallele Fortschritte auch mit den Nachbarländern erzielt werden. Das Ausmaß der Zusammenarbeit mit der EU soll also von der Bereitschaft zur regionalen Kooperation bestimmt werden.

Im Laufe des Sommers 1996 besuchten Kommissionspräsident Jacques Santer, der italienische Außenminister und amtierende Ratspräsident Lamberto Dini die betreffenden Länder, um ihnen das Konzept der Union zu erläutern. Anschließend legte die Kommission dem Rat einen Bericht über "Gemeinsame Grundsätze für die künftigen vertraglichen Beziehungen mit bestimmten Ländern Südosteuropas" vor, der am 28. Oktober 1996 angenommen wurde.<sup>26</sup> Darin wird nochmals der Grundgedanke des Regionalkonzepts verdeutlicht, daß die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Staaten eine unentbehrliche Voraussetzung für den Aufbau engerer Beziehungen zur Europäischen Union sei. Die nachhaltige Entwicklung soll sich eher auf die regionale Zusammenarbeit stützen als auf externe Unterstützung.

Hinsichtlich des geographischen Geltungsbereichs unterscheidet die Union zwei Gruppen: Albanien und Mazedonien einerseits und die drei unmittelbar in den Konflikt verwickelten Staaten Bosnien-Herzegowina, Kroatien und die BRJ andererseits. Die zuerst genannten Länder waren weder Kriegspartei noch sind sie Vertragspartei des Friedensabkommens von Dayton/Paris. Zudem unterhalten sie bereits engere Beziehungen mit der EU. Schließlich sind in den angestrebten bilateralen Abkommen mit der EU andere institutionelle Mechanismen und ein anderer Zeitplan für die Verhandlungen vorgesehen, "da sie weder durch dieselben Interdependenzen noch durch dieselben politischen Auflagen erschwert werden wie im Falle der anderen drei Länder".<sup>27</sup> Die nächsten Abkommen mit Albanien, mit dem bereits 1992 ein nichtpräferentielles Handelsabkommen abgeschlossen wurde, sollen ähnliche Bestimmungen über die regionale Zusammenarbeit enthalten wie das Handels- und

---

24 Ebenda, S. 3.

25 Vgl. Schlußfolgerungen des Rates vom 26. Februar 1996, 5379/96, Anlage 3, S. 12.

26 KOM(96) 476 endg., Brüssel, 2. Oktober 1996.

27 Ebenda, S. 3.

Kooperationsabkommen mit Mazedonien, das am 20. Juni 1996 paraphiert wurde und im Januar 1998 in Kraft getreten ist.<sup>28</sup>

Mit den drei anderen Ländern konnten aufgrund der genannten Umstände entsprechende Abkommen noch nicht ausgehandelt werden; sie werden allerdings mit besonderen Auflagen in Aussicht gestellt. Dazu gehören insbesondere die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte, die Rückkehrmöglichkeit für Flüchtlinge, der Aufbau demokratischer Institutionen, wirtschaftliche Reformen, die Bereitschaft zu kooperativen Beziehungen untereinander, ein hohes Maß an Autonomie für den Kosovo und *last but not least* die vollständige Einhaltung der Bestimmungen des Friedensvertrages. Die künftigen Abkommen machen die wirtschaftliche und finanzielle Kooperation davon abhängig, "daß die jeweiligen Länder zur Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn und zur Entwicklung grenzübergreifender Projekte in allen von ihnen abgedeckten Bereichen bereit sind".<sup>29</sup> Dafür sollen vor allem die Instrumente des PHARE-Programms eingesetzt werden, wobei vorgesehen ist, den subregionalen Kooperationsrahmen auch auf die anderen Länder der Region auszuweiten. Handelszugeständnisse der EU werden an die Auflage geknüpft, daß sich diese Länder zuvor gegenseitig ähnliche Vergünstigungen zugestehen. Gleiches gilt für andere Bereiche, wie den Dienstleistungs- und Kapitalverkehr.

Das andere zentrale Instrument der EU ist der politische Dialog. Dieser soll möglichst auf subregionaler Ebene stattfinden und die betroffenen Länder zu unmittelbaren Gesprächen zusammenführen. Es soll zunächst eine gemeinsame Erklärung angestrebt werden, in der sich alle zur Unterstützung der Royaumont-Initiative bereit erklären und den politischen Dialog als Instrument in diesem Prozeß anerkennen. Des weiteren ist eine "Evolutivklausel" vorgesehen, in der die wichtigsten Auflagen für die Weiterentwicklung der Beziehungen zur EU eindeutig festgelegt sind. Sie wird ergänzt durch eine "Suspensivklausel", welche die Möglichkeit bietet, Abkommen und finanzielle Zusammenarbeit im Falle von Verstößen gegen die Auflagen auszusetzen. Die Verpflichtungen sollen durch regelmäßige Berichterstattung und ein institutionalisiertes Kontrollverfahren überprüft werden. Neben einem Kooperationsausschuß, der gewöhnlich die Anwendung der Abkommen überwacht, wird die Einrichtung einer Gemeinsamen Programmierungs- und Monitoringkommission (GPMK) für regionale Projekte vorgeschlagen, an der auch Albanien und Mazedonien sowie andere interessierte Länder der Region teilnehmen sollen.

---

28 In Artikel 45 des Kooperationsabkommens heißt es u.a., daß "die Bereitschaft der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien zur Zusammenarbeit mit anderen Ländern der Region und zur Herstellung gutnachbarschaftlicher Beziehungen zu diesen Ländern ein wichtiger Faktor der Entwicklung der Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien ist". Ebenda, S. 11.

29 Ebenda, S. 6.

Aus dem regionalen Konzept leitete der Rat am 29. April 1997 ein Strategiepapier ab. In dessen Mittelpunkt steht die Anwendung der Konditionalität bei der Entwicklung der Beziehungen mit den fünf Balkanländern, mit denen noch kein Assoziationsabkommen besteht. Es wird ein relativ detailliertes Schema entworfen, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um eine bestimmte Stufe der Beziehungen und der Zusammenarbeit zu erreichen. Das abgestufte Konzept unterscheidet zwischen der Gewährung autonomer Handelspräferenzen, der Vergabe von PHARE-Mitteln und der Entwicklung vertraglicher Beziehungen sowie zwischen allgemeinen Bedingungen, die für alle gelten, und spezifischen Bedingungen, die in unterschiedlicher Ausprägung auf die drei ehemaligen Konfliktparteien Anwendung finden sollen.<sup>30</sup>

Für Kroatien werden z.B. die Öffnung der Zollgrenze zur Republika Srpska und der Nachweis gefordert, daß in glaubwürdiger Weise Druck auf die bosnischen Kroaten ausgeübt wird, die gemeinsamen Institutionen der Föderation nicht länger zu blockieren. Bosnien-Herzegowina soll funktionsfähige Institutionen schaffen, eine Außenhandels- und Zollpolitik festlegen, den Waren- und Kapitalverkehr liberalisieren und sich in Brcko und Mostar sowie bei der Verwaltung der Föderation kooperativer zeigen. Die BRJ wiederum soll Druck auf die bosnischen Serben ausüben, beim Aufbau der Institutionen und bei der Durchführung der Vertragsbestimmungen mitzuarbeiten, sowie einen "echten Dialog" mit den Kosovo-Albanern "über den Status des Kosovo innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik Jugoslawien" aufnehmen, der einen hohen Grad an Autonomie gewährleistet.<sup>31</sup>

Das regionale Konzept der EU findet im Strategiepapier seine bislang differenzierteste Weiterentwicklung für die davon betroffenen fünf Staaten des ehemaligen Jugoslawien. Es ist zu verstehen als ergänzendes, auf EG-Instrumente zurückgreifendes Element eines politischen Stabilisierungsprozesses, der in Zusammenarbeit mit anderen regionalen Initiativen vorangebracht werden soll. Diese Regionalinitiativen sollen im folgenden kurz vorgestellt werden, weil sie im Rahmen des Royaumont-Prozesses eine Rolle spielen.

#### *Die Southeast European Cooperative Initiative (SECI)*

1996 starteten die USA die Southeast European Cooperative Initiative. Sie richtet sich an elf Länder: die fünf Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, ihre Nachbarn (sofern sie nicht Mitglied der EU sind) sowie Moldau, die Türkei und - als einziges Mitglied der EU - Griechenland. Kroatien unterzeichnete die Absichtserklärung jedoch nicht, weil es sich als Teil West-

---

30 Vgl. Schlußfolgerungen des Rates zur Anwendung der Konditionalität bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und bestimmten Ländern Südosteuropas, in: EU-Bulletin 4/1997, 2.2.1 (zit. Strategiepapier).

31 Vgl. ebenda.

europas betrachtet. Die Einladung an die BRJ ist wegen der politischen Verhältnisse bis auf weiteres zurückgezogen worden. Die Anfang 1998 von den USA angekündigte Aufhebung dieser Suspendierung wurde nach der Verschärfung der Lage im Kosovo revidiert. SECI arbeitet nicht mit den Entitäten Bosnien-Herzegowinas zusammen, sondern nur mit dem Gesamtstaat.

Im Gegensatz zum Royaumont-Prozeß verfügt SECI von Beginn an über eine klare Struktur, bestehend aus einem vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE vorgeschlagenen Koordinator, einem Agenda-Komitee, *Ad-hoc-Expertentreffen* und, daraus resultierend, Projektgruppen, einem für die Kontakte zur Privatwirtschaft zuständigen Business Advisory Council und technischer Unterstützung durch die Economic Commission for Europe der UNO (ECE).<sup>32</sup> Ein kleines Sekretariat ist zwar bei der OSZE in der Wiener Hofburg untergebracht und erhält technische Unterstützung, allerdings ist SECI kein Teil der OSZE-Struktur. SECI will ausdrücklich nicht in Konkurrenz zu anderen Initiativen treten, sondern diese ergänzen. Gleichwohl löste die US-Initiative in Brüssel zunächst eine gewisse Verwunderung aus. Diese ist mittlerweile einem kooperativen Verhältnis gewichen. So hat es verschiedene Koordinierungstreffen gegeben, die zu einer ersten Klärung der Aufgabenverteilung und zum Aufbau von Kommunikationsstrukturen geführt haben. SECI sucht die Zusammenarbeit mit anderen Regionalinitiativen. So regte sie das Treffen der Koordinatoren von SECI, der Zentraleuropäischen Initiative (Central European Initiative, CEI) und der Schwarzmeerkoperation (Black Sea Economic Cooperation, BSEC) im Dezember 1997 an und lädt Vertreter dieser Initiativen zu den Sitzungen des Agenda-Komitees und der Projektgruppen ein.

SECI will regionale Verbindungen fördern mit dem Ziel, kooperative Strukturen in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt aufzubauen. Sie möchte europäische und amerikanische Privatinvestitionen in die Region ziehen und dazu beitragen, daß die betroffenen Länder ihre Ressourcen durch Zusammenarbeit effizienter nutzen. Wege zu internationalen Finanzinstitutionen wie der Weltbank, der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) sollen geebnet werden, private Investoren durch konkrete Projekte<sup>33</sup> zum Engagement bewogen und andere Staaten als sogenannte "Unterstützerstaaten" für einzelne Projekte

---

32 Vgl. Statement of Purpose. The Southeast European Initiative, [http://www.unece.org/se-ci\\_sop.htm](http://www.unece.org/se-ci_sop.htm).

33 Bislang sind sieben Projekte angeregt worden: Infrastrukturmaßnahmen im Grenzbereich, Steigerung der Energieeffizienz, Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, Identifizierung von Engpässen in den Hauptverkehrslinien der Region, Ausbau des Pipelinesystems für Naturgas, Wasseraufbereitungsprogramm für die Donau, regionale Vernetzung der Elektrizitätswerke. Vgl. Regional Economic Cooperation: A Bosnia and Herzegovina Perspective, Statement by Eberhard Busek, SECI Coordinator, September 1997, in: Helsinki Monitor 1/1998, S. 54-58.

gewonnen werden.<sup>34</sup> Hauptziele sind die langfristige Konfliktprävention durch Vernetzung mittels konkreter Wirtschafts- und Umweltprojekte sowie das Heranführen dieser Region an die euro-atlantischen Strukturen.<sup>35</sup>

#### *Andere regionale Initiativen*

Die älteste unter ihnen ist die im Februar 1992 begonnene Wirtschaftskooperation der Anrainer des Schwarzen Meeres. Mit Bulgarien, Griechenland und Rumänien sind drei Nachbarstaaten des ehemaligen Jugoslawien beteiligt, mit Rußland und der Türkei zwei wichtige Akteure bei der Umsetzung des Dayton-Friedensabkommens. Die genannten Länder sind zugleich Teilnehmer am Royaumont-Prozeß. Auf einem Gipfeltreffen im Oktober 1996 beschlossen die an der Schwarzmeerkoopeation beteiligten zehn Länder, eine gemeinsame Politik zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit der EU anzustreben. Die EU-Kommission wünscht sich ihrerseits eine Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit zwischen den Anrainern des Schwarzen Meeres, weil dadurch die Stabilität einer Region gestärkt wird, die "für die Europäische Union von wachsender strategischer Bedeutung (ist), die im Zuge der Erweiterung noch zunehmen wird".<sup>36</sup> Den Treffen der Schwarzmeerkoopeation wohnten u.a. die Präsidentschaft der EU und Vertreter der EBRD, der CEI und der ECE bei.<sup>37</sup>

Die Zentraleuropäische Initiative wurde im Juli 1992 von fünf ehemaligen Mitgliedern der durch den Jugoslawienkonflikt zerfallenen Hexagonale, Polen, Ungarn, Tschechoslowakei, Österreich und Italien, sowie von den gerade unabhängig gewordenen ehemaligen jugoslawischen Republiken Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina gegründet.<sup>38</sup> Sie umfaßt heute sechzehn Staaten, d.h. außer der BRJ alle Länder aus Mittel- und Südosteuropa, darunter zwölf Teilnehmer des Royaumont-Prozesses. Die CEI befaßt sich hauptsächlich mit Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, des regionalen politischen Dialogs und der Annäherung an die EU. Sie verfügt über eine Präsidentschaft, ein ständiges Sekretariat in Triest und über ein Projektsekretariat bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Die EU-Mitglieder und die Europäische Kommission, die 51 Prozent Anteile an

---

34 Bis März 1997 erklärten sich die USA, die Schweiz und Italien bereit, Unterstüzerstaaten zu werden. Vgl. Shifter on Southeast European Initiative, in: US Information and Texts, 2. April 1997, S. 31-33. Später kamen Österreich und Deutschland hinzu. Vgl. SECI Activity Report 1997, Wien 1998, S. 3.

35 Vgl. [http://www.unece.org/seci/seci\\_1.htm#Goals](http://www.unece.org/seci/seci_1.htm#Goals).

36 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, Regionale Zusammenarbeit am Schwarzen Meer: Aktueller Stand und mögliche Schritte der EU zur Förderung des weiteren Ausbaus dieser Zusammenarbeit, Brüssel, 14. November 1997, KOM(97) 597 endg.

37 Vgl. MFA-Black Sea Economic Cooperation, <http://www.access.ch/tuerkei/GRUPF/bsec5.htm>.

38 Vgl. zur Entwicklung der CEI <http://www.digit.it/ceinet/ceibroch/history.htm>.

der EBRD halten, haben 1996 den Beitrag der CEI zur regionalen Stabilität offiziell anerkannt und streben seitdem eine engere Kooperation an.<sup>39</sup>

Auf bulgarischer Initiative beruht das Projekt einer Balkankonferenz über Stabilität und Zusammenarbeit in Südosteuropa. Am 6./7. Juli 1996 einigten sich in Sofia die Außenminister Albaniens, Bosnien-Herzegowinas, Bulgariens, Griechenlands, Rumäniens, der BRJ und der Türkei auf enge Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik. Sie erklärten dabei ihre Bereitschaft, zum Wiederaufbau Bosniens beizutragen.<sup>40</sup> Rußland, die USA und Mazedonien waren nicht, die Präsidentschaft der EU war als Beobachter vertreten, ebenso Kroatien und Slowenien. Knapp ein Jahr später verabschiedete die Außenministerkonferenz der sieben Staaten - dieses Mal nahmen Mazedonien statt Bosnien-Herzegowina und Beobachter aus siebzehn Ländern, einschließlich der Mitglieder der Bosnien-Kontaktgruppe, teil - die "Erklärung von Thessaloniki". Darin bekundeten die Teilnehmer ihre Entschlossenheit, gutnachbarschaftliche Beziehungen, Stabilität und regionale Zusammenarbeit zu fördern.<sup>41</sup>

Parallel zu und unabhängig von der Konferenz der Außenminister in Thessaloniki versammelten sich in Sofia auf amerikanische Initiative die Verteidigungsminister Albaniens, Bulgariens, Griechenlands, Mazedoniens, Rumäniens, Sloweniens, der Türkei und der USA, um über sicherheitspolitische Zusammenarbeit und vertrauensbildende Maßnahmen zu beraten. In der Schlußerklärung wurde die NATO als die "Haupttriebkraft bei der Errichtung der europäischen Sicherheitsarchitektur" bezeichnet.<sup>42</sup> Rußland war ebenso wenig eingeladen wie Vertreter Westeuropas. Im Frühjahr 1998 beschlossen die sieben südosteuropäischen Staaten, eine multilaterale Friedensstreitmacht in Brigadestärke aufzustellen.<sup>43</sup>

Anfang November 1997 fand schließlich auf griechische Initiative eine Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs aus acht südosteuropäischen Ländern statt, darunter auch die BRJ, Mazedonien, Albanien und - allerdings nur als Beobachter durch den stellvertretenden Außenminister repräsentiert - Bosnien-Herzegowina. Die Teilnehmer verabschiedeten eine Erklärung, in der sie den Willen zur Zusammenarbeit bekundeten und Felder einer zukünftigen Kooperation benannten, u.a. Verkehr, Energieversorgung, Kampf gegen

---

39 Vgl. Bericht der Kommission an den Rat über die Zusammenarbeit der EU mit der Zentraleuropäischen Initiative, KOM(96) 601 endg. vom 4. Dezember 1996, S. 292f., und Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1996, Brüssel, Luxemburg 1997, S. 292f.

40 Vgl. Archiv der Gegenwart vom 25. Juli 1996, S. 41279.

41 Vgl. <http://greekembassy.org/press/bulletin/jun9/.html#1>, S. 1.

42 Vgl. Internationale Politik 11/1997, S. 143f.

43 Diese US-Initiative, die gewissermaßen das militärische Gegenstück zu SECI darstellt, führte bislang zu 27 Folgeaktivitäten. Die amerikanischen Regionalisierungsbemühungen werden durch bilaterale Unterstützungsmaßnahmen ergänzt und in einem Aktionsplan für Südosteuropa zusammengefaßt. Vgl. Fact Sheet on Southeast European Action Plan, 10. Februar 1998, hektogr. Ms.

die organisierte Kriminalität, den Rauschgift- und Waffenhandel, den Terrorismus und die illegale Einwanderung. Dieser Konferenzprozeß soll 1998 mit einem Treffen in der Türkei fortgesetzt werden, bei dem auch über die Einrichtung eines Sekretariats entschieden werden soll.<sup>44</sup>

Von den aufgeführten Regionalinitiativen ist SECI die aktivste und, aus Sicht der Akteure vor Ort mit Blick auf den Promoter USA und erhoffte Investitionen, die attraktivste. Die anderen Initiativen müssen sich erst noch konsolidieren. Sie sind entweder gerade erst entstanden, oder sie existieren bislang vorwiegend auf dem Papier. Die Vielzahl der jüngsten Südosteuropa-Initiativen aus der Region läßt ebenso auf diplomatischen Wettbewerb schließen wie auf mangelnde Abstimmung. Gleichwohl haben alle Bemühungen eines gemein: die Stabilisierung der Region durch den Aufbau kooperativer Strukturen auf den verschiedensten Ebenen. Insofern ergänzen sie - zumindest potentiell - den Royaumont-Prozeß.

#### *Auf dem Wege zu einem südosteuropäischen Pakt für Stabilität und Entwicklung?*

Die Royaumont-Initiative ist eine gute Idee, die allerdings bis Ende 1997 nicht richtig in Gang gekommen ist. Sie könnte 1998 aber an Dynamik gewinnen, wenn sich die jüngsten positiven Anzeichen fortsetzen und die internationale Staatengemeinschaft das notwendige Engagement zeigt. Der bisherige Mangel an Erfolg hat verschiedene Gründe.

- Zunächst sind der absolute Vorrang des Dayton-Abkommens und der äußerst mühsame Fortschritt bei der Umsetzung seiner zivilen Aspekte zu nennen. Diese schleppende Implementierung ist zum Teil auf Anlaufschwierigkeiten, bürokratische Schwerfälligkeit und mangelnde Koordination seitens der Geberländer und internationaler Organisationen zurückzuführen.
- Viel schwerer wiegt aber der Umstand, daß die unmittelbar Betroffenen ihrer Verantwortung nicht gerecht werden. Die politischen Führungen der "Patronagestaaten" Kroatien und BRJ erfüllen ihre in Dayton festgelegte Bringschuld bei den zivilen Aspekten nur widerwillig. In Bosnien-Herzegowina ist die Mitwirkung der traumatisierten Bevölkerung zögerlich und der vom Krieg belasteten politischen Führung Bosniens fehlt der Wille zur Zusammenarbeit in den gemeinsamen Institutionen. Die Wahl des gemäßigten Milorad Dodik zum Regierungschef der serbischen Republika Srpska im Januar 1998 ist ein wichtiger Hoffnungsschimmer. Zudem wurde der internationale Druck seit der Friedensimplementierungskon-

---

44 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3., 4. und 5. November 1997.

ferenz vom 9./10. Dezember 1997 dadurch erhöht, daß sie die Autorität des Hohen Repräsentanten gestärkt und seine Kompetenzen erweitert hat.<sup>45</sup> Gleichwohl bleibt abzuwarten, ob auf diesem Wege die politischen und administrativen Voraussetzungen geschaffen werden können, die für den Aufbau einer Zivilgesellschaft notwendig sind.

- Dem Royaumont-Prozeß fehlte lange die notwendige Unterstützung aus den westlichen Hauptstädten, in denen angesichts der schwierigen Lage in Bosnien, anderer internationaler Ereignisse und einer knappen Personaldecke in den Außenministerien andere Prioritäten gesetzt wurden. Zudem dauerte es zwei Jahre, bis ein Koordinator ernannt werden konnte, der sich ausschließlich dieser Aufgabe widmet.
- Da die Initiative über keine eigenen Finanzmittel verfügt, fehlten die direkten finanzielle Anreize. Die schwache finanzielle Ausstattung der Royaumont-Projekte - bislang haben nur drei Staaten Finanzmittel für die ersten Projekte angekündigt - und das komplizierte Vergabeverfahren der EU mindert den Anreiz und die Wirksamkeit des Prozesses.
- Die im regionalen Konzept der EU formulierten Bedingungen für die Teilnahme am PHARE-Programm haben bislang zum Ausschluß Kroatiens und der BRJ geführt. Dadurch entfällt für diese Länder aber auch eine wichtige Finanzierungsquelle für Royaumont-Projekte.

Präventive Diplomatie ist ein undankbares Geschäft. Ist sie erfolgreich, merkt es kaum einer; scheitert sie bzw. findet sie nicht statt, kann ein Konflikt eskalieren. Der Stabilitätspakt für Europa von 1995 war ein insgesamt erfolgreicher Beitrag zur langfristigen Konfliktprevention, weil dadurch sehr früh und engagiert potentielle Konfliktherde multilateral bearbeitet werden konnten.<sup>46</sup> Er zielte nicht auf die unmittelbare Eindämmung von akuten Spannungen in Mittel- und Osteuropa, sondern auf die Verbesserung der sogenannten "*civic security*" durch die Stärkung der Demokratie und die Verbesserung der Minderheiten- und Menschenrechte sowie der wirtschaftlichen und sozialen Lage. Zudem förderte er durch konkrete Maßnahmen die Zusammenarbeit der betroffenen Staaten und der beteiligten internationalen Organisationen. Die Royaumont-Initiative verfolgt ähnliche Ziele, doch muß sie sich in einem völlig anderen Umfeld entfalten. Nach einem grausamen Krieg im ehemaligen Jugoslawien ging es zunächst um Konflikteindämmung, danach um Friedenskonsolidierung in Bosnien-Herzegowina.

---

45 Vgl. Auswärtiges Amt (Hrsg.), Schlußdokument der Konferenz des Friedensimplementierungsrates für Bosnien und Herzegowina, Mitteilung Nr. 1172/97 vom 10. Dezember 1997.

46 Vgl. zur Begriffsbestimmung von langfristiger und kurzfristiger Prävention bzw. von "*early*" und "*late prevention*" Max van der Stoep, Key-Note Speech to the Seminar on Early Warning and Preventive Diplomacy, in: CSCE/ODIHR, Bulletin 2/1994, S. 7-13 und Gareth Evans, Cooperating for Peace, St. Leonards 1993, S. 65-70.

Es gibt noch weitere Unterschiede zwischen dem Stabilitätspakt und der Royaumont-Initiative. Die Adressaten des Stabilitätspakts waren zum Zeitpunkt seiner Initiierung bereits mit der EU assoziiert und haben eine konkrete, auf politischen und wirtschaftlichen Fähigkeiten beruhende Beitrittsperspektive und den festen Willen, diese zu nutzen. Die Hauptansprechpartner der Royaumont-Initiative haben hingegen entweder große Mühe, die politischen Mindestvoraussetzungen für konstruktive Beziehungen zur EU zu erfüllen, oder sie sind noch nicht willens dazu. Der Stabilitätspakt wurde mit großem diplomatischem Engagement verfolgt, wobei die sich überschneidenden Interessen der Hauptprotagonisten Frankreich und Deutschland ebenso eine Rolle spielten wie der durch den knappen Zeitrahmen von zehn Monaten erzeugte Erfolgsdruck. Dem Vorhaben von Royaumont mangelte es hingegen bislang an nachhaltiger diplomatischer Initiative. Schließlich konnte der Pakt problemlos in die OSZE überführt werden, ein runder Tisch für Südosteuropa im Rahmen der OSZE ist hingegen so lange unmöglich, bis die BRJ die Voraussetzungen für die Aufhebung ihrer Suspendierung geschaffen hat. Angesichts dieser Unterschiede ist es nicht erstaunlich, daß die Royaumont-Initiative nur allmählich aus den Startblöcken herauskommt. Die Erfahrungen mit dem Stabilitätspakt zeigen, daß für einen erfolgreichen Verlauf von Prävention zumindest fünf Bedingungen erfüllt sein müssen:

1. Die Initiative muß von einer Kerngruppe gestützt werden. Der EU fällt dabei eine besondere Verantwortung zu, wobei Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien und Griechenland aufgrund ihrer spezifischen Interessen die dynamischen Kräfte sein müßten. Notwendig wäre auch ein enger Schulterschuß mit den USA, Rußland und der Türkei.
2. Es müssen adäquate Instrumente und Finanzmittel zur Verfügung stehen. Sie sollten vor allem dem Aufbau der Zivilgesellschaften gewidmet werden. Der auf Nachbarschaftsverträge zielende "*Top-down*"-Ansatz benötigt eine stärkere Unterfütterung durch den "*Bottom-up*"-Ansatz mit dem Ziel, die Trennlinien zwischen den Ethnien und den Gebieten/Staaten "von unten" aufzuweichen. Da die alten Eliten ihre Feindbilder nur schwer überwinden, müssen verstärkt alternative gesellschaftliche Kräfte gefördert werden. Dafür müssen die Vergabe- und Kontrollverfahren dezentralisiert und vereinfacht werden. Zudem sollten die politischen Konditionalitäten für die Vergabe von PHARE-Mitteln gelockert werden, damit auch gesellschaftliche Kräfte und NGOs aus Kroatien und der BRJ an grenzüberschreitenden zivilgesellschaftlichen Projekten teilnehmen können. Schließlich sollten verstärkt private Förderquellen zur Projektfinanzierung erschlossen werden.
3. Die Kooperationsbereitschaft *aller* Akteure ist unabdingbar. Sie ist zum einen Voraussetzung für die wünschenswerte regionale Vernetzung, zum

anderen für die Abstimmung der verschiedenen regionalen Initiativen. Eine solche Koordinierung erfordert wiederum einen besseren Informationsfluß, mehr Transparenz und größeres Verständnis für den potentiellen Wert von Arbeitsteilung. Sollen wirksame Synergieeffekte erzielt werden, müssen die beteiligten Staaten, internationalen Organisationen, regionalen Initiativen, NGOs und andere gesellschaftliche Akteure enger miteinander zusammenarbeiten. Aufgrund ihrer Projektkomplementarität sollten sich insbesondere die Royaumont-Initiative und SECI sehr eng abstimmen. Das personell zu verstärkende OSZE-Sekretariat könnte eine entsprechende Koordinierungsfunktion übernehmen.

4. Der Grundsatz der Nachhaltigkeit muß sowohl gegenüber den Konfliktparteien als auch beim Aufbau vernetzter Zivilgesellschaften beherzigt werden. Um die Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien zu fördern, sollte eine konsequente politische Linie verfolgt werden. Das gilt für die Frage der positiven und negativen Anreize ebenso wie für die Frage der Überstellung angeklagter Kriegsverbrecher an das Haager Tribunal. Klaffen Worte und Taten zu weit auseinander, so wird die Glaubwürdigkeit und damit ein zentrales Element von Prävention untergraben. Der Aufbau von Zivilgesellschaften erfordert ebenfalls einen langen Atem. Nachdem mittlerweile die ersten Royaumont-Projekte angelaufen sind, kommt es darauf an, sowohl in der Region für neue Projekte zu werben als auch ausreichende Mittel dafür bereitzustellen.
5. Präventive Diplomatie muß in eine umfassende Strategie der Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung eingebunden sein. Wie die verschiedenen Treffen von Vertretern südosteuropäischer Länder in jüngster Zeit gezeigt haben, nimmt die politische Bereitschaft zu regionaler Zusammenarbeit zu. Es entstehen neue Dialogstrukturen, die konsolidiert und gebündelt werden müßten. Durch diese Stabilisierung des regionalen Umfeldes würde sich aber nicht nur der Druck auf die ehemaligen Konfliktparteien erhöhen, endlich die zivilen Auflagen von Dayton zu erfüllen, sondern vor allem auch auf die wirtschaftlich stark angeschlagene BRJ, sich bei der Regelung der äußerst heiklen Kosovo-Frage kooperativer zu zeigen. Vor diesem Hintergrund greift die Konzentration auf die drei Konfliktparteien (Dayton-Ansatz) mittlerweile ebenso zu kurz wie die Beschränkung auf fünf Balkanländer (regionales Konzept der EU). Die Stabilisierungsbemühungen sollten sich vielmehr verstärkt auf das gesamte regionale Umfeld richten. Der Royaumont-Prozeß bietet dafür den richtigen Rahmen. Er umfaßt die ganze Region Südosteuropa unter Ein-schluß der EU, der Türkei, Rußlands und der USA. Bislang hat er vor allem die propädeutische Funktion, der BRJ ein Forum zu eröffnen, außerhalb der OSZE die Möglichkeiten und Vorteile regionaler Zusammenarbeit zu erörtern. Mittlerweile nimmt Belgrad sowohl an den Konferenzen

der Außenminister der Balkanländer teil als auch an den Regionaltreffen der Staats- und Regierungschefs. An den anderen Initiativen wirkt es bislang nicht mit. Den übrigen Ländern des ehemaligen Jugoslawien stehen die CEI und die SECI offen. Die BSEC und die Konferenzprozesse kommen aus geographischen und politischen Gründen nicht für alle in Frage. Da nicht nur die Zusammensetzung der Initiativen variiert, sondern auch ihre Prioritäten und Ziele abweichen, wäre es ratsam, sie folgendermaßen in einen politischen Gesamtrahmen einzubinden:

- Ein erster Schritt wäre die Einberufung einer Gipfelkonferenz aller am Royaumont-Prozeß beteiligten Staaten und internationalen Organisationen. Ziel der Regionalkonferenz wäre es, eine permanente und flexible multilaterale Dialogstruktur in Form eines runden Tisches für Südosteuropa zu schaffen. Die Staats- und Regierungschefs könnten zunächst eine gemeinsame Erklärung über regionale Stabilität und Entwicklung verabschieden sowie eine Agenda mit einem konkreten Arbeitsprogramm für grenzüberschreitende Zusammenarbeit und wirtschaftliche Entwicklung entwerfen, das auf den Folgekonferenzen evaluiert und weiterentwickelt werden müßte.
- Auf der Grundlage dieser Erklärung sollten die verschiedenen Regionalinitiativen unter der Ägide der OSZE in einer politischen Plattform zusammengeführt werden. Wünschenswert wäre auch eine Anbindung der Gespräche über regionale Rüstungskontrolle, denn diese werden ja nicht innerhalb des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation stattfinden, sondern ebenfalls unter dessen "Ägide".
- Dieser Prozeß müßte in einen südosteuropäischen Pakt für Stabilität und Entwicklung münden, der in die OSZE zu überführen wäre, sobald die BRJ die Voraussetzungen dafür erfüllt.

## Die OSZE und subregionale<sup>2</sup> Zusammenarbeit in Europa

### *Einführung*

Im Jahre 1997 vereinbarten die Teilnehmerstaaten der OSZE in Kopenhagen, daß "sie die nichthierarchische Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen innerhalb einer Plattform für kooperative Sicherheit weiter stärken (werden), die als wesentliches Element des Charta-Dokuments auszuarbeiten ist (...) Ausgehend von den im Gemeinsamen Konzept enthaltenen Bestimmungen werden sie die OSZE als potentiell Forum für die Interaktion zwischen regionalen und subregionalen Gruppierungen im OSZE-Gebiet anbieten, um den Informationsaustausch zu erleichtern und eine pragmatische Vorgehensweise bei der Behandlung von Herausforderungen zu entwickeln, unter anderem dann, wenn es um die Konfliktnachsorge geht."<sup>3</sup>

Subregionale Zusammenarbeit ist seit 1945 integraler Bestandteil westeuropäischer Kooperation und Integration. Die Benelux-Staaten und die Übereinkünfte der skandinavischen Länder sind exzellente Beispiele solcher Art der Zusammenarbeit. In den Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges wurden sowohl bestehende subregionale Gruppierungen weiterentwickelt als auch verschiedene neue ins Leben gerufen, denen sich OSZE-Teilnehmerstaaten in Mittel- und Osteuropa, im Baltikum und in Südosteuropa freiwillig anschlossen. Diese Kooperationsstrukturen geben den Ländern dieser Subregionen die Möglichkeit, ihre Beziehungen untereinander und zu westeuropäischen Partnern zu vertiefen und auszuweiten sowie auf verschiedenen Gebieten wichtige Erfahrungen in

---

1 Die Autorin ist Diplomatische Beraterin im OSZE-Sekretariat.

2 Die Definition der Begriffe "Region" und "Subregion" im OSZE-Kontext ist problematisch. Das Kopenhagener Dokument von 1997 nimmt sowohl auf regionale als auch auf subregionale Gruppierungen Bezug, ohne näher auf den Unterschied einzugehen. Zu berücksichtigen ist auch, daß die OSZE selbst eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist, so daß alle geographisch definierten Staatengruppen im OSZE-Raum als Subregionen verstanden werden können. In diesem Beitrag wird unter Subregion ein geographisch (und oft auch historisch) zusammenhängendes Gebiet innerhalb des OSZE-Raumes verstanden. In einigen Bereichen, insbesondere im Zusammenhang mit Rüstungskontrolle und VSBM sowie regionalen runden Tischen, werden Staatengruppen im allgemeinen als Region und nicht als Subregion bezeichnet. So spricht man beispielsweise von regionalen VSBM. In diesem Beitrag werden in den Fällen, in denen in der Regel die Begriffe "Region" und "regional" statt - wie oben definiert - "Subregion" und "subregional" benutzt werden, diese aus Gründen der Verständlichkeit beibehalten, jedoch kursiv gesetzt.

3 Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 465-481, hier: S. 473-478, S. 476.

einem Prozeß zu sammeln, der häufig als "Aufwärmphase" für europäische Integrationsprozesse betrachtet wird.<sup>4</sup>

Diese Entwicklung blieb in der OSZE und in anderen internationalen Organisationen und Institutionen nicht unbemerkt. Sie erkennen, daß subregionale Strukturen, wenn auch in Grenzen, einen wertvollen Beitrag zur europäischen Sicherheit leisten können und daß subregionale Kooperation in Mittel-, Ost- und Südosteuropa ihr Potential nur dann voll ausschöpfen kann, wenn sie von internationalen Organisationen und Institutionen unterstützt wird. Diese Organisationen - insbesondere die OSZE und die Vereinten Nationen, aber auch der Europarat und die EU - stellen diejenigen Prinzipien bereits zur Verfügung, auf denen diese Gruppierungen und Zusammenschlüsse beruhen.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Zusammenarbeit der OSZE mit formalisierten - und gelegentlich institutionalisierten - subregionalen Zusammenschlüssen, d.h., mit zwischenstaatlichen Zusammenschlüssen, die von subregionalen Staatengruppen innerhalb des OSZE-Gebietes gegründet wurden, wie z.B. der Rat der Ostseestaaten (Council of the Baltic Sea States, CBSS), die Zentraleuropäische Initiative (Central European Initiative, CEI), die Schwarzmeerkoooperation (Black Sea Economic Cooperation, BSEC), der Royaumont-Prozeß sowie die Southeast European Cooperative Initiative (SECI). Es werden jedoch auch kurz zwei weitere Dimensionen subregionaler Kooperation behandelt, die für die Organisation von Bedeutung sind: Zum einen stimmen Gruppen von Staaten ihre Positionen zu verschiedenen politischen Themen innerhalb der OSZE informell miteinander ab. Zum anderen geht es um Aspekte der Arbeit der OSZE, die eine subregionale Dimension aufweisen. Ein Beispiel dafür ist die Implementierung subregionaler Abkommen, die nicht im Rahmen der OSZE geschlossen wurden (Stabilitätspakt und Annex I-B des Dayton/Paris-Abkommens).

#### *Informelle Positionsabstimmung durch Staatengruppen innerhalb der OSZE und subregionale Aspekte der Arbeit der OSZE*

##### *Informelle Positionsabstimmung durch Staatengruppen*

Der Teilnehmerkreis der OSZE und ihr umfassendes Aufgabenspektrum lassen auf die Zweckmäßigkeit subregionaler Koordination und Kooperation schließen. Staaten mit ähnlichen subregionalen Interessen neigen dazu, sich auf *Ad-hoc*-Basis zusammenzuschließen.

---

4 Vgl. Alyson J.K. Bailes/Andrew Cottey, Multi-layered Integration. The Sub-Regional Dimension. An Interim Report with Recommendations addressed to the Chairman-in-Office of OSCE and OSCE Participating States, Warschau 1996, S. 2.

Zusätzlich zu denjenigen Gruppen von Staaten, die im Entscheidungsprozeß innerhalb der OSZE ihre Positionen entweder regelmäßig - so die größte und formale Gruppe der Staaten der Europäischen Union und der zehn mit der EU assoziierten Staaten (was ihre Verpflichtung zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik widerspiegelt) - oder von Fall zu Fall, wie die Gruppe der NATO-Staaten, miteinander abstimmen, koordinieren kleinere und flexiblere subregionale Staatengruppen ihre Positionen auf *Ad-hoc*-Basis. Die sogenannte GUAM-Gruppe (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldau), die drei baltischen Staaten, die vier mitteleuropäischen Staaten (Polen, Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei) und gelegentlich einige oder alle der fünf zentralasiatischen Staaten sprechen sich je nach der Relevanz der Themen miteinander ab.

Die Koordinierung der Positionen von OSZE-Staaten untereinander auf der Grundlage gemeinsamer Interessen, die ihre geographische Nähe widerspiegeln, zeigt, daß in einer Organisation, die auf dem Konsens-Prinzip beruht, der Prozeß ebenso wichtig ist wie das Ergebnis; d.h., Konsensbildung auf subregionaler Ebene wird insgesamt als positives Phänomen betrachtet. Gleichzeitig kann es jedoch vorkommen, daß einige Länder zwar flexible subregionale *Ad-hoc*-Gruppenbildungen durchaus gutheißen, sich jedoch ausgeschlossen oder mit "Machtblöcken" innerhalb der OSZE konfrontiert fühlen, wenn sie sich wenig flexiblen, dogmatischen subregionalen Gruppen gegenübersehen. In diesem Kontext könnten formalisierte Beziehungen zwischen der OSZE und subregionalen Zusammenschlüssen von einigen OSZE-Staaten als problematisch angesehen werden.

Bezeichnenderweise hat die multilaterale Koordinierung von Positionen innerhalb subregionaler Staatengruppen im Rahmen der OSZE bislang noch nicht zur Bildung stärker formalisierter subregionaler Zusammenschlüsse geführt bzw. zur Einbeziehung bestehender Zusammenschlüsse in die Abstimmung der Positionen innerhalb der OSZE.

#### *Subregionale Aspekte der Arbeit der OSZE*

Keine der OSZE-Missionen vor Ort verfügt über ein Mandat mit eindeutig subregionaler Ausrichtung. Da OSZE-Missionen kostengünstige, rechtzeitige und flexible Antworten auf eine ganze Reihe von Problemen anbieten sollen und in allen Fällen mit der Zustimmung des Gastgeberlandes eingerichtet wurden, legen die OSZE-Staaten Wert auf die Ausarbeitung "maßgeschneiderter" und daher unterschiedlicher Mandate. Dennoch findet zwischen einigen Missionen eine pragmatische und zielorientierte Zusammenarbeit in spezifischen subregionalen Belangen (beispielsweise Flüchtlingsfragen) statt, häufig auch unter Beteiligung anderer internationaler Organisationen.

Die subregionale Dimension ist ebenfalls Gegenstand der Debatte in den Rüstungskontrollgremien der OSZE, hier ist jedoch der Begriff *regionale* Aspekte gebräuchlich. Aus Gründen größerer Klarheit wird diese Terminologie in diesem Kapitel beibehalten. Im Jahre 1995 endete ein OSZE-Seminar mit der Schlußfolgerung: "Die gegenwärtigen OSZE- und Rüstungskontrollvereinbarungen sind ein wichtiges Instrument und eine solide Basis für die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität. Sie werden jedoch nicht immer spezifischen regionalen Belangen gerecht."<sup>5</sup> Um diesen *regionalen* Belangen Rechnung zu tragen, steht auf der regulären Tagesordnung des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) auch die Diskussion über die Erfahrungen der Teilnehmerstaaten im Bereich bilateraler und *regionaler* Angelegenheiten. Aus ihr geht eine regelmäßig aktualisierte informelle Auflistung freiwilliger Vereinbarungen zur Vertiefung bestehender gemeinsamer Verpflichtungen hervor, die vom OSZE-Sekretariat erstellt wird.

Das Thema *regionale* Rüstungskontrollverpflichtungen hat auch Eingang in die Agenda der *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe für die Überprüfung des Wiener Dokuments 1994 (dritte Auflage) der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa gefunden. Obwohl es auch Unterstützung für *regionale* Ansätze zur Rüstungskontrolle gibt, haben einige Länder mit dem Konzept Schwierigkeiten: Rüstungskontrolle sei unteilbar, lautet ihre Argumentation. Sie lehnen daher gesonderte *regionale* Vereinbarungen ab, vor allem, wenn sie von Drittstaaten vorgeschlagen werden.

Ein Beispiel für spezifische *regionale* Themen auf der Agenda des FSK sind Vorschläge für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) im Ostseeraum. Wenn sie angenommen werden, könnten *regionale* Vorschläge wie diese theoretisch in Form eines Kapitels Eingang in eine geplante revidierte Fassung des Wiener Dokuments finden. Folgt man beispielsweise Wolfgang Ischinger, dem Politischen Direktor des deutschen Auswärtigen Amtes, könnten bestimmte im Wiener Dokument enthaltene VSBM-Verpflichtungen durch spezifische *regionale* Maßnahmen, die im Kontext eines *regionalen* Tisches unter Beteiligung sowohl Rußlands als auch der Vereinigten Staaten beschlossen wurden, ergänzt und verstärkt werden.<sup>6</sup>

Die OSZE hat ebenfalls Erfahrung mit der Implementierung subregionaler Übereinkünfte, die außerhalb der OSZE getroffen wurden. Der Beitrag der OSZE zum Stabilitätspakt und ihre Einbeziehung in die Implementierung von Annex I-B des Abkommens von Paris und Dayton sind zwei der wichtigsten und jüngsten Fälle. Im Fall des Stabilitätspaktes wird im allgemeinen der Begriff *regionale* runde Tische verwendet; mit Annex I-B

---

5 Forum for Security Co-operation, Seminar on Regional Arms Control in the OSCE Area, Chairman's Summary, 18. Juli 1995 (dieses und alle folgenden wörtlichen Zitate aus englischen Quellen sind eigene Übersetzungen).

6 Vgl. Wolfgang Ischinger, Nicht gegen Rußland. Sicherheit und Zusammenarbeit im Ostseeraum, in: Internationale Politik 2/1998, S. 39.

verhält es sich komplizierter: Er bezieht sich insgesamt auf ein "Abkommen über regionale Stabilisierung", sein Artikel IV auf "subregionale Rüstungskontrollmaßnahmen" (für Bosnien und Herzegowina, die Föderation Bosnien und Herzegowina, die Republika Srpska, die Republik Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien) und Artikel V auf ein "Abkommen über regionale Rüstungskontrolle" ("in und um das ehemalige Jugoslawien"). Der Unterschied zwischen "regional" und "subregional" ist in diesem Fall pragmatisch definiert und grenzt eine Gruppe von Staaten von derselben Gruppe zuzüglich der sie umgebenden Staaten ab.

Im Rahmen des Stabilitätspaktes wurden *regionale* runde Tische (für den Ostseeraum sowie für Mittel- und Osteuropa) einberufen, die sich auf besondere *regionale* Herausforderungen konzentrieren und konkrete Projekte und Aktivitäten zum Aufbau von Beziehungen als Beitrag zu *regionaler* Stabilität ermitteln sollten. Der Stabilitätspakt für Europa wurde am 20./21. März 1995 in Paris angenommen und unterzeichnet. Die Überwachung der Einhaltung und Implementierung der im Pakt umrissenen spezifischen Vereinbarungen wurde der OSZE anvertraut. Die OSZE bot ihre "Beteiligung in bezug auf die Einhaltung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen bei der Implementierung der (...) Abkommen und Vereinbarungen" des Stabilitätspaktes an und bezeichnete die Praxis der *regionalen* Tische als zweckmäßig für die Behandlung regionaler Fragen.<sup>7</sup> Seither wird über die Praxis der *regionalen* runden Tische auch in den Debatten über subregionale Initiativen im OSZE-Kontext nachgedacht. Allerdings wurde bis heute weder die Gelegenheit wahrgenommen, die OSZE bei der Umsetzung von Projekten oder Aktivitäten, die im Rahmen des Stabilitätspaktes beschlossen wurden, um Unterstützung zu bitten, noch wurde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, *regionale* runde Tische im OSZE-Kontext einzurichten.

Eine andere aktuelle Erfahrung der Organisation sind die Verhandlung und die Implementierung der progressiven Maßnahmen zur Rüstungskontrolle und regionalen Stabilität, wie sie in den Artikeln II, IV und V von Annex I-B des Friedensabkommens von Dayton/Paris vorgesehen sind. Das Artikel II-Abkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina wurde am 26. Januar 1996 in Wien unterzeichnet, das Artikel IV-Abkommen über Maßnahmen für subregionale Rüstungskontrolle, das auf die Errichtung eines stabilen militärischen Gleichgewichts auf niedrigstem Rüstungsniveau abzielt, am 14. Juni 1996 in Florenz. Beide gelten als Erfolg für die OSZE. Der nächste Schritt für die OSZE sind die Verhandlungen über Artikel V (Abkommen über regionale Stabilisierung), in dem es um *regionale* Rüstungskontrollvereinbarungen geht und dessen Ziel es ist, ein *regionales* Gleichgewicht im ehemaligen

---

7 Decision no. 63, 31 Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council, 25. Juli 1995.

Jugoslawien und um es herum zu errichten.<sup>8</sup> Die Prozesse werden als Ergänzung zu der Arbeit betrachtet, die subregionale Gruppierungen in Südosteuropa wie der Royaumont-Prozeß oder die Southeast European Cooperative Initiative (SECI) leisten.

Die Aktivitäten, die die OSZE auf subregionaler statt auf einer umfassenden Basis betreibt, werden von Debatten und gelegentlich von Kontroversen begleitet. Zwar bietet sich der subregionale Ansatz für viele der OSZE-Ziele und -Prinzipien geradezu an; das Konzept umfassender Sicherheit, die Grundlage der Arbeit der OSZE, erschwert jedoch die Verfolgung subregionaler Aktivitäten und macht sie für einige Staaten problematisch. So wie bei der Abstimmung von Positionen auf subregionaler Basis können Flexibilität, Transparenz und Offenheit diese Art von Problemen vermeiden. Bemerkenswerterweise hat die Erfahrung mit subregionalen Aspekten der Arbeit der OSZE bislang weder zur Entstehung stärker formalisierter subregionaler Zusammenschlüsse noch zur Einbeziehung bestehender Zusammenschlüsse in diese Dimension der OSZE geführt.

#### *Die Zusammenarbeit der OSZE mit formalisierten subregionalen Gruppierungen*

Bereits vor den Beschlüssen von Kopenhagen fanden sich in OSZE-Dokumenten Hinweise auf subregionale Kooperation. Im Jahre 1996 wurde in Lissabon eine direkte Verbindung zwischen der OSZE und subregionalen Zusammenschlüssen hergestellt. Die Gipfelerklärung von Lissabon hält fest, daß die OSZE "dazu beitragen (könnte), daß das Potential der verschiedenen regionalen Kooperationsbemühungen im Sinne gegenseitiger Unterstützung und Verstärkung im vollen Umfang ausgeschöpft wird".<sup>9</sup>

Das Kopenhagener Dokument von 1997 nimmt Bezug auf die Plattform für kooperative Sicherheit, die eines der vorgeschlagenen Elemente des Charta-Dokuments über europäische Sicherheit ist und darauf abzielt, in nichthierarchischer Weise ein Konzept für Synergieeffekte zwischen der OSZE und anderen Organisationen, einschließlich subregionaler Gruppierungen, zu entwickeln. Bislang hat noch keine Debatte speziell zur subregionalen Dimension des Charta-Dokuments stattgefunden, obwohl eine Reihe inoffizieller Papiere zu diesem Thema in der Arbeitsgruppe des Sicherheitsmodell-Ausschusses, der sich mit der Plattform beschäftigt, vorgelegt wurde. Die Dokumente und Erklärungen seitens der subregionalen Gruppierungen bringen die Bereitschaft zum Ausdruck, OSZE-Prinzipien umzusetzen, enge allgemeine Verbindungen mit der Organisation

---

8 Der Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden für die Artikel V-Verhandlungen wurde im Dezember 1997 in Kopenhagen ernannt.

9 Lissabonner Dokument 1996, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 453-483, hier S. 459.

aufrechtzuerhalten und auf einer Reihe spezifischer Gebiete zu kooperieren. Die Mitgliedstaaten verschiedener subregionaler Gruppierungen haben wiederholt ihre Verpflichtung zur Implementierung der relevanten OSZE-Dokumente bekräftigt. Eines der jüngsten Beispiele ist der Rat der Ostseestaaten, der auf seiner siebten Ministerratstagung am 22. und 23. Juni 1998 in Nyborg noch einmal wiederholte, daß "Zusammenarbeit und Sicherheit insbesondere auf gemeinsamen Prinzipien und der Zugehörigkeit zur OSZE sowie auf den Verpflichtungen der Staaten gegenüber der Charta der Vereinten Nationen beruhen".<sup>10</sup> Ähnliche Erklärungen wurden von anderen subregionalen Gruppierungen abgegeben.

Nicht alle dieser Gruppen haben sich dazu entschlossen, Aufgaben im Sicherheitsbereich zu übernehmen. Einige von ihnen, insbesondere solche mit heterogenerer Mitgliedschaft wie z.B. die Schwarzmeerkoooperation, die wirtschaftliche Kooperation "als einen Beitrag zum KSZE-Prozeß"<sup>11</sup> definiert, haben sich statt dessen dafür entschieden, entweder überhaupt keine Sicherheitsinitiativen zu übernehmen oder sie auf informeller Basis zu verfolgen, und konzentrieren sich auf andere Gebiete. Andere wiederum erkannten die Bedeutung von Kontakten mit der OSZE in dieser Sphäre an, ohne selber eine Rolle im Bereich der "harten" Sicherheit zu übernehmen. Beispielsweise betonten die Außenminister der Zentraleuropäischen Initiative auf ihrem Treffen in Sarajewo im Juni 1997 die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit, Stabilität und vertrauensbildende Maßnahmen durch regelmäßige Kontakte mit der OSZE und anderen relevanten Organisationen in Europa zu intensivieren.

Subregionale Gruppierungen haben einige spezifische Gebiete für die Zusammenarbeit aufgezeigt. Der Rat der Ostseestaaten beispielsweise "begrüßte die Absicht des Kommissars des Rates der Ostseestaaten, seinen Bemühungen im Medienbereich Vorrang einzuräumen und sie mit der EU, dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten und dem OSZE-Bbeauftragten für Medienfreiheit zu koordinieren".<sup>12</sup> Die OSZE und der Europarat arbeiteten mit der CEI-Arbeitsgruppe zu nationalen Minderheiten zusammen und entwarfen gemeinsam das "CEI Instrument for the Protection of Minority Rights".<sup>13</sup> Experten der CEI beteiligten sich an der Beobachtung der Wahlen in Albanien im Juni 1997, die unter der Ägide der OSZE abgehalten wurden.

---

10 Communiqué of the 7th Ministerial Sessions of the CBSS, Nyborg, 22.-23. Juni 1998.

11 Summit Declaration on the Black Sea Economic Cooperation, 25. Juni 1992.

12 Communiqué of the 7th Ministerial Sessions of the CBSS, a.a.O. (Anm. 10).

13 Im Jahre 1990 kamen die CEI-Länder darin überein, daß es wesentlich sei, daß Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, geachtet, gefördert und gewährleistet werden müssen. Die CEI-Arbeitsgruppe zu Minderheiten war mit Diskussionen zu diesem Thema befaßt. Im November 1994 nahmen die Außenminister der CEI das CEI Instrument for the Protection of Minority Rights, eine politische Erklärung, an. In: <http://www.digit.it/ceinet/ceibroch/polit.htm>.

Ein anderer spezifischer Fall sind die beiden jüngsten subregionalen Initiativen, deren Adressat Südosteuropa ist, der Royaumont-Prozeß und SECI, die nach den Vorstellungen ihrer "Architekten" ursprünglich ein integraler Bestandteil der OSZE sein oder werden sollten. Der "Prozeß für Stabilität und gute Nachbarschaft in Südosteuropa", der Royaumont-Prozeß, wie er auch genannt wird, eine Initiative der EU, die aus dem Stabilitätspakt hervorging, begann Ende 1995 und wurde zusammen mit dem Friedensabkommen von Paris unterzeichnet. Er befaßt sich mit Problemen der Stabilität und guter Nachbarschaft in Südosteuropa. In der Erklärung, mit der der Prozeß ins Leben gerufen wurde, hoben die an ihm beteiligten südosteuropäischen Staaten hervor, "daß sie der Meinung sind, daß diese Überlegung im Rahmen der OSZE, der Verwahrerin des Stabilitätspaktes, weitergeführt werden sollte. Zu diesem Zweck schlagen wir vor, ihr zu einem angemessenen Zeitpunkt die Form eines 'regionalen Tisches zur Förderung von Stabilität, guter Nachbarschaft und Zusammenarbeit in Südosteuropa' zu geben, an dem alle Staaten der Region in Übereinstimmung mit den entsprechenden OSZE-Beschlüssen gleichberechtigt vertreten sind."<sup>14</sup> Das Prinzip der Gleichberechtigung, das der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ), die nicht an der OSZE teilnimmt, den Zugang zu dem Forum ermöglicht, erlaubt es wiederum der OSZE nicht, wie ursprünglich beabsichtigt, den Prozeß zu koordinieren. Als Übergangslösung übernahm die EU-Präsidentschaft provisorisch die Funktion einer Anlauf- und Koordinationsstelle für die Initiative, während die OSZE an den Treffen teilnimmt. Das Problem der Teilnahme der BRJ an der OSZE ist bislang nicht gelöst. Im Entwurf für SECI (nicht aber in späteren Dokumenten) wird die OSZE als Rahmen betrachtet, innerhalb dessen SECI arbeiten wird. Dies war bislang nie möglich, da jegliche solche Schritte den Konsens der OSZE-Teilnehmerstaaten voraussetzen. Allerdings wurden praktische Arrangements für die Zusammenarbeit mit SECI entwickelt (der SECI-Koordinator wurde beispielsweise vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE bestimmt, die OSZE hat damit begonnen, technische Hilfe zur Verfügung zu stellen, und Vertreter von SECI nehmen an von der OSZE veranstalteten Seminaren und Konferenzen teil).

---

14 Declaration on the Process of Stability and Good Neighbourliness, Royaumont, 13. Dezember 1995.

*Bewertung der Faktoren, welche die Entwicklung der Kooperation zwischen der OSZE und subregionalen Zusammenschlüssen fördern oder behindern*

Die Tatsache, daß die Organisation 54 Teilnehmerstaaten hat, bringt es mit sich, daß alle europäischen Staaten, die Mitglieder subregionaler Gruppierungen sind, ebenfalls in der OSZE vertreten sind. Das bietet wiederum die Gelegenheit zur Zusammenarbeit zwischen der OSZE und diesen Gruppierungen. Darüber hinaus können sowohl die OSZE als auch subregionale Kooperationsstrukturen die Zusammenarbeit zwischen Staaten, die Mitglieder einer vertraglichen Organisation wie z.B. der NATO sind, und solchen, die nicht oder noch nicht Mitglieder solcher Organisationen sind, erleichtern. Sie können somit - in Übereinstimmung mit dem OSZE-Konzept der unteilbaren Sicherheit - dazu beitragen, Trennlinien zu überwinden.<sup>15</sup>

Manche Teilnehmerstaaten zögern jedoch, besondere Vereinbarungen auf subregionaler Basis und/oder formalisierte subregionale Gruppierungen zu schaffen oder sich ihnen anzuschließen. Sie betrachten sie entweder als von anderen aufgezwungen oder fürchten Vereinbarungen, die nicht allen Mitgliedern gleiche Möglichkeiten und Rechte gewährleisten, oder sie haben Sorge, innerhalb dieser Zusammenschlüsse oder durch sie marginalisiert zu werden. Die wichtigste Überlegung jedoch, der entsprechende Aufmerksamkeit geschenkt werden muß, ist die Furcht einer Reihe von Staaten vor einer Fragmentierung der OSZE, dieser einzigartigen gesamteuropäischen Einrichtung.

Die OSZE beruht auf Konsens und spiegelt damit das Prinzip kooperativer Sicherheit wider. Sie setzt dieses Prinzip um, indem sie zu größerem Verständnis füreinander auffordert und die gegenseitige Rücksichtnahme auf die Interessen anderer Staaten fördert - Ziele, die auch von subregionalen Gruppierungen verfolgt werden.<sup>16</sup> Die Konsens-Regel führt auch zu gewissen Beschränkungen. So ist es beispielsweise nicht immer einfach oder sogar überhaupt möglich, zu einem Konsens über die Formalisierung der Verbindungen mit anderen internationalen Institutionen oder Organisationen zu gelangen, was auch auf subregionale Gruppierungen zutreffen kann. Es ist oftmals einfacher, innerhalb der OSZE unauffällig, pragmatisch und flexibel zu arbeiten und Kooperation auf stillschweigende Übereinkunft zu gründen.

Die OSZE beruht auch auf einem umfassenden Verständnis von Sicherheit. Ihre Philosophie spiegelt einen Ansatz wider, in dessen Mittelpunkt die menschliche Dimension, Demokratieförderung, die wirtschaftliche Dimension, Umweltprobleme und humanitäre Angelegenheiten ebenso wie traditionelle Aspekte von Sicherheit stehen. Aber auch subregionale Gruppierungen verfügen über das Potential, sich mit einem breiten Spektrum nichtmilitärischer

---

15 Vgl. Bailes/Cotney, a.a.O. (Anm. 4), S. 3.

16 Vgl. ebenda.

Sicherheitsfragen zu befassen und sensibel auf aktuelle "weiche" Sicherheitsbedürfnisse ihrer Mitglieder zu reagieren. Somit spiegeln sie ebenfalls das Konzept umfassender Sicherheit wider. Dieser Bereich könnte Raum für die Kooperation zwischen der OSZE und subregionalen Gruppierungen bieten. Die OSZE kann jedoch weder finanzielle noch projektorientierte Unterstützung zur Verfügung stellen. Auch als Forum für beispielsweise Infrastrukturprogramme - ein besonders wichtiger Aspekt der Arbeit subregionaler Gruppierungen - kann sie nicht genutzt werden. Hier sind andere Organisationen und Institutionen, insbesondere die Europäische Union, gefragt.

#### *Schlußfolgerung: mögliche zukünftige Entwicklungen*

Die deklaratorische Politik sowohl der OSZE als auch subregionaler Zusammenschlüsse ist, was Kooperation anbelangt, zumeist ziemlich ambitioniert, was der Tatsache zu verdanken ist, daß die Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE mit den Zielen subregionaler Gruppierungen übereinstimmen. Einerseits kann die OSZE subregionalen Gruppierungen durch die Bearbeitung konkreter und akuter Probleme vor Ort helfen, indem sie ihre Aufgaben der Krisenprävention, -bewältigung und Konfliktnachsorge - durch Beobachtung, Vermittlung und die Entsendung von Missionen - wahrnimmt, was keine subregionale Gruppierung in Eigenregie leisten kann. Andererseits helfen subregionale Prozesse und Zusammenschlüsse bei der Förderung und Umsetzung von OSZE-Prinzipien und -zielen, einschließlich des kooperativen Sicherheitsansatzes. Dennoch läßt die Implementierung politischer Erklärungen zu wünschen übrig. Insbesondere anspruchsvollere Vorhaben, wie z.B. die Einbettung subregionaler Zusammenschlüsse in die OSZE, wurden bislang nicht umgesetzt, da sie den Konsens der Teilnehmerstaaten erfordern.

