

Internationale Friedenssicherung und Entwicklung des Interventionsrechts durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Blickt man zurück auf die Jahrzehnte seit der Schlußakte von Helsinki von 1975, in der sich die Teilnehmerstaaten der damaligen KSZE auf zehn Prinzipien des Umgangs miteinander geeinigt haben, so hat die OSZE in wenigen Jahrzehnten eine weite Wegstrecke zurückgelegt. Zu jenem Zeitpunkt war sie ein Forum, in dem sich die Mitgliedstaaten der NATO, des inzwischen untergegangenen Warschauer Paktes sowie neutrale europäische Staaten am Verhandlungstisch gegenübermaßen. Die Serie der Folgekonferenzen zwischen 1975 und 1989 war im wesentlichen von der jeweiligen Großwetterlage in den West-Ost-Beziehungen geprägt; zu Zeiten erhöhter Spannungen glich das Gegenüber der Verhandlungspartner eher einem Gegeneinander. Die Konferenzen kamen dann kaum voran, wenn beide Seiten in erster Linie daran interessiert waren, der anderen etwas abzurufen, als eigene Vorleistungen zu treffen. Dabei warfen die Sowjetunion und ihre Satellitenstaaten "dem Westen" vor allem dann Einmischung in innere Angelegenheiten vor, wenn es um die Ermahnung ging, hehre Verpflichtungen wie die Meinungsfreiheit, die Abhaltung freier Wahlen und andere demokratische Standards in die Tat umzusetzen.

Der große politische Umschwung kam erst mit dem, was man Abschluß und Erfüllung der Entspannungspolitik nennen könnte, nämlich mit der Abwendung der mittel- und osteuropäischen Staaten vom Kommunismus. Die *Charta von Paris* der OSZE (1990), ein weiterer *Helsinki-Gipfel* (1992) und der *Budapester Gipfel* (1994) bilden die entscheidenden Marksteine seit diesem Zeitpunkt. Nach heutigem Verständnis ist die OSZE eine Organisation, die einen umfassenden Sicherheitsbegriff vertritt und die es sich zum Ziel gesetzt hat, einen gemeinsamen Sicherheitsraum von Vancouver bis Wladiwostok zu schaffen. Bei der Betrachtung der Entwicklung des Interventionsrechts sind im Bereich der OSZE fünf Akteure zu nennen: die *OSZE-Mission*, der *Hohe Kommissar für nationale Minderheiten*, die persönlichen *Beauftragten des OSZE-Vorsitzenden*, das *Warschauer Menschenrechtsbüro* und der *Ständige Rat*. Bevor diese Akteure besprochen werden, seien aber noch kurz die Verhandlungsschritte dargestellt, die zu ihrer Einrichtung geführt haben. Diese Betrachtung setzt im Jahr 1990 mit der "*Charta von Paris*" an.

Die Bedeutung der Charta liegt vor allem darin, daß sich die OSZE-Staaten mit diesem Dokument als eine Wertegemeinschaft begriffen haben, indem sie sich dazu verpflichteten, die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Marktwirtschaft zu befolgen. Gleichzeitig wurde beschlossen, die Polen – als einem der ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten – ein Büro für freie Wahlen einzurichten. Doch damit nicht genug: Ebenfalls im Jahr 1990 verpflichteten sich die OSZE-Staaten im sogenannten "*Kopenhagener Dokument*", durch dieses Büro die Abhaltung von Wahlen auf ihrem Territorium beobachten zu lassen. Zwar bedeutet das nicht, daß es der OSZE obläge, Wahlen selbständig zu organisieren und abzuhalten; vielmehr geht es darum, daß sie den Wahlprozeß kritisch mitverfolgt und darüber berichtet. Hiermit haben also die OSZE-Staaten eine Selbstverpflichtung übernommen, mit der sie der OSZE Einblick und Mitspracherecht in eines der zuvor bestgehüteten staatlichen Reservate gewährt haben, – denn bei Wahlen geht es letztlich um Machterhalt oder Machtverlust. Bekanntlich war es den Regimen in den ehemals sozialistischen Staaten immer wieder gelungen, sich durch angebliche 99%-Mehrheiten bei Scheinwahlen zu "legitimieren".

