

Monika Wohlfeld<sup>1</sup>

## 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/Cotter, 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.