Möglichkeiten zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen der OSZE und subregionalen Zusammenschlüssen gibt es in vielen Bereichen. Dazu gehören die Diskussion über VSBM, die ökonomische und ökologische Dimension, Menschenrechte, Fragen im Zusammenhang mit Medienfreiheit, Wahlbeobachtung und Förderung von Zivilgesellschaften, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen (NGOs). In der wirtschaftlichen Dimension verpflichtet die Gipfelerklärung von Lissabon die Organisation bereits dazu, engere Verbindungen zu einander verstärkenden internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen einzugehen. Im selben Absatz verpflichtet sich die Organisation dazu, das "Zusammenwirken mit regionalen, subregionalen und länderübergreifenden Kooperationsinitiativen im ökonomischen und ökologischen Bereich (zu verstärken), da diese zur Förderung der gutnachbarlichen Beziehungen und

der Sicherheit beitragen".<sup>17</sup> Dies ist ein Bereich, an dem subregionale Gruppierungen großes Interesse haben. Der dänische Vorsitz des Rates der Ostseestaaten räumt beispielsweise ökologischer und nuklearer Sicherheit Vorrang ein. Die Ernennung des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE verspricht eine Verbesserung des Zusammenwirkens mit subregionalen Gruppierungen. Ebenso könnte die kürzlich geschaffene Institution des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit für subregionale Zusammenschlüsse von Interesse sein. Der Beauftragte beabsichtigt, enge Verbindungen mit diesen Gruppierungen zu unterhalten.

Auf längere Sicht können die OSZE-Aktivitäten subregionaler Art und bis zu einem gewissen Grade auch die Möglichkeit, Positionen auf subregionaler Basis zu verschiedenen Themen im Rahmen des Entscheidungsprozesses innerhalb der OSZE abzustimmen, als "gebrauchsfertige" Gelegenheiten zur Einbeziehung formalisierter subregionaler Strukturen betrachtet werden.

Das Charta-Dokument über europäische Sicherheit, über das derzeit verhandelt wird, insbesondere die Plattform für kooperative Sicherheit, könnte die Beziehungen der OSZE zu subregionalen Zusammenschlüssen neu festlegen. Kommunikation und Zusammenwirken zwischen subregionalen Gruppen einerseits sowie internationalen Organisationen und Institutionen andererseits können nützliche Instrumente bei der Gestaltung des europäischen Sicherheitsumfelds sein. Sie können dazu beitragen, gemeinsame Agenden und Projekte zu entwickeln, und Konkurrenzverhalten zwischen subregionalen Gruppen vermeiden helfen, insbesondere wenn es um EU-Unterstützung geht. Die OSZE könnte dann einen konzeptionellen Rahmen für Kooperation und ein Forum für den interinstitutionellen Meinungs austausch zur Verfügung stellen, das dazu genutzt werden könnte, subregionale Zusammenarbeit zu fördern. Aufgrund ihrer geographischen Ausdehnung ist die OSZE dafür wahrscheinlich von allen europäischen Institutionen und Organisationen am besten geeignet. Selbstverständlich müssen die sich entwickelnden Kontakte mit subregionalen Zusammenschlüssen sorgfältig in den Rahmen der OSZE integriert werden, um der Gefahr der Fragmentierung europäischer Sicherheit entgegenzuwirken. Bislang ist noch unklar, in welcher Form das Thema subregionale Kooperation Eingang in das Charta-Dokument finden wird. Die Initiativen, die Plattform als Teil des Charta-Dokuments auszugestalten und entsprechend zu nutzen, sollten von denjenigen OSZE-Teilnehmerstaaten ausgehen, die gleichzeitig Mitglieder subregionaler Zusammenschlüsse sind.

---

17 Lissabonner Dokument 1996, a.a.O. (Anm. 9), S. 453.



Wirtschaftliche Transformation und  
Begrenzung neuer Risiken



## Die wirtschaftliche Dimension der OSZE am Vorabend des 21. Jahrhunderts

An der Schwelle zum 21. Jahrhundert ist es unbestreitbar, daß wirtschaftliche und insbesondere ökologische Entwicklungen eine entscheidende Rolle bei der Gestaltung des Weltgeschehens in unserer gemeinsamen Zukunft spielen werden. Ebenso klar ist, daß - zum Erhalt von Sicherheit und Stabilität im gesamten OSZE-Gebiet - nationales Wirtschaftswachstum und Wohlstand in jedem unserer Länder geteilt werden müssen, und es muß dafür gesorgt werden, daß er auf vernünftige Weise gerecht zwischen allen Bürgern geteilt wird. Die globale Herausforderung für die OSZE-Staaten in Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert ist deshalb, eine vorhersehbare, gerecht angewendete und nachhaltige Wirtschafts- und Umweltpolitik zu verfolgen, die somit zur Verstärkung internationaler Sicherheit und Stabilität beiträgt.

Seit nahezu drei Jahrzehnten dient die OSZE als ein Forum, in dessen Rahmen die Teilnehmerstaaten einen konstruktiven Dialog über genau diese Themen miteinander führen. Sie dient darüber hinaus als Forum, auf dem sich die Teilnehmerstaaten verpflichten, fortschrittliche Wirtschafts- und Umweltinitiativen zu ergreifen. In den vergangenen Jahren, insbesondere seit der Umwandlung der OSZE von einer *Konferenz* in eine *Organisation* im Jahre 1995, haben die Teilnehmerstaaten versucht, die Rolle der OSZE in diesem Bereich auszuweiten. Sie haben vermehrt die unterstützende Arbeit der Organisation gefordert und deren Kapazitäten weiter gestärkt. Die OSZE kann daher als Förderer wirtschaftlicher und ökologischer Entwicklungen angesehen werden, die gleichermaßen gerecht wie nachhaltig sind. Am Übergang zum 21. Jahrhundert tritt die OSZE als prägende Kraft bei der Gestaltung einer Politik in Erscheinung, die diese Entwicklungen fördern kann.

Angesichts der wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen, denen sich die internationale Gemeinschaft heute gegenüber sieht, und angesichts der sich herausbildenden Rolle der OSZE bei der Bewältigung dieser Herausforderungen und ihres Beitrags zu größerer Sicherheit und Stabilität müssen wir uns fragen, welche *spezifische* Rolle die OSZE in den kommenden Jahren international spielen kann. Die OSZE ist weder eine Wirtschaftsorganisation wie die vielen spezialisierten Organisationen, die Daten erheben und analysieren (wie z.B. UNECE, OECD, IEA), noch ist sie eine Wirtschaftsorganisation wie diejenigen vielen internationalen Organisationen, multilateralen Institutionen und bilateralen Geber (wie der IWF, die Weltbank, die EBRD u.a.), die dringend erforderliche Hilfen für Staaten zum Umbau ihrer Volkswirtschaften bereitstellen. Was bleibt dann

als passende Rolle für die OSZE als Förderer einer sicherheitsbildenden ökonomischen und ökologischen Politik?

Der Zweck dieses Beitrags ist es, eine Antwort auf diese Frage zu geben. Dazu soll zunächst das Verständnis der OSZE von internationaler Sicherheit dargestellt werden, anschließend wird kurz untersucht, wie sie Sicherheit operativ umsetzt. Die Beantwortung der oben gestellten Frage muß an diesem Punkt ansetzen, da ihr Sicherheitsverständnis und ihre Herangehensweise an Sicherheitsfragen die Art und Weise ihrer wirtschaftlichen und ökologischen Arbeit *definiert*. Danach können wir uns den Besonderheiten der Arbeit der OSZE in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt zuwenden. Schließlich wird dargelegt, daß die angemessene Rolle für die OSZE bei ihrer Arbeit als Förderer ökonomischer und ökologischer Initiativen im Mandat des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE, wie es der Ständige Rat im November 1997 beschlossen hat, Form und Gestalt erhalten hat. Dieses Mandat ist unseres Erachtens ein Sinnbild sowohl für den Versuch der OSZE, sich selbst neu zu definieren, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen zu sein, als auch für die Rolle, die die Teilnehmerstaaten der OSZE in der ökonomischen und ökologischen Dimension zuweisen.

#### *Das Sicherheitsverständnis der OSZE und der sich daraus ergebende Ansatz*

Welches Sicherheitsverständnis hat die OSZE? Bei der Frage nach der angemessenen Rolle der OSZE in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt ist es entscheidend, jeglichen Versuch einer Antwort mit dieser Frage einzuleiten. Zweifellos betrachteten die "Gründerväter" der damaligen KSZE bereits in den ersten Verhandlungen, die später zur Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki im Jahre 1975 führten, Sicherheit als Phänomen mit *vielen Facetten*. Das umfassende Sicherheitskonzept, das sie im Laufe der Verhandlungen über die Schlußakte in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren zugrunde legten, war damals geradezu revolutionär. Obwohl es seither breitere Akzeptanz erfahren hat, gibt es leider immer noch konfliktanfällige Regionen auf der Welt, in denen Sicherheit weitgehend anhand vorhandener Militärarsenale und des Ausmaßes, in dem herrschende Regime über Mittel zur Unterdrückung verfügen, definiert wird. Da viele dieser Regionen an das OSZE-Gebiet angrenzen, muß man sich vor Augen führen, daß das einsichtsvolle Sicherheitskonzept, auf dem die OSZE beruht, bislang keineswegs weltweit geteilt wird; gerade wenn wir uns bemühen, es innerhalb der OSZE zu stärken, wünschen wir uns doch, dies auf eine Weise zu tun, die es auch anderswo voranbringt.

Die Gipfelerklärung von Helsinki aus dem Jahr 1992 hält fest: "Unser Ansatz gründet sich auf unser umfassendes Sicherheitskonzept (...) Dieses Konzept verbindet die Erhaltung des Friedens mit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Es stellt den Zusammenhang her zwischen Solidarität und Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt und friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen."<sup>1</sup> Daher versteht die OSZE Sicherheit nicht nur als Gleichgewicht militärischer *Hardware* oder wirtschaftlicher Macht; statt dessen sieht sie Sicherheit in Zusammenhang mit vielen anderen Facetten des öffentlichen Lebens: Menschenrechten, Grundfreiheiten und zufriedenstellenden Umweltbedingungen, um nur einige zu nennen. Dieses Sicherheitsverständnis stellt eine Verbindung zwischen den innenpolitischen, sozialen und ökologischen Gegebenheiten in den Teilnehmerstaaten mit den Außenbeziehungen und regionaler Stabilität her. Anders ausgedrückt: Was *innerhalb* eines Staates in allen Lebensbereichen vor sich geht, ist von Bedeutung für das Verhalten in den internationalen Beziehungen *außerhalb* eines Staates. Um Sicherheit aufrechtzuerhalten, müssen diese vielseitigen und mannigfaltigen Bereiche des nationalen Lebens (z.B. der ökonomische, soziale, ökologische und der politische Bereich) international und kooperativ betrachtet und behandelt werden.

Die KSZE hatte damit inmitten der im Kalten Krieg üblichen Orientierungen und der damit einhergehenden Beschäftigung mit nuklearen/militärischen Aspekten ein beeindruckendes und vorausschauendes Sicherheitskonzept angenommen, das den Teilnehmerstaaten den kreativen und kooperativen Umgang mit einem breiten Spektrum von Fragen außerhalb der Domäne dessen, was damals als Realpolitik galt, abverlangte. Dementsprechend enthielt die Schlußakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 Erklärungen zu solch unterschiedlichen Themen wie Kulturaustausch, Entwicklung des Bildungswesens, Wasserverschmutzung, militärischer Austausch, Menschenrechte, Völkerrecht und Tourismus. Diese weitreichenden Erklärungen waren ein weiterer Beleg für das Verständnis von Sicherheit als einem facettenreichen Phänomen.

Welchen operativen Sicherheitsansatz verfolgt die OSZE dann aber? Ausgehend von den vielfältigen Facetten von Sicherheit, unterteilten die Teilnehmerstaaten 1975 in Helsinki die Arbeitsgebiete der OSZE in drei Dimensionen (oder "Körbe"). Die erste Dimension ist diejenige militärischer und territorialer Sicherheit; sie umfaßt Themen von territorialer Integrität bis zur Abrüstung in ihrer Beziehung zu internationaler Sicherheit. Die zweite ist die wirtschaftliche und ökologische Dimension, unter die Fragen wie z.B. wirtschaftliche Entwicklung, Wissenschaft, Technologie und Umweltschutz

---

1 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Verheißungen und Probleme des Wandels, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE - Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Berlin/Neuwied, Losebl.-Ausg., Kap. B.4, Abs. 21, S. 8-9.

in ihrer Beziehung zur internationalen Sicherheit fallen. Die dritte und letzte ist die menschliche Dimension, die Aspekte von Reisefreiheit bis hin zu kultureller Toleranz und deren Bezug zu internationaler Sicherheit behandelt.

Die Aufteilung der Arbeit der Organisation in diese drei Dimensionen beantwortet noch nicht die Frage, wie die OSZE diese bearbeitet. Diese Frage muß im historischen Kontext beantwortet werden, da der Umfang der OSZE-Aktivitäten in den drei Dimensionen sich im Laufe von nahezu drei Jahrzehnten entwickelt hat. Ein Hauptfaktor dieser Entwicklung war die wirtschaftliche und politische Orientierung Europas zur Zeit der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki im Jahre 1975. Obwohl die Schlußakte einem Geist von Zusammenarbeit und Dialog Ausdruck verleiht, waren die Teilnehmerstaaten damals politisch, wirtschaftlich und sozial zutiefst gespalten. Diese Spaltung ist dem Leser zweifellos vertraut und soll hier nicht weiter ausgeführt werden; eine Würdigung der Konsequenzen dieser Teilung für die frühen Maßnahmen der KSZE ist jedoch notwendig. Die tiefe Spaltung Europas beschnitt die Teilnehmerstaaten in ihren Möglichkeiten, den Idealen der Schlußakte in vollem Umfang gerecht zu werden und zur Erreichung ihrer Ziele uneingeschränkt zusammenzuarbeiten. Die Arbeit der KSZE war daher in den ersten 15 Jahren ihrer Existenz im Vergleich zu dem breiten Spektrum der in der Schlußakte gesetzten Ziele außerordentlich begrenzt.

An dieser Stelle sollte auch betont werden - ohne sich allzusehr auf das Offensichtliche zu konzentrieren -, daß die OSZE beinahe zwei Jahrzehnte lang lediglich eine *Konferenz* war und die Schlußakte eher eine Absichtserklärung als eine Charta, die einer Arbeitsstruktur zur Unterstützung der Inhalte der Akte Gestalt gab. In jenen Jahren war die OSZE etwas ganz anderes als ein eigenständiges Gremium mit dem Mandat und den Mitteln, in vollem Umfang an der Verwirklichung einer Reihe von vorgegebenen Zielen zu arbeiten. Kurz gesagt: Die Möglichkeiten der OSZE, in den drei Dimensionen tätig zu werden, waren in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens sowohl infolge historischer Gegebenheiten als auch aufgrund der Tatsache, daß die *Konferenz* (die KSZE) nicht institutionalisiert war, beschränkt. Erst nach den beispiellosen Entwicklungen in Europa Ende der achtziger Jahre - zu denen die Konferenz erheblich beigetragen hat - veränderte sich die Arbeit der Konferenz in den drei Dimensionen beträchtlich. Erst nachdem gewaltige Umbrüche in den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Orientierungen der Teilnehmerstaaten eine breitere gemeinsame Grundlage für alle geschaffen hatten, konnte die Institutionalisierung beginnen und ein bedeutender Wandel in der Arbeit der KSZE eintreten.

Dieser bedeutende Wandel zog - wie in der Gipfelerklärung von Helsinki 1992 zu lesen ist - nach sich, daß die OSZE ihre Arbeit davon löste, "Wandel herbeizuführen" und "Konfrontation abzubauen", und mit der

"Gestaltung des Wandels" begann.<sup>2</sup> Der operative Sicherheitsansatz der OSZE erfuhr daher in der Folge der dramatischen Entwicklungen in Europa am Ende des letzten Jahrzehnts bedeutende Veränderungen: Die OSZE verlagerte ihre Aktivitäten weg von ihrer früheren Arbeit, Verständnis und Akzeptanz für die Ziele der Schlußakte in ihren drei Dimensionen zu erweitern, hin zur aktiven Umsetzung dieser Ziele in allen drei Dimensionen. Das Bonner Dokument aus dem Jahre 1990, bis heute das einzige bedeutende Dokument der KSZE/OSZE, das sich ausschließlich mit dem "zweiten Korb" befaßt, ist ein gutes Beispiel für diesen Wandel. Die Übernahme einer aktiveren Rolle legte ebenso wie Entwicklungen der OSZE im sich rapide wandelnden Europa der frühen neunziger Jahre den Grundstein für eine umfangreichere Institutionalisierung. Dieser Institutionalisierungsprozeß wurde erst auf dem Budapester Gipfeltreffen im Jahre 1994 formalisiert, als die Staats- und Regierungschefs beschlossen, den Namen der Organisation von KSZE in OSZE zu ändern.

Bei der Übernahme dieser Veränderungen in den operativen Sicherheitsansatz der OSZE suchten die Teilnehmerstaaten nach einer Rolle im Bereich internationaler Sicherheit und Zusammenarbeit für die OSZE, die über ihre frühere Arbeit hinausging. Die OSZE würde beim Aufbau des neuen Europa eine zentrale Rolle spielen, und die Teilnehmerstaaten würden sie mit den nötigen Mitteln dazu ausstatten. Besonderes Gewicht wurde dabei auf die Entwicklung der Fähigkeiten der OSZE zur Vorhersage, Verhütung und Bewältigung von Konflikten gelegt; daher mußten ihre Instrumente in diesem Bereichen gestärkt werden. Der Ministerrat in Prag im Januar 1992 bemerkte dazu, daß "der KSZE beim Aufbau und der Festigung eines neuen Europas eine entscheidende Rolle zukommt" und "daß der KSZE auch bei der entstehenden Europäischen Architektur eine bedeutsame Rolle zukommt".<sup>3</sup> Zielsetzung der OSZE sei es, so der Rat, "Konflikte zu verhüten und den Frieden zu festigen durch die Beseitigung der eigentlichen Spannungsursachen".<sup>4</sup> Dies könne "durch den Aufbau demokratischer Institutionen und durch die Förderung wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts"<sup>5</sup> erreicht werden. Die Staats- und Regierungschefs stellten auf dem Gipfeltreffen 1992 in Helsinki fest: "In dieser Ära des Übergangs ist die KSZE für unsere Bemühungen von ausschlaggebender Bedeutung, Aggression und Gewalt dadurch vorzubeugen, daß wir uns mit den Grundursachen der Probleme auseinandersetzen sowie Konflikte auf friedlichem Wege und durch geeignete Mittel verhindern, bewältigen und beilegen (...) Zu diesem Zweck haben wir Strukturen weiterentwickelt, um

---

2 Ebenda, Abs. 18, 21, S. 6, 8.

3 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Rates der KSZE (Prager Treffen), Prag, 31. Januar 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.2, S. 5.

4 Ebenda, S. 2.

5 Ebenda.

eine politische Krisenbewältigung sicherzustellen, und neue Instrumente der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung geschaffen."<sup>6</sup>

Wie in Kürze weiter ausgeführt wird, dauert dieser Prozeß der strukturellen Entwicklung innerhalb der OSZE noch an. Man kann daher mit Recht sagen, daß der Sicherheitsansatz (unter Einbeziehung aller drei Dimensionen) sich immer noch weiterentwickelt, daß er noch nicht abgeschlossen ist, daß er aber zu jeder Zeit fest in dem umfassenden Sicherheitsverständnis, wie es zuerst in der Helsinki-Schlußakte aus dem Jahre 1975 zum Ausdruck kam, verankert war.

#### *Die ökonomische und ökologische Dimension der OSZE - Grundlagen des Verständnisses*

Nach der Untersuchung des Sicherheitsverständnisses der OSZE und ihres operativen Zugangs zu den drei Dimensionen von Sicherheit, wie sie in der Schlußakte enthalten sind, ist es nun angebracht, nach dem Verständnis der OSZE für ökonomische und ökologische Probleme zu fragen. Wie oben angemerkt, betrachtet die OSZE wirtschaftliche und ökologische Arbeit als eine von drei Dimensionen beim Aufbau verstärkter internationaler Sicherheit und Zusammenarbeit. Auf der Suche nach der angemessenen Rolle der OSZE bei ihrer Tätigkeit in diesem Bereich, sollte nunmehr die ökonomische und ökologische Dimension näher beleuchtet werden. Ein Überblick über das Verständnis der Organisation von ökonomischen und ökologischen Aufgaben wird dazu beitragen zu verdeutlichen, welche Rolle die Teilnehmerstaaten für die OSZE in dieser Dimension vorgesehen haben. Die fundamentalen Grundsätze des Verständnisses der OSZE von ökonomischen und ökologischen Problemen sind in der Schlußakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 niedergelegt. Diese Grundsätze finden sich in allen Dokumenten und Aktivitäten der OSZE seit 1975 immer wieder, und in den folgenden Jahren waren nur sehr wenige Änderungen der Grundlagen, die die "Gründerväter" erklärt hatten, notwendig. Die Verständnisgrundlagen von ökonomischen und ökologischen Problemen, wie sie aus der Schlußakte von Helsinki hervorgegangen sind, sind folgende:

1. Die Charta von Paris betont ausdrücklich: "Wirtschaftliche Freiheit, soziale Gerechtigkeit und Verantwortung für die Umwelt sind unerläßliche Voraussetzungen des Wohlstands (...) Der Erfolg von Ländern, die den

---

6 Gipfelerklärung von Helsinki, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 19, 20, S. 7.

Übergang zur Marktwirtschaft anstreben, ist wichtig und liegt in unser aller Interesse."<sup>7</sup>

2. Es gibt keine Zauberformel für die Staaten, die sich im Übergang und in der wirtschaftlichen Entwicklung befinden. Deshalb müssen die vorherrschenden politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse eines jeden Staates berücksichtigt und muß seinen individuellen Bedürfnissen Rechnung getragen werden.
3. Ein breites Spektrum internationaler Wirtschafts- und Umweltorganisationen spielt eine wichtige, in einigen Fällen eine einzigartige Rolle bei der Unterstützung von Zusammenarbeit, Entwicklung und Stabilität zwischen den Teilnehmerstaaten. Ihre Fähigkeiten sollten in vollem Umfang genutzt und nicht etwa dupliziert werden; die Zusammenarbeit mit diesen Organisation ist fast durchgängig erstrebenswert.
4. Zusätzlich zu den globalen und regionalen Organisationen sind im OSZE-Gebiet bestehende subregionale Organisationen und Zusammenschlüsse (wie beispielsweise u.a. der Rat der Ostseestaaten, das Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, der Euro-Arktische Barentsrat und viele andere) von besonderem Interesse. Diese Gruppierungen sind zum Teil noch dabei, ihre eigenen Fähigkeiten zu entwickeln, und die OSZE sollte sich bemühen, eine zunehmend fruchtbare Zusammenarbeit mit ihnen aufzubauen.
5. Umweltfragen sind von grundlegender Bedeutung für das Wohlergehen der Bürger und die wirtschaftliche Entwicklung von Staaten.
6. Die ökologischen Aktivitäten oder Entwicklungen in einem Staat haben direkte Auswirkungen auf andere Staaten und betreffen auch die internationale Sicherheit.
7. Staatliche Erziehung und Bewußtseinsbildung sind von grundlegender Bedeutung für erfolgreiche Umweltinitiativen und Umweltschutz.
8. Der beste Weg zu Umweltschutz ist ein präventiver Ansatz, der wirtschaftliche Entwicklung mit ökologisch vernünftigem Handeln in Einklang bringt.
9. Dauerhafte Zusammenarbeit zwischen allen Teilnehmerstaaten ist in höchstem Maße wünschenswert, um die wirtschaftliche Entwicklung zu beschleunigen, Probleme zu lösen, denen sich alle Staaten gegenübersehen, und die Sicherheit zu erhöhen. Tatsächlich können einige Probleme ohne diese Zusammenarbeit gar nicht gelöst werden; sie sollte sich daher auf alle Bereiche von ökonomischer und ökologischer Bedeutung erstrecken.

---

7 Charta von Paris für ein neues Europa, Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.2, S. 3.

Dieser letzte Punkt verdient besondere Betonung, da er das Herzstück des OSZE-Verständnisses von der ökonomischen und ökologischen Dimension ist. Tatsächlich stellt Kooperation als solche einen immanenten Wert von äußerster Notwendigkeit für die Teilnehmerstaaten dar; ohne sie können Sicherheit und all die anderen Verständnisgrundsätze nicht vollständig bearbeitet oder zur Gänze umgesetzt werden.

Wenn es seit der Schlußakte von Helsinki eine wichtige Ergänzung der Grundlagen des Verständnisses gegeben hat, so betrifft sie die Rolle nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) im Rahmen der ökonomischen und ökologischen Dimension. Seit dem Ende der achtziger Jahre wurde der wichtige Beitrag, den NGOs zu ökonomischen und ökologischen Initiativen leisten können, innerhalb der OSZE zunehmend anerkannt und fand in der Charta von Paris der Staats- und Regierungschefs aus dem Jahr 1990 besondere Erwähnung.<sup>8</sup> Spätere Dokumente, wie das Helsinki Dokument von 1992, riefen die OSZE dazu auf, ihre Beziehungen zu nichtstaatlichen Organisationen zu verbessern (ebenso wie die zu internationalen Organisationen) und in ständiger Kooperation und Konsultation mit ihnen zusammenzuwirken.<sup>9</sup> Die im Juni 1998 unterzeichnete Aarhus-Konvention übernimmt einige dieser Prinzipien in ein rechtsverbindliches Dokument, dem alle Staaten - innerhalb wie außerhalb der OSZE - beitreten können. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die OSZE-Teilnehmerstaaten diese Konvention ratifizieren und ihre Bestimmungen umsetzen werden; die OSZE sollte jedoch ohne Zweifel die Teilnehmerstaaten dazu ermutigen, in dieser Hinsicht so weit wie möglich zu gehen.

Nachdem die Frage der Grundlagen des Verständnisses von der ökonomischen und ökologischen Dimension beleuchtet wurde, stellt sich die Frage nach dem operativen Zugang zu dieser Dimension. Wie sollen die Teilnehmerstaaten dieses - oben ausgeführte - Verständnis umsetzen? Aufbauend auf unserer vorangegangenen Untersuchung der Entwicklung der OSZE, kann vorausgesetzt werden, daß die Zusammenarbeit im Bereich von Wirtschafts- und Umweltfragen insofern Fortschritte machen sollte, als sie nicht mehr nur "gefördert", sondern wirklich erleichtert werden muß. Darüber hinaus können wir davon ausgehen, daß die OSZE versucht - oder versuchen sollte -, neue Instrumente zur Konfliktverhütung und zur Krisenbewältigung im Bereich der ökonomischen und ökologischen Dimension zu entwickeln. Ist dies der Fall, und gibt es Aufschluß über die angemessene Rolle der OSZE bei ihrer Tätigkeit als aktive Förderin von wirtschaftlicher und ökologischer Konfliktverhütung im 21. Jahrhundert?

---

8 Charta von Paris, a.a.O. (Anm. 7), Kap. "Nichtstaatliche Organisationen", S. 15.

9 Tatsächlich widmete dieses Dokument einen beträchtlichen Anteil seines Inhalts diesem Thema; vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.6, S. 26-28.

## *Die ökonomische und ökologische Dimension der OSZE: Ansätze und Ausichten*

Betrachtet man die jüngsten Entwicklungen in der OSZE, so stellt man fest, daß die obengenannten Annahmen tatsächlich die Grundlage der laufenden Aktivitäten der OSZE auf diesem Gebiet sind. Die Teilnehmerstaaten versuchen nicht nur, von einem Stadium der "Förderung" ökonomischer und ökologischer Zusammenarbeit in ein Stadium zu gelangen, in dem es eher um deren Management geht; sie bemühen sich auch, die Fähigkeit der Organisation zu stärken, Konflikte, die auf wirtschaftliche und ökologische Faktoren zurückzuführen sind, vorherzusagen und zu verhindern. Der Ansatz der OSZE gegenüber der ökonomischen und ökologischen Dimension ist daher zumindest zweigleisig: zum einen hat die OSZE selbst die Aufgabe übernommen, wirtschaftliche und ökologische Entwicklungen in den Teilnehmerstaaten zu überwachen, um die OSZE im Falle drohender Konflikte zu alarmieren; zum anderen versucht die OSZE, ihre Rolle bei der Erleichterung der Ausarbeitung einer Wirtschafts- und Umweltpolitik und entsprechenden Initiativen unter den Teilnehmerstaaten - insbesondere in den Transformationsstaaten - zu stärken, die die internationale Sicherheit erhöhen.

Aus einer anderen Perspektive schlugen Parlamentarier aus den Teilnehmerstaaten bei der jüngsten Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung (im Juli 1998) in Kopenhagen vor, der operative Ansatz in der ökonomischen und ökologischen Dimension müsse zumindest ein dreifacher sein:

1. solle er wirtschaftlichen Faktoren im Zusammenhang mit der frühen Identifikation von Sicherheitsgefährdungen (mit dem Ziel) der Konfliktverhütung und -lösung Rechnung tragen.
2. solle er mit den verantwortlichen internationalen Organisationen auf angemessen hohen Ebenen Informationen über Sicherheitsrisiken, die von Wirtschafts- und Umweltproblemen herrühren, austauschen.
3. solle er politische Unterstützung für die Entwicklung einer jeweiligen Wirtschaftspolitik für die OSZE-Teilnehmerstaaten leisten, die auf den gemeinsamen Grundsätzen beruht, sowie die ökonomische Dimension der OSZE, die die wirtschaftlichen Aspekte umfassender Sicherheit beinhaltet, in die internationale Debatte über Wirtschafts- und Sicherheitsfragen einbringen.<sup>10</sup>

Diese Punkte bestätigen, daß unsere Parlamentarier, die - wie in demokratischen Systemen üblich - direkt die Stimme der Bürger repräsentieren, denen wir dienen, die oben beschriebenen Annahmen teilen, einschließlich unserer

---

<sup>10</sup> OSCE, Copenhagen Declaration of the Parliamentary Assembly of the Organization for Security and Co-operation in Europe, 1998, S. 22 (eigene Übersetzung).

Betonung der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen, die stärker auf Wirtschaftsfragen spezialisiert sind.

Für die Beantwortung der Schlüsselfrage dieses Aufsatzes, "Welches ist die angemessene Rolle der OSZE bei ihrer Tätigkeit als aktiver Förderer und Koordinator von Wirtschafts- und Umweltinitiativen?", ist es hilfreich, die operativen Aufgaben der ökonomischen und ökologischen Dimension der OSZE zu untersuchen. Eine knappe Antwort findet sich schon beim genauen Lesen des Mandats des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE. Gerade dieser neu geschaffene Posten weist auf die genaue Rolle hin, die die Teilnehmerstaaten für die Organisation im Bereich der ökonomischen und ökologischen Dimension für angemessen halten.

Den frühesten Anstoß zur Schaffung des Postens eines Koordinators gab es zu Beginn der neunziger Jahre. Zu jener Zeit legte die Organisation erneut Gewicht auf die Bedeutung wirtschaftlicher Fragen und stellte ihre eigene Effektivität, ihnen zu begegnen, in Frage. Auf dem vierten Treffen des Ministerrates in Rom im Dezember 1993 gaben die Minister ihrer Überzeugung Ausdruck, daß die OSZE in der ökonomischen und ökologischen Dimension eine aktivere Rolle einnehmen solle. Der Rat ersuchte daher den Ständigen Ausschuß (heute: Ständiger Rat), "die wirtschaftliche Dimension bei der Behandlung der Aufgaben, vor denen die KSZE steht, stärker zu integrieren"<sup>11</sup> sowie "praktische Möglichkeiten zur Vertiefung des Dialogs und zur Erweiterung gemeinsamer Projekte mit diesen (anderen internationalen und nichtstaatlichen Organisationen) festzustellen".<sup>12</sup>

Beim Gipfeltreffen von Budapest war das Thema Stärkung der ökonomischen und ökologischen Dimension ebenso weiterhin aktuell, wie sich erste Umrisse des Postens des Wirtschaftskordinators abzeichneten. Hier ersuchten unsere Staats- und Regierungschefs den Amtierenden Vorsitzenden förmlich, "zu erkunden, wie Fragen der wirtschaftlichen Dimension in die von der KSZE zu bewältigenden Aufgaben einbezogen werden können",<sup>13</sup> und den Generalsekretär, "eine Kontaktstelle internationaler Organisationen ins Leben zu rufen, die beim Informationsaustausch zwischen Vertretern der KSZE und diesen Organisationen über Aktivitäten im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Dimension behilflich wäre".<sup>14</sup> Letzteres Ersuchen führte schließlich zur Einstellung eines Wirtschaftsexperten für die OSZE, des ersten Beamten im Sekretariat, der ausschließlich mit Fragen der ökonomischen und ökologischen Dimension befaßt war.

---

11 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Rattreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.4, S. 17.

12 Ebenda, S. 17-18.

13 Budapest Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 439-485, hier: S. 443.

14 Ebenda, S. 479.

Zwei Jahre darauf verfügten die Staats- und Regierungschefs die Einrichtung einer leitenden Position - über dem Wirtschaftsexperten angesiedelt - im Bereich der ökonomischen und ökologischen Dimension und erfüllten damit den vielfach vorgetragenen Wunsch nach Stärkung dieser Dimension der OSZE. Auf dem Gipfeltreffen von Lissabon im Dezember 1996 betonten die Staats- und Regierungschefs erneut die Notwendigkeit zur Feinabstimmung des Schwerpunktes der OSZE auf diejenigen Sicherheitsrisiken, die aus wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Problemen entstehen, sowie die Verantwortung der Organisation, die einschlägigen internationalen Organisationen auf solche Risiken aufmerksam zu machen. Um die OSZE in die Lage zu versetzen, diesen Notwendigkeiten nachzukommen, beschlossen sie, den Posten des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE zu schaffen. Dessen Mandat, das spätestens auf dem Ministerratstreffen 1997 vorgelegt werden sollte, enthielt schließlich folgende Hauptelemente: Er soll

1. die Interaktion zwischen der OSZE und internationalen Organisationen verstärken, die sich mit wirtschaftlichen und ökologischen Fragen beschäftigen,
2. den wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Ansätzen in der Arbeit der OSZE-Missionen und anderer Einrichtungen vor Ort größeres Gewicht verleihen,
3. den Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vertiefen,
4. die Kontakte der OSZE zu nichtstaatlichen Organisationen und Vertretern der Wirtschaft intensivieren und
5. ein Arbeitsprogramm für entsprechende Aktivitäten in oder in Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Dimension entwickeln.

Im Dezember 1997 verabschiedete der Ministerrat formal das Mandat des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE, und so kam der Autor dieses Beitrags im März 1998 in Wien an, um im Einklang mit diesem Mandat seine Tätigkeit aufzunehmen. Es ist noch viel zu früh, um genau sagen zu können, wie sich seine Tätigkeiten bei der Umsetzung seines wichtigen und weitreichenden Mandats, mit dem ihn die Teilnehmerstaaten ausgestattet haben, entwickeln werden, aber es gibt bereits eine Reihe von Hinweisen:

1. Viele der internationalen Organisationen, die auf Wirtschafts- und Umweltfragen spezialisiert sind, haben die Idee einer engeren operativen Partnerschaft mit der OSZE enthusiastisch begrüßt: Sie betrachten die praktische Zusammenarbeit als Zugewinn für alle Beteiligten, wobei ihre Expertise in den Bereichen Datenerhebung und -analyse, Entwurf inter-

2. nationaler Übereinkommen und Entwurf internationaler Hilfsprogramme einen natürlichen Partner in der Erfahrung der OSZE bei der Konfliktverhütung, bei der Setzung von Standards und der Sicherheitsbildung findet.
3. Die Teilnehmerstaaten der OSZE haben einen kohärenteren Ansatz, der darüber hinaus auch enger mit Konfliktverhütung verknüpft ist, gegenüber den Aktivitäten, die sie bislang im Bereich der ökonomischen und ökologischen Dimension verfolgt haben, begrüßt: das Wirtschaftsforum, Seminare, Konferenzen, Workshops und ähnliches. Die Regierungen und Parlamentarier unserer Teilnehmerstaaten unterstützen unmißverständlich einen Ansatz bei der Arbeit am Sicherheitsmodell, der der zunehmenden Bedeutung von Wirtschafts- und Umweltfaktoren für die nationale und internationale Sicherheit Rechnung trägt.
4. Schließlich geben die Bürger der OSZE-Staaten sowohl durch ihre parlamentarischen Vertreter als auch durch freiwillige Zusammenschlüsse (NGOs) ihrer Zustimmung zu einem inklusiveren und stärker auf Konsultation beruhenden Ansatz bei der Formulierung der Politik in Angelegenheiten Ausdruck, die die Luft, die sie atmen, die Nahrung, die sie essen, die Unterkunft, in der sie wohnen, und die natürliche Umwelt, in der sie leben, betreffen. Größere Empfänglichkeit gegenüber ihren Sorgen und Prioritäten wird dazu beitragen, Demokratie aufzubauen und die Sicherheit zu erhöhen - sowohl innerhalb der als auch zwischen den Teilnehmerstaaten der OSZE.

III.

Zur Organisation



## OSZE-Institutionen und -Strukturen



## Die Beschlüsse des Sechsten Treffens des Rates der Außenminister der OSZE

Da der Ministerrat das zentrale beschlußfassende und leitende Gremium der OSZE ist, stellen seine Zusammenkünfte normalerweise wichtige Schritte im Leben und in der Entwicklung der Organisation dar. Das reguläre Treffen in Kopenhagen am 18. und 19. Dezember 1997, das sechste seiner Art, war diesbezüglich keine Ausnahme. Seine Bedeutung wurde zudem durch die Tatsache erhöht, daß der Rat im Jahre 1996 nicht zusammengetreten und das Treffen 1997 der erste Ministerrat war, seitdem die OSZE nach ihrem maßgeblichen und spektakulären Einsatz in Bosnien wieder neuen Auftrieb erhalten hatte.<sup>1</sup> Neben der üblichen Zusammenfassung des Vorsitzenden faßte der Kopenhagener Ministerrat acht formelle Beschlüsse.<sup>2</sup> Der auffallendste davon befaßt sich mit der Beschleunigung der Arbeit am Sicherheitsmodell. Die anderen betreffen die Entwicklung der menschlichen Dimension und die Annahme einiger überhasteter Maßnahmen zur Stärkung der OSZE-Strukturen.<sup>3</sup>

### *Die Beschleunigung der Arbeit am Sicherheitsmodell*

Der Kopenhagener Ministerrat stellte einen Meilenstein auf dem langen Weg zu einem Sicherheitsmodell dar - ein Unterfangen, das in Gang gesetzt worden war, um die fortwährende Zurückweisung der wichtigsten formellen Vorschläge Rußlands zur Stärkung der OSZE, die in Wirklichkeit die NATO-Osterweiterung verzögern und behindern sollten, abzumildern.<sup>4</sup> Die Arbeit am Sicherheitsmodell begann im März 1995 im Rahmen des Ersten Treffens des Hohen Rates auf der Grundlage eines Mandats, das auf dem Budapester Gipfel 1994 angenommen worden war. Der Mangel an

- 
- 1 Obwohl der Ministerrat einmal pro Jahr zusammentreten soll, wurden 1994 und 1996 keine derartigen Treffen abgehalten; der letzte Ministerrat fand am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest statt.
  - 2 Vgl. für die endgültige Textversion: MC.DOC/1/97; vgl. ebenfalls MC(6)JOUR/1 und 2 sowie im vorliegenden Band: Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, S. 465-481.
  - 3 Der Rat befaßte sich auch mit vier Berichten - zwei des Amtierenden Vorsitzenden (über die Stärkung der OSZE und über die Lage in Moldau), einem des Vorsitzenden des Ständigen Rates (über das Sicherheitsmodell) und einem der Ko-Vorsitzenden des Minsker Prozesses (über Berg-Karabach) - sowie einem Brief des Vorsitzenden des Forums für Sicherheitskooperation und einem Brief des Vorsitzenden der Gemeinsamen Beratungsgruppe der Vertragsstaaten des KSE-Vertrags (alle Texte in MC.DOC/1/97).
  - 4 Für weitere Einzelheiten vgl. Victor-Yves Ghebali, L'OSCE et la négociation d'un document-charte sur la sécurité européenne, in: Défense nationale, Juli 1998, S. 106-119.

Übereinstimmung zwischen den Teilnehmerstaaten in Schlüsselfragen schloß von Anfang an drei Optionen aus: die Einführung rechtlich bindender Verpflichtungen in der militärischen Dimension der OSZE, die Revision des Helsinki-Dekalogs (hinsichtlich der Überarbeitung oder Neudefinition des Verhältnisses zwischen Prinzip IV über die territoriale Integrität der Staaten und Prinzip VIII über die Selbstbestimmung der Völker) und die Ausarbeitung von Regeln oder Leitlinien für eine klare - wenn nicht gar hierarchische - Arbeitsteilung unter den Sicherheitsorganisationen im OSZE-Gebiet. Das einzige Ergebnis, das 1995 unter dem ungarischen Vorsitz erzielt wurde, war die Erstellung einer systematischen Liste von Risiken und Herausforderungen, die das OSZE-Gebiet betreffen.<sup>5</sup> Das ganze Unternehmen kam jedoch zum Stillstand, in erster Linie aufgrund amerikanischer Widerstände und auch infolge des schwindenden Interesses Rußlands. Das Lissabonner Gipfeltreffen (2. und 3. Dezember 1996) konnte daher nicht mehr tun, als die Absicht der Teilnehmerstaaten anzukündigen, "die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta *in Erwägung (zu) ziehen*" und mögliche Inhalte dafür zu umreißen.<sup>6</sup>

Die Bedeutung des Kopenhagener Ministerrates muß vor diesem nicht gerade vielversprechenden Hintergrund beurteilt werden. Die Teilnehmerstaaten *beschlossen*, "ein *ausführliches und substantielles* OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit auszuarbeiten".<sup>7</sup> Sie legten weiterhin fest, daß ein solcher Text (im Einklang mit der OSZE-Tradition) politisch bindend sein und auf der Ebene eines Gipfeltreffens verabschiedet werden sollte.<sup>8</sup> Bezüglich des Inhalts brachten sie in negativer Form zum Ausdruck, daß das Charta-Dokument den Konsens als Grundlage der OSZE-Beschlußfassung nicht abschaffen und keine neuen normativen Verpflichtungen formulieren, sondern vielmehr die bestehenden OSZE-Prinzipien bekräftigen würde. Positiv faßten sie eine Erhöhung der Wirksamkeit der OSZE ins Auge, die im wesentlichen auf zweierlei Weise erreicht werden soll: einerseits durch mögliche gemeinsame kooperative Maßnahmen in Fällen eindeutiger, eklatanter und fortwährender Verstöße gegen OSZE-Prinzipien und -Beschlüsse; andererseits durch die Stärkung der nichthierarchischen Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen

---

5 Vgl. REF.PC/418/95, 24. August 1995 (sowie Rev.1 und Rev.2). Die Liste wurde unter dem Schweizer Vorsitz fortgeschrieben, vgl. REF.PC/637/96, 9. Oktober 1996.

6 Lissabonner Dokument 1996, Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, Absatz 11, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 461-465, hier S. 465 (Hervorhebung durch den Autor).

7 Sechstes Treffen des Rates, Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit (Beschluß Nr. 5 des 6. OSZE-Ministerrates am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen), Absatz 3, a.a.O. (Anm. 2), S. 473-478, hier S. 474 (Hervorhebung durch den Autor).

8 Vgl. ebenda, Absätze 4 und 7, S. 474-475 und 478.

Sicherheitsorganisationen auf der Grundlage einer Plattform für kooperative Sicherheit, die Bestandteil des Charta-Dokuments sein soll.<sup>9</sup>

Der endgültige Inhalt des in Aussicht genommenen Charta-Dokuments ist gegenwärtig schwer abzusehen. Aber selbst wenn dieses nur eine begrenzte Anzahl substantieller Bestimmungen enthalten würde, wäre es das erste bedeutende Instrument gesamteuropäischer kooperativer Sicherheit - die Charta von Paris wurde durch die Ereignisse rasch überholt, und die Bedeutung der darauffolgenden auf Überprüfungskonferenzen und Gipfeltreffen verabschiedeten OSZE-Dokumente (mit Ausnahme des Verhaltenskodex) erschöpft sich im jeweiligen Kontext.

#### *Die weitere Entwicklung der menschlichen Dimension*

Der Rat faßte hier zwei Beschlüsse: Der eine betraf das zentrale Element zur Förderung der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen (Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension), der andere ein spezifisches Feld von entscheidender Bedeutung für die menschlichen Dimension, die Freiheit der Medien.

#### *Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension*

Der Ministerrat beauftragte den Ständigen Rat, in engerer Zusammenarbeit mit dem BDIMR spätestens bis zur Sommerpause 1998 eine Reihe neuer Maßnahmen zu erarbeiten, welche die Wirksamkeit der im Zweijahresrhythmus stattfindenden Treffen zu Fragen der menschlichen Dimension verbessern sollen.<sup>10</sup> Diesen Treffen war insbesondere von der amerikanischen Commission on Security and Cooperation in Europe und einer Reihe von Teilnehmerstaaten vorgeworfen worden, keine ausreichende Schwerpunktsetzung vorzunehmen bzw. nicht zu tiefergehenden Diskussionen fähig zu sein.

Der Ständige Rat erfüllte diese Aufgabe im Juli 1998. Sein Beschluß führte in Abänderung und Ergänzung des Helsinki-Dokuments von 1992 (Kapitel VI, Absatz 9) drei Neuerungen ein, die auf den Erfahrungen seit 1993 beruhen. Erstens verringerte er die Dauer der zweijährlichen Treffen von drei Wochen auf zehn Arbeitstage, von denen die ersten acht Tage für Diskussionen in *Arbeitsgruppen* bestimmt sind. Zweitens empfahl der Ständige Rat den Teilnehmerstaaten, (insbesondere zu den abschließenden Plenarsitzungen) nicht nur Experten, sondern hochrangige Vertreter zu

---

9 Vgl. ebd., Absätze 5 (b) und (e), S. 475-476. Der Anhang von Beschluß Nr. 5 des 6. OSZE-Ministerrates, ein "Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen" (ebd., S. 479-481) stellt die Grundlage für diese Plattform dar.

10 Vgl. MC(6).DEC/4.

entsenden, und zwar diejenigen Personen, die für die Ausarbeitung der jeweiligen nationalen Politik zu Fragen der menschlichen Dimension verantwortlich sind. Drittens sah er kurze eintägige "zusätzliche Treffen zur menschlichen Dimension" (in der Regel dreimal jährlich) im Rahmen des Ständigen Rates selbst vor. Das Ziel dieser Treffen besteht darin, wesentliche Anliegen, die beim vorangegangenen OSZE-Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension oder bei der vorangegangenen Überprüfungskonferenz vorgebracht wurden, zu erörtern und sicherzustellen, daß diese und die Seminare zur menschlichen Dimension weiterverfolgt werden.<sup>11</sup>

### *Freiheit der Medien*

In Übereinstimmung mit dem zuvor im Ständigen Rat verabschiedeten Mandat ernannte der Ministerrat Freimut Duve (Deutschland) zum OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit.<sup>12</sup> Der neue Beauftragte, dessen Büro sich in Wien befindet und aus dem ordentlichen Haushalt finanziert wird, hat ein Mandat, das offensichtlich (mit den notwendigen Änderungen) dem des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten nachempfunden ist. Wie letzterer soll er eine herausragende internationale Persönlichkeit sein; sein Büro bleibt unabhängig vom Wiener Sekretariat (der Beauftragte soll ausdrücklich unter der Ägide des Ständigen Rates und in Abstimmung mit dem Amtierenden Vorsitzenden arbeiten). Noch wichtiger ist, daß er *Frühwarn- und Frühmaßnahmenfunktionen* auf einem Gebiet erfüllen soll, dem im Bereich der menschlichen Dimension strategische Bedeutung zukommt: Freie, unabhängige und pluralistische Medien sind in der Tat entscheidend für jedes freie und verantwortungsbewußte Regierungssystem. Die Idee eines Beauftragten, ein Lieblingsvorschlag Deutschlands, wurde 1996 vorgebracht. Sie ließ sich nicht leicht umsetzen. Lange Verhandlungsmomente waren notwendig, um zwei wesentliche Einwände einer Reihe von Teilnehmerstaaten auszuräumen. Der erste betraf die Furcht vor unerwünschter Doppelarbeit mit bereits bestehenden zwischenstaatlichen Institutionen (namentlich den Vereinten Nationen und ihren einschlägigen Spezialagenturen sowie dem Europarat). Der zweite richtete sich auf die Beziehungen des Beauftragten zum BDIMR: Viele Delegationen wollten die Effizienz des BDIMR erhalten, insbesondere bei der Überwachung von Wahlen. Freimut Duve trat sein Amt am 1. Januar 1998 an und hat seitdem nützliche Aktivitäten auf dem Balkan, in Mitteleuropa und im Kaukasus aufgenommen.<sup>13</sup>

---

11 Vgl. PC.DEC/241, 9. Juli 1998, Anhang.

12 MC(6).DEC/1 bzw. PC.DEC/193 vom 5. November 1997 zum Beschluß des Ständigen Rates.

13 Vgl. FOM.GAL/1 bis 8 (1998).

### *"Flickwerk" zur Verbesserung von OSZE-Strukturen*

Die Frage der Strukturen ist für eine Institution wie die OSZE, die unter strukturellen Gesichtspunkten noch im Entstehen ist, nicht unwichtig. In diesem Bereich behandelte der Rat drei spezifische Themen: das OSZE-Sekretariat, finanzielle Ressourcen und Gipfeltreffen.

#### *Das OSZE-Sekretariat*

Auf der Grundlage eines Sonderberichts des Amtierenden Vorsitzenden beauftragte der Ministerrat den Ständigen Rat, eine zeitlich unbegrenzte informelle Expertengruppe einzurichten, die "mögliche Wege zur Erweiterung der operativen Fähigkeiten des Sekretariats untersuchen" soll mit dem Ziel, bis spätestens September 1998 eine Reihe entsprechender Entscheidungen zu treffen.<sup>14</sup> Dieser Beschluß spiegelte das weitverbreitete Bewußtsein der zunehmenden Belastung eines kleinen Sekretariats bei seiner Unterstützung für die vielfältigen Aufgaben des Amtierenden Vorsitzenden wider, das sich unter den Teilnehmerstaaten, insbesondere seit der Ernennung von Generalsekretär Giancarlo Aragona, herausgebildet hatte. Es besteht jedoch keinerlei Konsens darüber, dem Sekretariat eine andere als eine administrative und unterstützende Rolle zuzuweisen. Alle Delegationen sind nach wie vor davon überzeugt, daß der Amtierende Vorsitzende und die Troika Vorrang in allen OSZE-Angelegenheiten haben sollen. Auf jeden Fall würde eine Neudefinition der Rolle des Generalsekretärs unvermeidlich eine Reihe heikler Fragen aufwerfen (Ermächtigung, rechtlicher Status und Erhöhung der Finanzmittel der OSZE), die anzugehen die Teilnehmerstaaten weder willens noch gar in der Lage sind. In der OSZE ist der *Status quo* im allgemeinen der kleinste gemeinsame Nenner zwischen den Teilnehmerstaaten. Als solcher ermöglicht er ihnen, endlose Debatten und kleinlichen Streit zu vermeiden.

Unter diesen Umständen konnte das Ziel der unter der Leitung von Botschafter Lars Vissing eingeleiteten Arbeiten nur auf Rationalisierung und Rentabilität hinauslaufen; sie konnten jedoch nicht die Probleme lösen, die aus dem fehlenden politischen Willen der Regierungen, ein starkes Sekretariat zu schaffen, sowie aus dessen rein organischem Wachstum herrühren. Die grundlegende Idee ist die, alle Aufgaben des Sekretariats in zwei Kategorien einzuteilen: Die eine umfaßt Missionsüberwachung, Sicherheitsfragen und Arbeitsbeziehungen zu anderen Organisationen, die andere die Reorganisation von Verwaltungs- und Unterstützungsaufgaben - beides in der Verantwortung einer besonderen Abteilung.<sup>15</sup> Ob solche "Aus-

---

14 MC(6).Dec/3; zum Bericht des Amtierenden Vorsitzenden: MC.DEL/13/97, 17. Dezember 1997 (eigene Übersetzung).

15 Vgl. PC./DEL/246/98, 9. Juni 1998 (sowie Add. 1 vom 22. Juni 1998, Rev.1 vom 29 Juni 1998 und Rev. 2 vom 6. Juli 1998).

besserungsarbeiten" zu positiven Ergebnissen führen, ist noch nicht sicher. Es wird weitgehend davon abhängen, ob der Ständige Rat lediglich einen Rahmen festlegen wird (und es dem Generalsekretär überläßt, die Einzelheiten auszuarbeiten) oder ob er sich die Mühe macht, ins Detail zu gehen - und in diesem Fall dem Sekretariat zusätzliche Zwänge auferlegt. Jedenfalls sollte nicht erwartet werden, wie Botschafter Vissing selbst einräumte, "daß strukturelle Veränderungen an sich schon optimale Arbeitsbeziehungen schaffen".<sup>16</sup>

### *Beitragszahlungen*

Obwohl die OSZE von allen Sicherheitsinstitutionen am wenigsten kostet, leidet sie unter den üblichen Problemen der Nichteinhaltung finanzieller Verpflichtungen (Zahlungsverzug, anwachsende Rückstände) und vor allem unter dem Widerstreben der Regierungen, Aktivitäten zu finanzieren, denen sie selbst im Konsens zugestimmt haben. Daher bestand eines der Hauptziele des dänischen Vorsitzes im Jahre 1997 darin, der OSZE zu helfen, eine ihrer erklärten Politik entsprechende finanzielle Ausstattung zu erhalten, also eine, die mit den politischen Beschlüssen und dem gewachsenen Umfang und Ausmaß an Aufgaben, die der Organisation übertragen wurden, übereinstimmt. Der erste offensichtliche Schritt in diese Richtung erforderte eine Überarbeitung des Verteilerschlüssels und der Kriterien für die Finanzierung von OSZE-Aktivitäten. Hier traf der dänische Vorsitz auf unüberwindbare Hindernisse: Die meisten Teilnehmerstaaten lehnten eine Anpassung des OSZE-Verteilerschlüssels für die Beiträge ab, der im Helsinki-Dokument von 1992 festgelegt worden war.<sup>17</sup> Als Kompromiß wurde schließlich ein neuer Verteilerschlüssel, der nur auf "große OSZE-Missionen und -Projekte" (mit einem verabschiedeten Haushalt in Höhe von 185 Millionen österreichischen Schillingen oder mehr<sup>18</sup>) anwendbar ist, mit einer Laufzeit vom 1. Januar 1998 bis zum 31. Dezember 2000 angenommen. Dies gilt bis zu einer allgemeinen Überprüfung des Verteilerschlüssels und der Kriterien für die Finanzierung von OSZE-Aktivitäten, die vor dem nächsten Gipfeltreffen vorgenommen und diesem mit dem Ziel, neue Modalitäten zu schaffen, die ab 2001 angewendet werden können, vorgelegt werden soll.<sup>19</sup> Darüber hinaus wurde vereinbart, parallel dazu für derartige Missionen und Projekte ein System freiwilliger Zahlungen von Teilnehmerstaaten, OSZE-Kooperationspartnern und aus anderen möglichen Quellen beizubehalten. Der neue Schlüssel, der

---

16 PC.DEL/246/98, Absatz 1(i) (eigene Übersetzung).

17 Es sollte in Erinnerung gerufen werden, daß dieser Verteilerschlüssel, der den Verteilerschlüssel von 1973 fortschrieb, nach dem der Helsinki-Prozeß arbeitete, nicht die Kriterien der Vereinten Nationen anlegt: Einige Staaten zahlen offensichtlich zuwenig (USA: neun Prozent) und einige andere zuviel (Italien genausoviel wie die USA, Spanien mehr als die Schweiz usw.).

18 100 ATS sind umgerechnet 14,21 DM bzw. 7,90 US-Dollar (Stand: 20. August 1998).

19 Vgl. MC(6).DEC/8.

auf die Kroatien-Mission angewendet wurde, könnte ebenfalls für eine mögliche (aber heute noch unwahrscheinliche) Operation in Berg-Karabach gelten. Auch wenn dieser begrenzte Konsens über Haushaltsfragen sicherlich positiv und begrüßenswert ist, zeigt er doch einmal mehr die Präferenz der Regierungen für "Flickwerk" anstelle substantieller und dauerhafter Lösungen.

#### *Die Frage der Gipfeltreffen*

Der Ministerrat beschloß, daß "beim nächsten Gipfeltreffen über die Häufigkeit künftiger OSZE-Gipfeltreffen"<sup>20</sup> entschieden werden soll. Dieser Beschluß, der eine Rückkehr zu alten Praktiken des Helsinki-Prozesses andeutet, ist sicherlich klug. Als feierliche Anlässe und kostspielige Treffen sollten Gipfeltreffen bedeutsame Beschlüsse erzielen. Der 1990 in der Charta von Paris festgelegte Zweijahresrhythmus war sicherlich zu häufig. Er birgt die Gefahr in sich, die Gipfeltreffen zu banalisieren und somit die politische Glaubwürdigkeit der OSZE zu beschädigen. Im Jahre 1994 hatten die Teilnehmerstaaten auf der Überprüfungskonferenz in Budapest den Lissabonner Gipfel von 1996 beauftragt, einen Beschluß über die Häufigkeit künftiger Treffen zu fassen. Obwohl der gesunde Menschenverstand sagt, daß ein Gipfeltreffen kein Selbstzweck ist, sondern einen tatsächlichen Bedarf widerspiegeln sollte, sich zu treffen und wirklich wichtige Beschlüsse statt solcher in Routineangelegenheiten zu fassen, wurde in Lissabon kein Konsens in dieser Frage erzielt. Auch heute ist das Problem noch immer kontrovers: Einige Staaten, wie z.B. Rußland, bevorzugen den bisherigen Rhythmus, andere (das Vereinigte Königreich) könnten ganz ohne Gipfeltreffen auskommen, und eine Reihe von Regierungen scheint einen längeren Zeitraum (drei oder vier Jahre) vorzuziehen.

Es ist schon vielsagend, daß sich die Delegationen 1997 in Kopenhagen weder auf einen *Termin* noch auf einen *Austragungsort* für das nächste OSZE-Gipfeltreffen einigen konnten. Bezüglich des Termins konnten sie sich lediglich - wie von den USA gewünscht - darauf einigen, ihn an den Fortschritt der Arbeiten am Sicherheitsmodell zu binden, insbesondere die Ausarbeitung des Charta-Dokuments über europäische Sicherheit. Als Kompromiß einigte man sich darauf, daß "der fragliche Termin bis Ende März 1998 auf einer Sitzung des erweiterten Ständigen Rates im Anschluß an die Bewertung der Fortschritte bei der Ausarbeitung eines Charta-Dokuments über europäische Sicherheit festgelegt werden soll".<sup>21</sup> Seitdem hat es keinen klareren Beschluß gegeben als denjenigen, daß das nächste Gipfeltreffen "im Sommer/Herbst 1999" stattfinden soll; der nächste

---

20 MC(6).DEC/6 (eigene Übersetzung).  
21 Ebenda (eigene Übersetzung).

Ministerrat, der im Dezember 1998 in Oslo zusammentreten wird, soll über das genaue Datum entscheiden.<sup>22</sup>

In der zweiten Frage rief der Ministerrat kurz "die fortbestehende Einladung der Türkei, Gastgeber des nächsten Gipfels zu sein", in Erinnerung.<sup>23</sup> Dies war ein versteckter, gleichwohl deutlicher Hinweis auf die Schwierigkeiten, die einige Delegationen mit Ankaras Einladung haben. Mitte März 1998 kam der Ständige Rat darin überein, daß die Regierungen die "endgültige Entscheidung" sowohl über den Austragungsort des nächsten Gipfeltreffens als auch über einen genaueren Termin bis Mitte Mai 1998 treffen werden.<sup>24</sup> Hauptsächlich aufgrund des Widerstandes von Seiten Armeniens blieb diese Frage jedoch bislang ungelöst. Rußland scheint zur Zeit die Verschiebung des Gipfeltreffens auf das Jahr 2000 zu favorisieren, damit das Charta-Dokument feierlich in Moskau angenommen werden kann. Jedenfalls kommt der gegenwärtige Stillstand all denjenigen Staaten gelegen, die einem Charta-Dokument nur widerstrebend oder wenig begeistert gegenüberstehen.

### *Schlußfolgerung*

Über die obengenannten Beschlüsse hinaus war sich der Kopenhagener Ministerrat auch über die Notwendigkeit einig, dem Prozeß der "regionalen Stabilisierung", wie er in Artikel V von Annex I-B des Dayton-Abkommens vorgesehen ist, neue Impulse zu geben. Dementsprechend empfahl er dem Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden, Botschafter Henry Jacolin, Konsultationen über ein präzises Mandat aufzunehmen und einen Verhandlungsprozeß einzuleiten mit dem Ziel, "bis zum Sommer 1998" zu Ergebnissen zu gelangen. Er legte darüber hinaus fest, daß Bosnien-Herzegowina durch eine einzige Delegation vertreten sein muß und daß Schritte in Richtung einer regionalen Stabilisierung auf dem Balkan weder Verpflichtungen aus früheren regionalen Abkommen noch den KSE-Vertrag verändern dürfen.<sup>25</sup> Botschafter Jacolin hat sein Amt erst Ende Februar angetreten, und der Prozeß steht noch ganz am Anfang.<sup>26</sup>

Obwohl er kein historisch bedeutendes Treffen war, legte der Kopenhagener Ministerrat alles in allem Zeugnis davon ab, daß die OSZE weiter vital ist und sich langsam erweitert.