Im sogenannten "*Budapester Dokument*" der OSZE von 1994 wurden die Kompetenzen des Warschauer Büros – das inzwischen zum "*Büro für demokratische Institutionen und Menschenrecht*" (BDIMR) umbenannt worden war – im Bereich der Wahlbeobachtung weiter präzisiert. Dabei wurde nicht nur festgeschrieben, daß das BDIMR innerhalb der OSZE das Hauptorgan der sogenannten "menschlichen Dimension" ist, sondern vor allem, daß die Wahlbeobachtung den gesamten Verlauf vor, während und nach einer Wahl umfaßt. Das bedeutet, daß das BDIMR allein schon auf der Grundlage des *Kopenhagener Dokuments* Planungen zur Wahlbeobachtung aus eigener Initiative aufnehmen kann. Zunächst sendet das BDIMR eine Vorausmission in die jeweilige Hauptstadt, um zu erkunden, in welchem Umfang Wahlbeobachtung notwendig sein wird. Eine solche Mission vereint Experten des BDIMR und aus den Mitgliedstaaten. Im Vorfeld der Wahlen analysieren sie das Wahlgesetz, prüfen die Registrierung der politischen Parteien und verfolgen den Ablauf des Wahlkampfes, das heißt insbesondere, ob alle Parteien die Möglichkeit haben, sich über alle Medien an die Wähler zu wenden. Am Wahltag selbst besuchen die internationalen Beobachter über das ganze Land verstreut Wahllokale und prüfen, wie die Stimmabgabe vollzogen wird. Ihr Interesse gilt korrekten Wählerverzeichnissen, der Stimmabgabe nur durch den jeweils Berechtigten, der geheimen Stimmabgabe, einer Vorabkontrolle der Urnen (sind sie bei Eintreffen leer?) usw. Nach Schließung der Wahllokale stehen die Auszählung der Stimmen und die Verkündung des Ergebnisses auf der Prüfliste. Anschließend

verfaßt die Beobachtermission einen schriftlichen Bericht, den sie an den amtierenden Vorsitzenden der OSZE, an das Sekretariat der OSZE und an die OSZE-Botschafter in Wien übersendet. Da die Wahlbeobachtung der OSZE alle diese Phasen abdeckt, wird sie im *Budapester Dokument* als "vorher, währenddessen und nachher" beschrieben.

Zurück zur politischen Entwicklung der OSZE-Staaten: Der Euphorie des Jahres 1990 folgte schon bald die Ernüchterung, als der Krieg im ehemaligen Jugoslawien ausbrach. Die OSZE vermochte es – ebensowenig wie die anderen internationalen Organisationen – nicht, der Aggression Serbiens gegen die anderen ehemaligen Teilrepubliken Einhalt zu gebieten. Wenn man als Belgrads wesentliches Kriegsziel die Schaffung von Groß-Serbien als einen zu Lasten der anderen nichtserbischen Gruppen definierten ethnisch homogenen Staat anerkennt, dann ist die OSZE aus ihrer Ohnmacht angesichts dieses Krieges schließlich doch noch erwacht: Auf dem *Helsinki-Gipfel* von 1992 hat sie beschlossen, das Amt eines *Hohen Kommissars für nationale Minderheiten* einzurichten, dessen Aufgabe es nicht etwa ist, als Ombudsman zu wirken, das heißt Beschwerden von Angehörigen von Minderheiten über Menschenrechtsverletzungen entgegenzunehmen, sondern der als ein Instrument der Konfliktverhütung konzipiert wurde. Der Hohe Kommissar (oder der Vereinfachung halber: Hochkommissar, abgekürzt HKNM) hat die Aufgabe, Spannungen, die ihren Ursprung im inter-ethnischen Verhältnis haben, zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu erkennen und bei ihrer Eindämmung mitzuwirken. Dabei ist er in seiner Entscheidung unabhängig, mit welchen Situationen er sich befaßt. Gleichzeitig haben sich die OSZE-Staaten im Helsinki-Dokument ausdrücklich dazu verpflichtet, mit ihm zusammenzuarbeiten und haben es ihm gestattet, zu dem von ihm bestimmten Zeitpunkt zu jedem von ihm gewünschten Ort auf ihrem Territorium zu reisen. Dabei kann er nach seiner eigenen Maßgabe mit Vertretern von Regierungs- wie Oppositionsparteien, vor allem aber auch mit Minderheitenvertretern Kontakte aufnehmen und Gespräche führen. Bis heute ist es nicht vorgekommen, daß ein Staat ihm die Einreise verweigert hätte. Ausgeschlossen sind von seinem Mandat nur solche Situationen, in denen Akte des Terrorismus angewandt werden, um politische Ziele – wie zum Beispiel Unabhängigkeit – durchzusetzen.