---

22 Vgl. PC.DEC.222 vom 31. März 1998.

23 MC(6).DEC/8.

24 PC.DEC.222 vom 31. März 1998 (Anhang: Erklärung des Vorsitzenden).

25 MC(6).DEC.2.

26 Zu einem kurzen Bericht über die Fortschritte vgl. PC.DEL/225/98 und CIO.GAL/23/98 vom 28. Mai 1998.

## Das neue Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE hat sich zu einem äußerst vielseitigen Instrument der Organisation entwickelt. Seit seiner Einrichtung im Jahre 1990 hat das BDIMR eine Fülle von Aufgaben übernommen, die das Büro ein beträchtliches Stück von den Vorstellungen seiner Begründer entfernt haben. Als im Frühjahr 1989 in Paris die erste Konferenz über die Menschliche Dimension stattfand, war dies ein Zeichen für die Veränderung der geopolitischen Lage in Europa und unterstrich die universelle Anwendbarkeit der Normen und Werte der menschlichen Dimension der OSZE (damals noch: KSZE). Eine zweite Konferenz folgte im Juni 1990 in Kopenhagen, die dritte fand im Herbst 1991 in Moskau statt. Diese Konferenzen können als Kodifizierung der menschlichen Dimension der OSZE in der nach dem Ende des Kalten Krieges erreichten Form betrachtet werden. Seitdem liegt der Schwerpunkt darauf, in die Praxis umzusetzen, was dort erreicht wurde.

### *Die menschliche Dimension: Von der Kodifizierung zur direkten Aktion*

Ungeachtet der zahlreichen Krisen, vor denen die internationale Gemeinschaft seit Beginn dieses Jahrzehnts steht, hat sich die OSZE-Gemeinschaft stets an ihre Verpflichtung gehalten, die Bestimmungen der menschlichen Dimension zu fördern und weiterzuentwickeln; denn sie hat begriffen, daß diese menschliche Dimension Eckpfeiler für dauerhaften Frieden und Sicherheit in Europa bleibt. Im Verlauf der letzten Jahre wurde jedoch immer deutlicher, daß Normsetzung allein nicht länger ausreicht, wenn die OSZE ihre menschliche Dimension ausbauen will. Die Zeit ist reif für unmittelbares Handeln, um all die früher kodifizierten Normen praktisch umzusetzen und um die notwendigen Bedingungen für die weitere Entwicklung dieser Normen zu schaffen. Die OSZE hat sich von einem Versammlungsort aller an Europas Sicherheit beteiligten Länder und einem Forum zur Normsetzung für die Beziehungen zwischen Staaten sowie zwischen Obrigkeit und Bürgern innerhalb von Staaten zu einer operativen Einheit entwickelt, die nicht nur mit der weiteren Erarbeitung von Normen, sondern in erster Linie mit der Umsetzung dessen beauftragt ist, worauf sich alle Teilnehmerstaaten geeinigt haben. Das ist sicher nicht immer ein reibungsloser oder erfolgreicher Prozeß. Viele Erfahrungen wurden durch

Versuch und Irrtum gewonnen, vorübergehende Rückschläge haben jedoch nicht zu einer Stagnation des Prozesses geführt. Dies war nicht nur deshalb so, weil der grundlegende Wille zu Fortschritten weiterbestand, sondern auch, weil Europa von einer Krise in die andere geriet und dabei die OSZE nicht selten als Instrument zur Krisenbewältigung und Konfliktlösung betrachtete. In diesem Zusammenhang könnte man die OSZE der letzten Jahre als eine Organisation beschreiben, die vor allem von Krisen vorangetrieben wurde.

#### *Die Rolle des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte*

Es versteht sich von selbst, daß diese Lage die Rolle und Funktionsweise des BDIMR beeinflusst hat. Als die primäre OSZE-Institution im Bereich der menschlichen Dimension stand das BDIMR immer dann im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der Teilnehmerstaaten, wenn konkretes Handeln gefragt war. In zahlreichen Fällen wurde das BDIMR gebeten, in kürzester Zeit auf Probleme im Bereich der Menschenrechte und Demokratie zu reagieren. Diese Hilferufe blieben niemals unbeantwortet, auch wenn die Antworten manchmal sogar zu Lasten des BDIMR gingen. Um ein Bild zu gebrauchen: Wenn ein Haus brennt, schickt man die Feuerwehr zum Löschen und beginnt nicht zuerst eine Diskussion darüber, wie man den Ausbruch von Bränden am besten verhindert. Wenn aber ein Brand nach dem anderen ausbricht, jagt die Feuerwehr jedem einzelnen hinterher und ist gar nicht in der Lage, über Brandverhütung nachzudenken, ja nicht einmal mehr über bessere Methoden der Brandbekämpfung. In jüngster Zeit erging es der OSZE im allgemeinen und dem BDIMR im besonderen sehr häufig so. Der Ständige Rat nutzte das BDIMR, sein bedeutendstes Instrument im Bereich der menschlichen Dimension, eifrig, um eine Krise nach der anderen zu bewältigen, und schuf so einen neuen *Modus operandi*, den man sich bei der Einrichtung des BDIMR niemals so vorgestellt hatte.

Der Pariser Gipfel von 1990 schuf das BDIMR als eine von drei administrativen Strukturen der OSZE. Das Büro für Freie Wahlen war ursprünglich damit beauftragt, innerhalb der KSZE-Teilnehmerstaaten Kontakte zu erleichtern und Informationen zum Thema Wahlen auszutauschen. Später wurde das Büro in BDIMR umbenannt und erhielt zusätzlich die Verantwortung für eine Reihe von Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension. Es sollte als institutioneller Rahmen für einen Informationsaustausch über die zur Verfügung stehende technische Hilfe und Expertise sowie über nationale und internationale Programme dienen. Darüber hinaus wurde es beauftragt, für alle Teilnehmerstaaten Seminare und Implementierungstreffen im Bereich der menschlichen Dimension zu allen Themen zu organisieren, die mit dem Aufbau und der Belebung demokratischer Institutionen zu tun haben. Weiterhin sollte es als

Clearingstelle für Informationen in Fällen öffentlichen Notstands fungieren und Beziehungen zu anderen Institutionen unterhalten, die im Bereich des Demokratieaufbaus und der Menschenrechte tätig sind, insbesondere zum Europarat. Zu diesen Prioritäten kamen später besondere Aufmerksamkeit für die kürzlich aufgenommenen Teilnehmerstaaten im Rahmen des Programms zur koordinierten Unterstützung, für die Roma und Sinti und für die Probleme von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus hinzu.

Die Grundlage für all diese Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension sind die Mechanismen, die von den oben erwähnten Konferenzen über die Menschliche Dimension ausgearbeitet wurden. Die OSZE hat sich jedoch nicht lange mit diesen formalen Regelungen aufgehalten, sondern einen pragmatischeren Weg eingeschlagen, um die Probleme anzugehen, die sich der Organisation stellen.

#### *Die Prioritäten des BDIMR*

Die oben beschriebene Situation weist deutlich in eine Richtung: Das BDIMR muß sich auf seine operativen Aktivitäten konzentrieren. Im April 1997 wurde vorgeschlagen, das BDIMR umzustrukturieren, wobei man eine klare Prioritätenliste seiner Tätigkeiten im Hinterkopf hatte.

Drei wesentliche Bereiche wurden der Aufmerksamkeit des BDIMR anempfohlen: Förderung freier und fairer Wahlen, Demokratieaufbau durch die Förderung von Zivilgesellschaft und demokratischen Institutionen und die praktische Beteiligung an der Überwachung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension. Daraus ergeben sich natürlich organisatorische und operative Folgen. Eine neue Organisationsstruktur für das BDIMR, die im folgenden erörtert wird, wurde vom Ständigen Rat gebilligt und ist seitdem größtenteils umgesetzt worden.

#### *Wahlen - Beobachtung und technische Hilfe*

Die Bedeutung freier und fairer Wahlen kann gar nicht genug betont werden. Die Ereignisse der vergangenen Jahre haben gezeigt, daß die Legitimität von Regierungen in Frage gestellt ist, wenn Wahlen manipuliert werden, was der Ausgangspunkt ernster politischer Unruhen sein kann. Zweifel an den Wahlen können der erste Schritt in einer Eskalationskette sein, die schlimmstenfalls zu einem bewaffneten Konflikt führen kann. Dies wurde durch die Ereignisse in Albanien nach den Wahlen im Jahre 1996 deutlich, die nach den damaligen Angaben des BDIMR nicht als frei und fair eingestuft werden konnten.

Es ist verständlich, daß sich die öffentliche Aufmerksamkeit insbesondere auf den Wahltag selbst und auf die Rolle der internationalen Beobachter zu diesem Zeitpunkt konzentriert: an den Wahlurnen, wo die Leute ihre Stimmen abgeben. Die internationale Beobachtung ist sicherlich ein wesentlicher Bestandteil der Abwicklung freier und fairer Wahlen, man sollte jedoch nicht aus dem Blick verlieren, daß die Durchführung von Wahlen nur möglich ist, wenn eine entsprechende Vorbereitung stattgefunden hat.

Die Unterstützung eines Landes bei der Abwicklung freier und fairer Wahlen geht darüber hinaus weiter, als nur zu beobachten, wie die Wähler am Wahltag zur Urne schreiten. Die Entwicklung der BDIMR-Aktivitäten in diesem Bereich geht seit Anfang der neunziger Jahre dahin, intensiver mit den Behörden zusammenzuarbeiten und auch für die Vorbereitung der Wahl und die Umsetzung der Ergebnisse Unterstützung anzubieten. Darüber hinaus kann es nach Wahlen äußerst wichtig sein, technische Hilfsprogramme zu entwickeln, die den konstitutionellen und administrativen Rahmen für künftige Wahlen schaffen oder festigen sollen. Das schließt Fragen wie den Aufbau eines umfassenden Wählerverzeichnisses oder die Entwicklung einer konsistenten Wahlgesetzgebung ein. Aus diesen Gründen besteht die neue Politik des BDIMR darin, vermehrt technische Wahlhilfeprojekte durchzuführen. Gegenwärtig fallen darunter: Hilfe bei der Schaffung eines Einwohner- und Wählerverzeichnisses in Albanien, Beratung bei Fragen im Zusammenhang mit Wahlsystemen, Mediengesetzen und Wählerregistrierung in der Republik Montenegro, Bundesrepublik Jugoslawien, sowie die Prüfung des Entwurfs eines Wahlgesetzes in Armenien.

Zusätzlich startete die BDIMR-Abteilung Wahlen ein großes Hilfsprogramm für Zentralasien, weit im Vorfeld der dort angesetzten Wahlen (1999-2001). Während eines Treffens im Februar 1998 in Warschau über eine Wahlhilfestrategie in Zentralasien wurde vorgeschlagen, daß das BDIMR als regionale Anlaufstelle dienen und Informationen über die Wahlhilfsprogramme anderer internationaler Organisationen sammeln und weitergeben soll. Diesem Treffen folgte ein Workshop für leitende Beamte aus zentralasiatischen Staaten, die für die Abwicklung von Wahlen verantwortlich sind, im März in Stockholm, der gemeinsam vom BDIMR der OSZE und dem Internationalen Institut für Demokratie und Wahlhilfe organisiert wurde. Unter den Teilnehmern waren die Leiter der zentralen Wahlbehörden von Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan, Länder, die zwischen 1999 und 2001 ihre zweiten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen durchführen werden. Zu den Diskussionsgegenständen gehörten die Rolle und Struktur einer Wahlbehörde, Wahlsysteme, die effiziente und kostensparende Abwicklung von Wahlen, die Registrierung von Wählern, Kandidaten und Parteien, Wahlen und die internationale Gemeinschaft und die Rolle der Medien.

In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß Wahlbeobachtung nicht als Stigmatisierung des betroffenen Staates begriffen werden sollte, als ob dessen Demokratie zu wünschen übrig ließe. Wahlhilfe ist in erster Linie ein Zeichen der Solidarität und Zusammenarbeit der OSZE-Gemeinschaft mit den entsprechenden Ländern, die natürlich Teil dieser Gemeinschaft sind.

Das BDIMR setzt selbstverständlich seine Aktivitäten zur Wahlbeobachtung fort. Der langfristige Ansatz des BDIMR und seine standardisierte Methodik haben unter den Teilnehmerstaaten breite Akzeptanz gewonnen. Auch bei der Zusammenarbeit und Koordination zwischen Vertretern verschiedener internationaler Organisationen, die mit Wahlbeobachtung befaßt sind, wurden Fortschritte erzielt. Da die unterschiedlichen internationalen Organisationen ohne eine gute Koordination Gefahr laufen, einander in ihren Berichten über das Ergebnis von Wahlen zu widersprechen, ist dies eine Frage von beträchtlichem Gewicht. Denn dies würde der Möglichkeit, sie gegeneinander auszuspielen, Tür und Tor öffnen. Die Organisationen geben jetzt immer öfter gemeinsame Schlußberichte zu Wahlen heraus; gute Beispiele für eine solche Zusammenarbeit sind die jüngsten Wahlen in der Ukraine und der Republik Moldau.

### *Demokratieaufbau*

Die Arbeit des BDIMR im Bereich des Demokratieaufbaus ist jetzt schwerpunktorientierter und zielt auf praktische Ergebnisse. Beide Vorzüge schlagen sich in den jüngsten Initiativen nieder.

Im Oktober 1997 unterzeichneten das BDIMR und die Regierung Usbekistans ein Memorandum of Understanding, in dem sie sich auf ein Paket verschiedener Programme im Bereich Demokratisierung und Menschenrechte sowie bei der Wahlvorbereitung einigten. Die in Zusammenhang damit vorgesehenen Projekte reichen von der Unterstützung für das Nationale Zentrum für Menschenrechte der Republik Usbekistan bis zur Zusammenarbeit mit dem Ombudsmann des Landes. Ebenfalls vorgesehen sind Ausbildungsprogramme zu Menschenrechtsfragen für Mitarbeiter des Verfassungsgerichts sowie von Polizei- und Zollbehörden. Darüber hinaus wird eine Reihe von Treffen stattfinden, um die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Medien und NGOs zu unterstützen.

Das Leitprinzip dieser Projekte besteht darin, die Aufgabe des BDIMR, den Transformationsländern zu helfen, in ganz konkreter Weise umzusetzen. Der Abschluß des Memorandum of Understanding zeigte deutlich, daß nicht nur das BDIMR, sondern auch die Regierung Usbekistans lebhaftes Interesse daran hat, konkrete Schritte zur Umsetzung aller im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen einzuleiten. Damit wird das BDIMR verstärkt an der Basis tätig und kann einen direkten Beitrag zum Aufbau der

Zivilgesellschaft leisten. Dies ist insbesondere für jene Länder von Bedeutung, die bislang wenig Erfahrung mit Elementen der Zivilgesellschaft haben und - als Teil ihres geschichtlichen Erbes - latent dazu tendieren, "nichtstaatlich" mit "gegen den Staat" gleichzusetzen.

Vereinbarungen wie die mit Usbekistan sind ein deutliches Beispiel für den schwerpunktorientierten Ansatz, der der Arbeit des BDIMR nunmehr zugrunde liegt. Das wachsende Interesse anderer Länder der zentralasiatischen Region, ähnliche Abkommen mit dem BDIMR abzuschließen, ist vielversprechend. Würden solche Abkommen mit anderen Ländern der Region unterzeichnet, könnte das BDIMR sowohl Projekte umsetzen, welche die Bedürfnisse einzelner Staaten befriedigen, als auch regionale Projekte durchführen, die die Entwicklung der gesamten Region beeinflussen könnten. Dankenswerterweise haben verschiedene OSZE-Teilnehmerstaaten dem BDIMR großzügig finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt, welche die Umsetzung eines breiten Spektrums von Projekten erlauben, die sonst nicht durchgeführt werden könnten.

Das BDIMR engagiert sich zunehmend in Armenien, Aserbaidschan und Georgien und berücksichtigt dabei die sehr spezifischen Probleme beim Demokratieaufbau, vor denen diese Länder stehen. Vom 14. bis 28. März 1998 besuchte eine Delegation unter Leitung des Direktors des BDIMR Aserbaidschan, Georgien und Armenien. Sie bestand aus Vertretern der EU-Kommission, des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, des Europarats und des BDIMR der OSZE. Ziel der Mission war, den Bedarf an Unterstützung der drei Länder im Bereich der menschlichen Dimension zu ermitteln und eine Bestandsaufnahme bereits angelaufener internationaler Hilfsprogramme vorzunehmen, um Doppelarbeit zu vermeiden und die Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen zu verbessern. Die gemeinsame Delegation traf in allen drei Ländern mit führenden Vertretern der Exekutive, der Legislative und der Judikative zusammen und führte Gespräche mit nichtstaatlichen Organisationen. Diese allererste gemeinsame Erhebungsmission internationaler Organisationen, die im Kaukasus tätig sind, wurde von allen Mitgliedern der Delegation als Erfolg bezeichnet. Eine gemeinsame Mission gibt den verschiedenen Organisationen die Möglichkeit, sowohl den Umfang der erforderlichen Arbeit vor Ort zu erörtern als auch auf Grundlage der eigenen Ressourcen sofort eine Arbeitsteilung vorzunehmen und dadurch das Risiko von Doppelarbeit zu minimieren. Eine gemeinsame Mission vermittelt den Ländern, die Unterstützung brauchen, auch die Botschaft, daß die internationale Gemeinschaft im Bereich der Menschenrechte und der Demokratisierung über sich gegenseitig verstärkende Standards und gemeinsame Ziele verfügt; gleichzeitig stellt dies eine wirksame Abschreckung gegen eine wahllose Inanspruchnahme von Hilfsprogrammen dar.

Da die internationale Gemeinschaft sich und ihre Kapazitäten gemeinsam darstellt, erhöht eine gemeinsame Erhebung in den betroffenen Ländern andererseits die Erwartungen hinsichtlich konkreter und unmittelbarer Folgeschritte.

Zusammenfassend ist es wichtig festzuhalten, daß das BDIMR heute maßgeschneiderte Hilfspakete für Länder und Regionen entwickelt. Solche Pakete von Demokratisierungsprojekten, die alle oder viele der oben beschriebenen Elemente enthalten, wurden mit Usbekistan und Albanien vereinbart. Mit den übrigen Ländern der zentralasiatischen Region werden Programmvorschläge diskutiert. In den Kaukasus-Ländern werden ebenfalls Programme entwickelt. Das BDIMR ist außerdem darauf vorbereitet, OSZE-Missionen und anderen OSZE-Gruppen vor Ort zu helfen.

#### *Überprüfung der Umsetzung von Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension*

Ein Eckpfeiler der Umsetzung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension ist das alle zwei Jahre stattfindende Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension. Das Treffen, das vom BDIMR in Warschau organisiert wird, zieht eine Bilanz des Status quo der menschlichen Dimension in den Teilnehmerstaaten. Das Implementierungstreffen ist für NGO-Vertreter offen und prüft eingehend eine Reihe von Fragen im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Nach dem letzten Implementierungstreffen im November 1997 schlug das BDIMR vor, den Ablauf der Treffen zur Implementierungsüberprüfung zu verändern, um sie ergebnisorientierter zu gestalten. Nach einem Beschluß des Ministerrats von Kopenhagen im Dezember 1997 hat im Ständigen Rat eine informelle Diskussion über die Neustrukturierung der Treffen begonnen. Eine Entscheidung ist im Juli gefallen. Die neuen Modalitäten, die erhöhte Aktivitäten in Wien einschließen sollten, werden zum ersten Mal während des kommenden Überprüfungstreffens im Herbst 1998 angewandt werden.

#### *Zusammenarbeit mit anderen OSZE-Institutionen und den Missionen*

Das BDIMR könnte die oben erwähnten Funktionen nicht losgelöst von den anderen OSZE-Organen erfüllen. Im Gegenteil, enge Zusammenarbeit und gemeinsame Bemühungen mit allen Abteilungen des OSZE-Sekretariats, dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten, dem neu geschaffenen OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit und den Missionen vor Ort sind von

wesentlicher Bedeutung. Projekte vor Ort sind oft nur dann möglich, wenn das BDIMR mit der dort tätigen Mission eng zusammenarbeitet.

Der Amtierende Vorsitzende, der Generalsekretär, das BDIMR und das OSZE-Sekretariat führen gemeinsame Bedarfserhebungsmissionen durch, gelegentlich auch unter Teilnahme eines Vertreters des Büros des HKNM. Das BDIMR mißt auch der Verbesserung der Ausbildung von OSZE-Missionsmitgliedern große Bedeutung bei. Dazu werden gegenwärtig im Sekretariat in Wien neue Ideen entwickelt.

#### *Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen*

Es versteht sich von selbst, daß das BDIMR nicht isoliert arbeitet. Es kooperiert eng mit anderen internationalen Organisationen, die im Bereich der menschlichen Dimension tätig sind. Wahlbeobachtungen werden in der Regel gemeinsam oder parallel von einer Reihe internationaler Akteure organisiert und durchgeführt. Hier verfügt das BDIMR bereits über umfangreiche Erfahrung bei der Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, dem Europarat, der Nordatlantischen Versammlung und einer Reihe anderer Organisationen. Diese Kooperation wird künftig fortgesetzt und, wo nötig, intensiviert, um ein Maximum an Effizienz bei der Wahlbeobachtung sicherzustellen. Es ist besonders wichtig, daß die internationale Gemeinschaft im Wahlbereich mit einer Stimme spricht und dieselbe Botschaft sendet.

Um Doppelarbeit und das Risiko ungerechtfertigter Inanspruchnahme von Hilfeleistungen zu vermeiden, besteht bereits heute ein intensiver Informationsaustausch mit Organisationen, die im Bereich Demokratisierung, Menschenrechte und Institutionenbildung tätig sind. Mit dem Europarat wurde eine strukturierte Form der Zusammenarbeit eingerichtet, so daß beide Organisationen sich nun in ihrer Arbeit ergänzen und gegenseitig stärken.

Bei der Entwicklung von Projekten wird die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen vertieft, um Synergieeffekte zu erreichen und (knappe) Ressourcen zu bündeln. In diesem Zusammenhang werden die Arbeitskontakte mit der Europäischen Kommission, dem Europarat, den Vereinten Nationen und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz intensiviert. Gemeinsame Projekte in Albanien, Zentralasien, Armenien, Georgien und Aserbaidschan sind bereits in Planung.

### *Organisatorische Konsequenzen der Veränderungen im BDIMR*

Wie weiter oben ausgeführt, hat das BDIMR die notwendigen Schritte eingeleitet, um seine eigene Struktur den derzeitigen Erfordernissen bei der Wahlbeobachtung anzupassen. Es wurde eine neue und größere Abteilung Wahlen geschaffen, die von einer erfahrenen Führungskraft geleitet wird. Diese Abteilung besteht aus zwei Einheiten, eine für Wahlbeobachtung, die andere für Ausbildung und Unterstützung. Die Abteilung hat vieles mit einer Feuerwehr gemein: ständig bereit, auch kurzfristig Wahlbeobachtung zu organisieren oder Unterstützung zu leisten, wenn es notwendig ist. Die Blitzwahlen in Armenien zeigen, daß Wahlen nicht immer lange im voraus geplant werden können; daher sollte das BDIMR über Strukturen verfügen, mit denen es derartigen Herausforderungen begegnen kann. Gleichzeitig sollte das BDIMR aus der Erfahrung gewonnene Ausbildungs- und Unterstützungsprogramme in der Schublade haben, die im Bedarfsfall aktiviert werden können.

Obwohl eine Reihe von Problemen noch gelöst werden muß, muß man fairerweise sagen, daß das BDIMR heute in der Lage ist, sehr kurzfristig die Erfordernisse einer Wahlbeobachtungsaktion zu meistern. Für Beobachtungsmissionen muß das BDIMR zumeist auf Personal zurückgreifen, das von dritter Seite gestellt wird, für Kontinuität und Professionalität aber kann es selbst sorgen. Um die Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension zu rationalisieren, wurde eine eigene Abteilung eingerichtet, wodurch ein integrierteres und kohärenteres Projektmanagement ermöglicht wird.

### *Schlußbemerkungen*

In den kommenden Jahren wird die größte Herausforderung für das BDIMR darin bestehen, seine Aufgaben bei der Wahlunterstützung und der Förderung der menschlichen Dimension in die Praxis umzusetzen. Der dadurch gerechtfertigte, stärker projektorientierte, Ansatz erfordert sowohl vom BDIMR und seinen Mitarbeitern als auch von der OSZE-Gemeinschaft insgesamt eine neue Einstellung. Ziel ist, das BDIMR in ein flexibles Werkzeug der menschlichen Dimension zu verwandeln, das der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten jederzeit zur Verfügung steht und die Konsolidierung und Stärkung aller Aspekte der menschlichen Dimension der OSZE unterstützt. Wenn das BDIMR dabei Erfolg haben soll, braucht es die volle und dauerhafte Unterstützung der OSZE-Gemeinschaft, nicht nur in Gestalt der Regierungen der Teilnehmerstaaten, sondern sicherlich auch von nichtstaatlichen Organisationen, Medien und der breiten Öffentlichkeit.

Unter diesen Voraussetzungen kann eine Reihe von Prioritäten für die Arbeit des BDIMR in näherer Zukunft benannt werden. Im Bereich der

Förderung freier und fairer Wahlen wird das BDIMR seine Rolle bei der Beobachtung vor, während und nach Wahlen ausbauen und sich darum bemühen, die Koordination der verschiedenen Organisationen, die mit der Beobachtung von Wahlen befaßt sind, zu verbessern. Zu den dann notwendigen Instrumenten gehören die kohärente Umsetzung der Beobachtungsmethodik des BDIMR, der Ausbau der technischen Hilfe, die Weiterverfolgung der Empfehlungen und die Ausbildung von Beamten.

Im Bereich der menschlichen Dimension und des Demokratiefbaus wird das BDIMR zielorientierten Projekten erhöhte Aufmerksamkeit schenken. Diese werden in enger Konsultation mit Teilnehmerstaaten und anderen in diesem Bereich tätigen internationalen Organisationen ausgearbeitet. Auch die Zusammenarbeit mit anderen OSZE-Institutionen und den OSZE-Missionen wird ausgebaut, und zwar sowohl bei der Identifizierung als auch bei der Umsetzung möglicher Projekte. Wann immer es möglich ist, wird das BDIMR formellere Abkommen mit der Regierung des betreffenden Landes abschließen, zum Beispiel ein Memorandum of Understanding, um die Umsetzung von Paketen sich gegenseitig verstärkender Projekte zu ermöglichen.

Die Umsetzung der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension wird weiterhin die ganze Aufmerksamkeit des BDIMR erfahren. Das Büro wird seine Kapazitäten als Zentrum für Information und Expertise verstärken, das der gesamten OSZE-Gemeinschaft zur Verfügung steht.

## Finanzierung und Finanzierbarkeit der OSZE

Im Dezember 1994 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Verlaufe ihres Treffens in Budapest, die KSZE ab 1. Januar 1995 in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umzubenennen. Dieses Zeichen für eine neue Phase trug sowohl dem Zuwachs an Aktivitäten während der vergangenen Jahre Rechnung als auch dem Wunsch der Teilnehmerstaaten nach einer zentralen Rolle der OSZE bei der Schaffung einer sicheren und stabilen OSZE-Gemeinschaft. Es war auch der Ausdruck eines grundlegenden Wandels in der KSZE und der umfassenden Stärkung ihrer Rolle im Hinblick auf die Gestaltung ihres gemeinsamen Sicherheitsraums.

Parallel zu dieser Art Neupositionierung der Organisation vollzog sich im Laufe der Zeit - *inter alia* - die Entwicklung ihrer Administration, und hier insbesondere der Finanzen. Verstärkte Aktivitäten bedeuteten und bedeuten ein Mehr an erforderlichen und verfügbaren Mitteln und eine zunehmende Komplexität der effizienten und wirtschaftlichen Verwaltung dieser Gelder. Dieser Beitrag wird daher vor allem das Verhältnis zwischen dem zunehmenden politischen Engagement der OSZE und den damit verbundenen finanziellen Konsequenzen für die Organisation als ganze sowie für die einzelnen Teilnehmerstaaten behandeln: Welche Einrichtungen und Aktivitäten gilt es zu finanzieren, wie hoch ist der finanzielle Bedarf, und wie groß ist die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, ihren Teil dazu beizutragen? Einer Darstellung der Entwicklung während der letzten Jahre folgt ein Ausblick in die Zukunft, verbunden mit Vorschlägen und Denkanstößen in Richtung Stärkung der Finanzkraft der OSZE.

### *1994 - das Jahr der organisatorischen Änderungen*

Dieses Jahr war gekennzeichnet von bedeutenden organisatorischen Änderungen: Mit Wirkung vom 1. Januar wurde ein neues Sekretariat geschaffen,

---

<sup>1</sup> Der Autor ist Leiter des Haushaltswesens in der Abteilung für Verwaltung und Haushalt im Sekretariat in Wien. Er hat diesen Artikel aus seiner persönlichen Sicht geschrieben, d.h., die darin geäußerten Meinungen sind seine persönlichen und stimmen nicht unbedingt mit denen der OSZE überein. Er möchte an dieser Stelle dem Kassensführer der OSZE, Herrn Stuart Baldwin, für seine Gedanken und Anregungen betreffend die Finanzierungsmechanismen seinen Dank aussprechen.

gebildet aus dem Büro des Generalsekretärs, dem Konfliktverhütungszentrum, dem Exekutivsekretariat und dem bisher eigenständigen KSZE-Sekretariat in Prag. Bereits vorhanden bzw. im Einsatz waren zu diesem Zeitpunkt das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit Sitz in Warschau, der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten mit Sitz in Den Haag, die Minsker Konferenz/Minsker Gruppe, die sich mit dem Konflikt um Berg-Karabach befaßt, die KSZE-Missionen sowie die Missionen zur Unterstützung von Sanktionen mit dem Koordinator für Sanktionen.

Zusätzlich zu den strukturellen Änderungen erfolgte im Jahr 1994 auch die Etablierung neuer Missionen, wie z.B. in Sarajewo, Tadschikistan und der Ukraine, so daß der für 1994 endgültig genehmigte Haushaltsplan in Höhe von 288,9 Millionen ATS (Österreichische Schilling)<sup>2</sup> um 122,0 Millionen ATS höher war als der Haushaltsplan für 1993. Die tatsächlichen Ausgaben des Jahres 1994 betragen 228,3 Millionen ATS.

Neben diesem, dem ordentlichen, Haushalt wurden der KSZE - hauptsächlich von Teilnehmerstaaten - freiwillige Beiträge in Höhe von 4,8 Millionen ATS für diverse Projekte zur Verfügung gestellt. Die entsprechenden Ausgaben beliefen sich auf 2,3 Millionen ATS.

#### *1995 - die KSZE wird zur OSZE und wächst weiter*

Wie eingangs erwähnt, wurde die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zum 1. Januar 1995 in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umbenannt. Abgesehen von den daraus resultierenden formalen Änderungen hatte dies keinen unmittelbaren Einfluß auf den Haushaltsplan. Was aber den Haushaltsplan stark geprägt hat, war die Tatsache, daß die politischen Entwicklungen im OSZE-Gebiet ein verstärktes Engagement der Organisation notwendig machten. Im Laufe des Jahres 1995 entsandte die OSZE eine Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien, in Taschkent wurde ein Verbindungsbüro als wichtiges Bindeglied zwischen der Organisation und den fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten eingerichtet. Und gegen Jahresende warf auch die Situation in Bosnien und Herzegowina bereits ihre Schatten voraus, als erkennbar wurde, daß das Abkommen von Dayton und die daraus für die Organisation resultierenden Aufgaben eine substantielle Verstärkung der Mission in Sarajewo und konsequenterweise des Sekretariats notwendig machen würden. Zusammen mit den verstärkten Aktivitäten des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte und des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten führte dies gegenüber 1994 zu einem Anstieg des Haushaltsplans um 36,6 Millionen

---

2 100 ATS sind umgerechnet 14,21 DM bzw. 7,90 US-Dollar (Stand: 20. August 1998).

ATS auf 325,4 Millionen ATS. Die tatsächlichen Ausgaben des Jahres 1995 betrug dann 259,8 Millionen ATS.

Auch 1995 wurden der OSZE wieder freiwillige Beiträge für diverse Projekte zur Verfügung gestellt. Dem Zufluß von 9,5 Millionen ATS standen Ausgaben in Höhe von 4,5 Millionen ATS gegenüber.

#### *1996 - Bosnien und Herzegowina, Kroatien und die Sanktions-Unterstützungs-Missionen*

Das Jahr 1996 war von drei großen Ereignissen bzw. Entwicklungen geprägt, von denen zwei auch Auswirkungen auf die folgenden Jahre hatten und noch heute haben.

*Erstens:* das Engagement in Bosnien und Herzegowina. Entsprechend dem Friedensabkommen von Dayton vom Dezember 1995 etablierte die OSZE in Bosnien-Herzegowina eine große Mission, die mit der Vorbereitung, Durchführung und Überwachung der allgemeinen Wahlen sowie mit Menschenrechts- und Demokratieaufgaben betraut wurde. Zusätzlich dazu erledigten die Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden von Wien aus Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel II und Artikel IV von Anhang 1-B des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina. All dies erforderte verständlicherweise auch eine temporäre Verstärkung des Sekretariats sowie des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte. Das Resultat war ein Gesamthaushalt für die Aufgaben in Bosnien und Herzegowina in Höhe von 253,9 Millionen ATS, ein überaus beachtlicher Betrag, verglichen mit den 10,2 Millionen ATS im Jahre 1995, wobei dieser Betrag noch nicht die direkten Kosten für die Wahlvorbereitung, -durchführung und -überwachung beinhaltet. Für diesen Zweck wurden, hauptsächlich von den Teilnehmerstaaten, freiwillige Zuwendungen in Höhe von 511,0 Millionen ATS bereitgestellt, von denen 314,3 Millionen ATS ausgegeben wurden.

*Zweitens:* die Notwendigkeit einer verstärkten Präsenz in Kroatien, die sich vorerst in der Errichtung einer Mission in dem Land niederschlug und im Jahre 1997 noch um ein Vielfaches erweitert werden sollte.

*Drittens:* die Aufhebung der UN-Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und die daraus resultierende Reduktion der Aktivitäten der Sanktions-Unterstützungs-Missionen bis zum Auslaufen ihres Mandats am 30. September.

*Summa summarum* ergab dies für 1996 einen Haushaltsplan von 531,9 Millionen ATS mit tatsächlichen Ausgaben von 480,2 Millionen ATS.

Die freiwilligen Beiträge muß man - wie bereits oben angedeutet - in zwei Gruppen untergliedern: auf der eine Seite die 511,0 Millionen ATS, die spe-

ziell für Aufgaben im Zusammenhang mit den Wahlen in Bosnien und Herzegowina bereitgestellt worden waren und denen Ausgaben in Höhe von 314,3 Millionen ATS gegenüberstanden, und auf der anderen Seite freiwillige Beiträge für besondere Projekte in Höhe von 5,2 Millionen ATS mit entsprechenden Ausgaben von 5,4 Millionen ATS. Man sieht also, daß das Engagement in Bosnien und Herzegowina beinahe zu einer Verdoppelung des ordentlichen Haushalts geführt hat, und die nächsten Jahre sollten nochmals eine Steigerung bringen.

#### *1997 - Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Albanien und das BDIMR*

Die in den Vorjahren begonnene Entwicklung setzte sich auch im Jahre 1997 fort. Von Albanien bis Bosnien, von den baltischen Staaten bis Kroatien wurde die OSZE in zunehmendem Maße gefordert, ihre Fähigkeit unter Beweis zu stellen, in Europa als eines der Hauptinstrumente zur Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und zur Normalisierung der Lage nach Konflikten zu fungieren. Aber der Reihe nach: Welches waren die Hauptschauplätze in diesem Jahr?

*Bosnien und Herzegowina:* Wie schon im Jahr zuvor standen Wahlen im Mittelpunkt der Aktivitäten der Mission in Bosnien und Herzegowina. Die OSZE war mit der Vorbereitung, Durchführung und Überwachung sowohl der Kommunalwahlen als auch der Wahlen zum Parlament der Republika Srpska betraut, dazu kamen die langfristigen Aktivitäten der Mission wie zum Beispiel Demokratisierung und Förderung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Medienentwicklung. Auch die Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden setzten ihre Aktivitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel II bzw. Artikel IV von Anhang 1-B des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina fort. Die temporäre Verstärkung des Sekretariats sowie des BDIMR war auch 1997 notwendig, so daß in diesem Jahr der Gesamthaushalt für die Aufgaben in Bosnien und Herzegowina mit 248,9 Millionen ATS nur geringfügig unter dem Wert des Vorjahres lag. Die tatsächlichen Ausgaben des Jahres 1997 beliefen sich auf 239 Millionen ATS.

Wie schon 1996 wurden die direkten Kosten für die Wahlvorbereitung, -durchführung und -überwachung durch freiwillige Beiträge finanziert. Zusätzlich zu den nicht verbrauchten Geldern aus 1996 wurden im Jahre 1997 382,7 Millionen ATS bereitgestellt, wodurch die Gesamtkosten in Höhe von 563,2 Millionen ATS im wesentlichen gedeckt werden konnten.

*Kroatien:* Das auslaufende Mandat der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (UNTAES) machte es notwendig, die Mission in Kroatien beträchtlich aufzustocken: Der Haushalt für diese Mission wuchs von 10,5 Millionen ATS im Jahre

1996 auf 79,5 Millionen ATS im Jahre 1997 - und diese Entwicklung verstärkte sich im folgenden Jahr noch um ein Vielfaches. Doch dazu später. *Albanien:* Der Beschluß, in Albanien eine OSZE-Präsenz einzurichten, führte zu einem im Laufe des Jahres zusätzlich genehmigten Haushalt in Höhe von 24,2 Millionen ATS.

*Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte:* Das Jahr 1997 war einerseits geprägt von der Erstellung eines neuen Konzeptes, das unter anderem die Schaffung neuer Strukturen mit einer beträchtlichen Erhöhung des Personalstandes vorsah, und andererseits von verstärkten Aktivitäten vor Ort, wie die Unterstützung und Beobachtung der Parlamentswahlen in Albanien, um nur ein Beispiel zu nennen. Dies führte dazu, daß während des Jahres zusätzliche Mittel in Höhe von 17,2 Millionen ATS bewilligt wurden, wodurch sich der Haushalt des BDIMR für 1997 letztendlich auf 50,6 Millionen ATS belief - gegenüber bescheidenen 33,4 Millionen ATS im Jahre 1996.

Dies alles sowie verstärkte Aktivitäten in einigen anderen Bereichen führten zu einem Gesamthaushalt der OSZE im Jahre 1997 von 649,5 Millionen ATS, das heißt, die 531,9 Millionen ATS von 1996 wurden um 117,6 Millionen ATS oder 22,1 Prozent überstiegen. Die tatsächlichen Ausgaben betragen 595,8 Millionen ATS.

Natürlich gab es auch 1997 wieder - zusätzlich zu den bereits oben erwähnten 382,7 Millionen ATS speziell für die Aufgaben im Zusammenhang mit den Wahlen in Bosnien und Herzegowina gespendeten Geldern - freiwillige Beiträge für besondere Projekte und Aktivitäten. Insgesamt stellten die Teilnehmerstaaten, andere Staaten sowie internationale Institutionen 75,3 Millionen ATS bereit, von denen rund 40,0 Millionen ATS für die Unterstützung der Wahlen in Albanien und Tschetschenien bestimmt waren. Diesen 75,3 Millionen ATS standen Ausgaben in Höhe von 49,6 Millionen ATS gegenüber.

*Resümee:* Die OSZE verstärkt ihr Engagement - und das hat natürlich seinen Preis.

#### *1998 - die Milliardengrenze wird überschritten*

Derzeit, d.h. am 15. Mai 1998, beträgt der für 1998 genehmigte Gesamthaushalt 1.443,8 Millionen ATS. Wie kam es zu dieser beinahe unglaublichen Steigerung von 794,3 Millionen ATS oder 122,3 Prozent gegenüber 1997? Die Antwort lautet: neue Aktivitäten (wie schon in den Jahren zuvor), Verstärkung der bisherigen Aktivitäten und ein geänderter Finanzierungsmodus für einige dieser Aktivitäten.

*Neue Aktivitäten:* Als Beispiel seien hier die 1998 neu geschaffene Einrichtung des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, der neu geschaffene Koordinator für OSZE-Wirtschafts- und Umweltaktivitäten und im Bereich der Missionen die Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus genannt.

*Verstärkung der bisherigen Aktivitäten:* 1998 bringt eine Zunahme der Aktivitäten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, der Wirtschafts- und Umweltfragen, der Seminare und Konferenzen und im Zusammenhang mit der bereits 1997 begonnenen Umstrukturierung des Sekretariats. Im Bereich der Missionen steigt der Haushalt für die Mission in Kroatien von 79,5 Millionen ATS im Jahre 1997 auf 268 Millionen ATS, d.h. um 188,5 Millionen ATS oder 237 Prozent.

*Geänderter Finanzierungsmodus:* Dies betrifft die Mission in Bosnien und Herzegowina und all ihre Aktivitäten und Aufgaben. Die Staatengemeinschaft hatte bereits im Verlaufe des Jahres 1997 klargemacht, daß eine Fortsetzung der bisherigen Finanzierungspraxis in Zukunft nicht mehr möglich sein würde. Sowohl 1996 als auch 1997 war ein großer Teil der von dieser Mission durchgeführten Tätigkeiten, vor allem im Zusammenhang mit Organisation, Durchführung und Überwachung der jeweiligen Wahlen, über freiwillige Beiträge finanziert worden. Nur die Grundstruktur und die mit den Kernbereichen der Mission zusammenhängenden Arbeiten und Aktivitäten wurden über den ordentlichen Haushalt finanziert, d.h., die damit zusammenhängenden Kosten wurden von allen Teilnehmerstaaten entsprechend dem gültigen Verteilerschlüssel getragen.

Diese Praxis endete im Jahre 1998, als klar erkennbar wurde, daß freiwillige Beiträge im bisher gewohnten Ausmaß nicht mehr zu erwarten waren. D.h., all jene Aktivitäten, die bisher auf diese Weise finanziert worden waren, flossen nun in den ordentlichen Haushalt ein.

Dies hatte zur Folge, daß im ersten Schritt der sogenannte normale Haushalt für die Mission mit einem Betrag von 322,8 Millionen ATS verabschiedet wurde (1997 waren es nur 248,9 Millionen ATS gewesen). Als zweiter Schritt wurde Anfang April ein zusätzlicher Betrag von 488,9 Millionen ATS für die Organisation, Durchführung und Überwachung der allgemeinen Wahlen im Jahre 1998 genehmigt, wodurch für 1998 der Gesamthaushalt der Mission in Bosnien und Herzegowina 811,7 Millionen ATS beträgt.

In diesem Zusammenhang soll bereits hier erwähnt werden, daß für den Haushalt sowohl dieser Mission als auch der Mission in Kroatien ein geänderter Verteilerschlüssel zur Anwendung gelangt. An der Tatsache, daß die OSZE - beim jetzigen Stand der Dinge - im Jahre 1998 einen Gesamthaushalt von beinahe 1,5 Milliarden ATS finanzieren muß, ändert dies jedoch grundsätzlich nichts.

Wie aber werden die Aktivitäten der OSZE nun finanziert, und wer trägt wieviel bei?

### *Festgesetzte Beiträge - Verteilerschlüssel gemäß dem Helsinki-Dokument 1992*

Im Helsinki-Dokument 1992, Kapitel XII, Absätze 3 und 4, wurde ein Verteilerschlüssel festgelegt, anhand dessen die Beiträge aller Teilnehmerstaaten zum verabschiedeten Haushalt einschließlich allfälliger Berichtigungen ermittelt werden. Änderungen dieses Verteilerschlüssels bedürfen der Genehmigung durch den Ständigen Rat und wurden in der Vergangenheit mehrmals aufgrund der Aufnahme neuer Teilnehmerstaaten notwendig. Entsprechend diesem Verteilerschlüssel reichen derzeit die Prozentsätze von 0,125 Prozent für beispielsweise Andorra, Liechtenstein, Malta oder San Marino bis zu neun Prozent für Deutschland, Frankreich, Italien, die Russische Föderation, die USA und das Vereinigte Königreich (siehe Anhang 2). Die Festsetzung der Beiträge für das jeweilige Finanzjahr erfolgt nach Genehmigung des Haushalts durch den Ständigen Rat, wobei die erste Rate in Höhe von fünfzig Prozent der festgesetzten Beiträge am 20. Januar, die zweite Rate in Höhe der verbleibenden fünfzig Prozent am 1. April des Jahres, für das der Haushalt genehmigt worden ist, fällig ist.

Für den Fall, daß der Ständige Rat während des Jahres aufgrund zusätzlicher Aktivitäten und des daraus resultierenden Finanzierungsbedarfs eine Berichtigung des Haushalts genehmigt, werden die entsprechenden Beiträge den Teilnehmerstaaten gesondert in Rechnung gestellt oder, wenn es vom Zeitablauf her möglich ist, in die Rechnung über die zweite Rate inkorporiert. Zusätzlich dazu kann es dann gegen Ende des Jahres eine endgültige Rechnung geben, die üblicherweise dazu dient, sämtliche während des Jahres genehmigten Haushaltsberichtigungen und die in den bisherigen Rechnungen noch nicht enthaltenen Teile des genehmigten ordentlichen Jahreshaushalts den Teilnehmerstaaten in Rechnung zu stellen. Dies alles gilt sinngemäß natürlich auch für Berichtigungen des Haushalts "in die andere Richtung", also für genehmigte Haushaltsreduktionen.

### *Festgesetzte Beiträge - Verteilerschlüssel für große Missionen und Projekte*

Am 19. Dezember 1997 genehmigte der Ministerrat im Verlaufe des Treffens der Außenminister in Kopenhagen in seinem Beschluß Nr. 8 einen zusätzlichen Finanzierungsmechanismus, der einerseits nur für OSZE-Missionen und/oder für außerordentliche Projekte bzw. Aktivitäten ab einer bestimmten finanziellen Größenordnung (Haushaltsumfang mindestens 185 Millionen ATS) zur Anwendung kommt und andererseits auf einem im Vergleich mit dem soeben beschriebenen Schlüssel leicht veränderten Verteilerschlüssel beruht. Was führte zu dieser Entscheidung?

Im Zuge des Engagements der OSZE bei der Organisation, Durchführung und Überwachung der verschiedenen Wahlen in Bosnien und Herzegowina hatte sich herausgestellt, daß es immer schwieriger und zuletzt fast unmöglich wurde, freiwillige Beiträge für die Finanzierung dieser Aktivitäten zu erhalten. Während die allgemeinen Wahlen 1996 und die Kommunalwahlen 1997 noch vollständig durch freiwillige Beiträge finanziert worden waren, gab es bei den Wahlen in der Republika Srpska im Herbst 1997 bereits Probleme mit dieser Art der Finanzierung, d.h., es war schon im vorhinein absehbar, daß die freiwilligen Beiträge möglicherweise nicht mehr ausreichen würden. Diesem Umstand trug der Ständige Rat in seinem Beschluß Nr. 192 vom 30. Oktober 1997 insofern Rechnung, als er entschied, daß der für die Organisation, Durchführung und Überwachung der Wahlen in der Republika Srpska bestimmte Teil des Haushalts, der nicht durch freiwillige Beiträge finanziert werden kann, den Teilnehmerstaaten in Rechnung gestellt wird.

Der geänderte Verteilerschlüssel (siehe Anhang 2, letzte Spalte) war außerdem eine Folge der zunehmenden Unzufriedenheit einiger Teilnehmerstaaten mit dem bestehenden, auf dem Helsinki-Dokument von 1992 beruhenden Schlüssel, da dieser offensichtlich nicht (mehr) die Wirtschaftskraft und Belastbarkeit aller Teilnehmerstaaten berücksichtigt. Der neue Schlüssel trägt diesem Umstand insofern Rechnung, als seine Berechnung hauptsächlich auf das Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Teilnehmerstaaten abstellt. In diesem Zusammenhang sind noch die folgenden Punkte erwähnenswert:

- Der Ständige Rat hat Fall für Fall zu entscheiden, ob dieser neue - zusätzliche - Finanzierungsmechanismus zur Anwendung gelangt oder ob die Beiträge den Teilnehmerstaaten entsprechend dem Verteilerschlüssel gemäß Helsinki 1992 in Rechnung gestellt werden.
- Wenn die Entscheidung für diesen neuen Mechanismus gefallen und der Haushalt für das jeweilige Projekt oder für die jeweilige Mission angenommen worden ist, werden den Teilnehmerstaaten vorerst nur zwei Drittel des genehmigten Haushalts berechnet. Das restliche Drittel soll über freiwillige Beiträge finanziert werden. Sobald absehbar ist, wie groß die Bereitschaft der Staatengemeinschaft zur Leistung freiwilliger Beiträge ist, wird auch jener Teil dieses Drittels, der nicht auf diese Art abgedeckt werden kann, den Teilnehmerstaaten auf der Basis des neuen Verteilerschlüssels in Rechnung gestellt. Das bedeutet, daß im schlimmsten Fall der gesamte Haushalt, im besten Fall nur zwei Drittel davon auf diese Weise aufgebracht werden müssen.
- Dieser neue Finanzierungsmechanismus wird bis zum 31. Dezember 2000 angewandt. Gleichzeitig sieht der oben angeführte Beschluß vor, daß unter der Aufsicht des Ständigen Rates sowohl der alte als auch der neue Verteilerschlüssel überprüft werden.

## *Freiwillige Beiträge*

Zusätzlich zur Finanzierung über festgesetzte Beiträge werden verschiedene OSZE-Aktivitäten und -Projekte über freiwillige Beiträge von Teilnehmerstaaten, anderen Staaten, Organisationen und Privaten finanziert. Beispiele sind die schon erwähnten Wahlen in Bosnien und Herzegowina, die Aktivitäten im Zusammenhang mit den Wahlen in Tschetschenien und Albanien, der Fonds zur Förderung der Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten, der Fonds für Aktivitäten im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit, freiwillige Beiträge für diverse Seminare und Workshops sowie für verschiedene andere Spezialprojekte.

Genauere OSZE-interne Regelungen legen das Procedere in diesem Zusammenhang fest, d.h. die Entscheidung über die grundsätzliche Annahme solcher freiwilligen Beiträge, die Überwachung ihrer sinngemäßen Verwendung sowie die Berichterstattung an die Spender entsprechend deren Auflagen und Wünschen. Ohne das Institut der freiwilligen Beiträge wäre eine Reihe von - oft auch kleinen, auf den ersten Blick "unbedeutenden" - Aktivitäten und Projekten nicht durchführbar.

### *Die Finanzierung der Aktivitäten - Ist*

Nach der soeben behandelten Frage, auf welche Art(en) und Weise(n) die Teilnehmerstaaten "zur Kasse gebeten werden", beschäftigt sich dieses Kapitel mit der Zahlungswilligkeit und/oder der Zahlungsfähigkeit der Teilnehmerstaaten. Wir sind beim leidigen, aber für alle internationalen und nationalen Organisationen wichtigen Thema der ausstehenden Zahlungen angelangt.

Mit Stichtag 23. April 1998 beläuft sich die Gesamtsumme der ausstehenden Zahlungen auf 560,3 Millionen ATS, wobei sich die Aufteilung auf die einzelnen Jahre folgendermaßen darstellt:

-	1993 und Vorjahre	2,3	Millionen ATS
-	1994	3,7	Millionen ATS
-	1995	6,7	Millionen ATS
-	1996	14,3	Millionen ATS
-	1997	95,2	Millionen ATS
-	1998	438,1	Millionen ATS <sup>3</sup>

---

3 Zu dem obengenannten Stichtag sind für das Jahr 1998 erst 753,7 Millionen ATS oder 52,3 Prozent des genehmigten Haushalts in Rechnung gestellt worden.

Was heißt das konkret? Hat die OSZE *Liquiditätsprobleme*? Grundsätzlich lautet die einfache Antwort: im Moment (noch) nicht. Die oben angeführten Zahlen sollen und dürfen nicht den Eindruck erwecken, daß die OSZE das Schicksal anderer internationaler Organisationen teilt, was die Ausstattung mit finanziellen Ressourcen betrifft. Trotz der derzeit ausstehenden Zahlungen in Höhe von 560,3 Millionen ATS besteht die Gefahr von Liquiditätsengpässen und/oder Zahlungsschwierigkeiten noch nicht (und dies war, abgesehen von kurzfristigen Problemen, auch in den vergangenen Jahren nie der Fall). In diesem Zusammenhang muß man auch die ausstehenden Zahlungen für das Jahr 1998 im richtigen Licht sehen. Der auf den ersten Blick erschreckend hohe Betrag von 438,1 Millionen ATS ist nicht unbedingt Ausdruck einer erhöhten Zahlungsunwilligkeit oder Zahlungsunfähigkeit der oder einiger Teilnehmerstaaten, sondern spiegelt in erster Linie die Tatsache wider, daß die zweite Rechnung für dieses Jahr in Höhe von 481,4 Millionen ATS zum 1. April fällig war und viele Teilnehmerstaaten den Fälligkeitstag nicht eben penibel einhalten.

Nichtsdestoweniger möchte ich an dieser Stelle nachdrücklich die Notwendigkeit der Zahlungsdisziplin der Teilnehmerstaaten betonen. Gerade für eine rasch wachsende, im Laufe der Zeit immer wieder mit neuen und zusätzlichen Aufgaben betraute Organisation wie die OSZE ist es von eminenter Bedeutung, daß die Teilnehmerstaaten die ihnen verrechneten Beiträge rechtzeitig und vollständig bezahlen, wobei die Betonung auch auf *rechtzeitig* liegt.

*Exkurs:* Der Ständige Rat hat dem Problem, das sich aus dem in den Finanzvorschriften vorgesehenen Zeitraum von mindestens 30 Tagen zwischen Rechnungslegung und Fälligkeit der festgesetzten Beiträge ergeben kann, durch seinen Beschluß Nr. 133 vom 27. Juni 1996 Rechnung getragen. Mit diesem Beschluß wurde die Bildung eines Revolvierenden Fonds in Höhe von 37,3 Millionen ATS genehmigt, der im Falle von Liquiditätsengpässen während dieses Zeitraumes in Anspruch genommen werden kann.

Darüber hinaus hat der Ständige Rat in seinem Beschluß Nr. 182 vom 17. Juli 1997 die Bildung eines Fonds für unvorhergesehene Ausgaben in Höhe von 30,0 Millionen ATS genehmigt. Dieser Fonds soll in jenen Fällen in Anspruch genommen werden, in denen der Ständige Rat die grundsätzliche Entscheidung über eine zusätzliche Aktivität der Organisation getroffen hat, sich daraus ein unmittelbarer Handlungsbedarf - mit den entsprechenden finanziellen Implikationen - ergibt, der relevante Haushalt jedoch noch nicht verabschiedet und damit auch noch nicht den Teilnehmerstaaten in Rechnung gestellt worden ist.

Diese beiden Hilfsmaßnahmen sind jedoch lediglich dazu geeignet, kurzfristige Finanzierungsengpässe aufgrund "technischer Gegebenheiten" zu über-

brücken. Im Falle von Zahlungsschwierigkeiten oder Zahlungsunwilligkeit größeren Ausmaßes bieten sie jedoch keine wirkliche Hilfe.

#### *Ist die OSZE fit für das nächste Jahrtausend?*

Wenn ich die Frage stelle - und zu beantworten versuche -, ob die OSZE fit für das nächste Jahrtausend ist, bezieht sich meine Betrachtungsweise - im Geiste dieses Artikels und angesichts meiner Funktion in dieser Organisation - selbstverständlich auf die finanziellen Aspekte. Es wird natürlich von den politischen Entwicklungen innerhalb des gemeinsamen Sicherheitsraums und den entsprechenden Beschlüssen der Entscheidungsträger abhängen, ob die Aktivitäten der OSZE in den nächsten Jahren weiter zunehmen, ob sie auf dem derzeitigen Stand bleiben oder ob sie eine Reduktion erfahren.

Unabhängig davon ist für mich jedoch noch keine wirkliche Beeinträchtigung der finanziellen Fitneß der Organisation erkennbar. Sie ist in der Lage, schnell und unbürokratisch auf neue Gegebenheiten und Aufgaben zu reagieren, und sie hat - trotz des enormen Wachstums ihres konsolidierten Haushaltes in den letzten Jahren - noch nicht die Dimensionen und die damit verbundenen Probleme anderer internationaler Organisationen erreicht.

Nichtsdestoweniger sehe ich jedoch - und wie man aus einzelnen relevanten Beschlüssen des Ständigen Rates herauslesen kann, nicht nur ich - in der Zukunft einen gewissen Handlungsbedarf in den beiden Bereichen *Anpassung des Verteilerschlüssels* und *Maßnahmen im Falle von Zahlungsrückständen*, damit nicht über kurz oder lang die finanzielle Beweglichkeit und Gesundheit der Organisation beeinträchtigt oder gar gefährdet werden.

#### *Anpassung des Verteilerschlüssels*

Wie schon zuvor dargestellt, basiert die Inrechnungstellung der festgesetzten Beiträge zum genehmigten Haushalt auf dem Verteilerschlüssel gemäß dem Helsinki-Dokument von 1992. Dieser Verteilerschlüssel wurde für große Missionen und Projekte geringfügig geändert, wobei der entsprechende Beschluß Nr. 8 des Ministerrates in Punkt 5 die Überprüfung des alten, ("normalen") Verteilerschlüssels sowie die Berichterstattung an den nächsten Gipfel der Staats- und Regierungschefs anordnet. Punkt 5 besagt darüber hinaus, daß dieser Bericht auch bei der Festlegung des Verteilerschlüssels für große Missionen und Projekte für die Zeit nach dem 31. Dezember 2000 berücksichtigt werden soll.

Was bedeutet dies? Es bedeutet ganz einfach, daß es die Überzeugung der höchsten Entscheidungsträger der OSZE ist, daß der Verteilerschlüssel, der

1992 festgelegt wurde, angesichts der Entwicklungen der letzten Jahre nicht mehr aktuell ist, daß er die realen wirtschaftlichen Verhältnisse nicht mehr korrekt widerspiegelt.

Wird eine Änderung die Zahlungsmoral der Teilnehmerstaaten oder einiger Teilnehmerstaaten beeinflussen? Ich würde diese Frage bejahen, obwohl eine Relation zwischen den beiden Faktoren Verteilerschlüssel und Höhe der ausstehenden Beträge nicht so einfach und eindeutig nachweisbar ist und die nicht fristgerechte Bezahlung der Beiträge auch andere Gründe als den eben genannten haben kann und auch haben wird. Es erscheint aber plausibel und nachvollziehbar, daß die Unzufriedenheit mit dem Prozentsatz einen gewissen Einfluß auf die Bereitschaft zur fristgemäßen Zahlung des festgesetzten Beitrages haben kann.

#### *Maßnahmen im Falle von Zahlungsrückständen*

Die Vorschrift 4.09 der derzeit geltenden Finanzvorschriften der OSZE beschreibt detailliert die einzelnen Schritte, die im Falle ausstehender Zahlungen einzuleiten sind: Wenn ein Teilnehmerstaat bis zum 1. April des laufenden Finanzjahres alle seine festgesetzten Beiträge für das abgelaufene Finanzjahr noch nicht gezahlt hat, ersucht der Generalsekretär den betreffenden Staat, die Rückstände innerhalb von 60 Tagen zu begleichen. Wird diesem Ersuchen nicht nachgekommen, fragt der Generalsekretär den betreffenden Staat nach dem Grund des Zahlungsverzuges. Wenn die Höhe der ausstehenden Zahlungen die Summe der für die beiden vorangegangenen Jahre fälligen Beiträge erreicht oder überschreitet, verweist der Amtierende Vorsitzende den Fall an den Ständigen Rat, der Maßnahmen zur raschen Entrichtung des ausstehenden Beitrages durch den säumigen Teilnehmerstaat trifft.

#### *Was gilt es zu ändern - und warum?*

Über das *Warum* braucht man nicht viele Worte zu verlieren, wenn man sich vor Augen führt, daß ein Teilnehmerstaat mit seiner Beitragszahlung bis zu 17 Monate im Verzug sein kann, bevor sich der Generalsekretär detailliert mit diesem Fall auseinandersetzen muß bzw. auseinandersetzen darf, wobei dieses Sich-Auseinandersetzen darin besteht, daß der Generalsekretär den betreffenden Staat um eine Erklärung für den Zahlungsverzug bittet.

Über das *Was* kann man diskutieren. Das oberste Ziel muß es sein, die finanzielle Handlungsfähigkeit der Organisation zu erhalten bzw. zu verstärken, oder, mit anderen Worten, zu verhindern, daß notwendige und beschlossene Aktivitäten und Projekte aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht bzw. nicht rechtzeitig durchgeführt werden können. Ich denke an eine Verkürzung der derzeit geltenden Fristen, und ich denke an die möglicherweise nicht sehr populäre Festlegung von konkreten Sanktionen

im Falle von Zahlungsrückständen - eine Praxis übrigens, die bei anderen internationalen Organisationen in verschiedener Form angetroffen werden kann. Sanktionen sind keine Garantie zur Minimierung bzw. Eliminierung von Zahlungsrückständen, aber sie können die Bereitschaft zur rechtzeitigen Zahlung der vorgeschriebenen Beiträge erheblich steigern.

Und darauf kommt es schließlich an. Es darf nicht passieren, daß all der Einsatz und all die Anstrengungen im politischen, im substantiellen Bereich der OSZE durch Probleme auf der finanziellen, der administrativen Seite behindert werden oder daß sie sogar vergeblich sind. Alle Teilnehmerstaaten sollen sich bewußt sein, daß, wer "A" wie "Aktivitäten" sagt, auch "B" wie "Bezahlung" sagen muß. Oder, wie es in Wien so schön heißt: "Ohne Geld ka Musi!"

## Entwicklung des konsolidierten KSZE/OSZE Haushaltsvoranschlages

Fonds	Haushalt 94	Haushalt 95	Haushalt 96	Haushalt 97	Haushalt 98 per 15.5.98	Differenz HH98/HH 94	
	ATS	ATS	ATS	ATS	ATS	ATS	%
Allgemeiner Fonds	119.854.793	126.382.929	124.441.465	131.719.927	149.948.573	30.093.780	25,1
BDIMR	22.345.000	39.662.645	33 359.902	50.563.104	49.181.250	26.836.250	0,1
HKNM	5.832.288	9.406.451	11.713.000	12.727.500	14.660.407	8.828.119	1,4
Beauftragter für Medienfreiheit	-	-	-	-	4.910.471	4.910.471	-
Minsker Konferenz	31.814.350	24.294.544	23.846.154	28.527.675	30.950.172	(864.178)	,7)
OSZE- Missionen	64.929.680	82.611.396	331.980.817	431.012.797	1.199.155.535	1.134.225.855	.746,9
SAMs	44.081.008	43.066.588	10.556.540	-	-	(44.081.008	100,0)
Total	288.857.119	325.424.553	535.897.878	654.551.003	1.448.806.408	1.159.949.289	401,6
Einkommen	-	-	4.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	-
Gesamt	288.857.119	325.424.553	531.897.878	649.551.003	1.443.806.408	1.154.949.289	399,8

## Anhang 2: Angewandte Verteilerschlüssel

Teilnehmer- staaten	1994	1995	Jan - Mai 1996	Juni - Dez. 1996	1997	1998	1998 Größere Missionen & Projekte (%)
Frankreich	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	10,34
Deutschland	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	10,34
Italien	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	10,34
Russische Föderation	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	5,50
Vereinigtes Königreich	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	10,34
Vereinigte Staaten von Amerika	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	12,40
Kanada	5,45	5,45	5,45	5,45	5,45	5,45	5,45
Spanien	3,65	3,65	3,65	3,65	3,65	3,65	4,20
Belgien	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	4,07
Niederlande	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	4,07
Schweden	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	4,07
Schweiz	2,30	2,30	2,30	2,30	2,30	2,30	2,65
Österreich	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,36
Dänemark	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,36
Finnland	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,36
Norwegen	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,36
Ukraine	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	0,18
Polen	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	1,05
Türkei	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75
Belarus	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,07
Griechenland	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,53
Ungarn	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,53
Rumanien	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,07
Tschechische Republik	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,50
Bulgarien	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,06
Irland	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,63
Kasachstan	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,06

Luxemburg	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,63
Portugal	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,41
Usbekistan	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,06
Jugoslawien (Mitgliedschaft ausgesetzt)	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,00
Slowakische Republik	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,25
Albanien	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
Bosnien und Herzegowina	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
Kroatien	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,14
Zypern	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,14
Estland	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
Island	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,21
Lettland	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
die ehem. Jugo- slawische Repu- blik Mazedonien	0,00	0,00	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
Litauen	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
Moldau	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
Slowenien	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,14
Armenien	0,20	0,20	0,185	0,185	0,185	0,185	0,02
Aserbaidshan	0,20	0,20	0,185	0,185	0,185	0,185	0,02
Georgien	0,20	0,20	0,185	0,185	0,185	0,185	0,02
Kirgistan	0,20	0,20	0,185	0,185	0,185	0,185	0,02
Tadschikistan	0,20	0,20	0,185	0,185	0,185	0,185	0,02
Turkmenistan	0,20	0,20	0,185	0,185	0,185	0,185	0,02
Andorra	0,00	0,00	0,00	0,125	0,125	0,125	0,02
Heiliger Stuhl	0,15	0,15	0,15	0,125	0,125	0,125	0,02
Liechtenstein	0,15	0,15	0,15	0,125	0,125	0,125	0,02
Malta	0,15	0,15	0,15	0,125	0,125	0,125	0,02
Monaco	0,15	0,15	0,15	0,125	0,125	0,125	0,02
San Marino	0,15	0,15	0,15	0,125	0,125	0,125	0,02
<b>GESAMT</b>	<b>100,00</b>						

## Außenbeziehungen und Einflüsse



## Ägyptens Standpunkt zur Zusammenarbeit mit der OSZE

### *Die Perspektive der OSZE für Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum*

Die europäische Dimension der Sicherheit im Mittelmeerraum ist für uns ein erstrangiges Anliegen hoher Bedeutung, während uns - aus Sicht des Südens - die mediterrane Dimension europäischer Sicherheit am Ende der europäischen Sicherheitsagenda zu stehen scheint. Der folgende Beitrag skizziert in einigen Punkten Ägyptens Interessen und Besorgnisse.

1. Die wechselseitige Verflechtung der Sicherheit Europas und des Mittelmeerraums erwächst, wie die Inhaltsanalyse der relevanten europäischen Literatur zeigt, aus Gefühlen des Zweifels und des Argwohns gegenüber dem meisten, was aus dem Süden kommt. In Europa herrscht inzwischen Einigkeit darüber, daß Ankömmlinge aus dem Süden höchstwahrscheinlich illegale Einwanderer sind, die in ihrer begierigen Suche nach einer Beschäftigungsmöglichkeit Einreise- und Aufenthaltsgesetze umgehen. Ein Großteil des organisierten Verbrechens und der Schmugglerringe in Europa ist vermeintlich das Werk mediterraner Elemente. Wenn Terrorismus und Gewalt eine europäische Stadt treffen, richtet sich der Verdacht zuallererst gegen Personen mediterraner Herkunft. Das traditionelle kommunistische Feindbild der Europäer ist gerade verschwunden, nur um sogleich vom Erzfeind Islam ersetzt zu werden. Die Kolporteure solch verfälschter Bilder scheinen vergessen zu haben, daß Europa den größten Teil der Verantwortung für den Brain-Drain trägt, unter dem die Staaten im südlichen und östlichen Mittelmeerraum leiden, daß man dort europäische Staatsangehörige auf frischer Tat ertappt und verurteilt hat, weil sie Industrieabfälle und Lebensmittel mit abgelaufenem Haltbarkeitsdatum schmuggelten, sogar solche, die mit Keimen infiziert waren, die lebensgefährliche Krankheiten verursachen. Sie haben vergessen, daß Terrorismus keine Nationalität, keine Heimat oder Religion kennt und daß Gewalt die bevorzugte Sprache der Verzweifelten ist, gleich ob sie Arabisch, Spanisch, Englisch oder irgendeine andere Sprache sprechen. Die Verbreiter solch boshafter Ideen ignorieren die Bedeutung der Metapher von Kalif Omar Ibn Al Chattabs Reise von Medina nach Jerusalem, wo er den Schlüssel der Heiligen Stadt empfangen sollte, und seine taktvolle Entschuldigung, als er die Einladung des Priesters, in der Kirche zu beten, abschlug, damit dies nicht später seine Gefolgsleute ermutige, in deren Heiligkeit einzudringen.

Damit gab Kalif Omar ein Beispiel der Rücksichtnahme gegenüber den Gefühlen von Christen.

2. Im September 1974 verabschiedete der Rat der Arabischen Liga auf ägyptische Initiative hin eine Resolution, welche die Idee unterstützte, den Nahen und Mittleren Osten zur nuklearwaffenfreien Zone zu erklären. Im Dezember desselben Jahres brachten Ägypten und der Iran einen Resolutionsentwurf mit dieser Zielrichtung in die VN-Generalversammlung ein. Diese Initiative erfuhr in den VN jedes Jahr erneute Unterstützung. Im Jahre 1990 startete Präsident Mubarak mit Unterstützung aller arabischen Länder eine neue Initiative, um den Nahen und Mittleren Osten von sämtlichen Massenvernichtungswaffen zu befreien. Inzwischen haben sich alle Nahost- und Mittelmeeranrainerstaaten mit einer Ausnahme dem Nichtverbreitungsvertrag angeschlossen. Wenn sich aber Sicherheitsorganisationen im europäischen Raum mit der Frage der Proliferation von Massenvernichtungswaffen befassen, dann wird anklagend mit dem Finger auf die arabischen Staaten gezeigt. Ein größeres Maß an Transparenz, an Offenheit, Gerechtigkeit und Gleichbehandlung ist jedoch die Voraussetzung für die Aufrechterhaltung gemeinsamer Sicherheit.

3. Die europäischen Länder errichten im Mittelmeerraum einseitig bilaterale, drei- und vierseitige sowie kollektive Militärvereinbarungen. Obwohl man den Gedanken der strategischen Interdependenz zwischen Europa und den Mittelmeerstaaten ständig wiederholt, bleiben noch viele Fragen offen bezüglich des Aufgabenbereichs solcher Vereinbarungen, der Bedingungen ihrer Umsetzung und des Ausmaßes, in dem sie die Prinzipien des Völkerrechts achten und den Erfordernissen und Ansichten der Mittelmeerstaaten gerecht werden.

4. Einseitige Versuche der Erlangung absoluter Sicherheit - die ohnehin nur in der Phantasie erreichbar ist - sind ein unfehlbares Rezept für den Ausbruch von Gewalt und Feindseligkeiten. Was realistisch erreichbar werden kann - und hierin liegt das Wesentliche der Erfahrung von Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa - ist wechselseitige und gemeinsame Sicherheit. Wir kennen nur einen Weg zu diesem Ziel: einen gerechten Frieden.

Die OSZE, die in ihren Dokumenten wiederholt die Bedeutung von Stabilität im Mittelmeerraum für die europäische Sicherheit unterstrichen hat, ist aufgerufen, über eine intensive Beteiligung an den Bemühungen um einen gerechten und dauerhaften Frieden im Nahen und Mittleren Osten nachzudenken.

5. Da Frieden unteilbar ist, muß - wenn er von Dauer sein soll - der Wohlstand geteilt werden. Wenn wechselseitige und gemeinsame Sicherheit wachsen soll, ist es deshalb zwingend notwendig, nach Mitteln und Wegen zu suchen, um die Ungleichheiten in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zwischen Europa und dem Mittelmeerraum zu verringern.

6. Wenn ein kulturelles oder soziales System überleben und gedeihen soll, dann muß es aus dem Umfeld hervorgehen, in dem es errichtet wird; sonst ist es zum Untergang verurteilt. Importierte Formeln sozialer Beziehungen sind nicht von Dauer. Die Achtung der kulturellen Besonderheiten sollte uns veranlassen, jede Anstrengung zu unternehmen, um unsere Unterschiede genau zu bestimmen und ihre Folgen durch eine Intensivierung vertrauensbildender Maßnahmen kultureller Art zu überwinden.

7. Beschränkungen des Transfers sensibler Technologien unter dem Vorwand der Aufrechterhaltung der Sicherheit sollten nicht zu unüberwindbaren Hürden für die Mittelmeerstaaten werden. Diese Beschränkungen sollten sie nicht daran hindern, leichteren Zugang zu Technologien zu finden, die für den Fortgang ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung notwendig sind. Zudem sollten Einrichtungen und Vereinbarungen im Bereich der europäischen Rüstungsindustrie den Mittelmeerstaaten nicht verwehren, jene Waffensysteme zu erwerben, die sie unter Berücksichtigung der militärischen Hinlänglichkeit zum Schutz ihrer nationalen Sicherheit benötigen.

8. Bewahrung und Schutz der natürlichen Umwelt sollten nicht zu einer neuen Arbeitsteilung führen, in der umweltschädigende Industrien aus den Industrieländern in Staaten der Dritten Welt im Mittelmeerraum und anderswo verlegt werden. Wir begrüßen die traditionelle Beschäftigung der OSZE mit Umweltschutzfragen; dies hilft uns, technologische Innovationen im Einklang mit den Erfordernissen des Umweltschutzes einzuführen. Andererseits muß betont werden, daß die Sorge um die Umwelt nicht als Vorwand benutzt werden sollte, um durch übertrieben hohe Umweltstandards protektionistische Schranken zu errichten.

#### *Möglichkeiten der Anwendung von Erfahrungen der OSZE auf den Mittelmeerraum*

1. Der Mittelmeerraum kann nicht als besondere, eigenständige Sicherheitszone angesehen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn man ihn auf der Grundlage jener Kriterien für Sicherheit betrachtet, welche die OSZE propagiert: umfassend, kooperativ und unteilbar. Bis vor kurzem wurde der Mittelmeerraum als Erweiterung anderer Sicherheitszonen verstanden, nämlich von Europa im Kontext der Ost-West-Konfrontation und des Nahen und Mittleren Ostens vor dem Hintergrund sowohl des arabisch-israelischen Konflikts als auch der Rivalität der Supermächte. Aus der Perspektive des Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert erstreckt sich die geostrategische Bedeutung des Mittelmeerraums zweifellos nach Osten und Süden und schließt den Golf, das Rote Meer und das Horn von Afrika mit ein. Jede Diskussion über die Implikationen der Interdependenz zwischen Europa und dem Mittelmeerraum muß die Auffassungen,

Perzeptionen und Besorgnisse jener Staaten im östlichen Mittelmeerraum und in Nordafrika berücksichtigen, die nicht auf der Liste der OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum stehen; das gilt auch dann, wenn man von einer eingeschränkten Definition des Mittelmeerraums als rein geographischer Kategorie ausgeht. Hinsichtlich der Bedeutung, des Werts und des Zwecks der Beziehung zwischen der OSZE und ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum werden solange Fragezeichen stehenbleiben, bis man sich auf ein gemeinsames und präzises Verständnis dieser grundlegenden Frage geeinigt hat.

2. Ich habe bereits wiederholt vor einer Mißachtung der strategischen und kulturellen Besonderheiten unseres Teils der Welt gewarnt. In der Hoffnung, beim Leser Verständnis zu wecken, muß ich noch ein wenig bei dem Thema verweilen.

a) Was die Verweise auf die Heterogenität innerhalb der OSZE anbelangt, bin ich anderer Meinung. Während des größten Teils des KSZE/OSZE-Prozesses war der große Partner im Osten und eigentliche Urheber des Prozesses selbst die Sowjetunion. Sie wurde von Moskau aus regiert, einer Stadt, die ungeachtet ihrer eigenen großen Geschichte und ihres besonderen Charakters viele Gemeinsamkeiten mit anderen orthodoxen slawischen Städten Europas aufwies. Der Eiserne Vorhang verbarg solch unterschiedliche und ferne Völker und Länder wie Tadschikistan, Kirgistan, Usbekistan und Kasachstan, die sich später im Zuge der Auflösung der Sowjetunion abspalteten. Ich wage zu behaupten: Hätte es das damalige Element der Konformität nicht gegeben und müßten wir den Beginn des KSZE-Prozesses auf heute verschieben, dann wären wohl kaum dieselben Ergebnisse zu erzielen.

b) Der KSZE-Prozeß hat sich im Schatten von Konzepten wie strategische Stabilität, gegenseitige Abschreckung und militärische Hinlänglichkeit entwickelt. Diese Konzepte wurden in den sechziger und siebziger Jahren von Mächten erfunden und verfeinert, die jeweils über ein umfangreiches Arsenal unterschiedlicher Nuklearwaffen verfügten. Für uns im östlichen Mittelmeerraum, der durch ein eklatantes Ungleichgewicht in der Verteilung militärischer Macht geprägt ist, haben sie keine oder wenig Bedeutung.

c) Auf dem Schauplatz Europa dominierte in den siebziger Jahren die Blockpolitik, bei der eine Führungsmacht den Satellitenstaaten ihres Blocks ihren nuklearen Sicherheitsschirm zuteil werden ließ und deren inner- und zwischenstaatliche Politik bestimmte; demgegenüber hat in unserer Region jedes einzelne Land seine eigene Sicherheitsagenda.

d) Trotz der Rivalitäten und der ideologischen Konfrontation kam es weder zur gewaltsamen Besetzung von Territorien noch zu einem Krieg zwischen KSZE-Staaten. Beide Übel haben wir im Nahen und Mittleren Osten aber noch im Repertoire.

e) Die strategischen Kräfteverhältnisse südlich und östlich des Mittelmeers sind äußerst kompliziert. Sie überschneiden sich und erstrecken sich weit über die regionalen Grenzen hinaus, auf die man sich formell geeinigt hat. Um dies zu illustrieren, müssen wir versuchen, Fragen zu beantworten wie: Würden die Fähigkeiten eines Landes wie Syrien im Verhältnis zu jenen Israels, der Türkei oder des Irak bewertet? Was implizieren und erfordern die traditionellen gesamtafrikanischen Verpflichtungen eines Landes wie Ägypten im Hinblick auf seine Machtkapazitäten? In welchem Maße würden Spannungen auf dem indischen Subkontinent die Machtbeziehungen im Nahen Osten berühren? Was sind die tatsächlichen Auswirkungen der euroasiatischen Sicherheitsbeziehungen, die in den vergangenen Jahren so sehr hervorgehoben wurden, auf die Sicherheit im Mittelmeerraum, nachdem die NATO infolge der PFP bis an die Grenzen Chinas gelangt ist und ein Netz neuer Pipelines Öl und Gas aus Zentralasien an die Küsten des Mittelmeers bringt?

f) Wegen ihrer geographischen Lage und ihres Reichtums an natürlichen Ressourcen und religiösen Symbolen ist die Region der Schauplatz divergierender globaler Interessen. Dies erhöht noch die Komplexität der Sicherheitsverhältnisse der Region.

g) Während die beiden Blöcke der KSZE derselben westlichen Zivilisation angehörten, gibt es in diesem Teil der Welt selbst innerhalb ein und derselben Zivilisation eine Vielzahl kultureller Kategorisierungen, was für äußerst wichtige Fragen wie die Achtung der Menschenrechte und die Art der Herrschaftsausübung von großer Bedeutung ist. Das Verständnis von Menschenrechten ist in Gesellschaften, in denen Fundamentalismus die Normen des Lebens setzt, ein anderes als das einer durchschnittlichen europäischen Gesellschaft und selbst als das anderer Gesellschaften im Mittelmeerraum. Rechtsstaatlichkeit und gängige demokratische Praktiken würden in Gesellschaften, in denen ein nomadisches Leben vorherrscht und der Stammesführer das Gesetz verkörpert, ganz und gar nicht hilfreich erscheinen. Diese Besonderheiten des Mittelmeerraums machen den Versuch, die Erfahrungen der OSZE unter den gegebenen Bedingungen schematisch auf den Nahen und Mittleren Osten zu übertragen, nicht nur sehr schwierig, sondern auch äußerst gefährlich.

#### *Die künftige Zusammenarbeit mit der OSZE*

1. Bis jetzt galt in unserer Beziehung mit der Organisation die Regel, daß diese versuchte, ihren ganzen Satz an Konzepten, Lehren und Erfahrungen auf uns zu übertragen. Dieser Ansatz ignoriert jedoch, daß das heutige Niveau während der mehr als zwanzigjährigen Entwicklung der KSZE

schrittweise und allmählich erreicht wurde. Er läßt die fundamentalen Unterschiede zwischen dem Europa der siebziger und den Mittelmeerländern der neunziger Jahre völlig außer acht. Wir meinen, daß es wichtig wäre, einen Anpassungsprozeß in Gang zu setzen, in dem wir uns gemeinsam auf Konzepte und Maßnahmen einigen, die dann selektiv zur probeweisen Anwendung in den Partnerländern im Mittelmeerraum ausgewählt werden können.

2. Der zentrale Stellenwert des arabisch-israelischen Konflikts in der Nahostpolitik hat uns niemals dazu verleitet, die OSZE in die Suche nach einer Lösung einzubeziehen. Wir sehen die Grenzen der Organisation ebenso deutlich wie die Erfolgsbedingungen für den Friedensprozeß. Wir wollen jedoch, daß sich die OSZE mit den Realitäten im Nahen Osten so weit vertraut macht, daß sie die konfliktbedingten Hindernisse für die Beteiligten, bestimmte für die Organisation selbstverständliche Konzepte und Maßnahmen anzuwenden, erkennt.

3. Wiederholt wurde eine größere Beteiligung der Partner im Mittelmeerraum an der Formulierung des Sicherheitsmodells gefordert. Ägypten unterstützt diese Forderung energisch und verlangt die sofortige Umsetzung der Resolutionen der Gipfeltreffen von Budapest und Lissabon, denen zufolge die Partnerländer im Mittelmeerraum Zugang zu den Gremien der Organisation bekommen, zumindest mit Blick auf Diskussionen, die die mediterrane Dimension des Sicherheitsmodells behandeln. Japan wurde bereits ein erweiterter Zugang gewährt, angeblich als Gegenleistung für großzügige finanzielle Zuwendungen. Solange es nicht zur Routine geworden ist, daß wir die Möglichkeiten, die uns unser jetziger Status erlaubt, nutzen können, ist jede Diskussion über eine Überprüfung oder Erweiterung des Status der Partnerländer im Mittelmeerraum bedeutungslos.

4. Die politische und sicherheitspolitische Interdependenz zwischen Europa und den Mittelmeerländern wird in verschiedenen Foren sondiert und diskutiert: So sind am Barcelona-Prozeß zwölf Mittelmeer-Partnerländer, die EU, die NATO und die WEU beteiligt. Um Redundanz und Mißtrauen zu vermeiden und um in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Sicherheitsmodells für die Koordinierung mit anderen Sicherheitsorganisationen zu verfahren, ist größere Transparenz dringend notwendig. Wir sollten gemeinsam den Nutzen und die Durchführbarkeit eines Treffens über die mediterrane Dimension des europäischen Sicherheitsmodells prüfen, an dem Vertreter der Partnerländer im Mittelmeerraum teilnehmen und zu dem sie aktiv beitragen.

5. Die Zusammenarbeit zwischen den Partnerländern im Mittelmeerraum und der Organisation wird ein langer Entwicklungsprozeß sein, der umfangreicher Kommunikation, gegenseitiger Anregung und der Überwindung von Wissensdefiziten bedarf. Die Beteiligung der Partnerländer an Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE ist dabei sicher von großem Wert. Die jüngst aus der Beteiligung von Mittelmeerländern an der

Beobachtung des Wahlprozesses in Bosnien-Herzegowina gewonnenen Erfahrungen waren äußerst nutzbringend.

6. Dementsprechend legte Ägypten der Organisation ein Konzept vor, das die Ziele, Prinzipien, Herausforderungen und Kooperationsfelder zwischen der OSZE und den Partnerländern im Mittelmeerraum beleuchtet. Darin haben wir konkrete Schritte vorgeschlagen wie:

- Seminare über kulturelle vertrauensbildende Maßnahmen;
- Workshops zur Ankurbelung der wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit;
- gemeinsame Anstrengungen zum Umweltschutz;
- Informationsaustausch zur Tourismusförderung;
- Einrichtung eines integrierten Informationsnetzes über Arbeitsbedingungen;
- Informationsaustausch über die Bekämpfung des Terrorismus und damit zusammenhängender Erscheinungen wie organisiertes Verbrechen;
- Erfahrungsaustausch in den Bereichen friedliche Streitbeilegung und Aufbau von Zivilgesellschaften.



## Der Europarat und die OSZE: Wie können sie Komplementarität und Partnerschaft gewährleisten?<sup>1</sup>

### *Einführende Bemerkungen*

Mit diesem Beitrag erscheint erstmals ein Aufsatz über das Verhältnis von Europarat und OSZE im OSZE-Jahrbuch. Das ist eine willkommene Neuheit, denn sie illustriert den Trend in Richtung sich gegenseitig verstärkender Organisationen und Maßnahmen in Europa. Dieser Trend basiert auf einem sich entwickelnden Netzwerk kooperativer Beziehungen zwischen Organisationen und Institutionen, darunter OSZE, EU, NATO, WEU und Europarat.

Der Artikel beginnt mit der Erläuterung einiger Hauptmerkmale des Europarats, beleuchtet die komparativen Vorteile der Organisation und beschreibt Umfang und Art der Beziehungen zur OSZE. Daran anschließend gibt der Beitrag einen Überblick über die Zusammenarbeit und zeigt auf, was bisher in den Beziehungen schon erreicht worden ist. Die Schlußfolgerungen wenden sich der Frage zu, wie Komplementarität und Partnerschaft gewährleistet werden können.

### *Eckpfeiler*

Beim zweiten Gipfeltreffen des Europarats, das im Oktober 1997 in Straßburg stattfand, gaben die Mitgliedstaaten dem Europarat ihre volle Unterstützung, seinen Beitrag zu Kohäsion, Stabilität und Sicherheit in Europa zu intensivieren, und begrüßten den Ausbau der Zusammenarbeit des Europarats mit anderen europäischen und transatlantischen Organisationen, insbesondere mit der EU und der OSZE.

Der Europarat und die OSZE haben die Prinzipien von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit gemeinsam, ersterer auf der Grundlage seines Statuts, letztere in Gestalt ihrer menschlichen Dimension. Sie unterscheiden sich jedoch hinsichtlich des Mandats, der Mitgliedschaft und der Arbeitsmethoden. Die OSZE ist eine gesamteuropäische, ja sogar transatlantische Sicherheitsorganisation. Die menschliche Dimension ist Teil des umfassenden Sicherheitsverständnisses der OSZE. Ziel des Europarates ist es, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herzustellen. Die Um-

---

<sup>1</sup> Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder und nicht die offizielle Position des Europarats. Die vorliegende Fassung ist eine Übersetzung aus dem Englischen.

setzung und Förderung der Grundsätze von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit sind seine *raison d'être*. Somit trägt der Europarat durch die Implementierung des Konzepts demokratischer Sicherheit ebenfalls zur demokratischen Sicherheit und Stabilität in Europa bei. Das Konzept der demokratischen Sicherheit wurde beim ersten Gipfeltreffen des Europarats im Jahre 1993 in Wien entwickelt: Europa könnte zu einem weiten Raum demokratischer Sicherheit werden, vorausgesetzt alle Staaten verpflichten sich auf pluralistische und parlamentarische Demokratie, Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte, die Vorherrschaft von Rechtsstaatlichkeit und ein gemeinsames, durch seine Vielfalt bereichertes kulturelles Erbe.

Die Erweiterung des Europarates während der letzten acht Jahre hat ihn zu einer gesamteuropäischen Organisation mit 40 Mitgliedstaaten werden lassen. Fünf weitere Staaten (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina sowie Georgien) haben sich um Mitgliedschaft beworben. Die USA, Kanada und Japan sowie der Heilige Stuhl haben Beobachterstatus. Damit spielt der Europarat bei der Einigung Europas schon durch die geographische Ausdehnung auf all die Länder, die den gleichen Werten und Prinzipien verpflichtet sind, eine Schlüsselrolle.

Angesichts der Überschneidungen bei den Aufgaben und der Mitgliedschaft gibt es reichhaltige Notwendigkeiten und Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE. Pragmatische partnerschaftliche Zusammenarbeit trägt dazu bei, gegenseitige Verstärkung und Komplementarität des Handelns zu erreichen, indem die komparativen Vorteile und - nicht zuletzt - die begrenzten Ressourcen bestmöglich genutzt werden. In den vergangenen Jahren haben sich kooperative Beziehungen zwischen beiden Organisationen, basierend auf Kontakten und praktischer Zusammenarbeit, entwickelt. Selbstverständlich gibt es weitere Möglichkeiten, diese Kooperation noch zu verbessern.

### *Über den Europarat*

#### *Ziele und Grundsätze*

"Der Europarat hat zur Aufgabe, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern." (Statut des Europarats, Artikel 1) Die im Statut festgelegten Grundsätze von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit erfordern die genaue und ständige Aufmerksamkeit des Europarats und seiner Mitgliedstaaten hinsichtlich eines gemeinsamen Verständnisses ihres wesentlichen Inhalts unter sich rasch verändernden Bedin-

gungen, ihrer gegenseitigen Verbindung und ihrer Einbindung in Rechtsstandards setzende Texte sowie der Verstärkung der gemeinsamen Kontrolle der Einhaltung dieser Grundsätze.

### *Institutionen*

Der institutionelle Aufbau des Europarats beruht auf drei Säulen: dem Ministerkomitee als beschlußfassendem Gremium, der Parlamentarischen Versammlung und dem Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) als beratenden Gremien sowie dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als wichtigster unabhängiger Kontrollinstanz. Die institutionellen Säulen sind eng miteinander verbunden: Die Aktivitäten und Effektivität einer profitieren von der Unterstützung und Reaktion der anderen.

Ein professionelles und unparteiisches Sekretariat unterstützt diese Institutionen unter der Leitung eines Generalsekretärs, der von der Parlamentarischen Versammlung gewählt wird.

### *Zusammenarbeit*

Der Europarat ist ein kooperatives Netzwerk, das Vertreter der Institutionen, der Verwaltungen und der Zivilgesellschaft seiner Mitgliedstaaten (und der Staaten, die sich um die Mitgliedschaft beworben haben) umfaßt.

Die Hauptmerkmale der Kooperation im Europarat basieren auf dessen starker rechtlicher und institutioneller Grundlage. Die Parlamentarische Versammlung und der KGRE bieten einen ständigen Rahmen für politische Diskussionen zwischen Abgeordneten der nationalen Parlamente sowie Repräsentanten der Gemeinden und Regionen. Der politische Dialog zwischen Regierungen findet im Rahmen des Ministerkomitees statt bzw. durch die Delegierten der Minister (i.e. die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten beim Europarat). Die fortgesetzte Schaffung von Instrumenten, die rechtlich bindende Normen sowie formale rechtliche Verfahren zur Kontrolle ihrer Umsetzung enthalten, tragen zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rechtsraumes bei. Am intergouvernementalen Arbeitsprogramm ist ein weites Netzwerk von Experten aus Fachministerien, von Universitäten und aus der Zivilgesellschaft in den Bereichen demokratischer Kohäsion (einschließlich pluralistischer Demokratie, Menschenrechte, Medien, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit der Bürger), sozialer Kohäsion und Lebensqualität, kultureller Kohäsion und kultureller Vielfalt beteiligt.

Die Organisation implementiert umfassende Maßnahmen im Rahmen ihrer Aktivitäten zur Entwicklung und Konsolidierung demokratischer Stabilität. Ursprünglich waren diese Kooperations- und Unterstützungsprogramme aufgelegt worden, um die Integration neuer Mitglieds- und Bewerberstaaten in

den Europarat durch die Förderung demokratischer Reformen, des Menschenrechtsschutzes und der Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Kürzlich wurden sie für alle Mitglied- und Bewerberstaaten geöffnet, um allen Ländern dabei zu helfen, Verpflichtungen aus dem Statut oder solche, die beim Beitritt zur Organisation übernommen wurden, einzuhalten. Diese Programme umfassen - zusätzlich zu Seminaren, Ausbildungskursen und Studienaufenthalten - Expertenmissionen, Expertise in Fragen der Gesetzgebung sowie Tagungen in den betroffenen Ländern.

Das Programm für vertrauensbildende Maßnahmen in der Zivilgesellschaft unterstützt Projekte, die darauf abzielen, Beziehungen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu pflegen, um durch gemeinsame Aktivitäten mögliche Spannungen abzubauen.

Die Hauptarbeit des Europarats wird in Straßburg geleistet; die Organisation ist aber auch vor Ort präsent. Sie hat kleine ständige Büros in Sarajewo und Tirana eröffnet, um die Verbindung zu den dortigen Behörden und anderen internationalen Organisationen sicherzustellen und um die Umsetzung der Kooperationsprogramme des Europarats zu unterstützen. In 14 Staaten werden Dokumentations- und Informationszentren zur Arbeit des Europarats gefördert. Die Programme des Europarats vor Ort haben spezifische Ziele, und jede Aktivität hat einen festgelegten Zeitrahmen. Sie stellen Know-how und Personal (Experten des intergouvernementalen Kooperationsnetzwerks und Beamte) zur Verfügung und umfassen häufige Besuchsreisen. Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung und des KGRE fahren zu kurzfristigen Aufenthalten vor Ort in ihrer Eigenschaft als Berichterstatter hinsichtlich der Aufnahme neuer Mitglieder oder zur Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen sowie des Standes der Demokratie auf regionaler und lokaler Ebene. Beide Organe beteiligen sich darüber hinaus an Wahlbeobachtungen.

### *Kontrolle*

Die Einhaltung von Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten unterliegt Kontrollmechanismen gemäß bestimmten Konventionen sowie politischen Überwachungsmechanismen.

Die Europäische Menschenrechtskonvention überführte die politischen Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten zur Achtung der Menschenrechte in rechtlich bindende Verpflichtungen, die dem supranationalen gerichtlichen Kontrollmechanismus des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterliegen. Der Schutz der Menschenrechte gehört damit nicht länger zu den ausschließlich inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten, sondern ist zum legitimen Anliegen aller geworden - sowohl individuell als auch kollektiv. Unter den Konventionen mit Kontrollverfahren soll hier die Europäische Konvention zum Schutz vor Folter und unmenschlichen oder erniedrigenden Strafen, nach der ein unabhängiges Expertenkomitee

Untersuchungen in Haftanstalten durchführt, besonders erwähnt werden. Die Europäische Sozialcharta, der Europäische Kodex für soziale Sicherheit und die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten sehen die Bewertung nationaler Politiken durch unabhängige Experten vor.

Die politische Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen übernimmt das Ministerkomitee durch einen konstruktiven, nichtdiskriminierenden und kooperativen Dialog über Themen wie Informationsfreiheit, das Funktionieren demokratischer Institutionen und des Justizsystems. Die Parlamentarische Versammlung hatte als erste politische Verfahren zur Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen seitens der Mitgliedstaaten eingeführt. Ursprünglich für spezielle Verpflichtungen der kürzlich beigetretenen Staaten eingerichtet, wird das Verfahren inzwischen auf alle Mitglieder angewendet. Es werden öffentliche Parlamentsdebatten über die Überwachung geführt, die u.a. in Empfehlungen an das Ministerkomitee münden können.

Dieser kurze Überblick über Ziele, Grundsätze, Institutionen, Kooperation und Kontrollmechanismen zeigt die komplexe Struktur und den breiten Handlungsbereich des Europarats auf. Beide bilden seine komparativen Vorteile im Verhältnis zu anderen in Europa tätigen Organisationen und bestimmen seine Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit ihnen.

#### *Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE*

Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE findet in den Tätigkeitsbereichen statt, in denen sich Mandat und Ansatz beider Organisationen überschneiden. Vor allen Dingen kooperieren beide Organisationen bei der Förderung von Demokratie, Menschenrechten, einschließlich Minderheitenrechten, und Rechtsstaatlichkeit. Potential zur Erweiterung der Zusammenarbeit gibt es darüber hinaus bei der Frühwarnung, bei der Konfliktverhütung, beim Krisenmanagement und bei der Konfliktnachsorge. Außerdem verfolgt der Europarat intensiv die Arbeiten an einem gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert und insbesondere an der Plattform für kooperative Sicherheit.

#### *Zusammenarbeit auf der politischen Ebene*

Der Europarat hat seinerseits spezielle Strukturen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit der OSZE geschaffen: Die Berichterstattergruppe der Ministerdelegierten für Beziehungen zur OSZE behandelt regelmäßig inhaltliche Fragen zu den Beziehungen beider Organisationen und gibt die politischen Richtlinien an. In der Parlamentarischen Versammlung werden

OSZE-Fragen vom *Ad-hoc*-Komitee der Vorsitzenden politischer Gruppierungen diskutiert. Eine Reihe von Abgeordneten gehört den Parlamentarischen Versammlungen beider Organisationen an. Die Europarat-OSZE Liaison-Beamtin nimmt regelmäßig an Sitzungen des Ständigen Rates der OSZE und dessen nachgeordneten Abteilungen in Wien teil. Außerdem vertritt sie den Europarat bei politischen OSZE-Seminaren und -Tagungen und hält enge Verbindung zu allen OSZE-Institutionen und -Strukturen. Die Liaison-Beamtin ist eine wichtige Verbindung zwischen beiden Organisationen, die zur Verbesserung der wechselseitigen Aufmerksamkeit und des Informationsflusses zwischen ihnen beiträgt. Innerhalb der OSZE gibt es solche Strukturen und Funktionen bisher nicht. Beide Organisationen haben institutionalisierte Strukturen zum Informations- und Meinungsaustausch geschaffen: jährliche "2+2"-Treffen auf höchster Ebene zwischen den Amtierenden Vorsitzenden und den Generalsekretären; im Zweijahresrhythmus stattfindende Programmtagungen zwischen dem Sekretariat des Europarats und dem BDIMR; jährliche trilaterale Treffen auf hoher Ebene zwischen dem Europarat, der OSZE und den Vereinten Nationen in Genf, ergänzt durch zielorientierte Treffen auf der operativen Ebene über spezifische Regionen sowie regelmäßige Kontakte zwischen den Präsidenten und Sekretariaten der jeweiligen Parlamentarischen Versammlungen. Alle diese regelmäßigen Treffen bieten die Gelegenheit zur Überprüfung der institutionellen Beziehungen, zur Bewertung der laufenden Zusammenarbeit und zur Planung der Ausrichtung künftiger Zusammenarbeit in bezug auf bestimmte Länder oder Politikfelder.

Es hat auch bereits Kontakte gegeben, um die Planung von Aktivitäten in Reaktion auf Krisensituationen zu koordinieren. Die Erfahrung hat gezeigt, daß Konsultationen bei der Planung von Aktivitäten (ob sie nun einzeln, in Zusammenarbeit oder koordiniert umgesetzt werden) außerordentlich wünschenswert sind. Sie sollten bereits in einer frühen Phase der Vorbereitung der Beratungen in den Entscheidungsgremien beginnen und von Fall zu Fall weiter verfolgt werden.

Gegenseitige Teilnahme an einer Reihe von Treffen der entsprechenden Einrichtungen der jeweiligen Organisation bietet die Gelegenheit zu politischem Dialog und Diskussionen: Einladungen zu Gipfel- und Ministerratstreffen, Meinungsaustausch der jeweiligen Generalsekretäre mit dem Ständigen Rat der OSZE und dem Ministerkomitee des Europarats auf der Ebene der Ministerdelegierten, Meinungsaustausch zwischen einem Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und dem Ministerkomitee des Europarats auf der Ebene der Ministerdelegierten, Teilnahme hochrangiger OSZE-Persönlichkeiten, wie z.B. Herr Vranitzky, Herr van der Stoep und Herr Geremek, am informellen Meinungsaustausch während der Ministertreffen in Straßburg; Teilnahme des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE an Debatten der Parlamentarischen Versammlung

des Europarats sowie des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats an der Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE.

Im März 1997 fand in Straßburg ein Treffen zum Vergleich von Überwachungsprozeduren statt. Dies war eine erste Gelegenheit zum Meinungsaustausch zwischen Ständigen Vertretern bei der OSZE und beim Europarat aus Wien und Straßburg sowie von Experten aus den Hauptstädten. Ein ähnliches Treffen wird für 1999 erwogen.

#### *Zusammenarbeit auf der operativen Ebene*

An der pragmatischen und zielorientierten Zusammenarbeit auf der operativen Ebene sind auf seiten des Europarats das Sekretariat und - bei der Wahlbeobachtung - die Parlamentarische Versammlung sowie der KRGE beteiligt; auf seiten der OSZE: die Missionen vor Ort, der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM), der Beauftragte für Medienfreiheit, das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die Parlamentarische Versammlung. Die Vielzahl der mitwirkenden Akteure, der behandelten Fragen und der Interaktionsformen veranschaulichen den Umfang und die Intensität der Zusammenarbeit ebenso wie den umfassenden Ansatz für Maßnahmen in bezug auf die Bereiche Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.

#### *OSZE-Missionen vor Ort*

Die Zusammenarbeit mit OSZE-Missionen betrifft konkrete Projekte, zumeist im Rahmen der Aktivitäten zu Entwicklung und Konsolidierung demokratischer Stabilität des Europarats. In Albanien verstärkte der Europarat sowohl seine Langzeitpräsenz als auch seine Maßnahmen neben und zusammen mit der OSZE-Präsenz und anderen internationalen Organisationen in der Folge der politischen Krise im Frühjahr 1997. In Bosnien und Herzegowina arbeiten beide Organisationen zusammen und koordinieren ihre Maßnahmen gemäß ihrem jeweiligen Mandat nach dem Dayton-Übereinkommen; außer der Unterstützung der Aufnahme des Landes in den Europarat. In Kroatien kooperieren beide Seiten eng bei der Bewertung der Einhaltung der Verpflichtungen des Landes und bei Folgemaßnahmen. In Georgien verfolgen beide Organisationen gemeinsame Bemühungen zur Lösung des Südossetien-Konflikts. In Belarus trägt der Europarat zur Umsetzung des Aktionsplans der Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE bei.

Die Formen der Zusammenarbeit vor Ort sind außerordentlich vielfältig. In Bosnien und Herzegowina betreiben der Europarat und die OSZE ein gemeinsames Ausbildungsprogramm für gewählte Gemeinde- und Stadträte.

Der Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien vermittelte - mit Unterstützung des Europarats - bei Streitigkeiten über das Gesetz zur Justizorganisation. Teil der Abmachung war, daß der Europarat eine Expertise über das Gesetz einbringt. In bezug auf Kroatien wurde vereinbart, daß der Europarat auf Bitten des OSZE-Missionsleiters Expertisen über bestimmte Gesetze verfaßt. Im Falle von Belarus ernannte der Europarat einen Verbindungsbeamten für die Zusammenarbeit mit der Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE in Minsk. In Estland stellte der Europarat Mittel aus seinem Programm für vertrauensbildende Maßnahmen für ein Projekt, das der OSZE-Missionsleiter vorgelegt hatte. Es gibt häufige und informelle Kontakte zwischen Mitarbeitern des Europarats und Mitgliedern von OSZE-Missionen, sowohl vor Ort als auch in Straßburg. Solche Kontakte sowie der Austausch von Berichten werden für Besprechungen zur Entwicklung in einem Land außerordentlich geschätzt, insbesondere wenn der Europarat dort keine ständige Präsenz unterhält. Dasselbe gilt für die logistische Unterstützung, die OSZE-Missionen Vertretern des Europarats bei der Organisation von Seminaren und der Wahlbeobachtung leisten. Im Laufe der Jahre hat sich die Praxis entwickelt, das die OSZE-Missionsleiter in Ländern, in denen beide Organisationen besonders aktiv sind, zu einem Meinungsaustausch mit dem Ministerkomitee auf Delegiertenebene nach Straßburg kommen. Der Europarat und die OSZE organisieren zusammen mit den VN und - wo angemessen - mit anderen internationalen Organisationen zielorientierte Treffen über einzelne Regionen, um ihre Maßnahmen zu koordinieren und ihre Zusammenarbeit zu harmonisieren. Für den Europarat erhebt sich die Frage, ob er nicht in spezifischen Fällen angesichts der zu lösenden Fragen eine längerdauernde Präsenz vor Ort einrichten sollte.

#### *Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten*

Die folgenden Beispiele geben eine Übersicht über die laufende oder bereits erreichte konkrete Kooperation zwischen Europarat und HKNM: In der Ukraine konzentrierte sich die Zusammenarbeit auf gemeinsame Bemühungen, die Lösung der Krim-Frage voranzubringen. In Estland und Lettland beinhaltete sie die Koordination der Maßnahmen in bezug auf die Staatsbürgerschaftsgesetzgebung und die Integration von Ausländern. In der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien bestand die Zusammenarbeit in gegenseitiger Unterstützung bei der Förderung des Dialogs zwischen Regierung und Minderheiten. Im Falle Rumäniens und Ungarns zielte die gegenseitige Unterstützung darauf ab, den Abschluß eines bilateralen Vertrags und die Implementierung der Instrumente des Europarats zum Minderheitenschutz voranzubringen. In der Slowakei haben Europarat, HKNM und EU-Kommission gemeinsame Bemühungen in bezug auf Minderheitensprachgesetzgebung begonnen.

Häufige persönliche Kontakte zwischen dem Sekretariat des Europarats und dem HKNM selbst sind Grundlage dieser Zusammenarbeit und halten sie aufrecht. Sie beruht auf dem Vergleich von Analysen, der Formulierung gemeinsamer Ziele, der Demonstration politischer Solidarität und Unterstützung, und verleiht somit den Maßnahmen der anderen Organisation zusätzliches Gewicht, bis hin zu gemeinsamem Handeln, d.h. gründlicher gemeinsamer Vorbereitung, Präsentation und Folgemaßnahmen. Im Bereich des Minderheitenschutzes muß die Kooperation auf die unterschiedlichen Standards Rücksicht nehmen, die seitens des Europarates (bindende Übereinkommen oder Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung) und seitens der OSZE (politisch bindendes Kopenhagener Dokument) anwendbar sind. Die Zusammenarbeit mit dem HKNM hat jedoch gezeigt, daß eine Kombination dieser Richtlinien möglich und sinnvoll ist.

#### *Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit*

Es war eine Neuheit in den Beziehungen zwischen Europarat und OSZE, daß der Europarat zusammen mit anderen Organisationen an der Ausarbeitung des Mandats für den OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit beteiligt war. Obwohl sein Mandat die Europäische Menschenrechtskonvention nicht erwähnt, haben 34 Vertragsparteien der Konvention eine interpretative Stellungnahme abgegeben, in denen der Medienbeauftragte aufgefordert wird, in ihrem Geist zu handeln.

Anläßlich eines ersten Besuches des Medienbeauftragten beim Europarat informierten sich beide Seiten über ihre Handlungsprioritäten und Arbeitsmethoden. Der Besuch bereitete den Boden für konkrete Zusammenarbeit von Fall zu Fall durch gegenseitige Information und Unterstützung.

#### *Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte*

Beispiele für die Kooperation des Europarats mit dem BDIMR sind in erster Linie die Teilnahme und Beiträge des Europarats an und zu OSZE-Implementierungstreffen der menschlichen Dimension, an BDIMR-Seminaren und Bedarfserhebungsmissionen des BDIMR in speziellen Regionen sowie die Koordinierung der Aktivitäten bei bestimmten Projekten. Kooperation und Koordination betreffen Fragen wie z.B. Ombudsleute und nationale Menschenrechtsinstitutionen, Verhinderung von Folter, Gefängnisreformen, Fragen der Staatsbürgerschaft und Aufenthaltsberechtigung. Die Parlamentarische Versammlung arbeitet vor Ort mit dem BDIMR bei der Wahlbeobachtung zusammen.

Die Methoden der Zusammenarbeit sind vielfältig. Im Zweijahresrhythmus stattfindende Programmtagungen des BDIMR und des Sekretariats des Europarats dienen dazu, Arbeitsprogramme in der Planungs- und Durchführungsphase zu vergleichen. Die Teilnahme an und die Beiträge des Europarats zu den Implementierungstreffen der menschlichen Dimension beinhalten die Erarbeitung von Hintergrundberichten, die Vorlage schriftlicher Beiträge und die aktive Teilnahme von Delegationen des Europarats. In Seminaren stellt der Europarat auch Berichterstatter und Moderatoren. Bei speziellen Projekten, wie z.B. der Gefängnisreform in Albanien, haben sich der Europarat und das BDIMR auf eine Aufgabenteilung geeinigt, so daß jede Organisation die Aspekte bearbeitet, die in ihrer besonderen Kompetenz liegen.

Im Vergleich zum Europarat ist das BDIMR als eine operative Struktur der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension in Umfang und Reichweite begrenzt und konzentriert sich auf ausgewählte Länder, u.a. in Zentralasien (wo der Europarat keine Aktivitäten betreibt).

#### *Die Parlamentarische Versammlung der OSZE*

Zusätzlich zu den oben erwähnten institutionellen Kontakten arbeiten die Parlamentarischen Versammlungen beider Organisationen auch vor Ort zusammen. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats beobachtet regelmäßig die Wahlen in Ländern, die sich um die Aufnahme beworben haben, und gegebenenfalls in Ländern, die dem Überwachungsmechanismus der Versammlung unterliegen. Vor diesem Hintergrund hat die Versammlung praktische *Ad-hoc*-Zusammenarbeit mit anderen internationalen Wahlbeobachtern entwickelt, insbesondere mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und mit dem BDIMR. Bei den Parlamentswahlen in Albanien im Juni 1997 beispielsweise bildeten die Versammlungen von Europarat und OSZE zusammen mit dem Europäischen Parlament eine "Troika", die eine gemeinsame Bewertung der Wahlen abgab. Im Laufe des Jahres 1998 setzen dieselben parlamentarischen Institutionen ihre Zusammenarbeit in Albanien durch "parlamentarische Dreier-Besuche" fort.

#### *Der Beitrag des Europarats zur Arbeit der OSZE an einem gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert und insbesondere an der Plattform für kooperative Sicherheit*

Der Beitrag des Europarats zum gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell beruht auf seinem Konzept demokratischer Sicherheit. Seit 1996 hat der Europarat mehrere schriftliche Beiträge zur Arbeit der OSZE am Sicherheitsmodell erarbeitet, insbesondere zur Plattform für kooperative Sicherheit. Er nahm zusammen mit anderen internationalen Organisationen

an von der OSZE organisierten Treffen zu diesem Thema teil. Die Papiere des Europarats erläutern die besonderen Vorzüge des Europarats, die für die Erlangung von Sicherheit und Stabilität in Europa von Bedeutung sind, und enthalten konkrete Vorschläge zu Modalitäten der Zusammenarbeit: Kooperation muß zwischen gleichen Partnern und auf Gegenseitigkeit erfolgen. Sie sollte auf den komparativen Vorteilen jeder Organisation unter voller Achtung der Identität einer jeden und mit dem Ziel, Komplementarität des Handelns und wechselseitige Verstärkung sicherzustellen, beruhen. Zusammenarbeit bedarf eines vereinbarten allgemeinen Rahmens für Kommunikation, Kontakte und Verhandlungen. Konkrete Zusammenarbeit in jeder denkbaren Situation muß auf einem Übereinkommen beruhen, das von Fall zu Fall die Modalitäten und Ziele der Zusammenarbeit festlegt. Die Modalitäten der bilateralen Kooperation zwischen Europarat und OSZE sind bereits hoch entwickelt. Es wäre jedoch außerdem von Nutzen, spezielle Kommunikationsverbindungen zu errichten, um in Krisensituationen den Austausch von Informationen und Konsultationen sicherzustellen. Darüber hinaus könnte die OSZE Gegenseitigkeit in bezug auf Verbindungen und Repräsentanz in Wien und Straßburg herstellen.

*Ausblick: Wie können Komplementarität und Partnerschaft gewährleistet werden?*

Kooperation zwischen Europarat und OSZE ist auf politischer und operativer Ebene bereits Realität und schließt alle Gremien und Institutionen beider Organisationen ein. In Bereichen sich überschneidender Mandate und gemeinsamer Interessen wird die Option zur Kooperation offengehalten. Dies betrifft in erster Linie die Bereiche Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, aber auch - aufgrund der Kenntnisse des Europarats über mögliche Konfliktursachen, ihrer Art und die Aussichten, sie zu überwinden - Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge.

Der Entschluß zur Zusammenarbeit muß von beiden Seiten in der jeweiligen Situation von Fall zu Fall gefaßt werden; einen Automatismus gibt es nicht. Die Möglichkeiten zur Kooperation sind weitreichend: vom Informationsaustausch, gemeinsamer Planung, koordinierter paralleler Aktion, gemeinsamer Nutzung der Ressourcen und Aufgabenteilung bis hin zu gemeinsamem Handeln.

Im Laufe der Jahre hat sich eine kooperative Beziehung herausgebildet, und auf dem Weg zu Komplementarität und gegenseitiger Verstärkung der Handlungen durch Zusammenarbeit hat es Fortschritte gegeben. Es bleiben jedoch noch einige Schritte auf dem Weg zu echter Partnerschaft zurückzulegen.

Zusammenarbeit bedeutet Achtung der Identität des anderen: Im Falle des Europarats sind dies insbesondere seine sich aus dem Statut herleitenden Verantwortlichkeiten für die Förderung des Schutzes der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in seinen Mitgliedstaaten sowie den Mitgliedschaftskandidaten. Dies geschieht in diesen Ländern durch Unterstützung bei der konkreten Umsetzung von Instrumenten, die rechtlich bindende Standards setzen, einschließlich der gerichtlichen Kontrolle und politischen Überwachung der Einhaltung durch die entsprechenden Organe des Europarats. Effiziente Kooperation vermeidet Doppelarbeit und sorgt für Wertzuwachs. Sie baut notwendigerweise auf den komparativen Vorteilen jeder Seite auf: Im Falle des Europarats sind diese seine Rechtsstandards, seine profunde Expertise, sein spezielles Know-how und sein umfassender Ansatz.

## Anhang



## Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten

am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen<sup>1</sup>

### *Zusammenfassung des Vorsitzenden*

Die OSZE-Teilnehmerstaaten bekräftigten ihre Solidarität im Streben nach einer Zukunft in Sicherheit und Stabilität.

Nach Ansicht der Minister stellt die OSZE in der sich gestaltenden europäischen Sicherheitsarchitektur ein wesentliches Forum für ihre Bemühungen dar. Aufbauend auf ihrer Arbeit an einem gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert stimmten die Minister Leitlinien für ein politisch bindendes OSZE-Charta-Dokument für europäische Sicherheit zu. Dieses wichtige Dokument wird die OSZE in ihrer künftigen Rolle leiten. Die Minister gaben die Grundzüge für die wichtigsten Leitlinien für die Arbeit an einem derartigen Charta-Dokument vor, das auf Ebene der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten angenommen werden soll.

Die Teilnehmerstaaten leisteten 1997 durch ihre Arbeit in der OSZE, wo nötig, Hilfestellung und aktive Unterstützung zur Förderung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte im gesamten OSZE-Gebiet. Gestützt auf den Status der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen bestätigten die Staaten die Rolle der Organisation als eines der Hauptinstrumente für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge im OSZE-Gebiet. Nie zuvor hatten die OSZE-Teilnehmerstaaten ihre Organisation so aktiv als Instrument eingesetzt, um so viele Fragen zu behandeln, die für ihre gemeinsame Sicherheit von Bedeutung sind.

Die Minister waren sich darin einig, daß die OSZE weiter verbessert werden muß, um die Einhaltung und Umsetzung der gemeinsamen Prinzipien und Verpflichtungen zu fördern. Sie kamen überein, eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen anzustreben, die ihre Wertvorstellungen teilen.

Als Ausdruck ihres Willens, dafür zu sorgen, daß die OSZE auch weiterhin rasch und flexibel handeln kann, vereinbarten die Minister einen Sondermechanismus zur Finanzierung größerer OSZE-Projekte. Dieser Beschluß und der zu Beginn des Jahres eingerichtete Fonds für unvorhergesehene Ausgaben, der ein unverzügliches Tätigwerden in Krisensituationen ermöglichen

---

<sup>1</sup> Aus: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 3/1998, S. 17-23.

soll, sind die Hauptelemente der vom Amtierenden Vorsitzenden vorgeschlagenen Finanzreform. Dieser Sondermechanismus wird bis 31. Dezember 2000 in Kraft bleiben.

Im Sinne ihres Bekenntnisses zur Verstärkung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen im Medienbereich begrüßten die Minister die Einigung über das Mandat eines OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit. Sie stimmten dem Vorschlag des Amtierenden Vorsitzenden zu, Herrn Freimut Duve (Deutschland) auf diesen Posten zu berufen.

Der Ministerrat äußerte sich anerkennend über die führende Rolle, die die OSZE bei den beachtlichen Fortschritten bei der Durchführung der Übereinkommen gespielt hat, die im Laufe des vergangenen Jahres gemäß Anhang 1-B Artikel II und Artikel IV des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina ausgehandelt wurden. Die Minister begrüßten die Ernennung von Botschafter Henry Jacolin (Frankreich) zum Sonderbeauftragten, der bei der Abhaltung und Durchführung der Verhandlungen zu Artikel V behilflich sein soll. Dieser Prozeß wird den Frieden und die Stabilität in Südosteuropa fördern.

Angesichts der Bedeutung der OSZE-Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension als wesentlichem Element zur Förderung der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen beschlossen die Minister, den Ständigen Rat mit der Ausarbeitung eines neuen Satzes von Modalitäten für diese Treffen zu beauftragen, um deren Wirksamkeit zu erhöhen.

Die Minister vermerkten anerkennend, daß die Reform des OSZE-Sekretariats in Angriff genommen wurde. Sie begrüßten insbesondere die Verabschiedung eines Mandats für einen Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE im Sekretariat, dessen Auftrag es ist, die Fähigkeit des Ständigen Rates und der OSZE-Institutionen zu erhöhen, in wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekten der Sicherheit tätig zu werden.

Der Ministerrat begrüßte die wichtige Rolle der OSZE bei mehreren Krisen und in Situationen nach Konflikten. Er würdigte die engagierten Bemühungen der Leiter der OSZE-Missionen und ihrer Mitarbeiter, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und des OSZE-Sekretariats.

Die Minister bekannten sich zu einem demokratischen und multiethnischen Bosnien und Herzegowina und zur anhaltenden Unterstützung für das Allgemeine Rahmenübereinkommen. Die Verlängerung des Mandats der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina bis 31. Dezember 1998 ist Ausdruck dieses Bekenntnisses.

Die Arbeit der OSZE-Missionen in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung, Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen wurde anerkennend vermerkt. Die Minister unterstrichen ferner den beeindruckenden Beitrag, der durch die Überwachung der Vorbereitung und Durchführung der Kommunalwahlen in ganz Bosnien und Herzegowina und

der Parlamentswahlen in der Republika Srpska geleistet wurde. Die Minister stellten insbesondere fest, daß die Umsetzung der Wahlergebnisse innerhalb der entsprechenden Fristen fester Bestandteil des demokratischen Wahlprozesses ist. Sie verdeutlichten ferner, daß durch diese Wahlen nun die Strukturen für die weitere demokratische Entwicklung Bosnien und Herzegowinas vorhanden sind. Die Verantwortung für Fortschritte liege nun in erster Linie bei den Parteien selbst.

Die Minister dankten Frau Susanna Agnelli (Italien) für ihre Rolle als Persönliche Vertreterin des Amtierenden Vorsitzenden für die Aufbringung von Mitteln für die Kommunalwahlen.

Die Minister betonten die Wichtigkeit einer engen Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen, darunter vor allem mit dem Hohen Repräsentanten, sowie mit einschlägigen nichtstaatlichen Organisationen.

Die Entwicklungen in Albanien im Frühjahr 1997 stellten Europa und seine Stabilität vor eine neue, ernste Herausforderung. Die Minister würdigten die rasche Reaktion des Amtierenden Vorsitzenden, der Dr. Franz Vranitzky (Österreich) zu seinem Persönlichen Vertreter bestellte, auf die beginnende Krise. Die Minister dankten Dr. Vranitzky mit herzlichen Worten für seinen wichtigen Beitrag.

Die Bemühungen des Amtierenden Vorsitzenden und seines Persönlichen Vertreters schufen die Grundlage für internationales Eingreifen, durch das die Krise eingedämmt werden konnte, und ebneten den Weg für Parlamentswahlen und einen Neubeginn demokratischer und wirtschaftlicher Reformen. Die Minister dankten der OSZE-Präsenz in Albanien und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) für ihre Bemühungen bei der Vorbereitung und Abhaltung dieser Wahlen. Ihr Dank galt auch Italien für seine Rolle während der Krise im Zusammenhang mit der Multinationalen Schutztruppe.

Die Minister äußerten ihre Entschlossenheit, Albanien auch weiterhin internationale Hilfe zur Verfügung zu stellen, unter anderem über die OSZE, die als flexibler Koordinierungsrahmen für dieses Unternehmen fungiert. Albanien habe unter anderem gezeigt, wie wichtig eine enge Zusammenarbeit zwischen der OSZE, den Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der Multinationalen Schutztruppe sowie mit anderen einschlägigen Organisationen wie etwa dem Europarat ist. Sie äußerten die Ansicht, daß diese Zusammenarbeit und die koordinierende Rolle der OSZE bei der Behandlung ähnlicher Krisen als Richtschnur dienen können.

Die Minister begrüßten die Verstärkung der OSZE-Mission in Kroatien, bestätigten deren allgemeine Aufgaben im Bereich der Menschenrechte und unterstrichen ihre besondere Bedeutung im Hinblick auf die Rückkehr der

Flüchtlinge in beide Richtungen. Sie stellten fest, daß der Ablauf des Mandats der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Januar 1998 neue Herausforderungen für die OSZE in Ostslawonien mit sich bringen wird, und zeigten sich befriedigt, daß die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen im Bereich der Polizeiüberwachung über diesen Termin hinaus fortgesetzt wird.

Die Minister äußerten ihre Enttäuschung darüber, daß die im González-Bericht vom Dezember 1996 genannten Abhilfemaßnahmen für demokratische Mängel in der Bundesrepublik Jugoslawien von der Regierung nicht in ausreichendem Maße umgesetzt wurden. Sie appellierten an alle politischen Kräfte, einen konstruktiven Dialog zu diesen Fragen aufzunehmen. Sie erinnerten daran, daß die OSZE eingeladen worden war, die Wahlen in der Bundesrepublik Jugoslawien zu beobachten, und meinten, daß durchaus Raum für weitere Zusammenarbeit mit der OSZE vorhanden sei. Die diesbezüglichen mehrmaligen Angebote des Amtierenden Vorsitzenden an die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien, bei der Weiterentwicklung des demokratischen Prozesses behilflich zu sein, hätten nach wie vor Gültigkeit. Es wurde festgestellt, daß hierzu noch keine Reaktion erfolgt sei.

Anlaß zu ernster Sorge gaben die zunehmenden Spannungen in Kosovo. Die Parteien wurden eindringlich aufgefordert, einen konstruktiven Dialog im Hinblick auf politische Lösungen einzuleiten. Die Minister riefen die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien auf, mit dem Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für Kosovo, Max van der Stoel, zusammenzuarbeiten. Die Minister bedauerten, daß die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien dem Persönlichen Vertreter bisher keine Einreiseerlaubnis erteilt hat.

Es wurde für wichtig erachtet, daß so rasch wie möglich eine OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien eingerichtet wird.

Die Minister waren der Ansicht, daß ein echtes Bekenntnis zur Demokratie und zum Dialog nicht nur der Bundesrepublik Jugoslawien zugute kommen würde. Es würde sich auch positiv auf die Einbindung der Bundesrepublik Jugoslawien in die internationale Gemeinschaft und auf die Diskussion über die zukünftige Rolle, die die Bundesrepublik Jugoslawien innerhalb der OSZE spielen kann, auswirken.

Die Minister bestätigten die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit für die Förderung von Frieden und Stabilität in Südosteuropa. Das Potential dieses Prozesses sollte in größerem Maße genutzt werden.

Der Amtierende Vorsitzende berichtete über Entwicklungen in bezug auf Moldau seit dem Gipfeltreffen von Lissabon. Die Unterzeichnung des Memorandums über die Grundlagen für die Normalisierung der Lage und der Gemeinsamen Erklärung am 8. Mai 1997 war ein wichtiger Schritt in Richtung einer dauerhaften Regelung auf der Grundlage der Unabhängigkeit,

Souveränität und territorialen Integrität Moldaus. Es bleibt jedoch noch viel zu tun. Die Minister äußerten die Hoffnung, daß die fortlaufenden Kontakte zwischen den Parteien und den Vermittlern bald zu konkreten Fortschritten führen werden. Sie erklärten erneut die Bereitschaft der OSZE, bei der Umsetzung der vereinbarten Dokumente und bei den Bemühungen um eine endgültige Regelung in enger Zusammenarbeit mit den russischen und ukrainischen Vermittlern Hilfestellung zu leisten.