Zur Illustration seiner Tätigkeit: Der HKNM hat sich seit 1993, als der erste Amtsinhaber, der frühere niederländische Außenminister *van der Stoep*, sein Amt antrat, vor allem mit den russischen Minderheiten im Baltikum, in der Ukraine und in den zentralasiatischen Staaten, mit den ungarischen Minderheiten in Mittel- und Osteuropa sowie mit verschiedenen Staaten auf der Balkanhalbinsel befaßt. Dabei beschäftigt er sich aber nicht nur mit der Frage, wie eine Minderheit von einer Regierung behandelt wird und wie ein Interessenausgleich zwischen diesen beiden Seiten angestrebt werden könnte. Sein Mandat sieht darüber hinaus einen zwischenstaatlichen Bezug vor, was es wiederum vom Standpunkt des Völkerrechts um so interessanter macht, denn die Tätigkeit des HKNM wirkt sich auch auf die zwischenstaatlichen Beziehungen der betroffenen Staaten aus. Damit wird der HKNM als Vertreter der OSZE indirekt zum Mitwirkenden in bilateralen Beziehungen von Staaten – einer weiteren Domäne, in der sie sich nach althergebrachtem Verständnis jegliche Einmischung geradezu eifersüchtig verboten hätten.

Zweifellos wären beide bisher angesprochenen Bereiche – demokratische Wahlen wie auch der Minderheitenschutz – früher als innerstaatliche Angelegenheit deklariert worden, und ein Staat, der sich internationaler Kritik gegenübergestellt sah, hätte es sich leicht machen und darauf verweisen könne, daß er sich jede Einmischung in seine inneren Angelegenheiten verbittet. Diese Zeiten sind im Bereich der OSZE vorbei. Aber auch im Bereich der Vereinten Nationen hat die jüngste Menschenrechts-Weltkonferenz, die im Jahr 1993 in Wien abgehalten wurde, unmißverständlich festgestellt, daß Menschenrechte ein Gegenstand berechtigten Interesses seitens der internationalen Staatengemeinschaft sind. Es gibt also ein Recht zur Mitsprache. Selbstverständlich darf man nicht so naiv sein zu glauben, daß ein solcher Beschluß die Wirklichkeit änderte. Tatsächlich sehen wir uns in den letzten Jahren verstärkten Bestrebungen gegenüber, die universelle Geltung der Menschenrechte mit dem Argument zu relativieren, daß ihre konkrete Geltendmachung vor dem Hintergrund in bilateralen Beziehungen von Staaten – einer weiteren Domäne, in der sie sich nach althergebrachtem Verständnis jegliche Einmischung geradezu eifersüchtig verboten hätten.

Zweifellos wären beide bisher angesprochenen Bereiche – demokratische Wahlen wie auch der Minderheitenschutz – früher als innerstaatliche Angelegenheit deklariert worden, und ein Staat, der sich internationaler Kritik gegenübergestellt sah, hätte es sich leicht machen und darauf verweisen können, daß er sich dergestalt Einmischung in seine inneren Angelegenheiten verbittet. Diese Zeiten sind im Bereich der OSZE vorbei. Aber auch im Bereich der Vereinten Nationen hat die jüngste *Menschenrechts-Weltkonferenz*, die im Jahr 1993 in Wien abgehalten wurde, unmißverständlich festgestellt, daß Menschenrechte ein Gegenstand berechtigten Interesses seitens der internationalen Staatengemeinschaft sind. Es gibt also ein Recht zur Mitsprache. Selbstverständlich darf man nicht so naiv sein zu glauben, daß ein solcher Beschluß die Wirklichkeit änderte. In Wahrheit sehen wir uns in