Mit tiefer Besorgnis wurde vermerkt, daß das bilaterale Abkommen zwischen Rußland und Moldau vom 21. Oktober 1994 über den Abzug aller russischen Streitkräfte aus Moldau und die im Lissabonner Dokument zum Ausdruck gebrachte Erwartung eines raschen, geordneten und vollständigen Abzugs der russischen Truppen sich keineswegs erfüllt hat, insbesondere in bezug auf Munition. Somit befinden sich noch immer russische Streitkräfte im Land. Rund 40 Prozent des Personals wurden 1997 abgezogen, doch sind immer noch erhebliche Mengen an russischer Ausrüstung und Munition, bewacht von russischen Truppen, in dem Gebiet gelagert. Die Minister verliehen der Erwartung Ausdruck, daß der Abzug der russischen Streitkräfte aus Moldau im Einklang mit den auf dem Gipfeltreffen in Lissabon eingegangenen Verpflichtungen fortgesetzt und in naher Zukunft abgeschlossen wird. Die Ausarbeitung eines Zeitplans könne den Abzug begünstigen, und erhöhte Transparenz könne das Vertrauen stärken, was zu größerer Stabilität in der Region führen würde. Die OSZE wird die Frage weiterhin genau verfolgen.

Der Ministerrat würdigte die wertvolle Arbeit der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien (Russische Föderation), insbesondere während der Wahlen im Januar 1997, und die Bemühungen in der Zeit danach, die sich auf die Überwachung der Menschenrechte und die Unterstützung humanitärer Organisationen konzentrierten. Bedauern und große Besorgnis wurden darüber geäußert, daß die Sicherheitslage in Tschetschenien die Möglichkeit der Unterstützungsgruppe und der humanitären Organisationen, ihren Aufgaben nachzukommen, stark behinderte.

In Georgien kam es seit dem Gipfeltreffen von Lissabon im Konflikt betreffend die Region Zchinwali/Südossetien zu gewissen Erfolgen. Die Minister kamen überein, daß die OSZE über ihre Mission gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft im allgemeinen den Parteien weiterhin nahelegen sollte, den politischen Dialog über die Frage des Status und andere vordringliche Fragen auf allen Ebenen fortzusetzen.

In bezug auf Abchasien, Georgien, wurde mit Bedauern festgestellt, daß in Schlüsselfragen wie der Frage des Status und der Flüchtlingsproblematik keine sichtbaren Fortschritte zu verzeichnen sind, seit auf dem Gipfeltreffen von Lissabon die Lage erhoben und die Unterstützung für die Souveränität und territoriale Integrität Georgiens bekräftigt worden war. Die Minister würdigten die Bemühungen zur Herbeiführung eines direkten Dialogs zwischen den Konfliktparteien durch die Russische Föderation als

Vermittler, die beim Zustandekommen eines bilateralen Treffens zwischen Präsident Schewardnadse und dem abchasischen Führer Ardzinba Hilfestellung geleistet hatte. Die Minister begrüßten die Tatsache, daß der Genfer Prozeß unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen nun fest etabliert ist, einschließlich der Rolle der "Freunde des Generalsekretärs der Vereinten Nationen", und daß die Parteien ihre Zusage bekräftigt haben, eine Konfliktlösung basierend auf der Nichtanwendung von Gewalt anzustreben.

Die Minister bekräftigten den Willen der OSZE, die Aktionen der Vereinten Nationen im Interesse einer dauerhaften und umfassenden Lösung des Konflikts in Abchasien, Georgien, auch weiterhin zu unterstützen, einschließlich der raschen und sicheren Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen in ihre Heimat unter internationaler Überwachung, und der Normalisierung der Lage nach dem Konflikt. Die OSZE ist darüber hinaus bereit, ihrerseits eine Verstärkung des VN/OSZE-Menschenrechtsbüros in Suchumi ins Auge zu fassen.

Die Minister betonten, daß die friedliche Regelung der Konflikte in Georgien zusätzliche Transparenzmaßnahmen hinsichtlich militärischer Waffen und Ausrüstungen im Konfliktgebiet verlangt. Diesbezüglich nahmen die Minister die Bemühungen im Rahmen der Gemeinsamen Beratungsgruppe hinsichtlich der militärischen Ausrüstung zur Kenntnis, die nicht der vertragsgemäßen Rechenschaftspflicht und Kontrolle im KSE-Vertrag unterworfen werden.

Die Minister ermutigten die betroffenen Parteien, die internationale Gemeinschaft, die OSZE über ihre Mission sowie die "Freunde des Generalsekretärs der Vereinten Nationen", sich für die Intensivierung der Verhandlungen zwischen den Parteien über den politischen Status der Region Zchinwali/Südossetien und von Abchasien, Georgien, einzusetzen.

Die Minister nahmen mit Genugtuung zur Kenntnis, daß in Tadschikistan die von den Vereinten Nationen vermittelten intertadschikischen Gespräche erfolgreich abgeschlossen wurden. Anlaß zur Sorge gebe jedoch die gegenwärtige Lage in Tadschikistan, die schwierig, instabil und angespannt ist. Die Minister ermutigten alle politischen Kräfte im Land zur Zusammenarbeit, um im Interesse des tadschikischen Volkes eine friedliche, demokratische Entwicklung zu gewährleisten. Sie bestätigten, daß die OSZE nach wie vor willens ist, diesen Prozeß in enger Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen zu unterstützen.

Der Ministerrat erhielt den Bericht der Kovorsitzenden der Minsker Konferenz über Fortschritte in Richtung einer Lösung des Konflikts um Berg-Karabach.

Der Amtierende Vorsitzende begrüßte die Bemühungen der Kovorsitzenden und schloß sich ihrem Bericht zu dieser Frage vollinhaltlich an. Der Amtie-

rende Vorsitzende ersuchte die Kovorsitzenden, ihre Arbeit fortzusetzen, und forderte alle Parteien eindringlich auf, die Verhandlungen auf der Grundlage des Vorschlags der Kovorsitzenden unverzüglich wieder aufzunehmen.

Die Minister begrüßten das Interesse der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten an einem aktiven Engagement der OSZE in der Region. Dies zeige sich an den konkreten Vorschlägen über Zusammenarbeit und Unterstützung zur Bewältigung von Herausforderungen, unter anderem im sozialen und ökologischen Bereich und in Fragen des illegalen Drogenhandels.

Sie nahmen ferner Kenntnis von den Initiativen Aserbaidschans, Georgiens, Kasachstans, Kirgisistans, der Ukraine und Usbekistans zur Stärkung der regionalen Sicherheit.

Mit Genugtuung wurde vermerkt, daß die OSZE-Beratungs- und -Überwachungsgruppe in Belarus nunmehr bereit ist, ihre Arbeit im Sinne des im September dieses Jahres genehmigten Mandats aufzunehmen. Es stehe zu hoffen, daß die Tätigkeit der Gruppe sowohl für die demokratischen Prozesse innerhalb Belarus als auch für die Beziehungen des Landes mit der internationalen Gemeinschaft von Bedeutung sein werden.

1997 wurde die Fähigkeit der OSZE erheblich gestärkt, OSZE-Teilnehmerstaaten bei ihren Demokratisierungsbemühungen und bei der Einhaltung anderer OSZE-Verpflichtungen im Rahmen der menschlichen Dimension praktisch beizustehen.

Die Minister stellten fest, daß die OSZE im Einklang mit der Gipfelerklärung von Lissabon von 1996 über das BDIMR und das zentralasiatische Verbindungsbüro der OSZE bemüht war, ihre Unterstützung für die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten in den Bereichen demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit sowie im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Stabilität und der Verhinderung von Konflikten in der Region zu verstärken.

Es wurde festgestellt, daß die OSZE gemäß der Gipfelerklärung von Lissabon, unter anderem durch das BDIMR, weitere Anstöße für Aktivitäten im Anschluß an das Aktionsprogramm gab, das von der Konferenz über Flüchtlings- und Migrationsfragen auf dem Gebiet der GUS und anderer relevanter Nachbarstaaten (GUS-Konferenz) verabschiedet worden war.

Die Minister nahmen zur Kenntnis, daß das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte weiter umgestaltet wurde, um die Grundlage dafür zu schaffen, daß die OSZE verstärkt zu den Wahlprozessen beitragen kann.

Die Minister hörten einen Bericht des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Sie würdigten die Beiträge der Parlamentarischen Versammlung zur Arbeit der OSZE und die speziellen Beiträge des Präsidenten der Versammlung während der Wahlen in Bosnien und Herzegowina. Sie begrüßten die Vereinbarung mit dem BDIMR über Verfahren zur verstärkten Zusammenarbeit bei der Wahlüberwachung. Sie

hoben die Beiträge des Präsidenten der Versammlung und des Generalsekretärs der OSZE zur Arbeit der OSZE-Troika hervor.

Die Minister stellten mit Befriedigung fest, daß 1997 die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, dem Europarat, der Europäischen Union und der NATO, weiter vertieft wurde. Außerdem wurden im Zusammenhang mit der Arbeit am Sicherheitsmodell Kontakte zu subregionalen Foren hergestellt.

Die Minister nahmen mit Befriedigung Kenntnis von den Bemühungen zur Ausweitung der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern, insbesondere mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum. Diesbezüglich begrüßten sie das OSZE-Mittelmeerseminar über "Das Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert: Auswirkungen auf den Mittelmeerraum" in Kairo und die regelmäßigen Sitzungen der Kontaktgruppe, die eingerichtet worden war, um den Dialog mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum zu vertiefen und zu einer echten Zusammenarbeit mit ihnen zu gelangen. Es wurden Bemühungen zur Ermittlung von Fragen von allgemeinem Interesse, einschließlich der Förderung der Rolle der Kontaktgruppe, unternommen, die in Zukunft verstärkt werden sollten. Zur Erleichterung dieses Prozesses begannen Erörterungen darüber, wie die Wechselwirkung zwischen den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und der OSZE qualitativ gesteigert werden kann; diese Erörterungen sollten fortgesetzt werden.

Die Minister nahmen mit Anerkennung Kenntnis von dem gemäß einem Beschluß des Gipfeltreffens von Lissabon vorgelegten Tätigkeitsbericht des Forums für Sicherheitskooperation. Der Bericht bestätigte, daß die Rüstungskontrolle, einschließlich Abrüstung und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, nach wie vor fester Bestandteil des umfassenden und kooperativen OSZE-Konzepts der unteilbaren Sicherheit ist. Es fand eine erfolgreiche Folgekonferenz zum Verhaltenskodex statt, und es wurden Vorschläge zur Erhöhung von Transparenz, Vorhersehbarkeit und Zusammenarbeit im politisch-militärischen Bereich gemacht. Die Minister begrüßten den FSK-Beschluß, eine Überprüfung des Wiener Dokuments 1994 in Angriff zu nehmen und diesen Prozeß 1998 abzuschließen. Das vor kurzem in Ottawa zur Unterzeichnung aufgelegte Übereinkommen über das Verbot von Landminen wurde ebenso mit Befriedigung zur Kenntnis genommen wie der FSK-Beschluß, jährliche Informationen zur Frage der Landminen auszutauschen, und andere Initiativen in diesem Bereich. Angesichts des sich wandelnden politischen und sicherheitspolitischen Umfeldes wird das bevorstehende Seminar über Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen eine einmalige Gelegenheit sein, den Sicherheitsdialog innerhalb des FSK zu fördern.

Der Ministerrat nahm ferner mit Anerkennung Kenntnis vom Bericht über die Arbeit in der Gemeinsamen Beratungsgruppe im Zuge des Anpassungsprozesses des KSE-Vertrags. Die Minister sind sich der Bedeutung des

Beschlusses über "einige Grundelemente für die Anpassung des Vertrags" und der Bekanntgabe illustrativer Zahlen durch mehrere Nationen für ihre zukünftigen nationalen und territorialen Obergrenzen bewußt. Sie bekräftigten die Bedeutung des KSE-Vertrags als Schlüsselement für Sicherheit und Stabilität in Europa. Der Ministerrat bekannte sich zur Notwendigkeit der Vertragsanpassung - parallel zu dem in Gange befindlichen Prozeß der vollständigen Durchführung -, um gleiche Sicherheit für alle Vertragsstaaten - unabhängig davon, ob sie einem politisch-militärischen Bündnis angehören - zu gewährleisten, ihre Sicherheitsbeziehungen zu stärken, Vertrauen aufzubauen und sich gegenseitig Zusicherungen zu geben.

Der Ministerrat bekräftigte erneut die Bedeutung des Inkrafttretens des Vertrags über den Offenen Himmel und rief diejenigen Staaten, die den Vertrag noch nicht ratifiziert haben, dazu auf, dies umgehend zu tun. Die Minister begrüßten die im Zuge der bilateralen und multilateralen Versuchsflüge gewonnenen Erfahrungen, die bewiesen hatten, wie groß das Potential dieses Vertrags für die Schaffung von Transparenz von Vancouver bis Wladiwostok ist.

Der Ministerrat hieß Polen in der Funktion des designierten Amtierenden Vorsitzenden willkommen, dessen Amtszeit am 1. Januar 1998 beginnt, und beschloß, daß Norwegen 1999 den Vorsitz übernimmt.

#### *Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit*

(Beschluß Nr. 5 des 6. OSZE-Ministerrates am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen)

1. Der Ministerrat ist der Überzeugung, daß das gegenwärtige politische und Sicherheitsumfeld an der Schwelle zum neuen Jahrhundert eine historisch einmalige Gelegenheit darstellt, um ein neues demokratisches und friedliches Europa ohne Trennlinien aufzubauen. Neue und vielfältige Risiken und Herausforderungen im Bereich der Sicherheit verlangen ein kooperatives und umfassendes Vorgehen. Die Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet kann nur durch echte Partnerschaft auf der Grundlage der souveränen Gleichheit und Solidarität der Staaten und unter voller Achtung der Prinzipien der OSZE und der Interessen aller OSZE-Staaten gestärkt werden, unabhängig davon, ob sie Sicherheitsstrukturen oder -vereinbarungen angehören.

2. Der Rat erinnert daran, daß die OSZE gemäß Absatz 22 der Gipfelerklärung von Helsinki 1992 ein Forum ist, das der Gestaltung des neuen Europa Richtung und Impulse gibt, und gemäß Absatz 8 der Gipfelerklärung von Budapest eines der Hauptinstrumente zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in der Region ist. In der Erklärung von Lissabon

von 1996 über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert wurde die zentrale Rolle der OSZE für die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität festgeschrieben. Zweck der Arbeit an einem Sicherheitsmodell ist es, zur Schaffung eines gemeinsamen und unteilbaren Sicherheitsraums beizutragen, was der Sicherheit aller Teilnehmerstaaten zugute kommt, da die OSZE in ihrer eigenen Arbeit gefestigt und gestärkt wird, und damit ihre Schlüsselrolle - als die einzige gesamteuropäische Sicherheitsorganisation - für Frieden und Stabilität in Europa noch fester verankert wird.

3. Unter Hinweis auf die Erklärung von Lissabon von 1996 über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert und in Kenntnis des Berichts des Amtierenden Vorsitzenden über die 1997 geleistete Arbeit am Sicherheitsmodell, bekräftigt der Ministerrat das feierliche Bekenntnis aller Teilnehmerstaaten zur Schlußakte von Helsinki als dem Fundament der OSZE, zur Charta von Paris sowie zu anderen OSZE-Dokumenten, die in ihrer Gesamtheit eine gemeinsame Grundlage für die Sicherheit aller Teilnehmerstaaten bilden, und beschließt, ein ausführliches und substantielles OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit auszuarbeiten.

4. Ein solches Charta-Dokument sollte politisch bindend sein und eine Weiterentwicklung der Standards und Praktiken der OSZE-Teilnehmerstaaten darstellen. Es sollte den Bedürfnissen unserer Völker im neuen Jahrhundert insofern entsprechen, als es auf Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich eingeht und damit zu einem gemeinsamen Sicherheitsraum innerhalb des OSZE-Gebiets beiträgt. Es sollte die Teilnehmerstaaten in die Lage versetzen, dies durch eine gestärkte OSZE zu tun, die mit anderen zuständigen Organisationen auf gleichberechtigter Basis eine gegenseitig unterstützende Zusammenarbeit eingeht. Es sollte den Integrationsprozeß im gesamten OSZE-Gebiet ergänzen und beschleunigen. Es sollte unsere Bemühungen unterstützen, zur Förderung der Achtung gemeinsamer Werte und der Umsetzung von Verpflichtungen beizutragen.

Ein Charta-Dokument sollte den Konsens als Grundlage für die Beschlußfassung in der OSZE weiterhin beibehalten. Die Flexibilität und Fähigkeit der OSZE, rasch auf ein politisches Umfeld im Wandel zu reagieren, sollte wie bisher das Kernstück des kooperativen und umfassenden Herangehens der OSZE an die gemeinsame und unteilbare Sicherheit sein.

Ein Charta-Dokument sollte die OSZE-Prinzipien bekräftigen und ihre unveränderte Gültigkeit und Anwendbarkeit bei der Gewährleistung von Frieden und Stabilität im dynamischen Sicherheitsumfeld im OSZE-Gebiet anerkennen. Es sollte das jedem einzelnen Teilnehmerstaat innewohnende Recht bekräftigen, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu

verändern. Jeder Teilnehmerstaat wird diesbezüglich die Rechte aller anderen respektieren. 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.

5. Um ihre Vision Wirklichkeit werden zu lassen, vereinbaren die Minister, daß die Teilnehmerstaaten durch ein Charta-Dokument sich unter anderem zu folgendem verpflichten:

(a) Sie werden die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen bekräftigen und sie als eine der wichtigsten Organisationen für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten innerhalb ihrer Region stärken, indem sie ihre Wirksamkeit im Bereich der Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge erhöhen. Sie werden den innovativen Charakter der OSZE bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe bewahren und die Fähigkeiten der OSZE in einer Reihe wichtiger Bereiche erhöhen, indem sie vorhandene Instrumente weiterentwickeln und Überlegungen zu neuen anstellen.

(b) In der Erkenntnis, daß die Teilnehmerstaaten innerhalb der OSZE ihren Bürgern hinsichtlich der Einhaltung der OSZE-Normen und -Prinzipien Rechenschaft schulden, und daß die von den Staaten im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und legitimes Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind, werden sie verstärkt der Verpflichtung nachkommen, solidarisch und partnerschaftlich dafür Sorge zu tragen, daß die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie die von der OSZE verabschiedeten Beschlüsse umgesetzt und eingehalten werden. Um den Staaten, die Probleme mit der Umsetzung der Verpflichtungen haben, Hilfestellung zu leisten, werden sie die Möglichkeiten zur Weiterentwicklung bestehender kooperativer Instrumente und Mechanismen nutzen und prüfen und gegebenenfalls neue entwickeln. Zu diesem Zweck werden die Staaten ihr Bekenntnis zur Zusammenarbeit innerhalb der OSZE und mit ihren Institutionen und Vertretern ebenso bekräftigen wie ihre Bereitschaft, die Instrumente, Werkzeuge und Mechanismen der OSZE einzusetzen.

Sie werden weiterhin die gemeinsame Sicherheit aller Teilnehmerstaaten schützen und zu diesem Zweck und im Hinblick auf die Erhaltung echter Partnerschaft Möglichkeiten erkunden, um die Wirksamkeit der OSZE bei der Behandlung von Fällen eindeutiger, eklatanter und fortwährender Verstöße gegen OSZE-Prinzipien und -Beschlüsse zu erhöhen. Im Zusammenhang damit werden sie auch Möglichkeiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Staaten und Institutionen sowie gemeinsame

kooperative Maßnahmen ermitteln, die die Umsetzung von OSZE-Prinzipien und -Beschlüssen unterstützen sollen.

(c) Sie werden weitere Möglichkeiten prüfen, gemeinsam Maßnahmen zu überlegen, die gegebenenfalls im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu treffen sind, möglicherweise in Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Organisationen, denen sie angehören, wenn ein Staat gegen die Souveränität, territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit eines anderen Staates Gewalt androht oder einsetzt. Ferner werden sie Möglichkeiten überlegen, wie sie einem Teilnehmerstaat im Falle des Zusammenbruchs von Recht und Ordnung Beistand leisten können.

(d) Sie werden sicherstellen, daß die Anwesenheit ausländischer Truppen auf dem Territorium eines Teilnehmerstaats dem Völkerrecht, der frei zum Ausdruck gebrachten Zustimmung des aufnehmenden Staates oder einem einschlägigen Beschluß des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen entspricht.

(e) Angesichts der Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen einschlägigen Organisationen beim Auftreten von Risiken und Herausforderungen, und aufbauend auf dem Gemeinsamen Konzept im Anhang zu diesem Beschluß, werden sie die nichthierarchische Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen innerhalb einer Plattform für kooperative Sicherheit weiter stärken, die als wesentliches Element des Charta-Dokuments auszuarbeiten ist. Zu diesem Zweck werden sie unter anderem zusätzliche Modalitäten prüfen, wie die OSZE und andere Organisationen einander bezüglich ihrer Fähigkeiten im Hinblick auf optimale kooperative Lösungen für konkrete Probleme besser ergänzen können. Dabei werden sie die im vereinbarten Anhang zu diesem Beschluß genannten Modalitäten zur Grundlage nehmen.

Ausgehend von den im Gemeinsamen Konzept enthaltenen Bestimmungen werden sie die OSZE als potentielles Forum für die Interaktion zwischen regionalen und subregionalen Gruppierungen im OSZE-Gebiet anbieten, um den Informationsaustausch zu erleichtern und eine pragmatische Vorgehensweise bei der Behandlung von Herausforderungen zu entwickeln, unter anderem dann, wenn es um die Konfliktnachsorge geht.

In Anbetracht der Rolle, die die OSZE nunmehr im gesamten Spektrum der Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge spielt und im Lichte der praktischen Erfahrungen anderer Organisationen im Bereich der Friedenserhaltung werden sie mit Nachdruck prüfen, welche Rolle der OSZE im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Einsätzen angemessen ist, und bei diesen Überlegungen die einschlägigen OSZE-Dokumente in Betracht ziehen.

(f) Sie werden Überlegungen darüber anstellen, welche Rolle die OSZE sinnvollerweise spielen kann, unter anderem darüber, wie die OSZE bei der

Behandlung neuer Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich die internationalen Bemühungen erleichtern kann.

(g) Sie werden verstärkt im Bereich der menschlichen Dimension tätig sein, unter anderem beim Aufbau und der Stärkung demokratischer Institutionen, und ihr Engagement verstärken, um Bedrohungen der Gesamtsicherheit wie etwa Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Äußerungen von Intoleranz, aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus entgegenzutreten, unter anderem in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, die in diesem Bereich tätig sind.

Sie werden Überlegungen darüber anstellen, wie die OSZE zur Verbesserung der Umsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen kann - einschließlich der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Sie werden darüber hinaus nach Möglichkeiten suchen, wie die OSZE bei der Behandlung von Fragen in bezug auf Angehörige nationaler Minderheiten ihre Unterstützung des Dialogs zwischen Volksgruppen verstärken und die Umsetzung von Verpflichtungen in bezug auf die Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten fördern kann. Ziel dieser Überlegungen wird es sein, das Instrumentarium der OSZE weiterzuentwickeln und die Teilnehmerstaaten zu veranlassen, es verstärkt in Anspruch zu nehmen.

(h) In Anbetracht der engen Verbindung zwischen Sicherheit und Wohlstand auf der Grundlage der wirtschaftlichen Freiheit und sozialen Gerechtigkeit und des Umweltschutzes werden sie dafür Sorge tragen, daß die wirtschaftliche Dimension als Bestandteil der Frühwarnungs- und Konfliktverhütungsaktivitäten der OSZE angemessene Beachtung findet und der Arbeit von Wirtschafts-, Finanz- und anderen Fachinstitutionen weitere politische Impulse verleiht, unter anderem zum Zwecke der stärkeren Einbindung der Reformländer in die Weltwirtschaft und um innerhalb des OSZE-Gebiets die Rechtsstaatlichkeit und die Entwicklung eines transparenten und berechenbaren Rechtssystems im Wirtschaftsbereich zu gewährleisten.

(i) Unter Betonung der Bedeutung politisch-militärischer Fragen werden sie bekräftigen, wie wichtig die Durchführung bestehender Rüstungskontroll- und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen sowie deren Anpassung an das neue Sicherheitsumfeld sind. Sie werden Überlegungen über mögliche neue Maßnahmen zur Stärkung der Transparenz, Vorhersehbarkeit und Zusammenarbeit anstellen und dafür Sorge tragen, daß das Forum für Sicherheitskooperation als ein Forum für Dialog und Verhandlung diesbezüglich seine Wirksamkeit behält. Sie werden die ungebrochene Bedeutung des KSE-Vertrags als Eckpfeiler der europäischen Sicherheit und die Bedeutung des Wiener Dokuments und des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit hervorheben.

(j) In Anerkennung der Unteilbarkeit der Sicherheit stellen sie fest, daß verstärkte Sicherheit und Zusammenarbeit in angrenzenden Gebieten, insbesondere im Mittelmeerraum, einen für die Stabilität im OSZE-Gebiet wesentlichen Faktor darstellen. Sie werden eine engere Zusammenarbeit mit allen Kooperationspartnern in Erwägung ziehen, um die den OSZE-Teilnehmerstaaten gemeinsamen Normen und Wertvorstellungen zu fördern. Sie werden die Partner auch dazu ermutigen, sich das Sachwissen der OSZE zunutze machen.

6. Der Ministerrat beschließt,

- daß die Arbeit an einem Charta-Dokument durch eine kontinuierliche, zielorientierte OSZE-Aktion ergänzt wird, die für praktische Maßnahmen zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE in all ihren Tätigkeitsbereichen sorgt. Dazu zählt die Verbesserung und Verfeinerung der OSZE-Instrumente und -Mechanismen, die Erkundung neuer innovativer Möglichkeiten, wie etwa eines die Förderung demokratischer Institutionen unterstützenden Instrumentariums, und die Erhöhung der Wirksamkeit der OSZE-Aktivitäten vor Ort;
- bis zur Ausarbeitung einer Plattform für kooperative Sicherheit als Teil eines Charta-Dokuments den Amtierenden Vorsitzenden zu beauftragen, sich in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär auf der Grundlage des Anhangs zu diesem Beschluß aktiv für eine Ausweitung der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Institutionen und Organisationen einzusetzen.

7. Der Ministerrat beschließt ferner,

- daß die Entwicklung eines Charta-Dokuments vom Sicherheitsmodellausschuß unter der Schirmherrschaft des Ständigen Rates in Angriff genommen wird, wobei letzterer gegebenenfalls nachgeordnete Gremien einsetzen kann, damit diese konkrete Elemente des Charta-Dokuments behandeln;
- den Amtierenden Vorsitzenden vorrangig damit zu beauftragen, einen Zeitplan, organisatorische Modalitäten und Verfahren für diesen Prozeß vorzulegen. Der Arbeitsfortschritt kann, wenn angebracht, auf Sondersitzungen des Ständigen Rates überprüft werden;
- daß auf Ebene der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten ein Charta-Dokument verabschiedet wird.

## Anhang

### *Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen*

Das Ziel einer Plattform für kooperative Sicherheit ist es, die auf gegenseitiger Verstärkung beruhende Beziehung zwischen jenen Organisationen und Institutionen zu stärken, die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befaßt sind. Das folgende gemeinsame Konzept legt den Grundstein für die Entwicklung einer Plattform, die Teil eines Charta-Dokuments sein wird.

#### I. Gemeinsames Konzept

Die Minister stellen fest, daß die Sicherheit im OSZE-Gebiet Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Teilnehmerstaaten und einschlägigen Organisationen und Institutionen erfordert, denen auch sie angehören.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten möchten die nichthierarchische, gegenseitig verstärkende Art der Beziehungen zwischen diesen Organisationen und Institutionen vertiefen, um einer Grundlage für gemeinsame, umfassende und unteilbare Sicherheit im OSZE-Gebiet den Weg zu ebnen.

Die OSZE wird mit denjenigen Organisationen und Institutionen kooperativ arbeiten, deren Mitglieder einzeln und gemeinsam, auf eine Weise, die mit den für jede Organisation beziehungsweise Institution geeigneten Modalitäten vereinbar ist, heute und in Zukunft,

- die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen einhalten, wie sie in der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris, dem Helsinki-Dokument 1992, dem Budapester Dokument 1994, dem OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und der Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert niedergelegt sind;
- sich in ihren Handlungen im Geiste des Wiener Dokuments zu den Prinzipien der Transparenz und der Vorhersehbarkeit bekennen;
- von ihnen eingegangene Rüstungskontrollverpflichtungen, einschließlich Abrüstung und VSBM, vollständig umsetzen;
- davon ausgehen, daß diese Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, in ihrer Entwicklung der Transparenz verpflichtet bleiben;
- gewährleisten, daß ihre Mitgliedschaft bei diesen Organisationen und Institutionen auf Offenheit und Freiwilligkeit beruht;

- das Konzept der OSZE für eine gemeinsame, umfassende und unteilbare Sicherheit und einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien aktiv unterstützen;
- in vollem Umfang und in geeigneter Weise an der Entwicklung der Beziehungen zwischen einander verstärkenden Institutionen im OSZE-Gebiet mitwirken, die sich mit Sicherheitsfragen befassen;
- grundsätzlich bereit sind, institutionelle Ressourcen internationaler Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, bei Vorliegen der entsprechenden Grundlagenbeschlüsse, gegebenenfalls für die OSZE-Arbeit einzusetzen. Diesbezüglich stellen die Teilnehmerstaaten fest, daß die Zusammenarbeit in den Bereichen der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung von besonderer Bedeutung ist.

Diese Prinzipien und Verpflichtungen bilden insgesamt ein Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Organisationen und Institutionen innerhalb der Plattform.

Im Rahmen der einschlägigen Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, werden sich die Teilnehmerstaaten dafür einsetzen, daß die Organisationen und Institutionen an der Plattform für kooperative Sicherheit mitwirken. Diese Mitwirkung auf der Grundlage von Beschlüssen, die jeder Mitgliedsstaat innerhalb der einschlägigen Organisationen und Institutionen mitträgt, erfolgt im Einklang mit den für die einzelne Organisation beziehungsweise Institution geltenden Modalitäten. Die Kontakte und die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen Organisationen und Institutionen werden für die Teilnehmerstaaten transparent sein und in einer Weise durchgeführt, die mit den der OSZE und diesen Organisationen und Institutionen angemessenen Modalitäten vereinbar ist.

II. Ein erster Satz praktischer Schritte im Hinblick auf die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Organisationen und Institutionen, die sich dem Gemeinsamen Konzept anschließen, besteht aus folgenden Maßnahmen:

1. Regelmäßige Kontakte, darunter auch Treffen, innerhalb eines ständigen Rahmens für Dialog, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, darunter die Benennung von Verbindungsoffizieren oder Kontaktstellen, gegenseitige Vertretung bei entsprechenden Treffen und sonstige Kontakte, die geeignet sind, die Instrumente jeder Organisation zur Konfliktverhütung besser kennenzulernen.

2. Zusammenarbeit bei der Reaktion auf konkrete Krisen:

Die OSZE über ihren Amtierenden Vorsitzenden und mit Unterstützung des Generalsekretärs sowie die einschlägigen Organisationen und Institutionen werden ermutigt, sich gegenseitig über die von ihnen im Hinblick auf die Bewältigung einer speziellen Situation unternommenen oder geplanten Aktionen zu unterrichten;

- Zu diesem Zweck ermutigen die Teilnehmerstaaten den Amtierenden Vorsitzenden, mit Unterstützung des Generalsekretärs, sich mit anderen Organisationen und Institutionen der Förderung einer koordinierten Vorgehensweise zu widmen, durch die Doppelgleisigkeit vermieden und der rationelle Einsatz der verfügbaren Ressourcen gewährleistet wird. Die OSZE kann nach Bedarf ihre Dienste als flexibler Rahmen für die Zusammenarbeit der verschiedenen, einander verstärkenden Bemühungen anbieten. Der Amtierende Vorsitzende wird mit den Teilnehmerstaaten über den Prozeß Rücksprache halten.



## Jahresbericht 1997 über OSZE-Aktivitäten

### Inhalt

I.	Einleitung	486
II.	Aktivitäten der OSZE	490
1.	Politische Konsultationen und Verhandlungen	490
2.	Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Normalisierung der Lage nach Konflikten	490
2.1	Langzeitmissionen	491
2.1.1	Langzeitmissionen für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina	491
2.1.2	"Spillover"-Überwachungsmission in Skopje	492
2.1.3	Mission in Georgien	493
2.1.4	Mission in Estland	494
2.1.5	Mission in Moldau	495
2.1.6	Mission in Lettland	496
2.1.7	Mission in Tadschikistan	497
2.1.8	Mission in der Ukraine	498
2.1.9	Mission in Bosnien und Herzegowina	498
2.1.10	Mission in Kroatien	502
2.2	Sonstige Aktivitäten der OSZE vor Ort	504
2.2.1	Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt	504
2.2.2	OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien	504
2.2.3	OSZE-Präsenz in Albanien	505
2.2.4	Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE in Belarus	506
2.3	Mission des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden in Belgrad	507
2.4	Mitwirkung der OSZE an der Umsetzung bilateraler Abkommen	508
2.4.1	Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen lettisch- russischen Kommission für pensionierte Militärangehörige	508
		483

2.4.2	Der OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige	508
2.4.3	Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrunda	509
3.	Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM)	509
3.1	Kroatien	510
3.2	Lettland	511
3.3	Estland	511
3.4	Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	512
3.5	Ungarn	513
3.6	Slowakische Republik	513
3.7	Georgien	514
3.8	Griechenland	514
3.9	Kasachstan	515
3.10	Kirgisistan	515
3.11	Ukraine	516
3.12	Rumänien	516
3.13	Seminar über Schulunterricht für Minderheiten	517
3.14	Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für Kosovo	517
4.	Die menschliche Dimension: Aktivitäten des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)	517
4.1	Umstrukturierung des BDIMR	518
4.2	Wahlen	519
4.3	Menschliche Dimension/Demokratieaufbau	521
4.4	Ausbildung/Schulung in der menschlichen Dimension	522
4.5	Umsetzung von Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension	524
4.6	Zusammenfassung	524
5.	Sicherheitskooperation	525
5.1	Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung	525
5.2	Verhaltenskodex	525
5.3	Weltweiter Austausch militärischer Information	526
5.4	Sonstige Aktivitäten	526
6.	Sonstige Aktivitäten	527
6.1.	Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten	527
6.2	Die wirtschaftliche Dimension	528
6.3	Medien und Öffentlichkeitsarbeit	529
6.3.1	Medien	529
6.3.2	Öffentlichkeitsarbeit	530
6.3.3	OSZE On-line	531

III. Die Parlamentarische Versammlung	531
1. Jahrestagung	532
2. Jährliche Informationstagung in Wien	532
3. Wahlbeobachtung	532
4. Besuche und Missionen des Präsidenten	533
5. Seminare, Konferenzen und Treffen	533
6. Sonstige Aktivitäten	534
IV. Beziehungen zu internationalen Organisationen und Institutionen	534
V. Beziehungen zu den Kooperationspartnern	537
VI. Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen (NGOs)	538
VII. Verwaltung und Finanzen	539
1. Finanzen	539
1.1 Haushaltsplanung	539
1.2 Rechnungswesen	540
1.3 Cash Management	540
2. Personal	541
2.1 Personalstatut	541
2.2 Interne Verfahren	541
2.3 Einstellung von Personal	541
3. Abteilung für Informationstechnologie	541
3.1 Sekretariat	541
3.2 Missionen	542
3.3 IT-Strategieplan	542
3.4 Statistische Zusammenfassung für 1997	542
4. Rechtliche Angelegenheiten	543
5. Sonstige Verwaltungsaufgaben	543

## *1. Einleitung*

Von Albanien bis Bosnien und Herzegowina, von den baltischen Staaten bis Kroatien stellte die OSZE dieses Jahr ihre Fähigkeit unter Beweis, in Europa als eines der Hauptinstrumente für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten zu fungieren, wie dies auf dem Gipfeltreffen von Lissabon im Dezember 1996 gefordert worden war. Unter dem Vorsitz Dänemarks und der effektiven Führung von Außenminister Niels Helveg Petersen trug die OSZE auch in großem Maße zu mehr Demokratie und zur Förderung der Menschenrechte in der Region und damit zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität bei. Ermöglicht wurden diese Leistungen durch die wachsende Fähigkeit der Organisation, auf Krisen rasch, flexibel, in vielfältiger Weise und innovativ zu reagieren. Sie sind auch das Ergebnis ihrer Fähigkeit zur Interaktion mit anderen internationalen Organisationen.

Im Berichtszeitraum (1. November 1996 bis 30. November 1997) wurden zwei prominente Persönlichkeiten zu Persönlichen Vertretern des Amtierenden Vorsitzenden bestellt, an die man sich mit der Bitte gewandt hatte, in Krisensituationen entscheidende Maßnahmen zu treffen. Der ehemalige spanische Ministerpräsident Felipe González, der vom damaligen Amtierenden Vorsitzenden, dem Schweizer Bundesrat Flavio Cotti, bestellt wurde, reiste am Höhepunkt der dramatischen Demonstrationen an der Spitze einer OSZE-Delegation nach Belgrad mit dem Auftrag, sich mit der Annullierung der Wahlergebnisse in allen größeren Städten des Landes zu befassen. Auf der Grundlage seines Berichts, der den Sieg der Opposition in diesen Städten bestätigte, wurden die Wahlergebnisse anerkannt, und es kehrte wieder Ruhe ein. Der Persönliche Vertreter gab außerdem Empfehlungen für einen Demokratisierungsprozeß ab, die nun der internationalen Gemeinschaft als Richtschnur dienen.

Die Ernennung eines prominenten Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden erwies sich auch in Albanien als äußerst wirksam, wo der Zusammenbruch der Pyramidenspiele zu größter politischer Instabilität und zu Unruhen in der Bevölkerung geführt hatte. Dem österreichischen Altbundeskanzler Franz Vranitzky gelang es, durch intensive Gespräche mit allen beteiligten Parteien ein für die Abhaltung von Wahlen geeignetes Klima zu schaffen, das die Wiederherstellung der Ordnung und den Beginn des Wiederaufbaus im Land ermöglichte. In Albanien bewies die OSZE, daß sie in der Lage ist, die verschiedenen im Laufe der Jahre entwickelten Institutionen und Instrumente rasch zu mobilisieren. Sie bestellte nicht nur den Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, sondern richtete auch eine Mission vor Ort (die Präsenz) ein, während das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit Unterstützung zahlreicher Beobachter der Parlamentarischen Versammlung eine wesentliche Rolle bei der Durchführung und Überwachung der Wahlen spielte. Sie zeigte außerdem,

wie wichtig die Koordinierung zwischen internationalen Organisationen ist. All das wäre der OSZE nicht ohne die Unterstützung der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen genehmigten multinationalen Schutztruppe gelungen, die das Sicherheitsumfeld schuf, in dem die internationalen offiziellen Vertreter und Beobachter ihrer Aufgabe nachkommen konnten. Die OSZE erhielt erstmals den Auftrag, einen Koordinierungsrahmen für die in Albanien tätigen internationalen Organisationen zu bieten, und dieser Rahmen wurde als Erfolg angesehen.

Albanien war auch Schauplatz einer für die zukünftige Arbeit der Organisation ausschlaggebenden Entwicklung. Die OSZE (BDIMR, Parlamentarische Versammlung) sprach zum ersten Mal mit einer Stimme, als sie die von ihr beobachteten Wahlen beurteilte, und sie tat dies gemeinsam mit dem Europarat. Zur Verankerung dieser Praxis wurde eine Vereinbarung zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden im Namen des BDIMR und dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung unterzeichnet, in der vorgesehen ist, daß das BDIMR und die Parlamentarische Versammlung bei der Wahlüberwachung zusammenarbeiten und gemeinsame Erklärungen über ihre diesbezüglichen Erkenntnisse abgeben. Auch das BDIMR weitete seine Aktivitäten im Zusammenhang mit Wahlen aus und legte mehr Gewicht auf Langzeitüberwachung. Dementsprechend wurde das Warschauer Büro von seinem neuen Direktor umstrukturiert und gestärkt.

Wahlen standen auch im Mittelpunkt der Aktivitäten der Mission in Bosnien und Herzegowina. Die entscheidenden Kommunalwahlen wurden trotz der in letzter Minute aufgetretenen Spannungen erfolgreich unter dem wirksamen Schutz der Stabilisierungstruppe (SFOR) durchgeführt. Kurz danach übernahm die OSZE die Aufsicht über die Wahlen zum Parlament der Republika Srpska. Diese Operationen wurden von den langfristigen Aktivitäten der Mission unterstützt: Demokratisierung sowie Förderung der Menschenrechte, der Toleranz zwischen den Volksgruppen, der Rechtsstaatlichkeit und der Medienentwicklung. Inzwischen hatten auch die Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für die Umsetzung von Artikel II (vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina) beziehungsweise Artikel IV (Maßnahmen für subregionale Rüstungskontrolle) von Anhang 1-B des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina beachtliche Ergebnisse erzielt. Insbesondere wurde gemäß Artikel IV die Bewaffnung um fast 6.600 Stück reduziert.

Großes Interesse fanden auch andere Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien: Im Sinne der Empfehlungen des ehemaligen Ministerpräsidenten González überwachte die OSZE die Wahlen in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro). Der Amtierende Vorsitzende bestellte den ehemaligen niederländischen Außenminister Max van der Stoep zu seinem Persönlichen Vertreter für Kosovo, um Möglichkeiten zum Abbau der dortigen Spannungen zu untersuchen. Dies geschah angesichts der Weigerung Bel-

grads, den Missionen für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina die Wiederaufnahme ihrer Arbeit zu gestatten, bevor nicht das Land selbst an der OSZE teilnehmen darf. Bedauerlicherweise erhielt er keine Genehmigung, die Region zu bereisen.

Einer der Höhepunkte des Jahres war die Abhaltung von Wahlen in Tschechien (Russische Föderation), in denen sich der freie Wille der Wahlberechtigten äußerte. Die Wahlen wurden mit Hilfe der OSZE-Unterstützungsgruppe organisiert, die sich in der Folgezeit der Überwachung der Lage der Menschenrechte und humanitärer Hilfe widmete. Leider wurden ihre Aktivitäten durch die unsichere Lage erheblich beeinträchtigt.

1997 kam es zu einer weiteren wesentlichen Entwicklung für die Organisation, die auch für die Stabilität in Südosteuropa von beträchtlicher Bedeutung ist, nämlich die Aufstockung der Mission in Kroatien in Anbetracht des ablaufenden Mandats der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (UNTAES). Aufgabe der erweiterten Mission ist die Unterstützung und Überwachung der Durchführung der kroatischen Gesetze sowie der von der kroatischen Regierung eingegangenen Vereinbarungen und Verpflichtungen über die Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen und über den Schutz ihrer Rechte als auch den Schutz Angehöriger nationaler Minderheiten.

Die erfolgreiche Durchführung dieser Mission, die in Kürze die größte aller jemals eingerichteten OSZE-Missionen sein wird, wird ohne Zweifel nach dem Erfolg in Albanien erneut beispielgebend für die Kooperation zwischen internationalen Organisationen sein. Besonders bemerkenswert war 1997 die verstärkte Zusammenarbeit mit zwischenstaatlichen Gremien. Zusätzlich zu den Konsultationen auf höchster Ebene (insbesondere den trilateralen Treffen mit den Vereinten Nationen und dem Europarat, den 2+2-Gesprächen zwischen den Amtierenden Vorsitzenden und Generalsekretären von OSZE und Europarat, der Rede des Generalsekretärs der OSZE vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen sowie der Rede des Generalsekretärs des Europarats vor dem Ständigen Rat) wurden der Informationsaustausch und die Koordination vor Ort gefördert, die in den meisten Missionen (insbesondere in Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kroatien und Tadschikistan) heute zur täglichen Routine gehören.

Die Kooperationspartner und die Kooperationspartner im Mittelmeerraum bekundeten im abgelaufenen Jahr ihr anhaltendes Interesse an der Arbeit der OSZE. Auch die Kontakte mit nichtstaatlichen Organisationen sind nach wie vor ein wesentlicher Teil der Aktivitäten der OSZE-Institutionen und -Missionen.

Eine weitere Initiative, die im Verlauf des Jahres gesetzt wurde, war die Einrichtung einer Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus, die den Behörden bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung ihrer sonstigen OSZE-Verpflichtungen hilfreich zur Seite stehen soll. Leider konnte die Gruppe ihre Arbeit noch nicht aufnehmen, da sich die Verhand-

lungen über ein technisches Abkommen mit den Behörden von Belarus in die Länge ziehen.

Hervorzuheben war in diesem Jahr auch die beträchtliche Ausweitung der OSZE-Aktivitäten in Zentralasien über ihr Verbindungsbüro, die von den Ländern der Region insbesondere anlässlich der Besuche des Amtierenden Vorsitzenden, des Generalsekretärs und des Direktors des BDIMR gewünscht worden war. Es steht zu hoffen, daß es durch die Unterzeichnung des Allgemeinen Abkommens über die Herbeiführung von Frieden und nationaler Eintracht in Tadschikistan, dessen Durchführung von der OSZE-Mission unterstützt wird, möglich sein wird, dieses vom Krieg heimgesuchte Land in die Langzeitaktivitäten einzubinden.

Allgemein trugen alle OSZE-Missionen - ob groß oder klein - nach wie vor wesentlich zu Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet bei. Trotz beachtlicher Leistungen hat noch keine Mission bisher ihr Mandat zur Gänze erfüllt, so daß noch keine von ihnen beendet wurde. Das Beispiel des Abbaus von Mitarbeitern der OSZE-Präsenz in Albanien im Gefolge der Wahlen könnte sich bei anderen Vor-Ort-Einsätzen fortsetzen, sobald es zu einer spürbaren Verbesserung kommt.

Im Bereich der Frühwarnung und Konfliktverhütung äußerten die Teilnehmerstaaten erneut Dank und Anerkennung für den Beitrag des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Der Hohe Kommissar stattete den Ländern, in denen er Schwierigkeiten festgestellt hatte, zahlreiche Folgebesuche ab und setzte seinen Dialog mit den Behörden sowie mit Vertretern von politischen Parteien und Volksgruppen fort.

Zur weiteren Stärkung der Fähigkeit der Organisation, potentielle Krisen und Fälle der Nichteinhaltung von OSZE-Prinzipien auf dem Gebiet der freien Meinungsäußerung und der Medienfreiheit zu erkennen, beschlossen die Teilnehmerstaaten, einen Beauftragten für Medienfreiheit einzusetzen. Sie richteten ferner im Sekretariat den Dienstposten eines Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE ein. Damit werden die Aktivitäten im Bereich der menschlichen und wirtschaftlichen Dimension der Sicherheit zunehmen.

Der Generalsekretär setzte seinerseits einen Prozeß zur Umstrukturierung des Sekretariats in Gang, um es in die Lage zu versetzen, mit dem zunehmenden Arbeitsumfang Schritt zu halten, seine operativen Fähigkeiten zu stärken und den neuen Erwartungen der Teilnehmerstaaten gerecht zu werden.

Dazu zählt die Sicherheitskooperation, ein Bereich, in dem im vergangenen Jahr die erste Folgekonferenz zum OSZE-Verhaltenskodex über politisch-militärische Aspekte der Sicherheit, das Jährliche Treffen zur Überprüfung der Durchführung und die Erstüberprüfung des Wiener Dokuments 1994 als Erfolg zu verzeichnen waren.

Im Einklang mit der Erklärung von Lissabon und im Hinblick auf das Sechste Treffen des Ministerrats in Kopenhagen widmeten die Teilnehmerstaaten unter der Leitung des Amtierenden Vorsitzenden 1997 einen Großteil ihrer

politischen Beratungen in Wien der intensiven Arbeit an einem gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert.

## *II. Aktivitäten der OSZE*

### *1. Politische Konsultationen und Verhandlungen*

Das herausragende Ereignis des Berichtszeitraums (November 1996 bis November 1997) war das Gipfeltreffen in Lissabon im Dezember 1996. Die Staats- und Regierungschefs verabschiedeten eine Gipfelerklärung und eine Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert. Außerdem wurde auf dem Gipfeltreffen ein Rahmen für Rüstungskontrolle angenommen und die Rolle des Forums für Sicherheitskooperation gestärkt.

Der Ständige Rat (PC) ist nach wie vor zentrales Gremium der OSZE für politische Konsultation und Beschlußfassung. Er gab den Missionen vor Ort politische Leitlinien vor und reagierte auf sich rasch ändernde Gegebenheiten durch neue Initiativen zur Förderung der operativen Stärke der Organisation. Im Berichtszeitraum wurden vom PC 60 Beschlüsse verabschiedet.

Im Jahr 1997 fand kein Treffen des Hohen Rates statt.

Der Sicherheitsmodell-Ausschuß setzte seine Debatte über das gemeinsame und umfassende Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert fort. In diesem Rahmen wurden in Wien zwei Seminare abgehalten - das eine zu "Spezifischen Risiken und Herausforderungen" und das andere zur "Regionalen Sicherheit und Zusammenarbeit". Die erweiterte PC-Sitzung im November leistete einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheitsmodell-Debatte.

### *2. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Normalisierung der Lage nach Konflikten*

Langzeitmissionen und andere Aktivitäten der OSZE vor Ort waren nach wie vor ein wirksames Instrument der Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten. Die Einrichtung einer OSZE-Präsenz in Albanien sowie einer Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus vergrößerte im Berichtszeitraum die Zahl der OSZE-Operationen vor Ort. Im Rahmen ihrer von den Teilnehmerstaaten ausgearbeiteten Mandate nahmen die OSZE-Einsätze vor Ort ihre vielfältigen Aufgaben wahr, von der Förderung von Verhandlungen zwischen Konfliktparteien und der Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte bis hin zur Hilfestellung bei der Schaffung demokratischer Institutionen. Frühwarnungen seitens der Langzeitmissionen oder durch andere Aktivitäten vor Ort stärkten die Fä-

higkeit der Organisation, entsprechende Maßnahmen zur Verhinderung von Konflikten beziehungsweise ihrer Ausbreitung zu treffen.

## *2.1 OSZE-Langzeitmissionen*

### *2.1.1 Langzeitmissionen für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina*

Bei den Missionen gab es 1997 keine Änderungen. Sie sind nach wie vor nicht operativ, da die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) ihre Wiedereinsetzung weiterhin von der Teilnahme des Landes an der OSZE abhängig macht.

Ein nützliches Instrument zur Überwachung der Lage in der Region ist eine Ad-hoc-Gruppe, die nach wie vor regelmäßig in Wien zusammentritt, um die von den OSZE-Teilnehmerstaaten vorgelegten Analysen zu beurteilen. Die der Ad-hoc-Arbeitsgruppe zugehenden Informationen werden wöchentlich an den PC weitergeleitet.

Im Februar wurde Herr Max van der Stoel zum Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Kosovo bestellt, mit dem Auftrag, die Lage in dem Gebiet zu prüfen und darüber hinaus zu erkunden, wie bestehende Spannungen abgebaut und neue Spannungen verhindert werden können. Er wurde auch beauftragt, die Möglichkeit eines konstruktiven Dialogs zu diesen Fragen zwischen den Behörden der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und Vertretern der albanischen Gemeinschaft in Kosovo zu erkunden. Leider wurde Herr van der Stoel an der Ausübung seines Mandats vor Ort gehindert, da ihm die BRJ-Behörden ein Einreisevisum verweigerten. Im Oktober führte der Persönliche Vertreter in Österreich Beratungen mit serbischen Experten aus Belgrad und albanischen Experten und Politikern aus Priština, bei denen die Zunahme der Spannungen im Kosovo, die Möglichkeiten einer Vereinbarung über vertrauensbildende Maßnahmen sowie verschiedene Lösungsmodelle für den künftigen Status von Kosovo erörtert wurden.

### 2.1.2 "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje

Die Mission setzte die Beobachtung der Lage im Hinblick auf regionale Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit fort. Unruhen in drei Nachbarländern sorgten im Laufe des letzten Jahres dafür, daß sich die Arbeit der Mission weiterhin zu einem guten Teil auf das nach wie vor bestehende Risiko eines Übergreifens (*spillover*) konzentrierte, wofür sie 1992 ins Leben gerufen worden war.

Dennoch mußte die Mission infolge der Verschlechterung des Klimas zwischen den Volksgruppen im Land einen Teil ihrer Bemühungen und Mittel der innenpolitischen Dimension widmen. In dem Bestreben, eine Entschärfung der Spannungen herbeizuführen, hat die Mission den Dialog mit der Regierung und den Minderheiten fortgesetzt. Besondere Bemühungen galten dem wirtschaftlichen Bereich, mit dem ein Mitglied der Mission betraut wurde, um damit das für Stabilität und Sicherheit insgesamt so wichtige Wirtschaftswachstum zu fördern. Die Mission war bemüht, potentielle Geber auf Geschäfts- und Investitionsmöglichkeiten aufmerksam zu machen, die Bandbreite und Qualität ihrer wirtschaftlichen Berichterstattung zu verbessern und als Katalysator mit Hilfsorganisationen und anderen internationalen Organisationen und Finanzinstitutionen entwicklungsfähige Wirtschaftszweige zu ermitteln.

In dem Bestreben, den Gaststaat bei der Entwicklung der demokratischen Strukturen besser zu unterstützen, intensivierte die Mission ihre Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen.

Die Mission spielte eine zentrale Rolle bei der Planung und Abwicklung der internationalen Beobachtung der landesweiten Kommunalwahlen Ende 1996, die aufgrund von Schwierigkeiten in einer Gemeinde (Tetovo) erst im Februar 1997 abgeschlossen werden konnten. Mit maßgeblicher Unterstützung durch die Botschaften vor Ort vertretener Teilnehmerstaaten rekrutierte die Mission 54 internationale Beobachter und stellte den Rahmen für die Beteiligung von 12 Beobachtern des Europarats. Die Beobachtung trug entscheidend zur Stabilisierung des Wahlvorgangs bei, der durch erhebliche Mängel bei der Erstellung der Wählerverzeichnisse beeinträchtigt wurde.

Die Mission unterstützte auch weiterhin die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und trug aktiv zur Profilierung der OSZE bei. Im Mai 1997 organisierte sie den zweiten nationalen Staffellauf zwischen den Städten Skopje und Tetovo, an dem Teams aus allen Teilen der Gemeinschaft teilnahmen.

### 2.1.3 Mission in Georgien

Im abgelaufenen Jahr stand Georgien im Brennpunkt des OSZE-Interesses. Ende August absolvierte der dänische Außenminister, Herr Niels Helveg Petersen, in seiner Eigenschaft als Amtierender Vorsitzender der OSZE einen Besuch in Tiflis, bei dem er die Arbeit der Mission in bezug auf den Konflikt in Südossetien und Abchasien sowie Möglichkeiten einer regionalen Zusammenarbeit im Kaukasus erörterte. Ende Juni war der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten in Tiflis, um sich ein Bild vom Stand der Beziehungen zwischen den Volksgruppen und von der Lage der nationalen Minderheiten zu machen. Der Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung und Sonderberichterstatte für Abchasien, Prof. Lamentowicz, stattete Georgien im Zuge der Vorarbeiten zu seinem Bericht an die Parlamentarische Versammlung zwei Besuche ab. Im April besuchte der Generalsekretär die Mission; er führte Gespräche mit der georgischen Regierung und eröffnete im südossetischen Zchinwali ein Büro der Mission.

In Südossetien wurde die Arbeit der Mission seit dem Sommer durch die Entsendung eines aus zwei Missionsmitgliedern bestehenden ständigen Teams in die Außenstelle in Zchinwali erleichtert, die dort turnusmäßig im Einsatz sind. Die Gefahr des Wiederaufflammens ethnisch oder politisch motivierter Gewalt hat weiter abgenommen, doch herrscht nach wie vor Gesetzlosigkeit, und viel wird nun von der engen Zusammenarbeit der Vollziehungsbehörden auf beiden Seiten abhängen. Mit der so wichtigen Hilfe seitens des UNHCR, der jederzeit mit der Unterstützung der Mission rechnen kann, ist die Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen angelaufen, und sie sollte sich im Verlauf des nächsten Jahres verstärkt fortsetzen, vor allem dann, wenn es gelingt, die Frage der Rückgabe von zurückgelassenem Besitz beziehungsweise einer entsprechenden Entschädigung im Einklang mit internationalen Standards zu regeln. Das von der Mission geförderte zunehmende Engagement internationaler Geberorganisationen zugunsten des wirtschaftlichen Wiederaufbaus im Konfliktgebiet wird ein wichtiger Beitrag zur politischen Regelung sein. Die Verhandlungen über eine solche Regelung werden sicherlich langwierig und kompliziert sein. Die Mission wird die Parteien daran erinnern, daß sie bereits vor drei Jahren ein Modell für die Autonomie Südossetiens erstellt hatte, das nach wie vor als Diskussionsgrundlage dienen könnte.

Die Entwicklungen im Konflikt in Abchasien waren von intensiven Vermittlungsbemühungen seitens der Russischen Föderation und verstärkten bilateralen Kontakten zwischen der politischen Führung Georgiens und Abchasiens auf verschiedenen Ebenen geprägt, etwa durch Treffen des Präsidenten Georgiens mit dem Führer Abchasiens. Auch die Rolle der Vereinten Nationen als federführende Organisation im Verhandlungsprozeß zwischen den beiden Parteien kam erneut ins Spiel, als in Genf die Friedensgespräche, an denen auch die OSZE teilnimmt, einberufen wurden. Ein neues Element in

diesen Gesprächen ist die stärkere Einbindung der am Sitz der Vereinten Nationen in New York angesiedelten Gruppe der "Freunde des Generalsekretärs" (FoSG), die allerdings bei der abchasischen Seite auf Widerspruch stößt. Ein Durchbruch, insbesondere in der Frage des zukünftigen Status Abchasiens und der Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, ist jedoch noch nicht in Sicht. Die OSZE tut alles in ihren Kräften stehende zur Unterstützung der Vereinten Nationen in deren Bemühungen, Fortschritte zu fördern. Besonders wünschenswert wäre eine Zwischenlösung für den Distrikt Gali. Als weiteres Beispiel für Synergie hat die OSZE einen Mitarbeiter zum Menschenrechtsbüro der Vereinten Nationen in Suchumi abgestellt, wodurch eine Grundlage geschaffen ist, die gegebenenfalls verstärkt und ausgebaut werden kann.

Zum Thema Menschenrechte und Demokratisierung in ganz Georgien ist festzustellen, daß die Mission weiterhin Einzelfälle von allgemeiner Bedeutung verfolgt und den Fortschritt bei den Rechtsreformen und die Lage in den verschiedenen Regionen des Landes überwacht. Besondere Aufmerksamkeit widmet die Mission derzeit der Umsetzung eines Erlasses von Präsident Schewardnadse über den Schutz der Menschenrechte und Menschenrechts-erziehung in den Schulen. Daneben bedarf auch die Frage eines Minderheitengesetzes und von Gesetzen betreffend die Rechte dieser Minderheiten großer Aufmerksamkeit, da sie auch für die Lösung der Konflikte in Georgien und die Verhütung zukünftiger Konflikte von Bedeutung sind. Die Mission strebt eine engere vierseitige Kooperation und Koordination mit dem BDIMR, dem Europarat und dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR) an, wobei sie die Rolle einer ständigen Verbindungs- und Überwachungsstelle für Menschenrechtsprojekte in Georgien übernehmen könnte.

#### *2.1.4 Mission in Estland*

Das ganze Jahr 1997 hindurch überwachte die Mission die Ausstellung von Fremdenpässen. Die alten sowjetischen Inlandsreisepässe liefen Ende Mai 1997 ab, und die Ausstellung von Fremdenpässen ist nun soweit fortgeschritten, daß der größte Teil ausgestellt ist; Neuanträge langen nur noch vereinzelt ein.

Die Mission verfolgt den Einbürgerungsprozeß und vermerkt insbesondere die Standardisierung des Sprachtests im Rahmen der Staatsbürgerschaftsprüfung.

Die Mission befaßte sich wie bisher mit Fragen im Zusammenhang mit dem Estnischunterricht für Personen mit russischer oder einer anderen nichtestnischen Muttersprache, da eine solche Ausbildung eine der Hauptvoraussetzungen für eine echte Integration ist; sie half mit, den Sprachkursen ausländische Unterstützung zukommen zu lassen. Großen Erfolg verzeichnete ein Sommerprogramm, bei dem russischsprachige Kinder ihre Ferien bei estni-

schen Familien verbrachten, ein Projekt, das die Mission 1998 wiederholen möchte.

1997 befaßte sich die Mission verstärkt mit der Entwicklung und Unterstützung des NGO-Sektors. Sie beteiligte sich an der Veranstaltung von Seminaren, insbesondere im Nordosten, aber auch in Tallinn. Ferner beschäftigte sie sich mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Gebiet um den Peipussee. Die Mission leistete Hilfestellung bei der Planung und Durchführung des Forums in Narwa (30. Oktober bis 1. November), auf dem allgemeine Probleme des Zugangs über die Grenze hinweg, Umweltfragen, die das Gebiet betreffen, sowie einige Einzelfälle erörtert wurden.

#### *2.1.5 Mission in Moldau*

1997 fand ein für den Prozeß einer Gesamtregelung des transnistrischen Problems in Moldau wesentliches Ereignis statt, als am 8. Mai die Präsidenten Moldaus, Rußlands und der Ukraine gemeinsam mit dem transnistrischen Führer Igor Smirnow in Moskau das "Memorandum über die Grundsätze für die Normalisierung der Beziehungen zwischen der Republik Moldau und Transnistrien" im Beisein des Amtierenden Vorsitzenden unterzeichneten, der ebenfalls seine Unterschrift unter das Dokument setzte. In diesem Dokument kamen die beiden Konfliktparteien überein, mit der Herstellung ihrer "staatsrechtlichen" Beziehungen fortzufahren und unverzüglich daranzugehen, diese Beziehungen und den Status Transnistriens, einschließlich der Aufteilung und Abtretung der Zuständigkeiten, zu definieren. Darüber hinaus unterzeichneten die Präsidenten Rußlands und der Ukraine als Garanten einer zukünftigen Regelung eine Gemeinsame Erklärung, die die Möglichkeit ausschließt, daß das Memorandum in einer Weise ausgelegt wird, die den OSZE-Prinzipien zuwiderläuft, oder daß die Souveränität und territoriale Integrität der Republik Moldau in Zweifel gezogen werden kann. Der Amtierende Vorsitzende unterzeichnete auch diese Erklärung.

Im Sommer wurden Fortschritte in Richtung einer Gesamtregelung gemacht, wobei die Mission in Moldau sowie die russischen und ukrainischen Vermittler federführend mit der Ausarbeitung eines Dokuments befaßt waren, in dem der Status Transnistriens und die Aufteilung der Zuständigkeiten festgelegt wurden. Dies gab Anlaß zur Hoffnung, daß zum Zeitpunkt des Gipfeltreffens der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, das am 23. Oktober in Chisinau stattfand, ein weiteres Dokument unterzeichnet werden könnte; die politischen Verhältnisse ließen die Vereinbarung eines solchen Dokuments jedoch nicht zu. Die Gespräche werden unter voller Beteiligung der OSZE-Mission fortgesetzt.

Im September wurde die Vereinbarung der Mission mit der Gemeinsamen Kontrollkommission erneuert, die für die Überwachung der Sicherheitszone zwischen Transnistrien und dem restlichen Moldau zuständig ist. Ebenfalls im September verließ eine Zugladung nichtkampffähiger militärischer Aus-

rüstung der Operativen Gruppe der russischen Streitkräfte (OGRF) Transnistrien; es war dies der erste Transport dieser Art seit über einem Jahr. Bis Mitte 1997 hatte die OGRF ihre Stärke um rund 40 Prozent auf etwa 3000 Mann verringert.

Die Mission führte Ermittlungen zu behaupteten Problemen im Bereich der Menschenrechte und der menschlichen Dimension im allgemeinen. Sie behandelte insbesondere mit beiden Seiten die Frage des Unterrichts in Lateinschrift in Transnistrien, und der Schulanfang 1997/98 war von weniger Spannungen begleitet als in den Jahren zuvor.

Während des Besuchs einer OSZE-Troika-Delegation im Oktober wurde die Arbeit der Mission von beiden Seiten mit lobenden Worten gewürdigt, und es wurde allgemein die Hoffnung geäußert, daß die OSZE ihr Engagement fortsetzen werde.

#### *2.1.6 Mission in Lettland*

Die wichtigste Aufgabe der Mission das ganze Jahr 1997 hindurch war wie bisher die Überwachung der Umsetzung des Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1994 und des Gesetzes über Nichtstaatsbürger aus dem Jahr 1995. Die Mission vertiefte ihre bereits vorhandenen engen Kontakte mit den wichtigsten, für Einbürgerungsfragen zuständigen lettischen Institutionen, nämlich der Abteilung für Staatsbürgerschaft und Zuwanderung, dem Einbürgerungsrat und dem Menschenrechtsbüro. Mitglieder der Mission setzten die Überwachung des Durchführungsmodus der Einbürgerungsprüfungen fort, die ihrer Ansicht nach in fairer Weise durchgeführt werden. Die Mission stellte allerdings fest, daß die Einbürgerungen schleppend vor sich gingen und die Gründe hierfür durchleuchtet und Möglichkeiten zur Verbesserung gefunden werden müßten.

Hinsichtlich der Abkommen über den Truppenabzug aus dem Jahre 1994 fungierte die Mission weiter als unparteiischer Vermittler in bezug auf Fragen, die die in Lettland gebliebenen pensionierten Militärangehörigen der Russischen Föderation betreffen.

### 2.1.7 Mission in Tadschikistan

Im Juni 1997 wurde in Moskau das Allgemeine Abkommen über die Herbeiführung von Frieden und nationaler Eintracht in Tadschikistan unterzeichnet. Die OSZE-Mission in Tadschikistan hatte allen intertadschikischen Verhandlungen als Beobachter beigewohnt und wurde Mitunterzeichner des im Mai 1997 in Teheran unterzeichneten Protokolls über die Garantien zur Umsetzung des Allgemeinen Abkommens über die Herbeiführung von Frieden und nationaler Eintracht in Tadschikistan. Als Vorbedingung für dieses Protokoll wurde die OSZE über ihre Mission in Duschanbe beauftragt, die Umsetzung des Allgemeinen Abkommens in Bereichen mit Bezug zu den Menschenrechten und die Schaffung von politischen und Rechtsinstitutionen und -prozessen auf demokratischer Basis zu erleichtern. Die Garantiestaaten und -organisationen kamen überein, eine Kontaktgruppe in Duschanbe einzurichten, deren Aufgabe es ist, die Umsetzung des Allgemeinen Abkommens zu überwachen und den Parteien sachverständige Berater und andere gute Dienste zur Verfügung zu stellen. Die Mission nimmt regelmäßig an Sitzungen dieser Gruppe teil.

Seit die Kommission für nationale Aussöhnung (CNR) im September 1997 ihre Arbeit aufnahm, unterstützte und beriet die Mission die CNR bei der Prüfung von Verfassungsänderungen und der Novellierung von Gesetzen betreffend politische Parteien, Wahlen und Massenmedien. Im Oktober 1997 fand unter der Schirmherrschaft der OSZE der erste Runde Tisch zu Verfassungsänderungen statt, an dem Mitglieder der CNR, der Regierung und verschiedener politischer Kräfte teilnahmen. In naher Zukunft sind weitere gemeinsame Runde Tische mit der CNR und der OSZE geplant. Zur Förderung der Entwicklung politischer Prozesse organisierte die Mission verschiedene Konferenzen und Seminare zu Themen wie dem Friedens- und Versöhnungsprozeß in Tadschikistan sowie zu Fragen der Konsolidierung der tadschikischen Nation und der Rolle der Jugend im zukünftigen Tadschikistan. Die Mission war bemüht, die OSZE-Prinzipien verstärkt im Bewußtsein der Öffentlichkeit zu verankern, und richtete zu diesem Zweck eine Diskussionsgruppe ein, in der Personen unterschiedlicher politischer Herkunft und verschiedenster Berufe regelmäßig zu einem Gedankenaustausch über aktuelle Fragen zusammenkommen.

In Durchführung ihres Mandats in enger Zusammenarbeit mit der Regierung gelang es der Mission, Verbindung zu regionalen und politischen Kräften des Landes aufzunehmen und damit den Dialog zu erleichtern und eine Vertrauensbasis herzustellen. Missionsmitglieder besuchen regelmäßig alle Regionen Tadschikistans, um ein realistisches Bild vom politischen Umfeld im ganzen Land zu gewinnen. Die Mission setzt sich außerdem für Kontakte zwischen Gruppierungen ein, die im politischen Leben Tadschikistans eine maßgebliche Rolle spielen könnten.

Die Mission setzt ihre enge Verbindung und Zusammenarbeit mit den Organisationen der Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen in allen Bereichen ihrer Tätigkeit fort.

#### *2.1.8 Mission in der Ukraine*

Mit dem deutlichen Nachlassen der Spannungen auf der Krim im letzten Jahr befaßte sich die Mission vorrangig mit den ungelösten wirtschaftlichen und sozialen Problemen, unter denen die Halbinsel nach wie vor leidet. Damit traten erneut die Fragen in den Vordergrund der Bemühungen, die mit der Rückkehr von mehr als 250.000 Zwangsverschickten, in der Mehrzahl Krimtataren, zusammenhängen. Diese Bemühungen der Mission erfolgten in enger Zusammenarbeit mit dem HKNM und internationalen Organisationen wie dem UNDP, dem UNHCR und der IOM, so daß Aufrufe an die Gebergemeinschaft um eine Erhöhung der Beiträge zur Wiedereingliederung der ehemaligen Zwangsverschickten gut vorgebracht und begründet werden können. Für Anfang 1998 ist eine internationale Konferenz geplant, auf der endgültige Zusagen der Geber erwartet werden.

Die Mission bemühte sich ferner aktiv darum, auf die kürzlich gelockerten Staatsbürgerschaftsbestimmungen aufmerksam zu machen, die den rund 100.000 derzeit auf der Krim befindlichen Krimtataren, die noch immer Staatsbürger einer anderen ehemaligen Sowjetrepublik sind, den Erwerb der ukrainischen Staatsbürgerschaft ermöglichen sollen. Diesbezüglich arbeitet die Mission eng mit dem UNHCR mit dem Ziel zusammen, die auf der Halbinsel verstreuten Gemeinden der Zwangsverschickten über das neue Staatsbürgerschaftsgesetz zu informieren.

Der rechtliche Rahmen für die Autonome Republik Krim innerhalb des ukrainischen Staates, in erster Linie die Verfassung der Krim, ist noch nicht vollständig. Mit sachverständigem Rat aus OSZE-Quellen setzt die Mission ihre Beratung der Behörden der Ukraine und der Krim fort und macht Vorschläge für die noch ausstehenden Bestimmungen.

#### *2.1.9 Mission in Bosnien und Herzegowina*

##### *Wahlen*

1997 baute die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina die bei ihrer Überwachung der landesweiten Wahlen 1996 gewonnenen Erfahrungen weiter aus. Mit der Abhaltung der Kommunalwahlen wollte die OSZE in erster Linie ein größeres Maß an Verantwortlichkeit und Transparenz erreichen. Für die Erreichung dieses Ziels waren drei Hauptelemente maßgebend:

1. die weitere Ausarbeitung von Regeln und Vorschriften, um endgültige Kriterien für die Wahlberechtigung sowie die Verfahren für die Eintragung von Parteien, Koalitionen und Kandidaten, die Stimmabgabe und die Stimmenauszählung formulieren zu können;

2. die Eintragung aller Wähler;
3. die vollständige und umfassende internationale Überwachung der Wählereintragungsstellen und Wahllokale.

Im Lauf der achtwöchigen Kampagne, die zu Beginn des Frühjahrs innerhalb Bosnien und Herzegowinas, in den Eintragungsstellen der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und Kroatiens sowie, auf dem Postweg, in der restlichen Welt durchgeführt wurde, wurden 2,5 Millionen Wähler eingetragen. Den Wählern stand es frei, sich für ihre Heimatgemeinde vor dem Krieg oder ihren nunmehrigen Wohnort zu entscheiden, wenn dabei vorgegebene Kriterien erfüllt wurden. Dann wurden endgültige Wählerlisten erstellt, in denen jedem Wähler ein bestimmtes Wahllokal zugewiesen wurde. Während der Kommunalwahlen 1997 vom 13. und 14. September lag die Wahlbeteiligung bei 88 Prozent der eingetragenen Wähler. Zur Überwachung des Ablaufs in den Wahllokalen und Auszählstellen wurden über 2.300 internationale Überwacher herangezogen, geschult und eingesetzt. Der SFOR kam während der Wahlen eine wichtige Rolle zu, indem sie für ein sicheres Umfeld und die logistische Unterstützung der Mission sorgte. Es wurden insgesamt 142 Gemeinderäte gewählt, wobei die Wahlen in vielen Gemeinden eine Entwicklung zu politischem Pluralismus und neuen Trends aufwiesen.

Es stand schon vorher fest, daß die Umsetzung der Ergebnisse angesichts der von Spannungen zwischen den Volksgruppen geprägten Nachkriegssituation einer genauen Überwachung bedarf. Die OSZE war ermächtigt, dafür zu sorgen, daß die neugewählten Gemeinderäte und -versammlungen sich noch vor der endgültigen Bestätigung der Wahlergebnisse konstituierten und ihre Arbeit aufnahmen.

Unmittelbar nach den Kommunalwahlen und als Ergebnis der Verfassungskrise in der Republika Srpska und der Auflösung der Nationalversammlung wurde die OSZE federführend mit der Überwachung eines unvorhergesehenen Wahlgangs betraut. Mit den Beschlüssen Nr. 186 und 190 vom 18. beziehungsweise 26. September beauftragte der PC die OSZE mit der Überwachung der Wahlen zur Nationalversammlung der Republika Srpska, die am 22. und 23. November 1997 stattfanden. Annähernd 70 Prozent der im Lande befindlichen Wähler gaben in diesem Wahlgang ihre Stimme ab, bei dem 83 Abgeordnete zur Nationalversammlung der RS gewählt wurden.

### *Menschenrechte*

Die Menschenrechtsabteilung setzte wie bisher ihr umfangreiches Netz an Menschenrechtsbeamten (HROs) zur genauen Überwachung der Menschenrechtslage, zur Berichterstattung über Zwischenfälle mit Bezug zu Menschenrechten sowie zu Ermittlungen und zum Eingreifen in Fällen konkreter Menschenrechtsverletzungen ein. Dieses Jahr konzentrierten sich die HROs insbesondere auf die menschenrechtlichen Aspekte von Fällen, in denen es um Eigentumsfragen, Zwangsräumungen und die Rückkehr Vertriebener, die Rechtsstaatlichkeit, illegale Festnahmen und die Einhaltung des Übereinkommens von Rom über die Verhaftung von Kriegsverbrechern, Minderheitenschutz und Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit ging. In der Wahlphase 1997 kam es bei der Überwachung und Erleichterung der Wahlen und der Umsetzung der Wahlergebnisse zu einer engen Zusammenarbeit zwischen der Menschenrechtsabteilung und den Gruppen zur Koordinierung der Überwachung (MCGs) und den Kommissionen zur Umsetzung der Wahlergebnisse (ERICs).

Die Menschenrechtsabteilung pflegte ferner enge Zusammenarbeit in Fragen der Menschenrechtspolitik und -umsetzung mit dem Büro des Hohen Repräsentanten (OHR) und anderen Parteien (Internationale Polizeieinsatztruppe, Stabilisierungstruppe, Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge usw.), insbesondere über das Menschenrechts-Koordinierungszentrum (HRCC).

### *Regionale Stabilisierung*

Die Durchführung der im Allgemeinen Rahmenübereinkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina vorgesehenen konkreten Rüstungskontrollvereinbarungen machte 1997 gute Fortschritte. Das Abkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen führte zu einer schrittweisen Beschleunigung der Mitarbeit der Parteien. Anhang 1-B Artikel IV des Dayton-Übereinkommens - das Abkommen über subregionale Rüstungskontrolle - machte sichtlich bessere Fortschritte als erwartet, und die Parteien sind dabei, ein ausgewogenes und stabiles Niveau der Streitkräfte auf möglichst niedriger Ebene im Einklang mit ihren Verteidigungsbedürfnissen zu erreichen.

Die Parteien in Bosnien und Herzegowina haben in einem Prozeß, der zu tiefen Zerwürfnissen hätte führen können, Zurückhaltung und Mäßigung gezeigt. Das Klima größerer Offenheit, von mehr Vertrauen und Transparenz sowie die Fortschritte in Richtung eines Kräftegleichgewichts der Streitkräfte in der Subregion sind den Bemühungen und der Entschlossenheit der Vertreter der Parteien zu verdanken - eine beachtliche Leistung, für die ihnen Anerkennung gebührt.

Die Parteien haben die Rolle der OSZE anerkannt, was sich darin äußert, daß sie die Organisation ersucht haben, auch im Jahr 1998 an wichtigen Aktivitäten mitzuwirken, für die die Parteien Ende 1997 die Zuständigkeit hätten übernehmen sollen. Ungelöste Schwierigkeiten sind hauptsächlich auf man-

gelnde Erfahrung und unzureichende Kenntnis der Verfahren zurückzuführen - und nicht auf passiven Widerstand oder Nichteinhaltung. Die regionalen Stabilisierungsbehörden stehen nach wie vor in engen Arbeitsbeziehungen mit den wichtigsten zivilen und militärischen Durchführungsstellen.

#### *Demokratisierung*

Die Abteilung für Demokratisierung, die ursprünglich zur Menschenrechtsabteilung gehörte, wurde im November 1996 als eigene Einheit etabliert und mit folgenden Aufgaben betraut: Förderung der Entwicklung der Zivilgesellschaft, Abhaltung demokratischer Wahlen zur Förderung des Rechts auf freie Meinungsäußerung, sowie der Vereinigungs- und Bewegungsfreiheit, Schaffung der Grundlagen einer repräsentativen Regierung und schrittweise Verwirklichung demokratischer Ziele in ganz Bosnien und Herzegowina.

1997 wurden Programme in drei Hauptbereichen durchgeführt. Der *Vertrauensbildung* dienten Aktivitäten zu dem Zweck, den Dialog zwischen den Volksgruppen über die Grenzlinie zwischen den Gebietseinheiten hinweg zu fördern. Programme zur *Entwicklung der Zivilgesellschaft* waren dazu bestimmt, die Bürger verstärkt einzubinden, die unabhängigen Medien zu stärken, eine vielfältigere Parteienlandschaft zu fördern und die auf Bestand ausgerichtete Arbeit örtlicher nichtstaatlicher Organisationen zu unterstützen. Projekte zum *Aufbau demokratischer Institutionen* konzentrierten sich schließlich auf die Unterstützung von Bildungseinrichtungen und Lehrkräften bei der Vermittlung demokratischer Werte sowie auf die Förderung einer unabhängigen Rechtsprechung durch Schulung für Rechtsberufe und das Eintreten für Gesetze, die den internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen. Ferner wurde ein Programm zur Hilfe in Rechtsangelegenheiten gestartet, das landesweit Rechtsberatung anbietet und gleichzeitig einem starken und demokratischen Rechtssystem förderlich ist.

Im Dokument des Gipfeltreffens von Lissabon vom Dezember 1996 heißt es, daß die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina durch konkrete Programme zum Aufbau der Demokratie beitragen soll. Die Abteilung für Demokratisierung kommt dieser Verpflichtung nach, indem sie schrittweise Projekte durchführt, die die erforderlichen Voraussetzungen für Wahlen fördern und, im Einklang mit der Erklärung von Sintra vom Mai 1997, die Entwicklung demokratischer Institutionen beschleunigen sollen. Die Demokratisierungsaktivitäten tragen ihrerseits zur Schaffung des für die erfolgreiche Umsetzung der Wahlergebnisse erforderlichen Umfelds und für das wirksame Funktionieren der Gemeinderäte bei.

### *Büro für Medienentwicklung*

Das Büro für Medienentwicklung (MDO) ist ein eigenes Büro innerhalb der Abteilung für Demokratisierung. In diesem Jahr führte und sponserte das MDO fünf Gemeinschaftsprogramme für die Gebietseinheiten mit dem Ziel, den Dialog, die Interaktion und das Verständnis über die Grenzen der Gebietseinheiten hinweg zu verbessern. Auf der letzten Konferenz für Journalisten aus den Gebietseinheiten im Oktober erörterten über 100 Journalisten aus allen Teilen Bosnien und Herzegowinas gemeinsame Anliegen und Probleme ihres Berufs. Diese Journalistenkonferenzen sind für Medienvertreter aus allen Landesteilen die einzige Gelegenheit zur Begegnung und zum Meinungsaustausch. Das Büro für Medienentwicklung setzt außerdem sein Presseverteilungsprogramm fort, das Journalisten und anderen einflußreichen Personen Zeitungen und Zeitschriften über die Grenzen der einzelnen Gebietseinheiten hinweg zustellt.

### *Die Ombudsleute der Föderation*

Die derzeitigen Ombudsleute der Föderation, Frau Branka Raguz, Frau Vera Jovanovic und Herr Esad Muhibic wurden im Einklang mit der Verfassung der Föderation am 31. Dezember 1994 von der KSZE (nunmehr OSZE) für eine Amtszeit von mindestens drei Jahren bestellt. Die Bestellungsvollmacht geht erst nach Verabschiedung eines eigenen Ombudsmann-Gesetzes auf das Parlament der Föderation über; dieses Gesetz kann frühestens drei Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung (d.h. dem 31. Mai 1997) erlassen werden. Die OSZE-Mission und die Ombudsleute haben mit Genehmigung der Regierung um fachliche Unterstützung bei der Abfassung eines solchen Gesetzes durch den Europarat ersucht. Das Gesetz wird international anerkannte Kriterien für die Auswahl und die Bestellung festlegen. Die gegenwärtigen Ombudsleute haben den Wunsch geäußert, ihr Amt weiter auszuüben. Die Gespräche zwischen der OSZE-Mission, den Ombudsleuten und der Föderation zum Thema Bestellung werden fortgesetzt.

Die im Amt befindlichen ersten Ombudsleute genießen breite Unterstützung und große Achtung in örtlichen und internationalen Menschenrechtskreisen, in diplomatischen Kreisen und in der Bevölkerung.

#### *2.1.10 Mission in Kroatien*

In Wahrnehmung ihres Auftrags setzte die Mission die Überwachung der Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen anhand einzelner Fälle und die eingehende Prüfung der bestehenden Eigentums Gesetze fort. Diese Tätigkeit mündete in einem detaillierten Grundlagenbericht über den "Schutz der Eigentumsrechte in der Republik Kroatien". Dieser Bericht findet bei internationalen und nationalen Menschenrechtsorganisationen wie auch bei den wichtigsten Kooperationspartnern große Anerkennung. In Zusammenarbeit mit dem BDIMR beteiligte sich die Mission darüber hinaus an der Überwa-

chung der Wahlen im April 1997 zur zweiten Kammer und zu den Bezirks- und Kommunalversammlungen sowie der Präsidentschaftswahlen im Juni 1997. Der Sonderkoordinator für die OSZE-Beobachtermission, Senator Paul Simon (USA), bezeichnete die zuletzt genannten Wahlen, deren Durchführung effizient war, als "frei, jedoch nicht fair", da die Kandidaten sich zwar ungehindert äußern konnten, aber der Prozeß im Vorfeld der Wahlen seiner Ansicht nach insgesamt mit Mängeln behaftet war.

Die Mission wurde im Hinblick auf das bevorstehende Ende der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (UNTAES) durch den PC-Beschluß Nr. 176 (26. Juni 1997) verstärkt, der eine schrittweise Aufstockung des Personals bis zu höchstens 250 internationalen Mitarbeitern bewilligte. Die Mission wurde auch ermächtigt, an der Ausarbeitung kroatischer Gesetze und an der Überwachung der Umsetzung nicht nur dieser Gesetze, sondern auch der von der kroatischen Regierung eingegangenen Übereinkünfte und Verpflichtungen in folgenden Bereichen mitzuarbeiten:

- (i) Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen und Schutz ihrer Rechte;
- (ii) Schutz der Angehörigen nationaler Minderheiten.

Die Mission wurde ferner ermächtigt, den kroatischen Behörden konkrete Empfehlungen zu unterbreiten und dringende Fragen nötigenfalls an den Ständigen Rat zu verweisen.

Die kroatischen Behörden und der Amtierende Vorsitzende kamen überein, daß der Beschluß Nr. 176 eine Abänderung des am 29. August 1996 zwischen der Regierung Kroatiens und der OSZE vereinbarten *Memorandum of Understanding* darstellt, womit das Mandat der OSZE-Mission in der Republik Kroatien nunmehr aus den zwei Beschlüssen des Ständigen Rats Nr. 112 (18. April 1996) und Nr. 176 (26. Juni 1997) besteht, die beide bis 31. Dezember 1998 verlängert wurden.

Im Anschluß an die Verstärkung der Mission wird das Hauptquartier in Zagreb nun durch Koordinierungsstellen in Vukovar, Knin, Sisak und Daruvar sowie durch Außenstellen an 16 weiteren Standorten und das Bereichsbüro Zagreb unterstützt. Eine enge Zusammenarbeit wurde mit der Überwachungsmission der Europäischen Kommission (ECMM) und dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) eingerichtet, die an der Koordinierung der Einsätze vor Ort und dem Informationsaustausch über vom OSZE-Hauptquartier aus tätige Verbindungsbeamte teilnehmen. Die Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, dem Europarat, dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte sowie mit einschlägigen nichtstaatlichen Organisationen ist nach wie vor aufrecht. Eine besonders enge Zusammenarbeit entstand mit der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Ostslawonien im Hinblick auf deren bevorstehenden Rückzug aus der Region.

## 2.2 *Sonstige Aktivitäten der OSZE vor Ort*

### 2.2.1 *Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt*

Der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden und sein Assistententeam haben ihre Überwachung der militärischen Lage in der Konfliktregion fortgesetzt. Diese Aktivitäten machen deutlich, welch hohen Stellenwert die fortgesetzte Überwachung der geltenden Waffenruhe für die gesamte OSZE hat.

Der Persönliche Vertreter unterstützte ferner die Bemühungen der Kovorsitzenden der Minsker Konferenz um die Herbeiführung einer Regelung des Konflikts in der Region, indem er den Anstoß zu einem Friedensplan gab. Er traf regelmäßig mit den Behörden Aserbaidschans und Armeniens sowie mit der politischen und militärischen Führung von Berg-Karabach zusammen, um eine Regelung auf der Grundlage des Vorschlags der Kovorsitzenden voranzubringen. Der Persönliche Vertreter unterstützte außerdem die Hochrangige Planungsgruppe und bereitete einen Besuch ihrer Vertreter in der Region vor, der einer Aktualisierung ihres Plans für eine friedenserhaltende Operation der OSZE, wie sie auf dem Gipfeltreffen von Budapest 1994 ins Auge gefaßt wurde, dienen sollte.

### 2.2.2 *OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien*

Am 27. Januar wurden in Tschetschenien Präsidentschafts- und Parlamentswahlen abgehalten. Die OSZE leistete bei der Abhaltung und Überwachung dieser Wahlen Hilfestellung. Sie brachten den freien Willen der Wahlberechtigten zum Ausdruck. Der zweite Wahlgang der Parlamentswahlen fand am 15. Februar statt. Seit damals konzentrierte die Unterstützungsgruppe ihre Aufmerksamkeit auf andere Punkte ihres Mandats: in erster Linie die Lage der Menschenrechte, die Situation der nationalen Minderheiten in Tschetschenien sowie Fragen im Zusammenhang mit humanitärer Hilfe und Unterstützung durch die in Tschetschenien oder außerhalb tätigen NGOs.

Neben der Überwachung der Menschenrechtsslage hält die Gruppe Verbindung mit wichtigen Kreisen des politischen und gesellschaftlichen Lebens Tschetscheniens. Sie hält auch die Wirtschaftslage und die Gespräche über ein Ölabkommen unter Beobachtung (Transport des Erdöls aus Aserbaidshan durch Tschetschenien), die mit den politischen Verhandlungen über die Zukunft Tschetscheniens eng verknüpft sind.

Die Tätigkeit der Gruppe besteht zu einem wesentlichen Teil darin, beim Entminungsprojekt und der Exhumierung und Identifizierung der Toten Hilfestellung zu leisten. Die Gruppe unterstützt auch ein Waisenhaus mit 47 Kindern und hilft bei der Beschaffung von Ausrüstung für das Krankenhaus für Kinderchirurgie.

Die Gruppe ist ebenso wie ausländische Vertreter (NGOs und andere) mit dem Problem der explosionsartig zunehmenden Kriminalität in Tschetschenien und den Nachbarrepubliken konfrontiert - hauptsächlich Entführungen zur Erpressung von Lösegeld und Überfälle von Banditen. Dieses Problem hat sich rasch zu einem politischen Faktor in den Beziehungen zwischen Grosny und Moskau entwickelt und beeinträchtigt den Ruf Tschetscheniens in der Weltöffentlichkeit erheblich. Eine äußerst negative Konsequenz ist darüber hinaus der drastische Rückgang der Tätigkeit nahezu aller internationalen mit humanitärer Hilfeleistung befaßten NGOs.

Die Lage bezüglich der Geiselnahmen ist alarmierend und die Sicherheitslage allgemein äußerst angespannt. Die Unterstützungsgruppe versuchte in diesen Fällen nach besten Kräften zu helfen und erwartet von den tschetschenischen Behörden volle Kooperation.

### *2.2.3 OSZE-Präsenz in Albanien*

Als Reaktion auf die schwere politische Krise im Februar 1997 bestellte der Amtierende Vorsitzende der OSZE am 4. März den österreichischen Altbundeskanzler Dr. Franz Vranitzky zu seinem Persönlichen Vertreter für Albanien. Am 27. März richtete der Ständige Rat die OSZE-Präsenz ein, um Albanien bei der Demokratisierung, der Einrichtung unabhängiger Medien und dem Schutz der Menschenrechte sowie bei der Vorbereitung und Überwachung von Wahlen zu beraten und zu unterstützen. Ferner sollte die OSZE als Koordinierungsstelle für die Arbeit anderer internationaler Organisationen und für verbesserten Schutz der Menschenrechte und die Schaffung der Grundelemente für eine Zivilgesellschaft fungieren.

Im Juni und Juli fanden Parlamentswahlen statt. Die OSZE half über das BDIMR bei ihrer Durchführung in Form von technischer Unterstützung und internationaler Überwachung mit. Der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Dr. Franz Vranitzky, spielte eine entscheidende Rolle, als es darum ging sicherzustellen, daß die politischen Parteien in vollem Umfang teilnehmen können und die Wahlen ordnungsgemäß durchgeführt werden. Internationale Beobachter unter der Führung der OSZE-Sonderkoordinatorin und Abgeordneten zum Europäischen Parlament, Frau Catherine Lalumière, dem Leiter der Delegation der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, Sir Russel Johnston, und des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Herrn Javier Rupérez, erklärten diese Wahlen für "zureichend und annehmbar" und betonten, daß die internationale Gemeinschaft "nach den Wahlen eine erhebliche Anstrengung zur nationalen Aussöhnung" erwarte, ohne die "eine Festlegung der Bedingungen für internationale Hilfe in Ermangelung einer Basis" nicht möglich wäre. Gemeinsam mit einem von der neuen Koalitionsregierung beschlossenen Programm für nationale Versöhnung und wirtschaftlichen Wiederaufbau eröffneten diese Wahlen den Weg für umfangreiche

internationale Hilfsmaßnahmen, die im Juli beziehungsweise im Oktober 1997 auf den internationalen Konferenzen in Rom und Brüssel vereinbart wurden. Die Ministerkonferenz in Rom vom 17. Oktober "begrüßte die Absicht der OSZE, weiterhin als flexibler Koordinationsrahmen für die internationale Albanienhilfe in Abstimmung mit der albanischen Regierung zu dienen".

Nach Abschluß der Vorbereitung und Überwachung der Wahlen wurde die Zahl der internationalen Mitarbeiter der Präsenz reduziert. Gleichzeitig eröffnete die OSZE-Präsenz im Oktober 1997 zwei Außenstellen zur Unterstützung des Hauptbüros in Tirana. Die drei Büros sind in den Bereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung und Bürgerrechte, Wahlhilfe, Überwachung der Medien und institutioneller Aufbau tätig. Erwähnenswert ist das Verwaltungszentrum zur Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und Mitwirkung der Öffentlichkeit (ACCAPP), das von der OSZE gesponserte Büro, das die in- und ausländische Hilfe und die Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs koordiniert. Die OSZE leistete über das BDIMR außerdem Hilfestellung bei der Eintragung der Wähler und Bürger, stand den Gerichten mit fachlicher Unterstützung zur Seite, half bei der Errichtung nationaler Menschenrechtsinstitutionen wie dem Ombudsmann, erhob das Ausmaß der Medienfreiheit und vollendete die ersten beiden Phasen eines NGO-Netzes.

Die Präsenz arbeitete in enger Abstimmung mit den albanischen Behörden, mit Botschaften und bilateralen Hilfsmissionen, mit anderen internationalen Organisationen wie dem Europarat, der WEU (Multinationaler Beirat für politische Maßnahmen) und der EU/EK, insbesondere der Beratenden Mission für Zollfragen und der Überwachungsmission der Europäischen Gemeinschaft (ECMM), die ihre Überwachung vor Ort mit der OSZE koordinierte.

#### *2.2.4 Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE in Belarus*

Der Ständige Rat (PC) befaßte sich wiederholt mit der Einhaltung international anerkannter demokratischer und verfassungsmäßiger Prinzipien und Praktiken und anderer OSZE-Verpflichtungen wie Pressefreiheit und Freizügigkeit durch Belarus.

Der Amtierende Vorsitzende bestellte Botschafter Thorning-Petersen zu seinem Persönlichen Vertreter, um sich ein Bild von der Lage im Land zu machen und festzustellen, wie die OSZE den belarussischen Behörden am besten dabei helfen kann, mit der Schaffung eines geeigneten demokratischen Rahmens voranzukommen. Botschafter Thorning-Petersen besuchte Belarus im Zuge einer Erkundungsmission vom 15. bis 18. April 1997. In seinem anschließenden Bericht an den PC empfahl er die Einrichtung einer OSZE-Präsenz.

Im Sommer 1997 fanden Verhandlungen zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und seinem neuen Persönlichen Vertreter, Botschafter Bierring, und

Vertretern von Belarus über Form und Mandat einer OSZE-Präsenz statt. Als Ergebnis dieser Verhandlungen beschloß der PC am 18. September 1997, eine OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe einzurichten. Aufgabe der Gruppe ist es, den belarussischen Behörden bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung anderer OSZE-Verpflichtungen zur Seite zu stehen. Ferner wird sie diesen Prozeß überwachen und über ihn berichten. Diese Aufgaben werden in Zusammenarbeit mit den belarussischen Behörden und einschlägigen internationalen Organisationen wahrgenommen. Da die Erörterung zwischen der OSZE und den belarussischen Behörden über die technischen Modalitäten für die Beratungs- und Überwachungsgruppe noch andauern, hat die Gruppe ihre Arbeit noch nicht aufgenommen.

### *2.3 Mission des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden in Belgrad*

Unzufriedenheit über die Annullierung der Ergebnisse der Kommunalwahlen vom November führte im Winter 1996 in der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) zu Protesten und zunehmenden Spannungen. Auf die Einladung des Außenministers der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) an die OSZE, sich aus erster Hand über die Wahlen zu informieren, bestellte der damalige Amtierende Vorsitzende am 17. Dezember den ehemaligen Ministerpräsidenten Spaniens, Herrn Felipe González, zu seinem Persönlichen Vertreter. Herr González stattete Belgrad am 20. und 21. Dezember einen Besuch ab und führte ausführliche Gespräche, unter anderem mit Regierungsbeamten, Oppositionsführern und Vertretern der Medien, in denen er seinen Gesprächspartnern die in der Charta von Paris enthaltenen Verpflichtungen wie demokratische Wahlen, politische Redefreiheit und Achtung der Menschenrechte in Erinnerung rief. Der Persönliche Vertreter kam zu dem Schluß, daß die Wahlen den Willen der Mehrheit der Bürger der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) zum Ausdruck bringen und daß die Behörden die Wahlergebnisse akzeptieren und sich daran halten müssen. In Anbetracht dieser Feststellungen und Empfehlungen und auf Grund des zunehmenden Druckes im In- und Ausland erklärten sich die Belgrader Behörden schließlich am 4. Februar bereit, im Einklang mit den im González-Bericht gezogenen Schlußfolgerungen die Wahlergebnisse anzuerkennen. Herr González war auch zu dem Schluß gekommen, daß eine möglichst rasche Verbesserung des derzeitigen Wahlsystems und, ganz allgemein, Maßnahmen in Richtung einer demokratischen Reform in höchstem Maße wünschenswert seien.

### *2.4 Mitwirkung der OSZE an der Umsetzung bilateraler Abkommen*

#### *2.4.1 Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen lettisch-russischen Kommission für pensionierte Militärangehörige*

Die Gemeinsame lettisch-russische Kommission für pensionierte Militärangehörige trat auch 1997 regelmäßig zusammen, und es gelang ihr, das Hauptaugenmerk von unbedeutenden technischen Details auf allgemeinere Fragen zu lenken. In einer kooperativen Atmosphäre ging es darum, die Probleme in einer beide Seiten zufriedenstellenden Weise zu lösen. Die Diskussionen konzentrierten sich auf die Privatisierung von Wohnungen, in denen pensionierte Militärangehörige wohnen, die Instandhaltung von Gedenkstätten in Lettland und Rußland und auf eine Reihe anderer sozialer Fragen, die pensionierte Militärangehörige betreffen.

#### *2.4.2 Der OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige*

Die estnische Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige setzte 1997 die Prüfung von Anträgen auf Aufenthaltsgenehmigung von ehemaligen russischen Militärangehörigen fort. Nach Erledigung eines Großteils der Anträge, etwa 16.000, müssen noch mehrere tausend weniger eindeutige Fälle geprüft werden. Bisher wurden nur wenige Anträge abgelehnt, und einige negative Bescheide wurden dank einer OSZE-Intervention aus humanitären Gründen widerrufen. Bei der Beurteilung von Antragstellern, bei denen Sicherheitsfragen im Spiel waren, wurden auch Bedenken der OSZE berücksichtigt.

Die Gemeinsame estnisch-russische Kommission für die Durchführung der Übereinkunft von 1994 über Sozialgarantien trat nur sporadisch zusammen. Die estnische Seite stimmte schließlich der Teilnahme des OSZE-Vertreters in Fällen zu, in denen ihn betreffende Fragen zur Sprache kommen.

Nur wenige Fortschritte gab es bezüglich der Regelung des Problems illegaler Ausländer, unter ihnen auch ehemalige Soldaten. Ein Appell der Regierung, illegale Ausländer mögen der Meldepflicht nachkommen, fand bisher wenig Echo. Der OSZE-Vertreter setzte sich mit Nachdruck für eine positivere Einstellung zu einer Amnestie ein, mit der Zusicherung der Straffreiheit und einer eventuellen Einbeziehung der OSZE, die zum Abbau von Mißtrauen beitragen könnte.

Das Amt des OSZE-Vertreters setzte seine Aktivitäten zur Integration und Repatriierung geschiedener und verwitweter ehemaliger Angehöriger, die nach dem Rückzug der russischen Truppen zurückgelassen worden waren, mit ermutigendem Erfolg fort. Diese Art der Sozialarbeit, die in Zusammenarbeit mit der IOM, den Regierungen und örtlichen Behörden durchgeführt wird, hat eine wichtige menschliche Dimension und wird auch entsprechend gewürdigt. Nach Abschluß eines zu Beginn dieses Jahres versuchsweise durchgeführten Integrationskurses für rund 20 Frauen fand im November/Dezember 1997 ein sechswöchiger Anschlußkurs für etwa 40 Frauen

statt. Eine Reihe von Frauen konnten mit finanzieller Unterstützung aus nordischen Ländern nach Rußland zurückkehren.

#### *2.4.3 Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrunda*

Wie bisher hielt die Gemeinsame Kommission unter dem Vorsitz des OSZE-Vertreters auch 1997 monatliche Sitzungen ab. Im April und Oktober fand die fünfte beziehungsweise sechste reguläre Inspektion der Radarstation statt. Es wurde bestätigt, daß sich beide Parteien an das Abkommen halten.

Gemäß dem Abkommen endet die Betriebsphase der Radarstation am 31. August 1998. Die Parteien kamen im Zuge der im Sommer 1997 - in der Gemeinsamen Kommission und informell - geführten Erörterungen überein, daß die OSZE grundsätzlich auch in der Demontage-Phase wie bisher involviert sein sollte; das bedeutet, daß auch in Zukunft jährlich zwei reguläre Inspektionen sowie regelmäßige Sitzungen der Gemeinsamen Kommission stattfinden werden. Die Vorbereitungen für die Demontage stehen nun auf der Tagesordnung der Gemeinsamen Kommission.

### *3. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM)\**

Der Hohe Kommissar befaßte sich mit einer Reihe von Fragen, die nationale Minderheiten in einigen OSZE-Teilnehmerstaaten betreffen. Diese Fragen erfaßten ein breites Themenspektrum, darunter die Schwierigkeiten bei der Erlangung einer Staatsbürgerschaft, die Zukunftsaussichten von Angehörigen nationaler Minderheiten, die in ihre angestammten Wohngebiete zurückkehren, Probleme im Zusammenhang mit dem Bildungswesen, der Gebrauch der Sprachen nationaler Minderheiten und die Teilnahme nationaler Minderheiten am sozialen und politischen Leben ihres Landes.

#### *3.1 Kroatien*

Vom 24. bis 28. September 1996 stattete der Hohe Kommissar Kroatien einen Besuch ab. Am 26. und 27. September leitete er in Bizovac in der Nähe von Osijek einen Runden Tisch über "praktische Lösungen auf lange Sicht für die Stabilität in Ostslawonien, der Baranja und Westsirmien in der Zeit nach der UNTAES". Zu den Teilnehmern am Runden Tisch zählten mehr als 40 Vertreter der Regierung der Republik Kroatien, des Parlaments, kroatischer Kommunalverwaltungen, serbischer Behörden aus der Region Ostslawonien, der Baranja und Westsirmien und der serbischen Minderheit in Kroatien. Vom 11. bis 13. Oktober führte der Hohe Kommissar den Vorsitz

---

\* In diesem Abschnitt sind auch Aktivitäten enthalten, die nicht in den Berichtszeitraum fallen, im letzten Jahresbericht jedoch nicht enthalten waren.

bei einem weiteren Runden Tisch in Trakoscan. Der Teilnehmerkreis umfaßte Vertreter der Regierung Kroatiens und aus der Region, die derzeit unter der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen steht. Der stellvertretende Übergangsverwalter und andere Funktionäre der UNTAES nahmen als Beobachter teil. Die Tagung, der auch der Leiter der OSZE-Mission in Kroatien beiwohnte, war als Reaktion auf ein Ersuchen beider Delegationen des letzten Runden Tisches in Bizovac einberufen worden.

Vom 26. bis 30. Januar 1997 besuchte der Hohe Kommissar erneut Kroatien. Er stattete Zagreb und der Region Ostslawonien, der Baranja und Sirmien einen Besuch ab, die sich unter der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen (UNTAES) befindet. Vom 19. bis 21. März reiste der Hohe Kommissar in Begleitung des Leiters der OSZE-Mission in Kroatien nach Knin (ehemaliger Sektor Süd), wo er mit dem Regierungskommissar und örtlichen Vollziehungsbeamten zusammentraf. Die Vertreter verschiedener internationaler Organisationen unterrichteten ihn über die Lage in dem Gebiet. Im Zentrum der Diskussionen standen die Lage der Angehörigen der serbischen Gemeinschaft, die in die Krajina zurückkehren und sich dort niederlassen wollten, und die Schwierigkeiten, die sie dabei antrafen (samt angeblichen Schikanen), sowie ihre Behauptung, daß sie von den örtlichen Behörden nur unzureichend Schutz erhielten. Vom 29. Juni bis 2. Juli führte der Hohe Kommissar Gespräche in Zagreb und Ostslawonien. Vom 14. bis 17. September besuchte er neuerlich Zagreb und bereiste den ehemaligen Sektor Süd, wo er mit dem Bürgermeister von Knin und den Befehlshabern der örtlichen Polizeikräfte zusammentraf. Der Hohe Kommissar sprach auch mit Vertretern internationaler Organisationen in Knin. Bei diesen Treffen erörterte er die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen in beiden Richtungen, die Eigentumsrechte der Rückkehrer und die gesamte Sicherheitslage in der Region. Er besuchte auch ein Gebiet, in dem man bereits mit der Rückkehr serbischer Familien begonnen hatte. Die serbischen Rückkehrer berichteten dem Hohen Kommissar über die großen Probleme, mit denen sie Tag für Tag konfrontiert sind.

### *3.2 Lettland*

Vom 7. bis 9. Oktober 1996 und vom 6. bis 7. April 1997 besuchte der Hohe Kommissar Riga, wo er unter anderem mit dem Präsidenten, dem Ministerpräsidenten und dem Außenminister zusammentraf. Die Besuche des Hohen Kommissars dienten in erster Linie dem Zweck, sich über die Einbürgerungsverfahren des Landes und das lettische Sprachprogramm zu informieren, durch das die lettische Sprache größere Verbreitung erhalten soll. Weitere Diskussionsthemen waren Entwicklungen im Zusammenhang mit dem jüngst vom Präsidenten ins Leben gerufenen Nationalitätenbeirat und die Tätigkeit des lettischen Menschenrechtsbüros. Vom 28. bis 30. Oktober begab sich der Hohe Kommissar erneut nach Riga. Bei dieser Gelegenheit nahm er zu den

Bestimmungen des neuen Gesetzesentwurfs über eine Staatssprache in Lettland Stellung, die als zu restriktiv und nicht den internationalen Standards entsprechend kritisiert worden waren.

### 3.3 *Estland*

Der Hohe Kommissar besuchte vom 9. bis 11. Oktober 1996 und vom 8. bis 9. April 1997 Tallinn. Er traf mit dem Präsidenten, dem Ministerpräsidenten und dem Bildungsminister zusammen. Ferner führte er Gespräche mit dem Präsidenten des estnischen Parlaments (*Riigikogu*) und mehreren Beamten des Innenministeriums, des Amtes für Staatsbürgerschaft und Migration und des Sprachenamtes. Diese Besuche dienten hauptsächlich dem Zweck, dem Hohen Kommissar eine Beurteilung der Entwicklung der Einbürgerungsverfahren und des Standes bezüglich der Ausstellung von Fremdenpässen und deren Ausgabe an Nichtstaatsbürger zu ermöglichen. Zur Erörterung gelangten neben anderen Themen die Bemühungen, den Runden Tisch des Präsidenten über die Beziehungen zwischen den Volksgruppen wirksamer zu gestalten, bis hin zu neuen Sprachausbildungsprogrammen, die den Unterricht des Estnischen für Nichtestnen verbessern sollen.

Am 6. und 7. Dezember 1996 führte der Hohe Kommissar in Lund, Schweden, den Kovorsitz bei einem Runden Tisch über "Beziehungen zwischen den Volksgruppen in Estland". Der Runde Tisch war auf Ersuchen des Hohen Kommissars von der in Den Haag ansässigen Stiftung für interethnische Beziehungen gemeinsam mit dem Raoul-Wallenberg-Institut in Schweden veranstaltet worden. Der Teilnehmerkreis umfaßte hohe Vertreter der estnischen Präsidentschaftskanzlei und Regierungsministerien sowie mehrere Parlamentsabgeordnete und Forscher und Wissenschaftler aus nichtstaatlichen Organisationen und estnischen Hochschuleinrichtungen. Auch einige internationale Experten nahmen daran teil.

### 3.4 *Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien*

Vom 16. bis 18. Oktober und vom 16. bis 18. Dezember 1996 bereiste der Hohe Kommissar die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Er führte Gespräche mit dem Präsidenten, dem Außenminister und dem Minister für Erziehung und Sport. Ferner traf er mit den Führern dreier albanischer politischer Parteien zusammen: der PDP (die der regierenden Koalition angehört), der NDP und der PDPA. Am 17. und 18. Dezember führte der Hohe Kommissar den Vorsitz bei einem Runden Tisch über den "Aufbau harmonischer Beziehungen zwischen Volksgruppen", der auf sein Ersuchen von der Stiftung für interethnische Beziehungen veranstaltet worden war. An dem Runden Tisch nahmen unter anderem der Außenminister, der Minister für Erziehung und Sport, der Justizminister, der Wissenschaftsminister, der Vorsitzende der Partei für demokratisches Wohlergehen (PDP) und der

Vorsitzende der Liberalen Partei teil. Neben einer Reihe internationaler Vertreter wohnten auch mehrere Parlamentsabgeordnete, Vertreter nationaler Minderheiten (insbesondere der Albaner) und Fachleute aus dem Universitätsbereich des Landes der Veranstaltung bei.

Vom 6. bis 8. März besuchte der Hohe Kommissar erneut Skopje, um sich einen Überblick über die jüngsten Entwicklungen im Land zu verschaffen, insbesondere diejenigen, die direkt mit den Beziehungen zwischen den Volksgruppen zu tun haben, darunter vor allem die Demonstrationen mazedonischer Studenten und die albanischen Feierlichkeiten in Tetovo. Zu Studentendemonstrationen war es im Zusammenhang mit der kurz zuvor beschlossenen rechtswissenschaftlichen und pädagogischen Fakultät gekommen. Die albanischen Feierlichkeiten in Tetovo hatten dem Sieg der PDPA bei den Kommunalwahlen gegolten. Der Hohe Kommissar zeigte sich besorgt über die zunehmenden Spannungen zwischen den Volksgruppen und im höchsten Maß beunruhigt über Äußerungen der Intoleranz, zu denen es bei beiden Ereignissen gekommen war, und begrüßte die wiederholten Zusicherungen der Regierung, die Minderheitenrechte, zu denen sie sich im Rahmen der OSZE verpflichtet hatten, in vollem Umfang achten zu wollen.

Nach einem weiteren Besuch vom 24. bis 27. März in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien begab sich der Hohe Kommissar vom 10. bis 13. Juli erneut dorthin, um die Ereignisse aus erster Hand zu beurteilen, unter anderem die mit unmittelbarem Bezug zu den Beziehungen zwischen den Volksgruppen und insbesondere die Vorkommnisse anlässlich der Demonstrationen in der vorwiegend albanischen Stadt Gostivar am 9. Juli, bei der drei Menschen ums Leben gekommen waren. Er traf mit dem Ministerpräsidenten, dem Außenminister, Beamten des Innenministeriums und den Führern der PDP und der PDPA zusammen, zweier politischer Parteien, die die albanische Minderheit im Land vertreten. Die Behörden gestatteten dem Hohen Kommissar auch ein Zusammentreffen mit dem Bürgermeister von Gostivar (der sich im Gefängnis befand) und dem Bürgermeister von Tetovo. Im Anschluß an seine Gespräche gab der Hohe Kommissar eine Erklärung ab, in der er sein Bedauern über die Todesopfer zum Ausdruck brachte und an alle Volksgruppen im Staat den eindringlichen Appell richtete, sich um Lösungen zur Beilegung des Konflikts zwischen den Volksgruppen zu bemühen, auf beiden Seiten Haß und Intoleranz abzulegen und einen konstruktiven und beständigen Dialog anzustreben, der sich am Prinzip gleicher Rechte für alle Volksgruppen orientiert. Vom 28. September bis 1. Oktober absolvierte der Hohe Kommissar einen Folgebesuch.

### *3.5 Ungarn*

Am 5. November 1996 begab sich der Hohe Kommissar zu einem Besuch nach Budapest, wo er mit dem Staatssekretär im Amt des Ministerpräsidenten, dem Staatssekretär im Außenministerium und mehreren Vertretern der

slowakischen Minderheit zusammentraf, deren Lage er erörtern wollte. Die Hauptthemen waren unter anderem die Rechte von Minderheiten, Bestimmungen für ihre Vertretung im nationalen Parlament, Fragen des Erziehungswesens sowie der Sprachunterricht für Minderheiten. Am 20. Februar 1997 hielt sich der Hohe Kommissar erneut in Ungarn auf. Bei dieser Gelegenheit wurden hauptsächlich folgende drei Themen erörtert: die parlamentarische Vertretung der Minderheiten, Sendezeit in Fernsehen und Rundfunk für Minderheitensprachen und das Recht der Angehörigen der slowakischen Volksgruppe, zu entscheiden, in welcher Sprache ihre Kinder in der Schule unterrichtet werden sollen. Am 17. und 18. September 1997 besuchte der Hohe Kommissar Budapest; bei diesem Besuch wurden unter anderem die jüngsten Entwicklungen in den bilateralen Beziehungen zwischen Ungarn und der Slowakischen Republik erörtert, insbesondere im Hinblick auf Minderheitenfragen, die Vertretung der Minderheiten im ungarischen Parlament, die Frage der Sendezeit für Minderheitensprachen im ungarischen Fernsehen und Rundfunk und der Schulunterricht in slowakischer Sprache.

### *3.6 Slowakische Republik*

Am 11. und 12. November 1996 besuchte der Hohe Kommissar Bratislava. Er traf dabei mit dem Präsidenten, dem Ministerpräsidenten und dessen Stellvertreter, dem Außenminister, dem slowakischen Parlamentspräsidenten und dem Vorsitzenden des Außenpolitischen Ausschusses im Parlament zusammen. Ferner führte er Gespräche mit verschiedenen Mitgliedern der im Parlament vertretenen Oppositionsparteien und mit Vertretern ungarischer Parteien in der Slowakischen Republik. Die Erörterungen hatten hauptsächlich die Lage der ungarischen Minderheit in der Slowakischen Republik und die diesbezügliche Haltung der slowakischen Regierung zum Thema. Bei diesen Treffen wurden auch andere Themen angesprochen, unter anderem Minderheitenrechte, der Unterricht und Bestimmungen in bezug auf Minderheitensprachen, die Umsetzung des Staatssprachengesetzes, Entwicklungen auf dem Gebiet der Minderheitenkultur und deren Finanzierung sowie Fragen im Zusammenhang mit der landesweiten Reform der Verwaltung und der Gebietskörperschaften. Vom 15. bis 17. April besuchte der Hohe Kommissar erneut Bratislava. Die Gespräche konzentrierten sich vor allem auf Fragen des Bildungswesens und der Kultursubventionen für Minderheiten aus staatlichen Mitteln. Der Hohe Kommissar informierte sich auch darüber, inwieweit sich das Staatssprachengesetz und die gesetzlichen Regelungen für den Gebrauch von Minderheitensprachen gegenseitig ergänzen. Im Mittelpunkt seines Besuches vom 13. bis 15. Oktober standen Fragen wie der Gebrauch der Sprache von Minderheiten im amtlichen Schriftverkehr, die Ausstellung zweisprachiger Schulzeugnisse und die Grundsätze für die Vergabe von Kultursubventionen. Als weiteres wichtiges Thema erörterte der Hohe Kommissar die Lage der slowakischen Minderheit in Ungarn.

### *3.7 Georgien*

Vom 23. bis 25. Juni stattete der Hohe Kommissar Georgien einen Besuch ab, wo er vom Präsidenten empfangen wurde. Er traf auch mit dem Parlamentspräsidenten, dem Außenminister, dem Minister für Flüchtlinge und die Ansiedlung (von Flüchtlingen) und dem Vorsitzenden des Parlamentsausschusses für Menschenrechts- und nationale Minderheitenfragen zusammen. Der Besuch verfolgte den Zweck, sich über die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Beziehungen zwischen den Volksgruppen in Georgien zu informieren.

### *3.8 Griechenland*

Am 8. September besuchte der Hohe Kommissar Athen, wo er mit dem Außenminister, dem Stellvertretenden Minister und dem Staatsminister zusammentraf. Im Mittelpunkt der Erörterungen stand die Lage auf dem Balkan. Der Hohe Kommissar erörterte auch die besondere Frage der religiösen Minderheit in Thrakien und die Lage der in der Türkei lebenden Griechen.

### 3.9 Kasachstan

Am 8. und 9. Dezember 1996 führte der Hohe Kommissar den Vorsitz bei einem Runden Tisch zum Thema Kasachstan, der auf Einladung der schweizerischen Regierung in Locarno (Schweiz) stattfand. Am Runden Tisch unter dem Titel "Kasachstan: Aufbau einer multikulturellen und multiethnischen Gesellschaft an der Schwelle zum XXI. Jahrhundert" nahmen hochrangige Vertreter der kasachischen Präsidentschaftskanzlei, des Parlaments, des Ministerkabinetts und verschiedener Ministerien und Regierungsstellen teil. Der Teilnehmerkreis umfaßte außerdem Vertreter von Gebietskörperschaften, der Völkerversammlung Kasachstans (APK), Führer regionaler APK-Versammlungen, Vertreter nationaler Kulturzentren und öffentlicher Vereinigungen sowie eine Reihe internationaler Sachverständiger. Der Runde Tisch konzentrierte sich im wesentlichen auf die Frage der Beziehungen zwischen den Volksgruppen in Kasachstan und erwog Mittel und Wege zur weiteren Verbesserung der Lage auf diesem Gebiet.

Vom 3. bis 5. Juni begab sich der Hohe Kommissar nach Almaty, um sich über den aktuellen Stand der Beziehungen zwischen den Volksgruppen in Kasachstan zu informieren. Neben anderen Themen wurde der Aufbau eines an die APK angeschlossenen Forschungs- und Informationszentrums erörtert, das bei der Durchführung von Erhebungen und Meinungsumfragen bei den verschiedenen Volksgruppen in Kasachstan mithelfen könnte, sich ein besseres Bild von den Einstellungen und Problemen in diesem Bereich zu verschaffen. Der Hohe Kommissar erörterte ferner die Möglichkeit, über die in Den Haag ansässige Stiftung für interethnische Beziehungen bei der Veranstaltung von Schulungskursen über internationale Minderheitenstandards für stellvertretende Gouverneure, die für die Beziehungen zwischen den Volksgruppen in den einzelnen Bezirken (*oblast*) des Landes zuständig sind, Hilfeleistung zu bieten. Der Hohe Kommissar traf auch mit Vertretern verschiedener Minderheitengruppierungen zusammen.

### 3.10 Kirgisistan

Vom 6. bis 8. Juni besuchte der Hohe Kommissar Kirgisistan, wo er mit Mitgliedern der Regierung zusammentraf und einen Workshop über Toleranz zwischen Volksgruppen in der Region Oš besuchte; dieser Workshop war von der Völkerversammlung von Kirgisistan mit Hilfe der Stiftung für interethnische Beziehungen und mit Finanzierung durch die niederländische Regierung veranstaltet worden. Bei getrennten Treffen wurde der Hohe Kommissar über den jüngsten Stand des Forschungs- und Überwachungsprojekts in der südlichen Region des Landes unterrichtet, das von Experten des Friedensforschungsinstituts in Bischkek durchgeführt wird. Neben anderen Projekten wurde auch die Idee erörtert, für die in ihrem jeweiligen Bezirk für die

Beziehungen zwischen den Volksgruppen verantwortlichen stellvertretenden Gouverneure Schulungskurse über Minderheitenstandards abzuhalten.

### *3.11 Ukraine*

Vom 18. bis 21. Dezember 1996 begab sich der Hohe Kommissar zu einem Besuch in die Ukraine, um sich im Zuge von Gesprächen in Kiew und Simferopol eingehend über den aktuellen Stand der Beziehungen zwischen den Volksgruppen in der Ukraine und insbesondere auf der Krim zu informieren. Seine Gespräche boten ihm die Möglichkeit, die jüngsten Bemühungen zur Bewältigung der noch ungelösten Auffassungsunterschiede zwischen Kiew und Simferopol in Verfassungsfragen kennenzulernen. Vom 11. bis 14. Mai 1997 besuchte der Hohe Kommissar erneut die Ukraine, um die Lage der Krimtataren, beziehungsweise die Beschaffung von Wohnraum für Angehörige dieser Gemeinschaft und andere Deportierte zu erörtern, die in die Autonome Republik Krim (ARC) repatriert wurden. Er wurde vom Außenminister über die Bemühungen der ukrainischen Regierung in dieser Hinsicht unterrichtet, der auch hervorhob, wie wichtig für die Lösung des Problems die finanzielle Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft sei. Ein weiterer Punkt der Erörterungen war die Entwicklung der Beziehungen der Ukraine zu ihren Nachbarn Rumänien und Moldau.

### *3.12 Rumänien*

Vom 1. bis 3. April 1997 reiste der Hohe Kommissar zu einem Besuch nach Rumänien, wo er mit dem Ministerpräsidenten und Mitgliedern der neuen Regierung zusammentraf, die ihn über das umfangreiche Reformprogramm und insbesondere die Aufnahme von Minderheitenvertretern in die Regierung informierten. Der Hohe Kommissar begrüßte diese Entwicklung als einen Schritt in Richtung einer stufenweisen Aufgabe des Prinzips der Volkszugehörigkeit zugunsten des Bürgerprinzips, was als eindeutiges Zeichen einer demokratischen Gesellschaft zu werten sei. Des Weiteren wurde er über die derzeit in Ausarbeitung stehenden Novellen zum Unterrichtsgesetz informiert. Erörtert wurden ferner der Gebrauch von Minderheitensprachen im Unterricht an Universitäten, die Möglichkeiten einer Rückkehr der nach 1989 ausgewanderten Angehörigen der deutschen Volksgruppe, die Rückgabe des ehemaligen Eigentums religiöser Gemeinschaften sowie Bildungs- und soziale Fragen, vor allem die Roma-Minderheit betreffend.

### *3.13 Seminar über Schulunterricht für Minderheiten*

Am 22. und 23. November 1996 führte der Hohe Kommissar den Vorsitz bei einem von der Stiftung für interethnische Beziehungen veranstalteten Seminar über Schulunterricht für Minderheiten. Das Seminar fand in Wien statt und versammelte die Bildungsminister aus Albanien, Kirgisistan, Litauen und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien sowie Regierungsvertreter aus Estland, Kanada, Kasachstan, Kroatien, Lettland, Rumänien, der Russischen Föderation, der Slowakischen Republik und der Ukraine um einen Tisch. Vertreter verschiedener nationaler Minderheiten nahmen ebenfalls an dem Treffen teil. Ausgehend von den Empfehlungen von Den Haag über die Rechte nationaler Minderheiten auf Ausbildung (die von einer Gruppe unabhängiger Fachleute ausgearbeitet worden waren) befaßte sich das Seminar mit folgenden konkreten Themen: Schulunterricht für Minderheiten im Grundschul- und Sekundarbereich, Unterricht für Minderheiten an Berufsschulen, Unterricht für Minderheiten auf Hochschulebene und in öffentlichen und privaten Einrichtungen sowie die Entwicklung von Lehrplänen.

### *3.14 Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für Kosovo*

Vom 8. bis 12. Oktober 1997 fanden in Dürnstein, Österreich, Konsultationen zwischen dem Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Kosovo, Herrn Max van der Stoel, serbischen Fachleuten aus Belgrad und albanischen Fachleuten und Politikern aus Kosovo statt. Die Konsultationen waren als informelles und vertrauliches Forum gedacht. Die Gespräche mit den Teilnehmern aus Belgrad und Priština fanden getrennt statt. Bei den Erörterungen wurde ein breites Fragenspektrum behandelt, unter anderem die Zunahme der Spannungen in Kosovo und die Möglichkeiten für eine Vereinbarung über vertrauensbildende Maßnahmen, die einer endgültigen Lösung des Kosovo-Problems den Weg bereiten könnten. Darüber hinaus wurden verschiedene Alternativen für den künftigen Status von Kosovo geprüft.

### *4. Die menschliche Dimension: Aktivitäten des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)*

1997 war ein Jahr des Wandels und der Herausforderungen für das BDIMR. Es wurde ein neues Konzept erstellt, gefolgt von der Schaffung neuer Strukturen, die eine beträchtliche Erhöhung des Personalstandes mit sich brachte. Im wesentlichen war das Büro jedoch vor Ort aktiv. Im vergangenen Jahr war die größte Herausforderung für das BDIMR die Unterstützung und Beobachtung der eminent wichtigen Parlamentswahlen in Albanien im Juni und Juli unter äußerst schwierigen Bedingungen. Das Büro setzte sich ferner ver-

stärkt für die Förderung demokratischer Strukturen und der Menschenrechte ein. In diesem Zusammenhang war einer der wichtigsten Erfolge die Unterzeichnung eines *Memorandum of Understanding* mit der Regierung Usbekistans im Oktober. Im Einklang mit seinem Mandat betreffend die Umsetzung von Verpflichtungen unterstützte das Büro das Treffen zur Überprüfung der OSZE-Verpflichtungen zur menschlichen Dimension, das im November in Warschau stattfand. Bei diesem Treffen wurden neue Vorstellungen darüber entwickelt, wie die Prüfung der Durchführung dieser Verpflichtungen durch die OSZE wirksamer gestaltet werden kann.

Dank dieser neuen Entwicklungen konnten die operativen Fähigkeiten des Büros gesteigert und damit die Grundlage für noch intensivere Bemühungen im kommenden Jahr geschaffen werden. 1998 werden mehrere wichtige Urnengänge stattfinden. Außerdem ist die Weiterentwicklung von Projekten zum Demokratieaufbau in verschiedenen Regionen, einschließlich Kaukasus und Zentralasien, geplant.

#### *4.1 Umstrukturierung des BDIMR*

Der Direktor legte nach seiner Ernennung ein Konzept über die künftige Tätigkeit des BDIMR vor, das einen Plan zur Umwandlung des BDIMR in ein operatives Instrument der OSZE enthielt. Laut diesem Plan, der vom Ständigen Rat positiv aufgenommen wurde, soll das BDIMR innerhalb seines weitgefaßten Mandats konkrete Schwerpunkte setzen, sich stärker auf operative Aktivitäten konzentrieren und Mitarbeiterstab und Struktur entsprechend anpassen. Diese Schwerpunkte beziehen sich auf drei Bereiche: die Förderung von Wahlen, die im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen abgehalten werden, die Förderung einer Zivilgesellschaft und demokratischer Institutionen und eine praktische Beteiligung an der Überwachung der Durchführung der OSZE-Verpflichtungen zur menschlichen Dimension.

Der Vorschlag in bezug auf eine neue Organisationsstruktur für das BDIMR wurde weitgehend umgesetzt. Die vorhandenen BDIMR-Einheiten wurden in zwei Abteilungen, Wahlen und Menschliche Dimension, zusammengefaßt, und es wurde der Posten eines Stellvertretenden Direktors geschaffen. Durch die Aufteilung der Bereiche Administration und Finanzen auf zwei ranghohe Mitarbeiter war das BDIMR in der Lage, seine Arbeit enger mit dem Amtierenden Vorsitzenden, dem Ständigen Rat, den OSZE-Institutionen und anderen internationalen Gremien und Beratern abzustimmen. Die Stärkung des Büros wird leichter zu verwirklichen sein, sobald der Gaststaat geeignetere Büroräume zur Verfügung stellt.

## 4.2 Wahlen

Nachdem in den letzten Jahren immer häufiger Wahlbeobachtermissionen zur Wahlüberwachung entsandt wurden, hat sich mehr und mehr gezeigt, daß eine informierte Beurteilung eines Wahlprozesses sich nicht nur auf die Beobachtungen am Wahltag selbst stützen kann. Ein Wahlprozeß ist keine eintägige Veranstaltung. Seit dem Gipfeltreffen von Budapest im Dezember 1994 ist das Mandat des Büros umfangreicher und auf die langfristige Beobachtung des gesamten Wahlprozesses ausgerichtet. Um das zu ermöglichen, hat das BDIMR seinen Aktivitäten eine neue Richtung gegeben. Diese umfassendere Vorgehensweise wurde 1997 bei mehreren Wahlen erfolgreich angewandt: in Kroatien (13. April), Bulgarien (19. April), erneut Kroatien (15. Juni), Albanien (29. Juni - 6. Juli), Bosnien und Herzegowina (13. und 14. September), Republik Serbien - Bundesrepublik Jugoslawien (21. September - 5. Oktober), Republik Srpska - Bosnien und Herzegowina (22. und 23. November) und Montenegro - Bundesrepublik Jugoslawien (5. - 19. Oktober). Das BDIMR organisierte außerdem eine Mission zur technischen Beurteilung - eine Mission zur Wahlüberwachung in kleinerem Maßstab, die sich hauptsächlich mit Fragen der Wahlorganisation befaßt, - für die Wiederholung der Präsidentschaftswahlen in der Republik Serbien, die am 7. Dezember stattfinden sollen.

Die Wahlen in Albanien waren angesichts der im Land herrschenden Verhältnisse und in Anbetracht dessen, daß sie im Rahmen einer grundsätzlichen Konfliktlösung stattfanden, eine besondere Herausforderung für die OSZE und das BDIMR. Das BDIMR entsandte eine außerordentlich große Wahlbeobachtungsmission, zusätzlich zu einer kompakten Technischen Beratungsgruppe (TAG), die den Auftrag hatte, die albanischen Behörden in praktischen Fragen der Wahlorganisation (Wählereintragung, das Wahlgesetz und seine Durchführung, die Medien, Wählerinformation) zu beraten und im Rahmen des Mandats der OSZE-Präsenz in Albanien Hilfestellung zu leisten. Alle Wahlbeobachtungsmissionen im Jahr 1997 bezogen sich in ihren Beobachtungsberichten auf den gesamten Wahlprozeß unter Berücksichtigung der verschiedenen Phasen des Wahlablaufs, wie die Durchführung des Wahlgesetzes und der Wahlordnung, die Wirksamkeit und Unparteilichkeit der Vorkehrungen vor dem eigentlichen Wahlgang, die Unabhängigkeit der Medien, die Art des Wahlkampfes und des politischen Umfelds in der Zeit bis zum Wahltag, der Wahltag selbst, die Auszählung der Stimmen, die Bekanntgabe der Ergebnisse sowie die Behandlung von Anfechtungen und Beschwerden. Langzeit-Beobachter sind für die Vorwahlphase zuständig und geben den Kurzzeit-Beobachtern damit die Möglichkeit, ihre Beobachtungen am Wahltag in einen Gesamtzusammenhang zu bringen.

Die Abwicklung und Beobachtung von Wahlen war Thema eines BDIMR-Seminars zur menschlichen Dimension vom 8. bis 11. April 1997, an dem Vertreter aus 45 Teilnehmerstaaten und aus Ägypten als Kooperationspartner

im Mittelmeerraum sowie von vier internationalen Organisationen teilnehmen. Auf dem Seminar bestand ein weitgehender Konsens bezüglich des vom BDIMR gewählten Konzepts eines längeren Beobachtungszeitraums und der Standardmethoden, wie sie im OSZE/BDIMR-Handbuch für Wahlbeobachtung aufgeführt sind. Es wurde empfohlen, dem BDIMR drei Monate vor dem Wahltermin eine Einladung zur Wahlbeobachtung zugehen zu lassen, und die Teilnehmerstaaten wurden dazu ermutigt, bei der Durchführung der Empfehlungen die Hilfe des BDIMR in Anspruch zu nehmen. Ein weiteres Anliegen war die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen Vertretern der verschiedenen vor Ort tätigen internationalen Organisationen.

Seinem Mandat entsprechend ist das BDIMR nun in der Lage, einen Rahmen für Zusammenarbeit zu bieten, in den auch Wahlbeobachter anderer internationaler Organisationen, etwa des Europarats und des Europäischen Parlaments und einschlägiger nichtstaatlicher Organisationen, auf Wunsch eingebunden werden können. Das BDIMR bietet allen internationalen Beobachtern am Beginn eine gemeinsame Unterweisung, einen Einsatzplan, Formulare für den Beobachtungsbericht oder Checklisten für statistische Erhebungen und ein Forum für die Nachbesprechung und Berichterstattung. Das am 9. September zwischen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und dem BDIMR geschlossene Kooperationsabkommen schafft einen Rahmen für gemeinsame Beobachtungsmissionen und eine gemeinsame Erklärung nach dem Abschluß der Wahlen. Dieser politisch bedeutsame Schritt ist insofern wichtig, als die OSZE von nun an mit einer Stimme sprechen wird und die gemeinsamen Empfehlungen der Beobachtungsmissionen durch die Unterstützung der Parlamentarischen Versammlung noch mehr Gewicht erhalten.

Die Wahlbeobachtungsmissionen sind Teil der normalen Unterstützung, die das BDIMR Ländern beim Aufbau demokratischer Institutionen im Einklang mit vereinbarten OSZE-Verpflichtungen anbietet. Kritische Schlußberichte der Missionen sind nicht als Verurteilung, sondern als ausgewogene Beurteilung des gesamten Wahlprozesses gedacht, die auch Empfehlungen für Reformen enthält. Den Teilnehmerstaaten wird nahegelegt, bei der Umsetzung von Empfehlungen aus dem Schlußbericht einer BDIMR-Wahlbeobachtungsmission die Hilfestellung des BDIMR in Anspruch zu nehmen.

Durch die Umstrukturierung des BDIMR ist die Abteilung Wahlen nun in der Lage, erweiterte Programme für technische Unterstützung anzubieten, wie dies bereits in Albanien (Programm zur Wählereintragung) und in Montenegro (Überprüfung des Wahlgesetzes) geschehen ist. Für Zentralasien wird außerdem eine langfristige Strategie für technische Unterstützung entwickelt. Diese Missionen können dazu eingesetzt werden, Maßnahmen im Anschluß an BDIMR-Empfehlungen oder Hilfestellung auf sehr lange Sicht bei der Vorbereitung von Wahlen zu leisten.

### 4.3 Menschliche Dimension/Demokratieaufbau

Im Bereich der menschlichen Dimension/des Demokratieaufbaus hat das BDIMR damit begonnen, formale und integrierte Arbeitspläne zu erstellen. Die in diesem Rahmen konzipierten Projekte konzentrieren sich auf praktische Fragen. Als Beispiel dafür sei das am 16. Oktober mit der Regierung Usbekistans unterzeichnete *Memorandum of Understanding* angeführt, das die Verpflichtung zur Durchführung mehrerer Projekte im Bereich der Demokratisierung und der Menschenrechte enthält. Ähnliche BDIMR-Projekte sind für andere zentralasiatische Staaten geplant. Außerdem wurden Vorschläge für Armenien, Aserbaidschan und Georgien ausgearbeitet, die auf die spezifischen Probleme dieser Länder beim Demokratieaufbau eingehen.

Die Aktivitäten der Abteilung für *Rechtsstaatlichkeit* im Jahre 1997 lassen sich mit drei Schlagworten zusammenfassen: Expertenmissionen zur Beurteilung und Überprüfung, technische Hilfsprojekte und Sonderinitiativen. Missionen von Rechtsexperten zur Beurteilung und Überprüfung wurden nach Albanien, Armenien, Belarus, Kroatien, Moldau, in die Ukraine und nach Usbekistan zur Unterstützung der OSZE-Einsätze in diesen Ländern entsandt. Jede Mission hatte ihr eigenes Mandat und erstellte einen Bericht zur Unterstützung der Aktivitäten des Amtierenden Vorsitzenden und zur Vorbereitung weiterführender BDIMR-Hilfsprojekte. Auch eine Reihe von Teilnehmerstaaten erhielt technische Unterstützung, unter ihnen Albanien, Armenien, Georgien, Kroatien, Moldau, die Russische Föderation, die Ukraine und Usbekistan, und zwar in sehr unterschiedlichen Bereichen, wie Fachanalyse und -unterstützung bei der Ausarbeitung von Gesetzen, praktisches Managementtraining für Verfassungsgerichte und mehrteilige Schulungsprojekte für Strafvollziehungsbeamte. Gemeinsam mit dem Friedensinstitut der Vereinigten Staaten und dem Europarat veranstaltete die Abteilung einen Runden Tisch über Gerechtigkeit und Aussöhnung in Bosnien und Herzegowina, dessen Ziel es war, eine Reihe von Empfehlungen als Beitrag zur nationalen Aussöhnung auszuarbeiten.

Die Abteilung für die menschliche Dimension unterstützte mehrere Teilnehmerstaaten bei der Schaffung nationaler Gremien zum Schutz der Menschenrechte (*Ombudsmann-Einrichtungen*). In dieser Hinsicht stellte das BDIMR ausgezeichnete Arbeitsbeziehungen mit den usbekischen, kirgisischen, georgischen, polnischen und albanischen Behörden her; Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit mehreren anderen Ländern werden geprüft. In enger Zusammenarbeit mit dem Europarat, dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen trat das BDIMR als Mitveranstalter beziehungsweise Teilnehmer an internationalen/regionalen Konsultationen in diesem Bereich auf.

Die Empfehlung des OSZE/BDIMR-Seminars von 1996 über verfassungsmäßige, rechtliche und administrative Aspekte der *Religionsfreiheit*, insbesondere für die Einrichtung einer *Expertengruppe* durch das BDIMR zur Behandlung dieser Frage, wurde 1997 umgesetzt. Die Arbeit dieser Gruppe kam zur richtigen Zeit, war fachlich kompetent (siehe die einzelnen Beiträge der Experten und ihren gemeinsamen Bericht), einzigartig (keine andere zwischenstaatliche Organisation hat sich so umfassend mit dem Thema auseinandergesetzt) und engagiert (die Arbeit war ehrenamtlich). Die Frage der Religionsfreiheit ist noch immer sehr wichtig, man betrachte nur das Konfliktpotential, das sie innerhalb und zwischen einer Reihe von Teilnehmerstaaten darstellt.

#### 4.4 *Ausbildung/Schulung in der menschlichen Dimension*

Die Ausbildung/Schulung in der menschlichen Dimension ist einer der Kernpunkte im Mandat des BDIMR. Neben NGO-spezifischen Projekten, Ausbildungsprojekten von OSZE-Missionen und den alle zwei Jahre stattfindenden OSZE-Seminaren zur menschlichen Dimension führt das BDIMR immer häufiger Ausbildungsprojekte zum Thema Menschenrechte durch. Es fanden regionale und subregionale Workshops statt. Im Rahmen der Ausbildung in der menschlichen Dimension wurden im abgelaufenen Jahr zahlreiche Schulungsveranstaltungen abgehalten, etwa fachspezifische Projekte für die Medien, Lehrer, NGOs, Ombudsleute, Vertreter der Rechtsberufe, Vertreter von Flüchtlingen beziehungsweise Roma u.a. Bei vielen seiner Ausbildungsaktivitäten arbeitete das BDIMR mit Organisationen der Vereinten Nationen, dem Europarat, internationalen und lokalen NGOs und nationalen Menschenrechtsinstitutionen und -instituten zusammen. Dank eines dänischen Sonderbeitrags führt das BDIMR derzeit in den fünf zentralasiatischen Ländern ein dreiteiliges Schulungsprogramm für Menschenrechte durch.

Zur *Förderung* der Einbeziehung *der Frauen* in die Gesellschaft hielt die OSZE über das BDIMR ein Seminar zur menschlichen Dimension ab (14. bis 17. Oktober 1997). Dieses Seminar appellierte in seinen Empfehlungen an die Teilnehmerstaaten, sich stärker um die Förderung der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern auf allen Ebenen - Besetzung von Posten, Aktivitäten, Projekte - zu bemühen. Das BDIMR plant für 1998 regionale Konsultationen zu diesem Thema in Taschkent.

1997 nahm die *NGO-Abteilung* eine Reihe neuer Aktivitäten in Angriff, um die Zusammenarbeit zwischen nationalen und internationalen NGOs zu verstärken und um die Entwicklung eines Beratungsmechanismus zwischen nichtstaatlichen und staatlichen Gremien anzuregen. Im Herbst 1997 begannen zwei derartige Programme in Albanien beziehungsweise Usbekistan. In Albanien kam es zu zwei Tagungen des NGO-Netzes, einmal in Form eines örtlichen Treffens in Tirana, auf das ein größeres, landesweites Treffen unter Beteiligung regionaler NGO-Vertreter folgte. Auf letzterem wurde eine

schwerpunktmäßig gegliederte Übersicht zu Fragen, Problemen und Lösungsempfehlungen zusammengestellt und der albanischen Regierung sowie der vom Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Dr. Vranitzky, eingesetzten Arbeitsgruppe zugeleitet. In Usbekistan begann die NGO-Abteilung in Zusammenarbeit mit dem nationalen Menschenrechtszentrum und dem OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien mit der Durchführung einer Reihe von Zusammenkünften zwischen NGOs und Regierungsbeamten, was ein absolutes Novum darstellt. Jedes dieser Treffen ist konkreten aktuellen Fragen der Menschenrechte gewidmet. Gleichzeitig hat die Abteilung mit der Umstrukturierung der NGO-Datenbank begonnen, um ihre Nutzung durch BDIMR-Abteilungen, die NGOs und die Teilnehmerstaaten zu erleichtern, sowie mit der Verstärkung ihrer Vorfeldaktivitäten und der Erleichterung der Einbindung der NGOs in die tagtägliche Arbeit der OSZE-Institutionen.

Die Aktivitäten des BDIMR im Migrationsbereich konzentrierten sich auf *Maßnahmen im Gefolge der GUS-Migrationskonferenz*. Ihr Hauptziel ist es, die kürzlich aufgenommenen Teilnehmerstaaten der OSZE bei der Einhaltung ihrer OSZE-Verpflichtungen in den Bereichen zu unterstützen, die unmittelbar mit der Vertriebenenproblematik in Zusammenhang stehen. Es wurde ein Projekt entwickelt, anhand dessen in den GUS-Staaten der Übergang vom System der Meldepflicht in Form einer Paßeintragung (*propiska*) zu einem Wohnsitz-Meldesystem geprüft werden soll, das den OSZE-Verpflichtungen und den internationalen Standards der Freizügigkeit entspricht. Ferner arbeitete das BDIMR in Migrationsfragen eng mit den OSZE-Langzeitmissionen zusammen. In Georgien etwa bemüht sich das BDIMR gemeinsam mit der OSZE-Mission, der georgischen Regierung und einschlägigen internationalen Organisationen um die Lösung von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Rückkehr von im Gefolge des georgisch-südossetischen Konflikts Vertriebenen. Für 1998 plant das BDIMR, durch eine Schulung der zuständigen Beamten und durch Projekte zur Hebung der Toleranz in den Rückkehrgebieten Hilfestellung bei der Rückkehr Vertriebener zu leisten.

Abgesehen von der verstärkten Zusammenarbeit mit den OSZE-Missionen arbeitet das BDIMR auch enger mit interessierten Teilnehmerstaaten und anderen OSZE-Institutionen zusammen. So wurden etwa die Kontakte mit internationalen Organisationen ausgeweitet, um Ressourcen gemeinsam zu nutzen und gegenseitig verstärkende Programme zu entwickeln. Derzeit sind gemeinsame Projekte in Albanien, Armenien, Georgien, Aserbaidschan und in den Zentralasiatischen Ländern im Gange.

#### *4.5 Umsetzung von Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension*

Nach wie vor befaßt sich das BDIMR mit der Sammlung und Verbreitung von Fakten, Zahlen und Stellungnahmen zum Stand der Durchführung im Bereich der menschlichen Dimension. Es nimmt wie bisher seine Frühwarnfunktion wahr, indem es den Amtierenden Vorsitzenden über Fälle informiert, in denen der Verdacht besteht, daß Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension nicht umgesetzt werden. Das BDIMR ist bereit, als beratendes Organ des Ständigen Rates und des Amtierenden Vorsitzenden stärker in Erscheinung zu treten, wenn dies gewünscht wird. Es dient auch weiterhin als Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti.

In Ausübung seines Auftrags, an der Überprüfung der Umsetzung von Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension mitzuwirken, stellte das BDIMR dem Implementierungstreffen der OSZE zu Fragen der menschlichen Dimension Material und organisatorische Unterstützung zur Verfügung. Dieses Treffen, das im November in Warschau stattfand, gab den Teilnehmerstaaten, NGOs und internationalen Organisationen Gelegenheit zu einer eingehenden Überprüfung der Umsetzung aller OSZE-Verpflichtungen in diesem Bereich. Es wurden Vorschläge zur Verbesserung des künftigen Überprüfungsprozesses gemacht. Nun liegt es beim Amtierenden Vorsitzenden und den Teilnehmerstaaten, eine Formel zu finden, die eine wirksamere und zielgerichtetere Überprüfung der Durchführung ermöglicht.

#### *4.6 Zusammenfassung*

Die größte Herausforderung an das BDIMR wird in den kommenden Jahren darin bestehen, wie es seine Aufgaben im Bereich der Wahlhilfe und der Förderung der menschlichen Dimension in praktische Aktivitäten umsetzt. Dazu wird eine stärker projektorientierte Vorgehensweise nötig sein, die eine neue Einstellung sowohl seitens des BDIMR und seiner Mitarbeiter als auch seitens der gesamten OSZE-Gemeinde erforderlich macht. Das Ziel ist es, aus dem BDIMR ein flexibles Instrument der menschlichen Dimension zu machen, das der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten ständig zur Verfügung steht und damit dazu beiträgt, die menschliche Dimension der OSZE in all ihren Aspekten zu festigen und zu stärken.

Das BDIMR hat mit einer Kombination struktureller, administrativer und inhaltlicher Änderungen im letzten Jahr begonnen, sich relativ rasch in ein flexibles, integriertes und voll einsatzfähiges Instrument der OSZE umzuwandeln. Es ist nun gut dafür gerüstet, die Teilnehmerstaaten bei der Konsolidierung und Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension noch besser zu unterstützen.

### *5. Sicherheitskooperation*

#### *5.1 Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung*

Das siebte Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung (JTBD 97) des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) fand vom 3. bis 5. März 1997 in Wien statt. Die Teilnahme zahlreicher Experten aus den Hauptstädten sowie die Erörterung von Vorschlägen zur Verbesserung des bestehenden Wiener Dokuments 1994 und anderer FSK-Vereinbarungen waren ein Beweis dafür, wie wichtig dieses Treffen für die Beurteilung der Durchführung und die Erörterung der Weiterentwicklung der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen ist.

Bis 19. November 1997 wurden folgende Beschlüsse zur Verbesserung/ Weiterentwicklung bestehender VSBM gefaßt:

- Es wurde vereinbart, Evaluierungsbesuche durch multinationale Evaluierungsteams durchzuführen zu lassen.
- Die Bestimmungen betreffend höhere Gewalt als Verhinderungsgrund bei der Erfüllung von Verpflichtungen wurden näher definiert.

Es wurde ein einheitliches Format für Null-Berichte erstellt.

## *5.2 Verhaltenskodex*

Die erste Folgekonferenz zum Verhaltenskodex der OSZE über politisch-militärische Aspekte der Sicherheit fand vom 22. bis 24. September 1997 in Wien statt. Die Teilnahme hochrangiger Persönlichkeiten aus den Hauptstädten ist ein Beweis für die Bedeutung des Dokuments selbst und des ersten Treffens zur Überprüfung des Verhaltenskodex. Die Konferenz verdankte ihren Erfolg einem ausgesprochen intensiven Informationsaustausch über die Fortschritte bei der Umsetzung sowie zahlreichen Vorschlägen, wie die Durchführung und die Weiterentwicklung des Dokuments verbessert werden können. Sämtliche Anregungen werden vom FSK aufgegriffen werden. Es finden bereits erste Diskussionen darüber statt, einen Fragebogen zum Kodex als Grundlage für einen regelmäßigen Informationsaustausch heranzuziehen, und man erwartet in naher Zukunft den Beschluß über zukünftige Treffen zur Beurteilung und über eine ständige Kontaktstelle.

Die Delegationen schlugen vor, daß das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) die Durchführung des Kodex durch die Veranstaltung und Durchführung zusätzlicher Schulungsseminare für Ausbildner unterstützen sollte. Auf Ersuchen der Teilnehmerstaaten hielt das KVZ im September 1997 zwei Seminare (Chisinau in Moldau und Kiew in der Ukraine) zur Durchführung des Verhaltenskodex ab.

## *5.3 Weltweiter Austausch militärischer Information*

Nach einem Workshop über automatisierten Datenaustausch zwischen einer wachsenden Zahl von Teilnehmern wurde am 30. April 1997 der weltweite Austausch militärischer Information erfolgreich durchgeführt.

#### 5.4 *Sonstige Aktivitäten*

Das FSK führte unter anderem folgende weitere Aktivitäten durch:

Im Hinblick auf die Konferenz von Ottawa über das Verbot von Antipersonenminen beschloß das FSK einen Fragebogen, der als Grundlage für einen jährlichen Informationsaustausch zu diesem Thema herangezogen werden soll.

Es hat beschlossen, vom 26. bis 28. Januar 1998 in Wien ein drittes Seminar über Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen abzuhalten.

Die erste Überprüfung des Wiener Dokuments 1994 ist abgeschlossen. Der Bericht des Vorsitzenden des FSK über die Überprüfung wird dem Ministerrat in Kopenhagen zugeleitet.

Die Arbeitsgruppe A widmete eine Sitzung pro Monat ausschließlich der Erörterung von Durchführungsfragen (basierend auf schriftlichen und mündlichen Berichten des KVZ).

Bisher haben Teilnehmerstaaten mit folgenden praktischen Maßnahmen einen Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung geleistet:

- 3 Besuche von Militärflugplätzen
- 68 Überprüfungsbesuche
- 32 Inspektionen
- 2 Vorführungen neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät
- 3 Besuche bei militärischen Einrichtungen

## 6. *Sonstige Aktivitäten*

### 6.1 *Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten*

Die OSZE setzte ihre Unterstützung für die kürzlich aufgenommenen Teilnehmerstaaten (RAPS) mittels Bildungs- und Ausbildungsaktivitäten der OSZE-Institutionen fort, insbesondere in den Bereichen Demokratieaufbau und Rechtsstaatlichkeit. Wie schon in der Vergangenheit erwies sich der Freiwillige Fonds zur Förderung der Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten erneut als wirksames Instrument der OSZE. Durch Beiträge einiger Teilnehmerstaaten wurde mehreren RAPS-Vertretern die Teilnahme an OSZE/BDIMR-Seminaren und sonstigen Aktivitäten ermöglicht. Besonderes Augenmerk galt den zentralasiatischen Staaten. Die OSZE intensivierte merklich ihre Bemühungen, diese Länder beim Übergang zu Demokratie und Marktreformen zu unterstützen, indem sie ihnen bei der Entwicklung demokratischer Strukturen, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit zur Seite stand, um in der Region die Stabilität aufrechtzuerhalten und Konflikte zu verhindern. Um zu ermitteln, wie diese Ziele am besten verwirklicht werden können, besuchten einige der ranghöchsten OSZE-Beamten, darunter der Amtierende Vorsitzende, der Generalsekretär und der Direktor des BDIMR, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan, wo sie mit den Staatspräsidenten und anderen Regierungsvertretern zusammentrafen.

Die wichtigste Botschaft, die die OSZE-Beamten ihren Gesprächspartnern vermittelten, lautete, daß Zentralasien fester Bestandteil der OSZE-Gemeinde ist, und daß der Beitrag dieser Länder große Anerkennung findet. Sie unterstrichen die Bereitschaft der OSZE, den zentralasiatischen Staaten bei der Entwicklung ihrer demokratischen Institutionen und der menschlichen Dimension sowie bei der Festigung ihrer Stabilität im allgemeinen zu helfen. Die OSZE bot außerdem an, der Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den zentralasiatischen Mitgliedstaaten einen Anstoß zu geben, da es sich dabei um ein wichtiges Element der Bemühungen zur Stärkung der regionalen Sicherheit handelt. Für die zentralasiatischen Staaten ihrerseits stellt die OSZE einen Vermittler von unschätzbarem Wert dar, über den sie ihren festen Platz in einem weitergefaßten Sicherheitsgefüge finden, und ein Forum, in dem sie ihre Sicherheitsanliegen einschließlich der militärischen sowie wirtschaftlichen und umweltbezogenen Aspekte einbringen können. Die OSZE ist zwar keine Wirtschaftsorganisation, bekräftigte aber erneut ihre Bereitschaft, die internationalen Finanzinstitutionen auf die Probleme Zentralasiens aufmerksam zu machen.

Die OSZE-Aktivitäten in Zentralasien verlagern sich derzeit in Richtung praxisorientierter Projekte. Im Mai wurde in Taschkent unter der Schirmherrschaft des BDIMR ein Kurs über die philosophischen und rechtlichen Grundlagen des Menschenrechtskonzepts veranstaltet. Der Teilnehmerkreis dieses

Kurses, der erste seiner Art, der von einer internationalen Organisation in Usbekistan organisiert wurde, bestand unter anderem aus Personen, die von mit der Umsetzung der Menschenrechte befaßten Ministerien und Regierungsstellen entsandt wurden, Menschenrechts-NGOs und Wissenschaftlern aus dem Bereich der Menschenrechte. Andere zentralasiatische Staaten haben von offizieller Seite um Abhaltung dieses Kurses auch in ihren Ländern ersucht.

Die Unterzeichnung eines *Memorandum of Understanding* zwischen der Regierung Usbekistans und dem BDIMR im Oktober über die Durchführung einer Reihe von Projekten in den Bereichen der Demokratisierung und Menschenrechte in Usbekistan ist ein weiteres Beispiel für dieses praxisorientierte Vorgehen. Ähnliche Projekte zu konkreten Fragen sind auch für die anderen zentralasiatischen Staaten geplant.

Das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien (CAO) spielte weiterhin eine wichtige Rolle bei der stärkeren Einbindung der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten in die OSZE. Es half bei der Organisation der Besuche von OSZE-Delegationen in der Region sowie bei der Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Runden Tischen. Es förderte den Informationsaustausch zwischen OSZE-Institutionen und den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und sorgte für Herstellung und Aufrechterhaltung von Kontakten zu örtlichen Universitäten, Forschungsinstitutionen und NGOs. Das CAO förderte darüber hinaus die Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie die Zusammenarbeit zwischen den Ländern der Region im Rahmen der OSZE.

Im Anschluß an Erörterungen mit zentralasiatischen Amtsträgern im Verlauf der hochrangigen OSZE-Besuche im Jahr 1997 wurde ein Konzept für die zukünftigen Aktivitäten des Verbindungsbüros erarbeitet. Darin ist vorgesehen, daß in Zukunft thematisch enger gefaßte Projekte wie Schulungskurse und Workshops durchgeführt werden, die sich schwerpunktmäßig mit Fragen zur menschlichen und wirtschaftlichen Dimension befassen.

## 6.2 Die wirtschaftliche Dimension

Das *Gipfeltreffen von Lissabon* forderte fortwährende Bemühungen um die Durchführung der OSZE-Verpflichtungen in der wirtschaftlichen Dimension und eine angemessene Entwicklung der OSZE-Aktivitäten mit Bezug zu sicherheitsrelevanten, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fragen. Es beauftragte den Ständigen Rat "die Rolle des OSZE-Sekretariats in Fragen der wirtschaftlichen Dimension einer Prüfung zu unterziehen und ein Mandat für einen Koordinator innerhalb des OSZE-Sekretariats für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE auszuarbeiten, das spätestens auf dem Treffen des Ministerrats 1997 vorzulegen ist". Während des Überprüfungsprozesses versorgte die Abteilung für Allgemeine Angelegenheiten die Teilnehmerstaaten mit Informationen und Unterlagen über ihre Tätigkeit im wirt-

schaftlichen Bereich. Das Mandat des Koordinators wurde vom Ständigen Rat mit Beschluß Nr. 194 vom 5. November 1997 verabschiedet.

Das *Fünfte Treffen des Wirtschaftsforums* fand vom 11. bis 13. Juni in Prag statt. Es stand unter dem Motto "Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit". Die Diskussion konzentrierte sich auf zwei wesentliche Aspekte der Rechtsstaatlichkeit in Wirtschaftsangelegenheiten, nämlich den Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftlicher Entwicklung und ihre Auswirkung für Sicherheit und Stabilität. Neben Vertretern der OSZE-Teilnehmerstaaten umfaßte der Teilnehmerkreis Vertreter der Kooperationspartner, der Kooperationspartner im Mittelmeerraum, von NGOs und aus wissenschaftlichen Kreisen. Im Rahmen des Forums lud der Amtierende Vorsitzende die Delegationsleiter internationaler Organisationen zu einem Arbeitessen, bei dem der Generalsekretär eine Rede hielt. Auf dem Forum wurde ferner die Liste der Seminare für 1997/98 und der Termin für das Sechste Treffen festgelegt, das demnach vom 3. bis 5. Juni 1998 stattfinden wird.

In Taschkent fand vom 30. Oktober bis 1. November 1996 ein Seminar zum Thema "*Förderung einer umweltverträglichen Entwicklung im Gebiet des Aralsees*" statt. Das Seminar war als Folgeveranstaltung zum Vorjahrsseminar "Wiederherstellung der Umwelt" in Taschkent/Urgench gedacht und zur Förderung des wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmens für eine umweltverträgliche Entwicklung des Aralsees und zur Mobilisierung diesbezüglicher internationaler Aktivitäten bestimmt.

In Almaty, Kasachstan, fand vom 22. bis 24. Oktober 1997 ein Seminar zum Thema "*Stabile und transparente wirtschaftliche Rechtsvorschriften für den wirtschaftlichen und sozialen Übergang*" statt. Das Seminar konzentrierte sich auf die gesetzlichen Bestimmungen, die für die Volkswirtschaften der Reformländer notwendig sind, und befaßte sich in einzelnen Sitzungen mit der Rolle der Gesetze für Wirtschaftsbeziehungen, den Gesetzen, die diese Volkswirtschaften in konkreten Bereichen brauchen, und dem zu schaffenden institutionellen Gefüge.

### 6.3 *Medien und Öffentlichkeitsarbeit*

#### 6.3.1 *Medien*

1997 war die OSZE in den internationalen Medien sehr präsent. Die OSZE-Sprecherin unterhielt nicht nur regelmäßige Kontakte mit den Medien, sondern baute auch ihre Aktivitäten in diesem Bereich aus.

Der Bericht von Herrn Felipe González, dem Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) erhielt im Januar und Februar in den Medienberichten große Aufmerksamkeit.

Im Zusammenhang mit der Krise in Albanien und der Arbeit des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden, Dr. Franz Vranitzky, schien die OSZE von März bis Juli ständig in den Medien auf.

Großes Medienecho fanden auch die Kommunalwahlen in Bosnien und Herzegowina im September und die Parlamentswahlen in der Republika Srpska im November, die beide von der OSZE überwacht wurden. Die Beobachtung der Präsidentschaftswahlen in Serbien und Montenegro durch die OSZE erntete ebenfalls großes Interesse.

In enger Zusammenarbeit mit dem dänischen Vorsitz sorgte die OSZE-Sprecherin dafür, daß die Aktivitäten der Organisation weiterhin in den Medien und der Öffentlichkeit ihren Niederschlag finden.

In den meisten Fällen berichteten die Medien positiv über OSZE-Operationen, insbesondere über die Arbeit der OSZE in Albanien.

### 6.3.2 Öffentlichkeitsarbeit

Die Organisation legte größeren Nachdruck auf ihre Öffentlichkeitsarbeit. Die Auflage des monatlichen *OSCE Newsletter* schnellte von 1.500 auf 5.500 Exemplare empor. Die erhöhte Auflage ging Hand in Hand mit einer verbesserten Qualität. Der *Newsletter* enthält nun auch Bilder. Das Format wurde vereinheitlicht, und die Zahl der Artikel nahm zu. Als Ausgleich für die Einstellung des BDIMR-Bulletin erhielt das BDIMR mehr Platz im *Newsletter*.

Auf Ersuchen einiger Teilnehmerstaaten prüfte das Sekretariat die Möglichkeit und die finanziellen Auswirkungen einer Veröffentlichung des *OSCE Newsletter* in allen sechs offiziellen OSZE-Sprachen. Ein Vorschlag wurde in den konsolidierten Haushaltsentwurf 1998 aufgenommen.

Die OSZE-Website, die im Laufe der letzten Jahre mehr als 20.000mal besucht wurde - ein Zeichen für das große Interesse an den Aktivitäten der Organisation - wurde durch neue Features, etwa eine interaktive Landkarte und einen Abschnitt über "die OSZE im Netz miteinander verflochtener Institutionen", ergänzt. Die spürbare Zunahme von Anfragen und Besuchen von Studenten und Interessensgruppen bei der OSZE bestätigen ebenfalls diese Entwicklung.

Es wurde ein System von Referenzbibliotheken eingerichtet, in dessen letzter Ausbaustufe in mindestens einer Bibliothek in jedem OSZE-Teilnehmerstaat eine umfangreiche Sammlung an maßgeblichen OSZE/OSZE-Konferenzdokumenten und Informationsmaterial zu finden sein wird.

1997 verlagerte sich der Schwerpunkt des Prager Büros von den Konferenzdiensten zur Öffentlichkeitsarbeit. Das Prager Büro befaßt sich mit zahlreichen Projekten, einschließlich der technischen Betreuung der OSZE-Website, der meisten Versandlisten, der Erstellung einer CD-ROM und der Aktualisierung der Kontakt-Datenbank.

Eine Serie von "Informationsblättern" wurde herausgebracht. Das erste dieser Blätter befaßt sich mit Anhang 1-B Artikel IV des Allgemeinen Rahmen-

übereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina und der subregionalen Rüstungskontrolle. Weitere Veröffentlichungen werden 1998 folgen. Die Abteilung für Allgemeine Angelegenheiten begann mit der Aktualisierung des OSZE-Handbuchs und wird im Frühjahr 1998 eine neue Fassung herausbringen.

Es wurden Maßnahmen getroffen, um die Verbindung und den Informationsaustausch mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen zu verbessern.

### *6.3.3 OSZE On-line*

1997 suchte das Sekretariat nach neuen Wegen, um den Zugang der Teilnehmerstaaten zu Informationen und den Informationsfluß zwischen der OSZE und anderen internationalen Institutionen und Organisationen zu verbessern. Vorgeschlagen wurde die Einrichtung eines On-line-Dienstes unter der Bezeichnung "*OSCE Online*" der neben einem für die Teilnehmerstaaten bestimmten Kernbereich an Daten jeweils ein Kapitel über die menschliche Dimension, die wirtschaftliche Dimension und eine Übersicht über alle Operationen enthält, die über die Mandate und Einsätze der OSZE und der Institutionen und Organisationen Auskunft geben soll, mit denen die Organisation operativ zusammenarbeitet.

## *III. Die Parlamentarische Versammlung*

Die in der Charta von Paris als eine OSZE-Institution der ersten Stunde eingerichtete Parlamentarische Versammlung (PA) hat ihre Rolle innerhalb der Organisation weiter ausgebaut und erweitert. Das internationale Sekretariat der OSZE PA mit Sitz in Kopenhagen arbeitet eng mit dem Generalsekretär der OSZE und den anderen OSZE-Institutionen zusammen. Der Präsident der PA nimmt regelmäßig an den Treffen der Troika teil und gibt die Erklärungen der Versammlung auf OSZE-Gipfeltreffen und -Ministertreffen ab. Mehr als 300 OSZE-Parlamentarier kamen im Juli in Warschau zu ihrer Jahrestagung zusammen, um OSZE-Fragen und -Aktivitäten zu diskutieren. Die parlamentarische Dimension der OSZE hat in großem Maße dazu beigetragen, daß die Organisation von den nationalen Parlamenten, politischen Kreisen und den Regierungen der Teilnehmerstaaten mehr Unterstützung erhält.

### *1. Jahrestagung*

Traditionsgemäß hielten der Amtierende Vorsitzende der OSZE sowie der OSZE-Generalsekretär und die Leiter verschiedener OSZE-Institutionen und OSZE-Missionen auf der Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung in Warschau eine Ansprache. Zentrales Thema der Tagung war eine Über-

prüfung der Durchführung der OSZE-Verpflichtungen durch die Unterzeichnerstaaten der OSZE. Die Versammlung verabschiedete eine Erklärung, in der sie zur Durchführung in den Bereichen politische und Sicherheitsangelegenheiten, wirtschaftliche und ökologische Fragen und der menschlichen Dimension Stellung nahm.

## *2. Jährliche Informationstagung in Wien*

Der Ständige Ausschuß der Delegationsleiter der OSZE PA tagte im Januar in Wien, wo er vom Amtierenden Vorsitzenden, dem Generalsekretär und von Leitern der OSZE-Institutionen informiert wurde. Diese jährlichen Informationstagungen sorgen dafür, daß die Versammlung und ihre Führung zeitgerecht über die OSZE-Aktivitäten informiert werden und daß ein regelmäßiger Dialog zwischen der Regierungs- und der parlamentarischen Seite der OSZE stattfindet.

Unmittelbar vor der Tagung des Ständigen Ausschusses organisierte die Parlamentarische Versammlung in Zusammenarbeit mit dem österreichischen Parlament ein dreitägiges Seminar für mehr als 40 Parlamentarier aus Zentralasien und dem Transkaukasus. Kernstück des Seminars waren Vorträge von Experten sowie Erörterungen zum Thema parlamentarische Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Seminarteilnehmer nahmen auch an der jährlichen Informationstagung und der Tagung des Ständigen Ausschusses teil.

## *3. Wahlbeobachtung*

Die Parlamentarische Versammlung leistete auch in diesem Jahr einen wichtigen Beitrag zu den Bemühungen der OSZE im Bereich der Wahlüberwachung. Die Versammlung entsandte umfangreiche Parlamentarierabordnungen zur Überwachung der Wahlen in Kroatien, Bulgarien, Albanien, Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska. Parlamentarier als gewählte Mandatare verleihen der OSZE bei ihren Wahlprojekten hinsichtlich Wirkung und Glaubwürdigkeit größeres Gewicht und stellen darüber hinaus ihre Führungsqualitäten in den Dienst von OSZE-Teams für Kurzzeitbeobachtung. Anlässlich des Troika-Treffens im September in Kopenhagen unterzeichneten der Amtierende Vorsitzende und der Präsident der Parlamentarischen Versammlung ein Kooperationsabkommen zwischen der Versammlung und dem BDIMR, durch das die kooperativen und einander ergänzenden Arbeitsbeziehungen zwischen diesen beiden wichtigen OSZE-Institutionen weiter ausgebaut werden sollen.

## *4. Besuche und Missionen des Präsidenten*

Der Präsident und andere Mandatare der Parlamentarischen Versammlung unternahmen in Unterstützung der laufenden Arbeit der Organisation ver-

mehrt offizielle Besuche und Missionen im OSZE-Gebiet, insbesondere dort, wo Langzeitmissionen im Einsatz sind. 1997 besuchte der Präsident der Parlamentarischen Versammlung unter anderem die OSZE-Missionen in Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Albanien und Usbekistan, und stand darüber hinaus an der Spitze einer hochrangigen OSZE-Parlamentarierdelegation in die Türkei, um insbesondere die Menschenrechtslage in diesem Land zur Sprache zu bringen. Der Präsident stattete ferner den Parlamenten Polens und der Russischen Föderation offizielle Besuche ab, während einer der Vizepräsidenten der Versammlung einem gemeinsamen Ersuchen des Parlaments und des Präsidenten Georgiens nachkam und eine Mission nach Georgien und Abchasien unternahm, um in seiner Eigenschaft als Sonderberichterstatter über die dortige Lage zu berichten.

#### *5. Seminare, Konferenzen und Treffen*

Mitglieder und Vertreter der Versammlung nahmen an Tagungen teil, die von anderen OSZE-Institutionen organisiert wurden, darunter dem Wirtschaftsforum in Prag, dem vom BDIMR in Warschau veranstalteten Seminar über Wahlüberwachung und dem Überprüfungstreffen zur menschlichen Dimension. Darüber hinaus baute die Parlamentarische Versammlung ihre eigenen Aktivitäten beträchtlich aus und organisierte im September in Taschkent ein Seminar über Sicherheit, Demokratie und Menschenrechte sowie im Oktober in Monaco eine Konferenz über subregionale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Über 50 Parlamentarier aus Zentralasien und dem Transkaukasus und ebenso viele Parlamentarier aus anderen OSZE-Staaten nahmen an dem in Verbindung mit einer Sitzung des erweiterten Präsidiums der OSZE PA organisierten Seminar in Taschkent teil. Es wurde beschlossen, nächstes Jahr eine Tagung dieser Art in Tiflis abzuhalten. Die Konferenz in Monaco war eine gemeinsame Veranstaltung mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) und wurde von über 200 Parlamentariern und offiziellen Vertretern aus dem gesamten OSZE-Gebiet besucht. Der Generalsekretär der OSZE und ein hochrangiger Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden sowie führende Vertreter verschiedener regionaler Wirtschaftsorganisationen richteten das Wort an die Konferenz.

#### *6. Sonstige Aktivitäten*

Die Parlamentarische Versammlung verlieh zum zweiten Mal den jährlich zu vergebenden Preis für Journalismus und Demokratie, diesmal an die Organisation *Reporters sans frontières* mit Sitz in Frankreich, die die Arbeit von Journalisten unterstützt, die sich um die internationale Berichterstattung in Gebieten bemühen, in denen die Pressefreiheit eingeschränkt oder stark beschnitten ist.

Das vom internationalen Sekretariat der OSZE PA in Kopenhagen unterhaltene Stipendienprogramm wurde erweitert; nun stehen Forschungsstipendien für über 15 Bewerber aus verschiedenen OSZE-Ländern zur Verfügung. Für die Informationsunterlagen der Kurzzeit-Wahlbeobachter der OSZE zeichnen in erster Linie die Stipendiaten der OSZE PA verantwortlich. Die Dauer der Stipendien beträgt sechs Monate und kann bis zu einem Jahr verlängert werden.

#### *IV. Beziehungen zu internationalen Organisationen und Institutionen*

Die OSZE baute ihre Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen beträchtlich aus. In zahlreichen Zusammenkünften mit ranghohen offiziellen Vertretern und Experten in den Zentralen oder vor Ort wurden Möglichkeiten für eine verstärkte Koordinierung und Zusammenarbeit auf der Grundlage der jeweiligen Stärken ermittelt, mit dem Ziel, Doppelgleisigkeit und Mittelvergeudung zu verhindern und Synergien und Wertschöpfung zu erzielen.

Die Arbeitsbeziehungen zwischen der OSZE und den *Vereinten Nationen* wurden durch vermehrte Kontakte auf hoher Ebene und eine bessere Koordinierung und engere Zusammenarbeit vor Ort weiter verstärkt.

Am 12. Dezember 1996 ergriff der Generalsekretär auf der 51. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen während der üblichen Debatte zur Resolution über die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der OSZE das Wort. Er unterrichtete die Generalversammlung über die verschiedenen OSZE-Aktivitäten und führte Gespräche mit dem Generalsekretär und anderen hochrangigen UNO-Beamten über die Interaktion zwischen den Vereinten Nationen und der OSZE in verschiedenen Bereichen.

Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen sowie anderen internationalen Organisationen erhielt zusätzliche Impulse vom jährlichen trilateralen Treffen auf hoher Ebene, das dieses Jahr am 24. Januar in Genf unter Beteiligung von Vertretern von UNO-Institutionen, des Europarats, der OSZE sowie der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) abgehalten wurde. Die Teilnehmer prüften Möglichkeiten zur Erzielung von operativen Synergien in ihren Tätigkeitsbereichen, etwa durch die elektronische Weitergabe von Informationen, zum Beispiel im ehemaligen Jugoslawien, im Kaukasus und in Zentralasien. Diskutiert wurden ferner Anschlußaktivitäten an die im Mai 1996 in Genf abgehaltene Internationale Konferenz über Flüchtlinge und Vertriebene in der GUS.

Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen vor Ort hat sich erheblich verstärkt. Die Kontakte zwischen den OSZE-Missionen und den Vertretern der Vereinten Nationen in Ländern wie Georgien, Moldau oder Tadschikistan nahmen zu. In manchen Gebieten führte dies zu

einer de-facto-Arbeitsteilung, bei Wahrung der autonomen Entscheidungsfindung und der Eigenart jeder Organisation. Die Zuteilung eines Mitglieds der OSZE-Mission zum UNO-Menschenrechtsbüro in Suchumi, Abchasien, Georgien, der eng mit dem Direktor dieses Büros und dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Georgien zusammenarbeitet, trug auf innovative und wirksame Weise zur Festigung der Zusammenarbeit vor Ort bei.

Die engeren Arbeitsbeziehungen zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen zeigten sich auf der 52. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, auf der wie üblich der Generalsekretär der OSZE das Wort ergriff. Die von der Generalversammlung am 25. November 1997 verabschiedete Resolution über "Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" betont den Beitrag der OSZE zur Sicherheit in Europa, begrüßt die verbesserte Zusammenarbeit und Koordination zwischen den beiden Organisationen und die Fortschritte in der gemeinsamen Arbeit vor Ort und ersucht den Generalsekretär der Vereinten Nationen, mit dem Amtierenden Vorsitzenden und dem Generalsekretär der OSZE nach Möglichkeiten zu suchen, um diese Interaktion weiter zu stärken.

Die OSZE verstärkte ihre engen Arbeitsbeziehungen mit dem *Europarat* auch durch verschiedene Zusammenkünfte am Sitz und auf Expertenebene.

Abgesehen von dem genannten trilateralen Treffen auf hoher Ebene fand am 4. Februar in Oslo ein "2+2-Treffen" zwischen den Amtierenden Vorsitzenden und den Generalsekretären der OSZE und des Europarats statt. Das Treffen erhob den Stand der Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen, untersuchte Möglichkeiten zur Verbesserung des Informationsaustauschs, prüfte die Lage in Bosnien und Herzegowina, insbesondere in bezug auf die zukünftigen Pläne der beiden Organisationen, und erörterte Projekte im Zusammenhang mit der Freiheit der Medien.

Am 10. März kam es zu einem OSZE/Europarat-Treffen in Straßburg zwischen Experten aus verschiedenen Ländern und Mitgliedern der Ständigen Delegationen aus Straßburg und Wien, die einen Gedanken- und Erfahrungsaustausch über die verschiedenen Mechanismen, über die die beiden Organisationen zur Überwachung der Durchführung von Verpflichtungen verfügen, abhielten.

Die umfangreichen Kooperations- und Konsultationsmechanismen zwischen OSZE und Europarat lassen sich unter anderem an den Besuchen des Generalsekretärs des Europarats bei der OSZE am 13. Februar und 23. Oktober ablesen. In seiner Rede im Ständigen Rat informierte er über das zweite Gipfeltreffen des Europarats, den Stand der Beitrittsverfahren einiger Länder zum Europarat und die verschiedenen Programme des Europarats in Regionen, in denen auch die OSZE aktiv ist, etwa Albanien, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Kroatien und der Kaukasus. Er wies vor allem auf die Notwendigkeit einer fortgesetzten, pragmatischen, aktionsorientierten und

gegenseitig verstärkenden Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der OSZE auf der Grundlage von Unabhängigkeit und gegenseitiger Ergänzung hin und sprach sich besonders nachdrücklich dafür aus, die jeweiligen Stärken beider Organisationen im Interesse einer besseren Konfliktverhütung gemeinsam zu nutzen.

Im Rahmen der regelmäßigen trilateralen Treffen auf hoher Ebene zwischen Europarat, OSZE und Vereinten Nationen fand am 4. November in Wien unter dem Vorsitz der OSZE ein zielorientiertes Treffen zum Thema Kaukasus statt, an dem Vertreter des Europarats und verschiedener Organisationen der Vereinten Nationen sowie offizielle Vertreter des IKRK, der IOM und der Europäischen Kommission teilnahmen. Der informelle und pragmatische Rahmen bot den Teilnehmern die Möglichkeit, sich über die Aktivitäten der anderen in der Region zu informieren und die Aussichten auf eine verstärkte Zusammenarbeit vor Ort abzuschätzen.

Die Kooperation und Koordination zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen wurde durch zwei Treffen erheblich verstärkt, die die OSZE anlässlich des *Besuchs des Generalsekretärs* im April in Georgien und im Juli in Usbekistan organisierte. Diese Treffen vor Ort waren insofern von großem Nutzen, als sie - in manchen Fällen zum ersten Mal - die in den beiden Ländern tätigen internationalen Organisationen und NGOs zusammenführten und ihnen Gelegenheit gaben, einander kennenzulernen und Erfahrungen und Informationen auszutauschen. Es gelang, Tätigkeitsbereiche, in denen es Überschneidungen gab, sowie Lösungen ausfindig zu machen, um Doppelgleisigkeit durch Ergänzung zu ersetzen.

Auf dem Treffen der Missionsleiter im Juni in Wien, zu dem die OSZE internationale Organisationen eingeladen hatte, die in Ländern tätig sind, in denen sich OSZE-Missionen befinden, wurde auch der Umfang der weiteren Zusammenarbeit vor Ort fixiert.

Da der Informationsaustausch eine wesentliche Voraussetzung für die Koordination ist, fanden am 23. Januar und 3. Oktober zwei Treffen von EDV-Experten der wichtigsten, im OSZE-Gebiet tätigen internationalen Organisationen statt. Diese Treffen verfolgten das Ziel, konkrete Vorschläge zur Erleichterung des Informationsflusses durch den Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel auszuarbeiten und dem trilateralen Treffen auf hoher Ebene zu unterbreiten.

Am 29. und 30. September fand in Portoroz, Slowenien, ein Seminar über "Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen und Institutionen: Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina" statt. Dieses Seminar war auf Anregung der Abteilung für Allgemeine Angelegenheiten vom OSZE-Sekretariat organisiert worden und gab der internationalen Gemeinschaft Gelegenheit, ihre Erkenntnisse bezüglich der verschiedenen Verpflichtungen in Bosnien und Herzegowina in Bezug auf Sicherheit, wirtschaftliche Angelegenheiten, Menschenrechte und andere Bereiche zu vergleichen und Lehren für die Zukunft zu ziehen. An dem Seminar nahmen hochrangige Vertreter aus

30 Teilnehmerstaaten teil, darunter hochrangige Vertreter der Präsidentschaft Bosniens und Herzegowinas, der Föderation Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska. Ergänzt wurde der Teilnehmerkreis durch Vertreter Japans, Koreas, Ägyptens, Israels und einer großen Anzahl in Bosnien und Herzegowina engagierter internationaler Organisationen und Institutionen.

#### *V. Beziehungen zu den Kooperationspartnern*

Die OSZE setzte ihre Arbeit mit ihren Kooperationspartnern Japan und Republik Korea sowie ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum, Ägypten, Algerien, Israel, Marokko und Tunesien fort.

Japan und die Republik Korea leisteten einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung der Kommunalwahlen in Bosnien und Herzegowina. Japan entsandte darüber hinaus Überwacher für diese Wahlen und Personal für die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina.

Auf dem Gipfeltreffen von Lissabon im Dezember 1996 fand ein Ministertreffen der OSZE-Troika mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum statt, um den Zustand der Zusammenarbeit zwischen ihnen zu beurteilen, das Sicherheitsmodell zu erörtern und einen Meinungsaustausch zu anderen Fragen von gemeinsamem Interesse abzuhalten.

Vom 3. bis 5. September fand in Kairo, Ägypten, ein weiteres Mittelmeerseminar statt. Sein Thema lautete: "Das Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert: Auswirkungen auf den Mittelmeerraum". Neben Vertretern aus 33 OSZE-Teilnehmerstaaten wohnten dem Seminar Vertreter aus Ägypten, Israel, Marokko und Tunesien bei. Zu den teilnehmenden internationalen Organisationen zählten die Arabische Liga und die Organisation für afrikanische Einheit.

Auf dem Seminar wurde das Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit in der OSZE-Region und im Mittelmeerraum erneut unterstrichen. Viele Teilnehmer wiesen auf die Notwendigkeit hin, im zukünftigen OSZE-Sicherheitsmodell den Mittelmeerraum als wesentliche Komponente zu berücksichtigen. Es wurde festgestellt, daß die OSZE im Mittelmeerraum eine wichtige Rolle spielen könnte, insbesondere durch Hilfe bei der Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Entwicklung vertrauensbildender Maßnahmen für die Beziehungen zwischen den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und durch ein Konzept für kooperative Strategien zur Auseinandersetzung mit gemeinsamen Anliegen, wie etwa dem Terrorismus.

Die regelmäßigen Tagungen der Mittelmeer-Kontaktgruppe in Wien stellten einen weiteren wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum dar. Auf diesen Tagungen informierten hochrangige OSZE-Vertreter über die Bestrebungen der OSZE in verschiedenen Bereichen, wie etwa Förderung vertrauensbildender Maßnahmen, Schutz nationaler Minderheiten,

Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Umsetzung von Maßnahmen zur Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Streitbeilegung. Gemeinsam mit Vertretern der Kooperationspartner im Mittelmeerraum erörterten sie Möglichkeiten, wie sich die Erfahrung und Prinzipien der OSZE auf den Mittelmeerraum übertragen ließen.

#### *VI. Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen (NGOs)*

Die Organisation befaßt sich mit Mitteln und Wegen zur weiteren Intensivierung ihrer Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen.

Bei der Verbindung zu den NGOs kam neben dem Sekretariat auch dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) eine wichtige Rolle zu. Dessen NGO-Abteilung gab den Anstoß zu einer Reihe von Aktivitäten, die die Zusammenarbeit zwischen den NGOs stärken und deren Kontakte mit Regierungsstellen verbessern sollen. In Albanien war die NGO-Abteilung am Aufbau eines Netzwerks der örtlichen NGOs beteiligt, und in Usbekistan begann sie gemeinsam mit dem nationalen usbekischen Menschenrechtszentrum und dem OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien, eine Reihe von NGO-Treffen zu Menschenrechtsfragen zu veranstalten. Es sind dies die ersten Treffen dieser Art, die je in Usbekistan abgehalten wurden. Auch am alle zwei Jahre vom BDIMR veranstalteten Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension beteiligten sich NGO-Vertreter aktiv. Sie erhielten bei dem Treffen Gelegenheit zu einem Meinungsaustausch über die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension.

Kontakte mit den NGOs sind nach wie vor ein wichtiger Teil der Aktivitäten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, der bei seinen Missionen in OSZE-Staaten im Sinne vorbeugender Diplomatie besonders auf NGOs als mögliche Informationsquellen zurückgriff.

Die OSZE-Missionen pflegten den Kontakt zu den NGOs, die in den für ihr jeweiliges Mandat maßgeblichen Gebieten tätig sind. In vielen Fällen wurden konstruktive Arbeitsbeziehungen aufgebaut. Informationsaustausch und Koordinierungstätigkeit erwiesen sich als wirksame Instrumente, um in Gebieten gemeinsamen Interesses rasch zu Ergebnissen zu kommen.

Wie in der Vergangenheit angeregt, wurden einige NGOs zum jährlichen Schulungsseminar für Missionsmitglieder eingeladen, wo sie künftige und bereits im Einsatz befindliche Missionsmitglieder über ihre Arbeit in den verschiedenen Gastländern der OSZE-Missionen informierten.

Im Juni nahmen mehrere NGOs an der Tagung der Missionsleiter in Wien teil, auf der ein Überblick über ihre Aktivitäten vorgestellt und neue Kanäle zur Zusammenarbeit erkundet wurden. Auf der Tagung der Missionsleiter im November in Warschau äußerte das BDIMR die Anregung, bei jeder Mission

ein Mitglied zu bestellen, das für Aspekte der menschlichen Dimension und für Kontakte mit dem BDIMR und den NGOs zuständig ist.

## *VII. Verwaltung und Finanzen*

### *1. Finanzen*

#### *1.1 Haushaltsplanung*

Der Haushaltsplan für 1997 wurde am 19. Dezember 1996 vom Ständigen Rat genehmigt (PC.DEC/150). Ursprünglich belief er sich auf insgesamt 309,5 Millionen ATS. Für die Aufgaben der OSZE in Bosnien und Herzegowina genehmigte der Ständige Rat kurz danach einen Haushalt in Höhe von 248,9 Millionen ATS (PC.DEC/152). Der Haushaltsplan 1997 wurde noch einmal erhöht, um zusätzliche Mittel für den Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt (1,3 Millionen ATS) und für die Wahlbeobachtungsaktivitäten des BDIMR (3,1 Millionen ATS) vorzusehen und Rückstellungen für das "Konzept für BDIMR-Aktivitäten" (2,4 Millionen ATS) vorzunehmen.

Der Ständige Rat genehmigte am 18. September für die Aktivitäten der OSZE in Albanien für den Zeitraum vom 22. April bis 31. Dezember einen Haushaltsplan in Höhe von 24,2 Millionen ATS und am 20. November einen revidierten Haushaltsplan für die OSZE-Mission in Kroatien in Höhe von 79,5 Millionen ATS.

Der Gesamthaushaltsplan für das Jahr 1997 beträgt nun (mit Stichtag 27. November) 656,4 Millionen ATS, was gegenüber 1996 eine Erhöhung um 120,5 Millionen ATS, das sind 22,49 Prozent, darstellt. Diese Erhöhung ist hauptsächlich auf die verstärkten Aktivitäten des BDIMR, die Aufstockung der Mission in Kroatien und die neuen Aktivitäten in Albanien zurückzuführen.

#### *1.2 Rechnungswesen*

Der Abschluß 1996 wurde den externen Prüfern am 26. März 1997 vorgelegt. Ihr Bericht enthielt einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk, der bescheinigt, daß

- der Jahresabschluß die finanzielle Lage der OSZE zum 31. Dezember 1996 und die Ergebnisse der bis zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Transaktionen korrekt ausweist,
- der Jahresabschluß nach allgemein anerkannten Grundsätzen des Rechnungswesen erstellt wurde,
- die Buchungen im Einklang mit den genehmigten Finanzverfahren und gesetzlichen Bestimmungen erfolgten.

Der geprüfte Jahresabschluß 1996 wurde den Delegationen der Teilnehmerstaaten am 5. Juni 1997 vorgelegt und vom Ständigen Rat am 10. Juli 1997 angenommen (PC.DEC/180).

### *1.3 Cash Management*

Aufgrund der Zunahme der aus freiwilligen Beiträgen finanzierten Aktivitäten nahm der Kapitalfluß der OSZE 1997 weiter zu. Im Durchschnitt lag der monatliche Barsaldo insgesamt 20 Prozent über den Zahlen des Vorjahrs. Zur Maximierung der Kapitalerträge wurden das ganze Jahr hindurch kurzfristige Bareinlagen vorgenommen, die am 21. November 1997 einen Stand von 8,2 Millionen ATS auswiesen.

Im Einklang mit dem PC-Beschluß Nr. 182 vom 17. Juli 1997 wurde ein Fonds für unvorhergesehene Ausgaben in Höhe von 30 Millionen ATS eingerichtet. Der Fonds soll es der OSZE ermöglichen, nach einem Beschluß des Ständigen Rates über eine neue OSZE-Aktivität umgehend tätig zu werden und den entsprechenden Finanzbedarf noch vor der Genehmigung des entsprechenden Zusatzhaushaltsplans bereitzustellen, wodurch die flüssigen Mittel der OSZE weiter gestärkt werden.

## *2. Personal*

### *2.1 Personalstatut*

Das Personalstatut wurde vom Ständigen Rat genehmigt und trat am 1. Januar 1997 in Kraft. Die entsprechenden Dienstvorschriften für das Personal wurden vom Generalsekretär herausgegeben.

### *2.2 Interne Verfahren*

Bis zum Vorliegen eines Systems für die gesamte Personalverwaltung und -einstellung wurde ein vorläufiger Dienstplan für die Einstellung des Personals ausgearbeitet.

### *2.3 Einstellung von Personal*

Da die im Sekretariat neugeschaffenen Dienstposten zur Unterstützung der Missionen in Kroatien beziehungsweise in Bosnien und Herzegowina besetzt werden mußten, verdoppelten sich die Einstellungsaktivitäten im Vergleich zu 1996. Darüber hinaus wurde für mehrere Schlüsselpositionen in den beiden genannten Missionen die Direktbesetzung (anstelle einer Dienstzuteilung) genehmigt. Den vierundzwanzig (24) Stellenausschreibungen im Jahr 1996 standen bis November 1997 dreiundvierzig (43) Stellenausschreibungen

gen für befristete Dienstposten gegenüber, daneben fiel ein erhebliches Arbeitsvolumen für die Einstellung von Kurzzeitpersonal an.

### 3. *Abteilung für Informationstechnologie*

#### 3.1 *Sekretariat*

Neben der Unterstützung für die gesamte Software und Computerausrüstung (etwa 500 Großteile) und deren Beschaffung und zusätzlich zur Hilfestellung bei der laufenden Evaluierung und Erprobung neuer Technologien (z.B. WinNT und Office 97) wurden 1997 im Sekretariat die folgenden entscheidenden Verbesserungen an der Infrastruktur der Informationssysteme vorgenommen:

- die gesamte Netzverkabelung am Kärntner Ring wurde für das derzeitige Arbeitsvolumen und den mittelfristig erwarteten zusätzlichen Arbeitsanfall aufgerüstet;
- es wurde eine zentrale und sichere Einrichtung zur Unterbringung aller Server und der gesamten Netzausrüstung am Kärntner Ring installiert (die Klimatisierung soll 1998 folgen);
- Alle Netzbenutzer erhielten E-mail-Zugriff zum Internet (einige technische Probleme müssen noch gelöst werden);
- die Kapazität der Datenverbindung zwischen dem Kärntner Ring und den Räumlichkeiten in der Hofburg wurde verstärkt (und soll zu Beginn des Jahres 1998 fertiggestellt sein).

#### 3.2 *Missionen*

Die IT-Abteilung lieferte auch 1997 allgemeine Betreuung und Hilfe für eine Reihe konkreter IT-relevanter Projekte.

- Sie war der Abteilung für Missionsunterstützung (MSS) bei der Festlegung des Umfangs, der Ausschreibung und Auswahl ihres BPR-Projekts (Business Process Re-engineering) behilflich.
- Sie lieferte allgemeine EDV-Beratung und -Betreuung (z.B. Maßnahmen zur Verhinderung von Computerviren) einschließlich der Hilfestellung bei der Beschaffung von EDV-Ausrüstung und Software.
- Sie rüstete alle Missionen mit Internet-Anschluß aus.
- Sie gab 580 Notebooks aus, die in der Folge zurückgeholt, aufgerüstet und erneut ausgegeben wurden (Ende 1997 zur Hälfte abgeschlossen).
- Sie beriet und half bei der laufenden Betreuung aller wichtigen Computerkomponenten.

#### 3.3 *IT-Strategieplan*

Es wurde ein Modellkonzept für eine OSZE-weite Informationssystem-Strategie ausgearbeitet und an zahlreiche OSZE-Benutzer mit der Bitte um Stellungnahme weitergeleitet. Nach der Bestellung eines neuen Leiters für die IT-Abteilung wird die Strategiearbeit ausgeweitet, und 1998 werden entsprechende Vorschläge vorgelegt werden.

#### *3.4 Statistische Zusammenfassung für 1997*

Das Jahr 1997 war gekennzeichnet durch eine rasche Zunahme beim Ankauf und der Indienstellung von Computerausrüstung und einem entsprechenden Servicebedarf.

- Die Anzahl der im Sekretariat und in der Abteilung für Konferenzdienste unterstützten PCs nahm um 27 Prozent zu (gegenüber einer Zunahme von 26 Prozent im Jahr 1996).
- Die Anzahl der in Betrieb befindlichen Server nahm um 71 Prozent zu (gegenüber einer Zunahme von 75 Prozent im Jahr 1996).
- Die auf den Servern gespeicherte Datenmenge stieg um mehr als 100 Prozent.
- Der Umfang der elektronischen Post via Internet stieg exponentiell von 120 auf mehr als 1000 Nachrichten pro Tag.
- Die Anzahl der in den Missionen eingesetzten PCs erhöhte sich auf mehr als das Doppelte und beträgt nun etwa 1.200.

#### *4. Rechtliche Angelegenheiten*

Die Institutionen und Missionen erhielten laufend Beratung und Hilfe in Rechtsfragen. Dabei ging es hauptsächlich um die Aushandlung und den Abschluß von Verträgen und internationalen Vereinbarungen, Vorrechte und Immunitäten in den Gastländern der OSZE-Institutionen sowie Angelegenheiten betreffend den Status und die Aktivitäten von Missionen und deren Personal, Personalfragen, die Umsetzung des Personalstatuts samt Dienstvorschriften einschließlich der Ausarbeitung eines Mandats für das Schiedsgremium sowie Versicherungsangelegenheiten.

#### *5. Sonstige Verwaltungsaufgaben*

Die Abteilung für Verwaltung (DAB) stellte auch den OSZE-Missionen wie bisher eine Reihe von Dienstleistungen zur Verfügung, etwa einen Postdienst, ausreichenden Nachschub zur Aufrechterhaltung der täglichen Einsätze, Reise- und Unterbringungsvokehrungen für Mitarbeiter des Sekretariats und der Missionen und die ordnungsgemäße Anmeldung des Personals bei den österreichischen Behörden und die Anerkennung der dem Personal zustehenden Behandlung. Die DAB bewältigte die zunehmend schwierige

Aufgabe, die Inhaber zusätzlicher Dienstposten und das Zusatzpersonal der Missionen in den relativ knappen Büroräumlichkeiten unterzubringen. Das Anwachsen der Organisation brachte eine beträchtliche Ausweitung des Dokumentenvolumens und der Aktenführung in der Archivabteilung mit sich. Als Beispiel sei der Fax-Verkehr angeführt, der im Vergleich zu 1995 und trotz des zunehmenden Einsatzes der elektronischen Post um etwa 75 Prozent zunahm.



## Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

G-7/G-8 (Gipfel der Sieben/Acht)

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

Europarat (EuR)

North Atlantic Treaty Organization (NATO)<sup>1</sup>

Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)

EAPR-Beobachter

Partnerschaft für den Frieden (PfP)

NATO-Rußland-Grundakte

NATO-Ukraine-Charta

Europäische Union (EU)<sup>2</sup>

EU-Assoziierungsabkommen

European Free Trade Area (EFTA)

Westeuropäische Union (WEU)

Assoziierte WEU-Mitglieder<sup>3</sup>

Assoziierte WEU-Partner

WEU-Beobachter<sup>4</sup>

Eurokorps

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Baltischer Rat

Euro-arktischer Barentsrat

Nordischer Rat

Rat der Ostseestaaten

---

1 Auf dem NATO-Gipfel in Madrid am 8. und 9. Juli 1997 wurden Polen, die Tschechische Republik und Ungarn zu Beitrittsverhandlungen eingeladen, die mit der Unterzeichnung der Beitrittsprotokolle mit diesen drei Staaten am 16. Dezember 1997 abgeschlossen wurden.

2 Auf der Tagung des Europäischen Rates am 12. und 13. Dezember 1997 in Luxemburg wurde die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern beschlossen.

3 Als assoziierte Mitglieder sind die NATO-Staaten Island, Norwegen und die Türkei der WEU am 6. März 1995 beigetreten. In der Praxis der WEU wird kein Unterschied zwischen Assoziierten und Vollmitgliedern gemacht.

4 Die EU-Länder Irland, Finnland, Österreich und Schweden, die nicht der NATO angehören, besitzen Beobachterstatus, der sich jedoch auf Informationsaustausch und Präsenzen in Sitzungen im Einzelfall und auf Einladung beschränkt.

Central European Free Trade Agreement/Area (CEFTA)  
Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)  
Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

North American Free Trade Area (NAFTA)

# Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen<sup>1</sup>

## 1. Albanien

*Beitrittsdatum:* Juni 1991

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent

*Fläche:* 28.748 km<sup>2</sup> (OSZE-Rang: 45)

*Bevölkerung:* 3.249.000<sup>2</sup> (OSZE-Rang: 41)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP<sup>3</sup>:* k.A.

*BIP-Wachstum:* -7,0 Prozent<sup>4</sup> (OSZE-Rang: 37)<sup>5</sup>

*Streitkräfte (Aktive):* keine verlässlichen Daten\*

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EAPR, PfP, ZEI, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

\* Geplant ist eine Umorganisierung der Armee sowie eine Reduzierung der Personalstärke auf 20.000 Mann. Vor den Unruhen 1997 betrug die Personalstärke zwischen 51.000 und 54.000 Mann.

## 2. Andorra

*Beitrittsdatum:* April 1996

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent

*Fläche:* 467,76 km<sup>2</sup> (50)

*Bevölkerung:* 65.000 (1995) (51)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.

*BIP-Wachstum:* k.A.

*Streitkräfte (Aktive):* Keine

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat

## 3. Armenien

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,185 Prozent

*Fläche:* 29.800 km<sup>2</sup> (44)

*Bevölkerung:* 3.463.000 (40)

---

1 Erstellt von Claudia Eicher.

2 Vgl. Military Technology 1/1998: The World Defence Almanac 1997/98, sowie Fischer Weltalmanach 1998. Zahlen, Daten, Fakten, Frankfurt am Main 1997. Die Zahlen beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf das Jahr 1996.

3 PPP: Purchasing Power Parity/Kaufkraftparität (Zahlen von 1995 in US \$); als PPP wird die Anzahl der Währungseinheiten eines Landes bezeichnet, die benötigt wird, eine identische Menge an Waren und Dienstleistungen auf dem einheimischen Markt zu kaufen, für die in den Vereinigten Staaten 1 US-\$ aufzuwenden wäre. Vgl. The World Bank, The World Bank Atlas 1997, Washington, D.C. 1996.

4 Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe 1998, No. 1, New York/Genf (United Nations) 1998, S. 24 (Table 2.2.1) und S. 83 (Table 3.3.1). Zahlen von 1997 (vorläufige Schätzungen).

5 Von 39 erfaßten Ländern.

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.260 (OSZE-Rang: 34)*<sup>6</sup>

*BIP-Wachstum: 3,0 Prozent (23)*

*Streitkräfte (Aktive): ca. 60.000*<sup>7</sup> (26)<sup>8</sup>

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen*

#### **4. Aserbaidshan**

*Beitrittsdatum: Januar 1992*

*Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent*

*Fläche: 86.600 km<sup>2</sup> (28)*

*Bevölkerung: 7.676.000 (26)*

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.460 (37)*

*BIP-Wachstum: 5,8 Prozent (12)*

*Streitkräfte (Aktive): 85.000 (17)*

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen*

#### **5. Belarus**

*Beitrittsdatum: Januar 1992*

*Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent*

*Fläche: 207.595 km<sup>2</sup> (19)*

*Bevölkerung: 10.415.000 (18)*

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.220 (27)*

*BIP-Wachstum: 10,4 Prozent (3)*

*Streitkräfte (Aktive): 85.000 (17)*

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS, ZEI*

#### **6. Belgien**

*Beitrittsdatum: November 1972*

*Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent*

*Fläche: 30.528 km<sup>2</sup> (43)*

*Bevölkerung: 10.170.000 (20)*

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 21.660 (5)*

*BIP-Wachstum: 2,1 Prozent (27)*

*Streitkräfte (Aktive): 42.500 (29)*

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps*

---

6 Von 40 erfaßten Ländern

7 Vgl. Military Technology 1/1998: The World Defence Almanac 1997/98, sowie International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 1997-98, London 1997.

8 Von 47 erfaßten Ländern.

## **7. Bosnien-Herzegowina**

*Beitrittsdatum:* April 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent

*Fläche:* 51.129 km<sup>2</sup> (36)

*Bevölkerung:* 2.656.000 (42)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.

*BIP-Wachstum:* 20-30 Prozent<sup>9</sup> (1)

*Streitkräfte (Aktive):* ca. 90.000 (muslimisch-kroatische Föderation); ca. 50.000 (Republika Srpska) (13)<sup>10</sup>

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* ZEI, SECI

## **8. Bulgarien**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 110.994 km<sup>2</sup> (23)

*Bevölkerung:* 8.612.000 (24)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 4.480 (25)

*BIP-Wachstum:* -7,4 Prozent (38)

*Streitkräfte (Aktive):* 95.000 (15)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EAPR, PfP, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

## **9. Dänemark**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 2,05 Prozent

*Fläche:* 43.094 km<sup>2</sup> (39)

*Bevölkerung:* 5.275.121 (Januar 1997) (30)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 21.230 (7)

*BIP-Wachstum:* 3,0 Prozent (23)

*Streitkräfte (Aktive):* 25.308 (33)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten

---

9 Erwartetes Wachstum, bislang existieren noch keine konkreten Zahlen; vgl. Mojmir Krizan, Der widerspenstige „Friedensprozeß“. Bosnien und Herzegowina zwei Jahre nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton, in: Osteuropa 1/1998, S. 57-78, hier S. 66.

10 Der OSZE-Rang bezieht sich auf die muslimisch-kroatische Föderation und die Republika Srpska zusammen.

## **10. Deutschland**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,00 Prozent

*Fläche:* 356.854 km<sup>2</sup> (12)

*Bevölkerung:* 83.536.000 (3)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 20.070 (11)

*BIP-Wachstum:* 2,2 Prozent (26)

*Streitkräfte (Aktive):* 340.000 (6)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps, Rat der Ostseestaaten

## **11. Estland**

*Beitrittsdatum:* September 1991

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent

*Fläche:* 45.227 km<sup>2</sup> (38)

*Bevölkerung:* 1.459.000 (46)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 4.220 (27)

*BIP-Wachstum:* 9,0 Prozent (4)

*Streitkräfte (Aktive):* 3.510 (43)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Rat, Rat der Ostseestaaten

## **12. Finnland**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 2,05 Prozent

*Fläche:* 338.139 km<sup>2</sup> (13)

*Bevölkerung:* 5.105.000 (32)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 17.760 (16)

*BIP-Wachstum:* 5,9 Prozent (11)

*Streitkräfte (Aktive):* 32.500 (32)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, EAPR-Beobachter, PfP, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten

## **13. Frankreich**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,00 Prozent

*Fläche:* 543.965 km<sup>2</sup> (7)

*Bevölkerung:* 58.040.000 (6)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 21.030 (9)

*BIP-Wachstum:* 2,4 Prozent (25)

*Streitkräfte (Aktive):* 398.984 (4)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps

#### **14. Georgien**

*Beitrittsdatum:* März 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,185 Prozent

*Fläche:* 69.700 km<sup>2</sup> (32)

*Bevölkerung:* 5.219.000 (31)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 1.470 (36)

*BIP-Wachstum:* 11,3 Prozent (2)

*Streitkräfte (Aktive):* 33.200 (31)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EAPR, PfP, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

#### **15. Griechenland**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,70 Prozent

*Fläche:* 131.957 km<sup>2</sup> (22)

*Bevölkerung:* 10.538.000 (17)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 11.710 (20)

*BIP-Wachstum:* 3,4 Prozent (20)

*Streitkräfte (Aktive):* 173.054 (12)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

#### **16. Großbritannien und Nordirland**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,00 Prozent

*Fläche:* 242.429 km<sup>2</sup> (17)

*Bevölkerung:* 58.489.000 (5)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 19.260 (14)

*BIP-Wachstum:* 3,5 Prozent (19)

*Streitkräfte (Aktive):* 220.000 (10)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU

#### **17. Irland**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 70.283 km<sup>2</sup> (31)

*Bevölkerung:* 3.566.000 (39)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 15.680 (17)

*BIP-Wachstum:* 8,5 Prozent (5)

*Streitkräfte (Aktive):* 13.000 (36)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, EU, WEU-Beobachter

### **18. Island**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent

*Fläche:* 103.000 km<sup>2</sup> (24)

*Bevölkerung:* 270.000 (50)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 20.460 (10)

*BIP-Wachstum:* 4,9 Prozent (15)

*Streitkräfte (Aktive):* Keine

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, NATO, EAPR, EFTA, assoziiertes WEU-Mitglied, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten

### **19. Italien**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,00 Prozent

*Fläche:* 301.302 km<sup>2</sup> (16)

*Bevölkerung:* 57.332.966 (Dez. 1995) (7)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 19.870 (13)

*BIP-Wachstum:* 1,5 Prozent (31)

*Streitkräfte (Aktive):* 289.537 (7)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, ZEI

### **20. Jugoslawien (Serbien und Montenegro)\***

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 102.173 km<sup>2</sup> (25)

*Bevölkerung:* 10.614.000 (16)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.

*BIP-Wachstum:* 7,4 Prozent (6)

*Streitkräfte (Aktive):* 92.000 (angestrebt) (16)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* suspendiert

\* Die Bundesrepublik Jugoslawien ist seit dem 7. Juli 1992 von der Mitarbeit in der OSZE suspendiert.

## **21. Kanada**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 5,45 Prozent

*Fläche:* 9.958.319 km<sup>2</sup> (2)

*Bevölkerung:* 28.820.000 (11)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 21.130 (8)

*BIP-Wachstum:* 3,8 Prozent (17)

*Streitkräfte (Aktive):* 61.600 (21)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* G-7/G-8, OECD, NATO, EAPR, NAFTA

## **22. Kasachstan**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 2.717.300 km<sup>2</sup> (4)

*Bevölkerung:* 16.916.000 (14)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 3.010 (31)

*BIP-Wachstum:* 2,0 Prozent (28)

*Streitkräfte (Aktive):* ca. 35.100 (25)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EAPR, PfP, GUS

## **23. Kirgisistan**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,185 Prozent

*Fläche:* 198.500 km<sup>2</sup> (20)

*Bevölkerung:* 4.529.000 (34)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 1.800 (35)

*BIP-Wachstum:* 10,4 Prozent (3)

*Streitkräfte (Aktive):* 12.200 (37)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EAPR, PfP, GUS

## **24. Kroatien**

*Beitrittsdatum:* März 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent

*Fläche:* 56.538 km<sup>2</sup> (35)

*Bevölkerung:* 5.004.000 (33)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.

*BIP-Wachstum:* 6,5 Prozent (8)

*Streitkräfte (Aktive):* ca. 64.000 (19)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, ZEI, SECI

## **25. Lettland**

*Beitrittsdatum:* September 1991

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent

*Fläche:* 64.589 km<sup>2</sup> (34)

*Bevölkerung:* 2.469.900 (43)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 3.370 (30)

*BIP-Wachstum:* 6,0 Prozent (10)

*Streitkräfte (Aktive):* ca. 4.500 (42)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EAPR, PfP, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Rat, Rat der Ostseestaaten

## **26. Liechtenstein**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent

*Fläche:* 160 km<sup>2</sup> (52)

*Bevölkerung:* 31.000 (1995) (53)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.

*BIP-Wachstum:* k.A.

*Streitkräfte (Aktive):* Keine

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EFTA, seit 1923 Rechts-, Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft mit der Schweiz, seit 1995 Mitglied im Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum

## **27. Litauen**

*Beitrittsdatum:* September 1991

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent

*Fläche:* 65.300 km<sup>2</sup> (33)

*Bevölkerung:* 3.756.000 (Juli 1997) (38)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 4.120 (28)

*BIP-Wachstum:* 5,0 Prozent (14)

*Streitkräfte (Aktive):* 8.000 (41)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EAPR, PfP, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Rat, Rat der Ostseestaaten

## **28. Luxemburg**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 2.586 km<sup>2</sup> (49)

*Bevölkerung:* 418.300 (48)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 37.930 (1)

*BIP-Wachstum:* 3,6 Prozent (18)

*Streitkräfte (Aktive):* 900 (46)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps

### **29. Malta**

*Beitrittsdatum:* November 1972  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent  
*Fläche:* 315,6 km<sup>2</sup> (51)  
*Bevölkerung:* 373.958 (49)  
*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.  
*BIP-Wachstum:* 2,8 Prozent (24)  
*Streitkräfte (Aktive):* 1.850 (45)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EU-Assoziierungsabkommen

### **30. Mazedonien**

*Beitrittsdatum:* Oktober 1995  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent  
*Fläche:* 25.713 km<sup>2</sup> (46)  
*Bevölkerung:* 2.104.000 (44)  
*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.  
*BIP-Wachstum:* 0,7 Prozent (1996) (33)  
*Streitkräfte (Aktive):* 15.400 (35)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EAPR, PfP, ZEI, SECI

### **31. Moldau**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent  
*Fläche:* 33.700 km<sup>2</sup> (42)  
*Bevölkerung:* 4.463.000 (35)  
*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.  
*BIP-Wachstum:* 1,3 Prozent (32)  
*Streitkräfte (Aktive):* 11.030 (38)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EAPR, PfP, GUS, ZEI, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

### **32. Monaco**

*Beitrittsdatum:* November 1972  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent  
*Fläche:* 1,95 km<sup>2</sup> (54)  
*Bevölkerung:* 34.000 (1995) (52)  
*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.

*BIP-Wachstum:* 6,0 Prozent (1995)<sup>11</sup> (10)

*Streitkräfte (Aktive):* Keine

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* gehört über Sonderabkommen mit Frankreich dem Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum an

### **33. Niederlande**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 3,55 Prozent

*Fläche:* 41.864 km<sup>2</sup> (40)

*Bevölkerung:* 15.568.000 (15)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 19.950 (12)

*BIP-Wachstum:* 3,2 Prozent (22)

*Streitkräfte (Aktive):* 63.100 (20)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU

### **34. Norwegen**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 2,05 Prozent

*Fläche:* 323.877 km<sup>2</sup> (14)

*Bevölkerung:* 4.404.149 (36)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 21.940 (4)

*BIP-Wachstum:* 3,5 Prozent (19)

*Streitkräfte (Aktive):* 33.700 (30)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, NATO, EAPR, EFTA, assoziiertes WEU-Mitglied, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten

### **35. Österreich**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 2,05 Prozent

*Fläche:* 83.858 km<sup>2</sup> (29)

*Bevölkerung:* 8.023.000 (25)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 21.250 (6)

*BIP-Wachstum:* 2,0 Prozent (28)

*Streitkräfte (Aktive):* 51.500 (24)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, EAPR-Beobachter, PfP, EU, WEU-Beobachter, ZEI

---

11 Vgl. Nachrichten für Außenhandel vom 7. Februar 1997.

### **36. Polen**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 1,40 Prozent

*Fläche:* 312.685 km<sup>2</sup> (15)

*Bevölkerung:* 38.642.000 (10)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 5.400 (24)

*BIP-Wachstum:* 6,9 Prozent (7)

*Streitkräfte (Aktive):* ca. 235.000 (8)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, NATO-Beitrittsprotokoll, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Rat der Ostseestaaten, CEFTA, ZEI

### **37. Portugal**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 92.389 km<sup>2</sup> (27)

*Bevölkerung:* 9.865.000 (22)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 12.670 (19)

*BIP-Wachstum:* 3,4 Prozent (20)

*Streitkräfte (Aktive):* 56.000 (23)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU

### **38. Rumänien**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,70 Prozent

*Fläche:* 237.500 km<sup>2</sup> (18)

*Bevölkerung:* 22.651.000 (13)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 4.360 (26)

*BIP-Wachstum:* -6,6 Prozent (36)

*Streitkräfte (Aktive):* 228.460 (9)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EAPR, PfP, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

### **39. Russische Föderation\***

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,00 Prozent

*Fläche:* 17.075.400 km<sup>2</sup> (1)

*Bevölkerung:* 148.178.000 (2)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 4.480 (25)

*BIP-Wachstum:* 0,4 Prozent (34)

*Streitkräfte (Aktive):* 1.200.000 (2)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* G-8, Europarat, EAPR, PfP, NATO-Rußland-Grundakte, GUS, Euro-arktischer Barentsrat, Rat der Ostseestaaten, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

\* Rußland übernahm als Rechtsnachfolger der UdSSR deren Platz in der KSZE.

#### **40. San Marino**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent

*Fläche:* 60,57 km<sup>2</sup> (53)

*Bevölkerung:* 25.058 (1995) (54)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.

*BIP-Wachstum:* k.A.

*Streitkräfte (Aktive):* Keine

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat

#### **41. Schweden**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 3,55 Prozent

*Fläche:* 449.964 km<sup>2</sup> (10)

*Bevölkerung:* 8.900.000 (23)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 18.540 (15)

*BIP-Wachstum:* 1,9 Prozent (29)

*Streitkräfte (Aktive):* 46.000 (27)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, EAPR-Beobachter, PfP, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten

#### **42. Schweiz**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 2,30 Prozent

*Fläche:* 41.284 km<sup>2</sup> (41)

*Bevölkerung:* 7.108.000 (27)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 25.860 (3)

*BIP-Wachstum:* 0,7 Prozent (33)

*Streitkräfte (Aktive):* 3.300 (44)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, PfP, EFTA

#### **43. Slowakische Republik**

*Beitrittsdatum:* Januar 1993

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,33 Prozent

*Fläche:* 49.035 km<sup>2</sup> (36)

*Bevölkerung:* 5.374.000 (29)  
*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 3.610 (29)  
*BIP-Wachstum:* 6,5 Prozent (8)  
*Streitkräfte (Aktive):* 45.483 (28)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EAPR, PfP, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI

#### **44. Slowenien**

*Beitrittsdatum:* März 1992  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent  
*Fläche:* 20.254 km<sup>2</sup> (47)  
*Bevölkerung:* 1.951.000 (45)  
*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.  
*BIP-Wachstum:* 3,3 Prozent (21)  
*Streitkräfte (Aktive):* 9.550 (40)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI, SECI

#### **45. Spanien**

*Beitrittsdatum:* November 1972  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 3,65 Prozent  
*Fläche:* 504.782 km<sup>2</sup> (8)  
*Bevölkerung:* 39.181.000 (9)  
*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 14.520 (18)  
*BIP-Wachstum:* 3,4 Prozent (20)  
*Streitkräfte (Aktive):* 197.500 (11)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps

#### **46. Tadschikistan**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,185 Prozent  
*Fläche:* 143.100 km<sup>2</sup> (21)  
*Bevölkerung:* 5.916.000 (28)  
*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 920 (38)  
*BIP-Wachstum:* 1,7 Prozent (30)  
*Streitkräfte (Aktive):* ca. 7.000-9.000 (41)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EAPR, GUS

#### **47. Tschechische Republik**

*Beitrittsdatum:* Januar 1993

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,67 Prozent

*Fläche:* 78.864 km<sup>2</sup> (30)

*Bevölkerung:* 10.316.207 (19)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 9.770 (21)

*BIP-Wachstum:* 1,3 Prozent (32)

*Streitkräfte (Aktive):* 65.000 (18)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, NATO-Beitrittsprotokoll, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI

#### **48. Türkei**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 1,00 Prozent

*Fläche:* 779.452 km<sup>2</sup> (5)

*Bevölkerung:* 63.000.000 (November 1997) (4)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 5.580 (23)

*BIP-Wachstum:* 6,3 Prozent (9)

*Streitkräfte (Aktive):* 614.000 (3)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Assoziierungsabkommen, assoziiertes WEU-Mitglied, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

#### **49. Turkmenistan**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,185 Prozent

*Fläche:* 488.100 km<sup>2</sup> (9)

*Bevölkerung:* 4.149.000 (37)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.

*BIP-Wachstum:* -20,0 Prozent (39)

*Streitkräfte (Aktive):* 16.000-18.000 (34)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EAPR, PfP, GUS

#### **50. Ukraine**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 1,75 Prozent

*Fläche:* 603.700 km<sup>2</sup> (6)

*Bevölkerung:* 50.864.000 (8)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 2.400 (32)

*BIP-Wachstum:* -3,0 Prozent (35)

*Streitkräfte (Aktive):* ca. 350.000 (5)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EAPR, PfP, NATO-Ukraine-Charta, GUS, ZEI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

### **51. Ungarn**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,70 Prozent

*Fläche:* 93.030 km<sup>2</sup> (26)

*Bevölkerung:* 10.002.000 (21)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 6.410 (22)

*BIP-Wachstum:* 4,0 Prozent (16)

*Streitkräfte (Aktive):* ca. 60.000 (22)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat, NATO-Beitrittsprotokoll, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI, SECI

### **52. USA**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,00 Prozent

*Fläche:* 9.372.614 km<sup>2</sup> (3)

*Bevölkerung:* 266.476.000 (1)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 26.980 (2)

*BIP-Wachstum:* 3,8 Prozent (17)

*Streitkräfte (Aktive):* 1.432.445 (1)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* G-7/G-8, OECD, NATO, EAPR, SECI, NAFTA

### **53. Usbekistan**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 447.400 km<sup>2</sup> (11)

*Bevölkerung:* 23.418.000 (12)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* 2.370 (33)

*BIP-Wachstum:* 5,2 Prozent (13)

*Streitkräfte (Aktive):* 100.000 (Mai 1997) (14)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EAPR, PfP, GUS

### **54. Vatikan**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,125 Prozent

*Fläche:* 0,44 km<sup>2</sup> (55)

*Bevölkerung:* 802 (55)

*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.

*BIP-Wachstum:* k.A.  
*Streitkräfte (Aktive):* Keine (94 Schweizer Gardisten) (47)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Keine

## **55. Zypern**

*Beitrittsdatum:* November 1972  
*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,19 Prozent  
*Fläche:* 9.251 km<sup>2</sup> (48)  
*Bevölkerung:* 744.000 (47)  
*BIP pro Kopf in Dollar nach PPP:* k.A.  
*BIP-Wachstum:* 2,4 Prozent (25)  
*Streitkräfte (Aktive):* 10.000 (39)  
*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen

*Quellen:* Der Fischer Weltalmanach 1998. Zahlen, Daten, Fakten, Frankfurt am Main 1997; Werner Deutsch, Finanzierung und Finanzierbarkeit der OSZE (in diesem Band), Anhang 2, S. 439-440; Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe 1998, No. 1, New York/Genf (United Nations) 1998, S. 24 (Table 2.2.1) und S. 83 (Table 3.3.1); International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 1997-1998, London 1997; Military Technology 1/1998: The World Defence Almanac 1997/98; Mojmir Krizan, Der widerspenstige „Friedensprozeß“. Bosnien und Herzegowina zwei Jahre nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Dayton, in: Osteuropat 1/1998, S. 57-78, hier S. 66; SIPRI (Hrsg.), SIPRI Yearbook 1997: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford u.a. 1997, S. xxx-xxxiii; The World Bank, The World Bank Atlas 1997, Washington, D.C. 1996; Wolfgang Zellner/Pál Dunay, Ungarns Außenpolitik 1990-1997. Zwischen Westintegration, Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik, Baden-Baden 1998, Kap. III.6.

## OSZE - Tagungen, Treffen und Termine 1997/1998

1997

- |                     |  |
|---------------------|--|
| 5.-8. Juli          | Sechste Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Warschau.   |
| 27. August          | Die OSZE organisiert mit deutscher Unterstützung einen vierstündigen "Open Skies"-Probeflug über Bosnien und Herzegowina.  |
| 27.-30. August      | Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Niels Helveg Petersen, besucht Usbekistan, Tadschikistan und Georgien.  |
| 2. September        | Treffen der OSZE-Troika (Dänemark, Polen, Schweiz), Kopenhagen.  |
| 3.-5. September     | Seminar über "Das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert: Auswirkungen auf den Mittelmeerraum", Kairo.  |
| 3.-5. September     | Tagung der Subregionalen Beratungskommission (des Abkommens über subregionale Rüstungskontrolle zwischen Bosnien und Herzegowina, der Föderation Bosnien und Herzegowina, der Republika Srpska, der Republik Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien), Wien. |
| 18. September       | Der Ständige Rat beschließt die Einrichtung einer Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus zur Förderung demokratischer Institutionen und Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen.   |
| 22.-24. September   | Erste Folgekonferenz über den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, Wien.  |
| 23.-24. September   | Seminar über "Regionale Sicherheit und politische, wirtschaftliche, soziale und humanitäre Fragen in Zentralasien und im Kaukasus", Taschkent.   |
| 29.-30. September   | Seminar über "Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen und Institutionen: Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina", Portoroz (Slowenien).   |
| 29. Sept. - 1. Okt. | Eine Delegation der OSZE-Troika auf Botschafterebene besucht Kiew und Simferopol.  |
| 1.-3. Oktober       | Eine Delegation der OSZE-Troika auf Botschafterebene besucht Chisinau und Tiraspol.  |
| 8.-10. Oktober      | "Parlamentarische Konferenz über subregionale Kooperationsprozesse: Beiträge zur neuen europäischen Ar-  |

- chitektur" (Parlamentarische Versammlung der OSZE und Vertreter der verschiedenen subregionalen Organisationen in Europa), Monaco.
13. Oktober Die usbekische Regierung und das BDIMR unterzeichnen in Taschkent ein "Memorandum of Understanding".
- 14.-17. Oktober Seminar zur "Förderung der Einbeziehung der Frauen in der Gesellschaft", Warschau.
- 22.-24. Oktober Seminar im Rahmen der wirtschaftlichen Dimension der OSZE über "Stabile und transparente Rechtsvorschriften für den wirtschaftlichen und sozialen Übergang", Almaty.
31. Oktober Treffen der OSZE-Troika, Warschau.
31. Okt.-1. Nov. Tagung des von der OSZE initiierten Narva-Forums, das estnische und russische Regierungsbeamte zusammenbringen soll.
- 12.-28. November Drittes OSZE-Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension, Warschau.
- 24.-25. November Besuch des OSZE-Generalsekretärs bei den Vereinten Nationen, Treffen mit VN-Generalsekretär Kofi Annan, New York.
- 1.-2. Dezember Seminar über "Staatsstrukturen in komplexen ethnischen Situationen: die europäische Erfahrung", veranstaltet von der OSZE-Mission in Georgien, Tbilisi.
- 9.-10. Dezember Friedensimplementierungskonferenz (Bosnien und Herzegowina), Bonn.
10. Dezember Einleitung der Revision des Wiener Dokuments zu VSBM durch das FSK.
11. Dezember Der Ständige Rat verlängert das Mandat der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina bis zum 31. Dezember 1998.
- 18.-19. Dezember Sechstes Treffen des OSZE-Ministerrates, Kopenhagen; Ernennung des deutschen Bundestagsabgeordneten Freimut Duve zum ersten OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit.

#### 1998

1. Januar Der polnische Außenminister Bronislaw Geremek löst den dänischen Außenminister Niels Helveg Petersen als Amtierenden Vorsitzenden ab.

12.-14. Januar	Besuch von OSZE-Generalsekretär Giancarlo Aragona in Japan.
12. Jan.-5. Feb.	Reise einer technischen Mission des BDIMR nach Montenegro zur Unterstützung der Ausarbeitung eines neuen Wahlgesetzes.
21. Januar	Tagung der Gemeinsamen Beratungskommission (des Übereinkommens über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen), Banja Luka.
21. Januar	Treffen der OSZE-Troika (Polen, Norwegen, Dänemark), Warschau.
22.-23. Januar	Besuch einer Delegation der parlamentarischen Versammlungen von OSZE und Europarat sowie des Europäischen Parlaments in Albanien, um den Prozeß der Ausarbeitung einer neuen Verfassung zu unterstützen.
23. Januar	Jährliches trilaterales Treffen auf hoher Ebene der OSZE, des Europarats und der in Genf ansässigen Organisationen der Vereinten Nationen, Genf.
26.-28. Januar	Drittes OSZE-Seminar über "Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen", Wien.
10. Februar	Tagung der BDIMR-Abteilung Wahlen über Wahlhilfestrategien in Zentralasien, Warschau.
12.-13. Februar	Konferenz über "Die Rolle der Frauen bei der Aussöhnung in Tadschikistan" (mit OSZE-Unterstützung).
16.-20. Februar	Erste Konferenz zur Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina, Wien.
17.-18. Februar	Seminar über "Regionale Sicherheit, Stabilität und Zusammenarbeit in Zentralasien", Aschhabad.
17.-18. Februar	Treffen der Kovorsitzenden der Minsker Gruppe (Frankreich, Russische Föderation, Vereinigte Staaten), Paris.
27. Februar	Besuch des Amtierenden Vorsitzenden Geremek in Minsk.
27. Februar	Die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus nimmt offiziell ihre Tätigkeit auf.
März	Veranstaltungsreihe zur Rolle der Frau in der bosnischen Gesellschaft, veranstaltet durch die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina.
2.-4. März	Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung, FSK, Wien.
3. März	Treffen des Amtierenden Vorsitzenden Geremek mit den Kovorsitzenden der Minsker Gruppe, Warschau.

9. März	Tagung der Außenminister der Balkan-Kontaktgruppe (USA, Rußland, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien), London.
11. März	Beschluß des Ständigen Rates zur Aufstockung der OSZE-Präsenz in Albanien um drei auf 14 Personen sowie der "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje (Mazedonien) um drei auf acht Personen.
12. März	Jährliches 2+2-Treffen zwischen den Amtierenden Vorsitzenden und Generalsekretären der OSZE und des Europarates, London.
19.-20. März	Besuch des Amtierenden Vorsitzenden Geremek in Skopje und Tirana.
25. März	Tagung der Außenminister der Balkan-Kontaktgruppe, Bonn.
28. März	Besuch des Amtierenden Vorsitzenden Geremek in Belgrad, Priština und Podgorica.
8. April	Treffen der OSZE-Troika, Warschau.
14.-20. April	Reise des Amtierenden Vorsitzenden Geremek nach Turkmenistan, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan.
20. April	Der Amtierende Vorsitzende Geremek übermittelt UNO-Generalsekretär Kofi Annan entsprechend der Resolution Nr. 1160 des VN-Sicherheitsrates einen Bericht "Über die Situation im Kosovo und Maßnahmen der OSZE".
23. April	Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, Freimut Duve, gibt eine erste Präsentation seiner Tätigkeit seit seinem Amtsantritt am 1. Januar 1998.
29. April	Treffen der Balkan-Kontaktgruppe, Rom.
29.-30. April	Konferenz über "Freie und gerechte Wahlen", veranstaltet von der Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE in Belarus, Minsk.
13.-14. Mai	Seminar über "Die Beziehungen zwischen Zentralregierung und Regionalverwaltung", Chisinau.
25.-28. Mai	Seminar zur menschlichen Dimension, "Ombudsmann-Institutionen und einzelstaatliche Institutionen zum Schutz der Menschenrechte", Warschau.
25.-30. Mai	Menschenrechtskurs für die zentralasiatischen Staaten, Taschkent.
1.-5. Juni	Sechstes Wirtschaftsforum zum Thema "Sicherheitsaspekte der Entwicklungen auf dem Energiesektor im OSZE-Gebiet", Prag.

- 16.-18. Juni Regionale Konsultationen für Zentralasien und den Kaukasus zum Thema "Die Frau im öffentlichen Leben", Taschkent.
- 1.-2. Juli Seminar über "Die wechselseitigen Beziehungen zwischen Zentralregierung und Gebietskörperschaften", Chisinau.
- 7.-10. Juli Siebte Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Kopenhagen.



## Literaturauswahl zur OSZE 1997/1998

### *Dokumentensammlungen und Bibliographien*

- The Foundation on Inter-Ethnic Relations (Hrsg.)*, Bibliography on the OSCE High Commissioner on National Minorities: Documents, Speeches, Related Publications, Den Haag 1997, 3. Auflage.
- The Foundation on Inter-Ethnic Relations (Hrsg.)*, The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities and Explanatory Note, Den Haag 1998.
- Gill, Bennett*, The Conference on Security and Co-operation in Europe, 1972-1975, in: Documents on British Policy Overseas, Serie 3, Vol. II (Foreign and Commonwealth Office), London 1997.
- Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità internazionale del Consiglio Nazionale delle Ricerche*, Bibliografia OSCE, Rom 1997.
- OSCE Archives Prague Office (Hrsg.)*, Chronological Review from 1973 to 1997 of CSCE/OSCE Official Publications, Prag.
- OSCE Archives Prague Office (Hrsg.)*, Summary of Meetings, Decisions, Missions and Documents, Vol. IV, Prag 1997.
- OSCE Secretariat (Hrsg.)*, Reference Manual - Decisions Compilation 1996, Wien 1997.
- OSCE Secretariat (Hrsg.)*, Reference Manual - Decisions Compilation 1997, Wien 1998.
- OSCE Secretariat (Hrsg.)*, Survey of OSCE Long-Term Missions and Other OSCE Field Activities, Wien 1998.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.)*, OSZE. Aufgaben, Arbeitsweisen, Perspektiven, Bonn 1998.
- Rotfeld, Adam D.*, From Helsinki to Lisbon and Beyond: Analysis and Documents of the OSCE, 1973-96, Oxford 1997.

### *Monographien und Sammelbände*

- Agnetti, Pino*, Operazione Alba. La Missione della Forza Multinazionale di Protezione in Albania, Novara 1997.
- Baranovsky, Vladimir (Hrsg.)*, Russia and Europe: the Emerging Security Agenda, Oxford 1997.
- Bothe, Michael/Natalino Ronzitti/Allan Rosas*, The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management, and Peaceful Settlement of Disputes, Den Haag/Boston 1998.

- Brauch, Hans Günter*, Militärtechnikfolgenabschätzung und präventive Rüstungskontrolle: Institutionen, Verfahren und Instrumente, Münster 1997.
- Bruce, George*, Complementary Pillars of European Security: The OSCE Security Model and the Euro-Atlantic Partnership Council. Draft Interim Report of the North Atlantic Assembly Sub-Committee on Transatlantic and European Relations, 26 August 1997.
- Cuny, Laurence*, L'OSCE et le règlement pacifique des différends: La Cour de conciliation et d'arbitrage, Genf 1997.
- Engelke, Thomas*, Der Karabach-Konflikt im geopolitischen Kontext des Krisen- und Konfliktmanagements der OSZE, Frankfurt/Main 1997.
- The Foundation on Inter-Ethnic Relations (Hrsg.)*, The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention, Den Haag 1997.
- Gießmann, Hans-Joachim (Hrsg.)*, Handbuch Sicherheit 1997/98. Militär und Sicherheit in Mitteleuropa im Spiegel der NATO-Erweiterung. Daten - Fakten - Analysen, Baden-Baden 1997/98.
- Goetschel, Laurent (Hrsg.)*, Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft, Bern 1997.
- Hong Ki-Joon*, The CSCE Security Regime Formation: An Asian Perspective, London 1997.
- International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.)*, International Helsinki Federation for Human Rights: Annual Report 1997, Wien 1997.
- International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.)*, OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warschau 1997.
- International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.)*, Report to the OSCE: The International Helsinki Federation for Human Rights Fact-Finding Mission to Macedonia, 10.-14. April 1997, Wien 1997.
- Ledebur, Bertha-Maria von*, Evaluation praktischer Fertigkeiten: Entwicklung und Durchführung eines OSZE-Projekts, Münster 1997.
- MacFarlane, S.Neil/Oliver Thränert (Hrsg.)*, Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997.
- Nyholm, Lars (Hrsg.)*, OSCE - A Need for Co-operation, Kopenhagen 1997.
- Österreichisches Studienzentrum für Frieden/Schweizerische Friedensstiftung (Hrsg.)*, Friedensbericht 1997, Die Zukunft Südosteuropas, Chur/Zürich 1997.
- OSZE/ODIHR*, Election Observation Handbook, 2. Auflage, Warschau 1997.
- Peace, Security and Conflict Prevention: SIPRI-UNESCO Handbook*, Oxford 1998.
- Reiter, Erich (Hrsg.)*, Europas Sicherheitspolitik im globalen Rahmen, Frankfurt/Main 1997.
- Riepe, Claudia*, Der Minderheitenschutzstandard in der KSZE/OSZE, Hamburg 1997.

- Schlotter, Peter*, Die KSZE im Ost-West-Konflikt 1972-1990. Ein Beitrag zur Wirkungsanalyse einer internationalen Institution (unveröff. Habilitationsschrift an der Technischen Hochschule Darmstadt), Frankfurt/Main 1997.
- Simonsen, Sven Gunnar (Hrsg.)*, Conflicts in the OSCE Area, (International Peace Research Institute), Oslo 1997.
- Smeets, Hans/Jaenet Exel*, The 1996 Bosnia-Herzegovina Elections. An Analysis of the Observations, Dordrecht/Boston/London 1997.
- Sperling, James*, Recasting the European Order: Security Architectures and Economic Cooperation, Manchester 1997.
- Switalski, Piotr*, The OSCE in the European Security System: Chances and Limits, Warschau 1997.
- Troebst, Stefan*, Conflict in Kosovo: Failure of Prevention? An Analytical Documentation, 1992-1998 (EMCI Working Paper 1), Flensburg 1998.

*Zeitschriftenaufsätze/Buchbeiträge*

- Acimovic, Ljubivoje*, Possibility of Lifting off the Suspension of FR Yugoslavia Membership at the OSCE, in: Review of International Affairs 1063-64/1997/98, S. 10-12.
- Alexanderson, Martin*, The Need for a Generalised Application of the Minorities Regimes in Europe, in: Helsinki Monitor 4/1997, S. 47-58.
- Bakker, Edwin*, Growing Isolation: Political and Ethnic Tensions in the Slovak Republic, in: Helsinki Monitor 1/1998, S. 23-36.
- Bloed, Arie*, OSCE Presence in Albania Successful, in: Helsinki Monitor 3/1997, S. 82-86.
- Bloed, Arie*, OSCE and Nagorno-Karabakh, in: Helsinki Monitor 4/1997, S. 89-90.
- Bloed, Arie*, OSCE Involvement in Albania, in: Helsinki Monitor 1/1998, S. 40-47.
- Borawski, John/George Bruce*, NATO, the Euro-Atlantic Partnership Council, and the OSCE, in: Helsinki Monitor 4/1997, S. 86-88.
- Broadhead, Lee Anne*, Security and the Environment: Taking the OSCE Approach Further?, in: Lars Nyholm (Hrsg.), OSCE - A Need for Cooperation, Kopenhagen 1997, S. 149-160.
- Bruce, George*, NATO, OSCE, and Regional Security Issues in Central Asian and the Caucasus, in: Perceptions 4/1997/98, S. 135-142.
- Busygina, Irina*, The OSCE in Chechnya, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 115-120.
- Clement, Rolf*, Im Auftrag der OSZE unterwegs, in: Europäische Sicherheit 3/1998, S. 24.

- Cohen, Jonathan*, Civil Society under Construction: A Challenge for Europe, in: Lars Nyholm (Hrsg.), OSCE - A Need for Co-operation, Kopenhagen 1997, S. 73-85.
- Debie, Frank*, La Grèce, l'Italie et l'Europe face au problème albanais. Gestion de crise et représentation géopolitique, in: Relations Internationales et Stratégiques 28/1997, S. 96-108.
- Dreilinger, Lauren*, The OSCE Mission to Bosnia and Hercegovina: Apprehension of Indicted War Criminals, in: Helsinki Monitor 3/1997, S. 37-51.
- Galeotti, Mark*, Organised Crime in the Former Soviet Union: Roots, Resources and Responses, in: Lars Nyholm (Hrsg.), OSCE - A Need for Co-operation, Kopenhagen 1997, S. 108-119.
- Gheballi, Victor-Yves*, L'OSCE et la négociation d'un document-charte sur la sécurité européenne, in: Défense nationale, Juli 1998, S. 106-119.
- Goetschel, Laurent*, Die OSZE-Diskussion über ein Sicherheitsmodell für Europa. Eine Zwischenbilanz, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden/Schweizerische Friedensstiftung (Hrsg.), Friedensbericht 1997, Die Zukunft Südosteuropas, Chur/ Zürich 1997, S. 149-166.
- Goldston, James A.*, The Role of the OSCE in Bosnia: Lessons from the First Year, in: Helsinki Monitor 3/1997, S. 6-36.
- Graf, Wilfried*, Auf dem Weg zu einem zwischenstaatlichen Balkankrieg? Plädoyer für eine OSZE-Konferenz über die Zukunft Südosteuropas, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden/Schweizerische Friedensstiftung (Hrsg.), Friedensbericht 1997, Die Zukunft Südosteuropas, Chur/ Zürich 1997, S. XI ff.
- Greco, Ettore*, New Trends in Peace-Keeping: The Experience of Operation Alba, in: Security Dialogue 2/1998, S. 201-212.
- Grussendorf, Jeannie*, Conflict Prevention in the OSCE, in: Lars Nyholm (Hrsg.), OSCE - A Need for Co-operation, Kopenhagen 1997, S. 29-42.
- Hakala, Terhi*, The OSCE Minsk Process: A Balance after Five Years, in: Helsinki Monitor 1/1998, S. 5-14.
- Halstead, John*, The CSCE/OSCE: Past, Present and Future, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 5-13.
- Hansen, Lene*, The Concept of Security and the Paradox of the OSCE, in: Lars Nyholm (Hrsg.), OSCE - A Need for Co-operation, Kopenhagen 1997, S. 15-28.
- Hazewinkel, Harm J.*, Improving the Human Dimension Implementation Meeting, in: Helsinki Monitor 2/1998, S. 38-50.
- Herkes, Anne Ruth*, The OSCE Representative on Freedom of the Media, in: Helsinki Monitor 2/1998, S. 51-57.
- Holoboff, Elaine*, Emerging Concepts of Energy Security: Oil and Gas in the Former Soviet Union and its Implications for Regional Security, in: Lars

- Nyholm (Hrsg.), OSCE - A Need for Co-operation, Kopenhagen 1997, S. 132-148.
- Hübscher, Jürgen*, Als "Einzelkämpfer" für die OSZE in Lettland - Ein Beispiel für die praktische Umsetzung eines sicherheitspolitischen Konzepts in Europa, in: Truppenpraxis 4/1998, S. 216-219.
- Isakova, Irina*, The Potential for Enhanced Military Co-operation within the OSCE, in: Lars Nyholm (Hrsg.), OSCE - A Need for Co-operation, Kopenhagen 1997, S. 29-42.
- Ischinger, Wolfgang*, Nicht gegen Rußland - Sicherheit und Zusammenarbeit im Ostsee-Raum, in: Internationale Politik 2/1998, S. 33-40.
- Joetze, Günter*, The OSCE Mission to Moldova, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 133-141.
- Jopp, Heinz Dieter*, Wiener Kongreß - Kooperation und Solidarität statt nationaler Alleingänge. Drittes OSZE-Seminar zur Verteidigungspolitik und Militärdoktrin, in: Truppenpraxis 4/1998, S. 212-215.
- Khatchatrian, Haroutiun*, The Karabakh Conflict: An Armenian View, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 69-76.
- Khutsishvili, George*, The OSCE and Conflict in Georgia, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 101-110.
- Kornblum, John C.*, Rede vor der Friedrich-Ebert-Stiftung am 12. November 1997 in Bonn, in: Internationale Politik 2/1998, S. 92-98.
- Kostakos, Georgios/Dimitris Bourantonis*, Innovations in Peace-Keeping: The Case of Albania, in: Security Dialogue 1/1998, S. 49-58.
- Kurbanov, Erjan*, The Armenian-Azerbaijani Conflict over Nagorno-Karabakh and Prospects for the OSCE Mediation, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 77-99.
- Kwaasteniët, Marjanne de*, Albania: A Lost Opportunity for the OSCE?, in: Helsinki Monitor 1/1998, S. 15-22.
- Law, David*, The OSCE and European Security Architecture, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 35-46.
- Lohman, Diederik*, Can International Pressure Restore Democracy in Belarus?, in: Helsinki Monitor 3/1997, S. 69-79.
- Lutz, Dieter S.*, Foundation of the European Security Structure. Role of the OSCE, in: Review of International Affairs 48/1997, S. 11-26.
- Lynch, Dov*, Post-Conflict Peacekeeping, in: Lars Nyholm (Hrsg.), OSCE - A Need for Co-operation, Kopenhagen 1997, S. 57-72.

- Maeder-Metcalf, Beate*, Russische Minderheiten in den baltischen Staaten. Das Engagement der OSZE, in: Internationale Politik 10/1997, S. 39-44.
- Markina, Anna*, Organised Crime in Estonia: A Challenge to Security, in: Lars Nyholm (Hrsg.), OSCE - A Need for Co-operation, Kopenhagen 1997, S. 120-131.
- McCausland, Jeffrey D.*, Arms Control or Disarmament? The Case of the Former Yugoslavia, in: Helsinki Monitor 3/1997, S. 58-68.
- Mema, Fatmir*, Did Albania Really Need Operation "Alba"?, in: Security Dialogue 1/1998, S. 59-62.
- Meyer, Berthold*, Mit unendlicher Geduld für den Frieden. Zwischenbilanz der OSZE-Langzeitmissionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 16-17/1998, S. 23-30.
- Miall, Hugh*, The OSCE Role in Albania, in: Helsinki Monitor 4/1997, S. 74-85.
- Michajlyshyn, Natalie*, The OSCE and Conflict Prevention: The Case of Ukraine, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 145-166.
- Mintchev, Emil*, Südosteuropa nach der Wende. Das Zusammenleben der Ethnien, in: Internationale Politik 10/1997, S. 45-48.
- Mooradian, Moorad*, The OSCE: Neutral and Impartial in the Karabakh Conflict?, in: Helsinki Monitor 2/1998, S. 5-17.
- NHC Working Group*, The OSCE and the Arms Control Process: Redefining a Prominent Relationship, in: Helsinki Monitor 4/1997, S. 5-27.
- OSZE-Seminar über Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen vom 26.-28. Jänner 1998 in der Hofburg in Wien, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 2/1998, S. 4-20.
- Palous, Martin*, The United States and Europe: A Question for the Twenty-First Century, in: Helsinki Monitor 3/1997, S. 80-81.
- Pentikainen, Merja*, The 1997 Implementation Meeting on Human Dimension Issues of the OSCE, in: Helsinki Monitor 2/1998, S. 18-37.
- Peters, Ingo*, Von der KSZE zur OSZE: Überleben in der Nische kooperativer Sicherheit, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung, Baden-Baden 1997, S. 57-100.
- Plate, Bernhard von*, The OSCE: Its Place in Russia's Security Policy, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 55-63.
- Reschke, Brigitte*, Der OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten, in: Humanitäres Völkerrecht 2/1997, S. 101-103.
- Rhodes, Aaron*, Looking Back Towards the Present, in: Helsinki Monitor 2/1998, S. 57-58.
- Rofeld, Adam D.*, Europe: in Search of Cooperative Security, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 1997,

- Armaments, Disarmament and International Security, Oxford u.a. 1997, S. 127-159.
- Rühle, Michael/Nick Williams*, Liebe auf den zweiten Blick. Die "unsichtbare" europäische Sicherheitsarchitektur, in: Internationale Politik 10/1997, S. 56-58.
- Schmidt, Max*, Reflections on a New Architecture of European Security, in: Peace and Security 4/1997, S. 1-11.
- Silvestri, Stefnò*, The Albanian Test Case, in: The International Spectator 3-4/ 1997, S. 87-98.
- Thijn, Ed van*, Election Observation in Bosnia, in: Helsinki Monitor 3/1997, S. 52-57.
- Thränert, Oliver*, The OSCE and Security in the CIS, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 47-54.
- Timmermann, Heinz*, Die OSZE-Vertretung in Belarus, Teil I: Lukaschenkos kalter Staatsstreich und das Scheitern erster Vermittlungsansätze europäischer Organisationen 1997, BIOST Aktuelle Analysen 25/1998, Teil II: Chancen und Probleme nach dem Start der multilateralen Gespräche Anfang 1998, BIOST Aktuelle Analysen 26/1998.
- Trenin, Dmitrii*, The Tajikistan Conflict: Implications and Prospects for Resolution, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 121-132.
- Troebst, Stefan*, Das OSZE-Engagement bei ethnopolitischen Konflikten. Erfolge und Mißerfolge in Osteuropa, in: Internationale Politik 10/1997, S. 31-38.
- Tsilevich, Boris*, Civil Society and Nationalism in Latvia, in: Lars Nyholm (Hrsg.), OSCE - A Need for Co-operation, Kopenhagen 1997, S. 87-89.
- Whyte, John D.*, The OSCE Role in Constitutional Development of CIS States, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 167-187.
- Zagorsky, Andrei*, The OSCE and the CIS Organization: A Comment, in: S. Neil MacFarlane/Oliver Thränert (Hrsg.), Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS, Kingston 1997, S. 65-66.



## Abkürzungsverzeichnis

AHB	Ausschuß Hoher Beamter (seit 1.1.1995 Hoher Rat)
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation/Asiatisch-Pazifische Wirtschaftliche Zusammenarbeit
ASEAN	Association of South East Asian Nations
BDIMR	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/Area
CEI/ZEI	Central European Initiative/Zentraleuropäische Initiative
CiO	Chairman-in-Office/Amtierender Vorsitzender der OSZE
DAP	Democratic Assistance Programme (der PV)
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development/Euro- päische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECE	Economic Commission for Europe (der VN)
ECMM	European Community Monitor Mission
ECU	European Currency Unit
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit (der EG)
EU	Europäische Union
FTAA	The Free Trade Area of the Americas/Amerikanische Freihandelszone
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G7/G8-Staaten	Gruppe der sieben führenden Industriestaaten (Bundesre- publik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA) plus Rußland (G8)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HKNM	Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten
ICJ/IGH	International Court of Justice/Internationaler Gerichtshof
IFC	Informal Financial Committee/Informeller Expertenaus- schuß für Finanzfragen
IFOR	Implementation Force
IHF	International Helsinki Federation/Internationale Helsinki Föderation

IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPTF	International Police Task Force
IWF	Internationaler Währungsfonds
KSE I	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSE Ia	Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstär- ken 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/Kooperations- partner (der OSZE) im Mittelmeerraum
NAFTA	North American Free Trade Agreement/Nordamerikanische Freihandelsabkommen
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisa- tionen
NPT	Non-Proliferation Treaty/Nichtverbreitungs-Vertrag
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OHR	Office of the High Representative/Büro des Hohen Reprä- sentanten
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PC	Permanent Council/Ständiger Rat (der OSZE)
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PHARE	Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy
PIC	Peace Implementation Conference
POE	Points of Entry/Exit (Ein- und Ausreisestellen)
PV	Parlamentarische Versammlung (der OSZE)
SAMs	Sanctions Assistance Missions
SAMCOMM	Sanctions Assistance Missions Communication Centre
SC	Senior Council/Hoher Rat (der OSZE)
SECI	Southeast European Cooperative Initiative
SFOR	Stabilization Force
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
UNTAES	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium/Übergangsverwaltung der VN für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen
VKSE	Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa
VN	Vereinte Nationen
WD 90, 92, 94	Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (1990, 1992, 1994)
WEU	Westeuropäische Union
WVO	Warschauer Vertragsorganisation



## Autorenverzeichnis

- Nikolaj Afanassjewskij*, Stellvertretender Außenminister der Russischen Föderation, Moskau
- Nils Daag*, Botschafter, Leiter der Ständigen Vertretung des Königreichs Schweden bei der OSZE, Wien
- Farimah Daftary*, Research Associate, European Centre for Minority Issues, Flensburg
- Ginte Damušis*, Botschafterin, Leiterin der Ständigen Vertretung der Republik Litauen bei der OSZE, Wien
- Werner Deutsch*, Leiter des Haushaltswesens, OSZE-Sekretariat, Wien
- Elena Drozdik*, OSZE-Mission in Kroatien, Vukovar
- Prof. Dr. Pál Dunay*, Stellvertretender Direktor des Hungarian Institute of International Affairs, Budapest
- Dr. Hans-Georg Ehrhart*, Wissenschaftlicher Referent am IFSH, Hamburg
- Dr. Hansjörg Eiff*, Botschafter a.D., vormals Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE, Wien
- Fathi El-Shazly*, Assistant Minister for European Affairs, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Kairo
- Prof. Dr. Bronislaw Geremek*, Außenminister der Republik Polen, Amtierender Vorsitzender der OSZE 1998, Warschau
- Prof. Dr. Victor-Yves Ghebali*, Institut des Hautes Études Internationales, Genf
- Dr. Herbert Grubmayr*, Botschafter, vormals Leiter der OSZE-Präsenz und Örtlicher Stellvertreter des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden in Albanien, Wien
- Jutta Gützkow*, Europarat-OSZE Liaison-Beamtin, Direktion für Politische Angelegenheiten, Europarat, Straßburg
- Dr. Gret Haller*, Botschafterin, seit 1996 Ombudsfrau für Menschenrechte in Bosnien und Herzegowina, Sarajewo
- Gerald Hesztera*, Hauptmann der österreichischen Bundesgendarmerie, Koordinator für Auslandseinsätze, Wien
- Ryan S. Lester*, Vassar Maguire Fellow und Research Fellow am Centre for the Study of Developing Societies, New Delhi, derzeit Stanford University Law and Columbia University
- Dr. Dr. Dieter S. Lutz*, Wissenschaftlicher Direktor des IFSH, Hamburg
- Dr. Janne Haaland Matlary*, Staatssekretärin des Königlichen Norwegischen Außenministeriums, Oslo
- Paulina Merino*, Warschau
- Kari Möttölä*, Special Adviser, Politische Abteilung, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten Finnlands, Helsinki

*Niels Helveg Petersen*, Außenminister des Königreichs Dänemark,  
Amtierender Vorsitzender der OSZE 1997, Kopenhagen

*Bernard von Plate*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut  
der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen

*Thomas L. Price*, Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten  
der OSZE, Wien

*Prof. Dr. Adam Daniel Rotfeld*, Direktor des Stockholm International Peace  
Research Institute (SIPRI), Stockholm

*Dr. Jens Reuter*, Referent am Südost-Institut, München

*Dr. Heinz Timmermann*, Wissenschaftlicher Direktor am Bundesinstitut für  
ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

*Prof. Dr. Kurt P. Tudyka*, Chefredakteur des OSZE-Jahrbuchs, Bonn

*Univ.Doz. Dr.Dr. Heinz Vetschera*, Leiter des Hauptreferats "Internationale  
Sicherheit", Landesverteidigungsakademie, Wien

*Dr. Franz Vranitzky*, Bundeskanzler a.D., 1997 Persönlicher Vertreter des  
Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in Albanien, Wien

*Dr. Monika Wohlfeld*, Diplomatische Beraterin des OSZE-Generalsekretärs,  
OSZE-Sekretariat, Wien