den letzten Jahren verstärkten Bestrebungen gegenüber, die universelle Geltung der Menschenrechte mit dem Argument zu relativieren, daß ihre konkrete Geltendmachung vor dem Hintergrund der jeweiligen Kultur oder Religion gesehen werden müsse. Tatsächlich dürften aber mit solchen Argumenten politische Ziele verfolgt werden, um bestehende Herrschaftstrukturen abzusichern. Derlei Argumente erinnern an die Jahre des "Kalten Krieges" zwischen Ost und West, in denen beide Seiten ihren Schwerpunkt in der Betonung der Menschenrechte jeweils anders setzten: der Osten bei den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Rechten, der Westen bei den bürgerlichen und politischen. Dieser Antagonismus prägte auch die Jahre der *Helsinki-Folgekonferenzen* nach 1975 und wurde, wie erwähnt, erst in der Folge der Umwälzungen des Jahres 1989 überwunden, als die OSZE erstmals zu einer echten Wertegemeinschaft wurde.

Ein weiteres Instrument der OSZE geht ebenfalls auf das Jahr 1992 zurück, nämlich das der sogenannten Langzeit-Missionen. Dabei handelt es sich um eine auf längere Sicht eingerichtete Präsenz der OSZE in einem Staat, die ebenfalls zum Ziel hat, bestehende Spannungen einzudämmen, aber auch beim Auf- und Ausbau demokratischer Institutionen mitzuwirken. Die Leiter dieser Missionen unterstehen dem amtierenden Vorsitzenden und berichten regelmäßig an ihn sowie – über das *Wiener Sekretariat* – an alle Delegationen. Ihre Schriftenberichte werden dadurch ergänzt, daß die Missionsleiter in regelmäßigen Abständen nach Wien reisen und direkt an die im *Ständigen Rat* versammelten Botschafter der OSZE-Staaten berichten. Allen OSZE-Delegationen steht es frei, zu jedem von ihnen gewünschten Zeitpunkt im Ständigen Rat auf den Inhalt der schriftlichen wie der mündlichen Berichte einzugehen. In der Regel kommt es daher auch zu lebhaften Diskussionen und Stellungnahmen in der Anwesenheit eines Missionsleiters. Dabei ist bemerkenswert, daß die betroffenen Staaten selbst sich einer solchen Diskussion nicht verweigern. In chronologischer Reihenfolge wurden Missionen der OSZE bisher in folgenden Staaten bzw. Gebieten eingerichtet: in den jugoslawischen Gebieten Kosovo, Sandschak und Vojvodina; in Mazedonien; in Georgien; in Estland; in Moldowa; in Lettland; in Tadschikistan; in der Ukraine; im Gefolge des Dayton-Abkommens in Bosnien-Herzegowina und in Kroatien. Ähnliche Formen der OSZE-Präsenz, die sich im wesentlichen terminologisch von den Langzeitmissionen unterscheiden, wurden in Tschetschenien, in Albanien und in Belarus eingerichtet. Im Unterschied zum BDIMR oder dem Hohen Kommissar können die Mandate der Missionen theoretisch alle denkbaren staats-, aber auch wirtschaftspolitischen Themen umfassen.

Dies sei an der sogenannten OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien verdeutlicht, deren Einrichtung sicherlich einen der größten diplomatischen Erfolge der OSZE unter ihrem amtierenden Vorsitz Ungarn im Jahre 1995 verkörpert. Diese "Gruppe" bekam vom Ständigen Rat der OSZE den Auftrag:

- die Beachtung der Menschenrechte zu fördern und umgekehrt die Verletzung von Menschenrechten zu dokumentieren,
- die Entwicklung demokratischer Institutionen und die Abhaltung von Wahlen helfend zu begleiten,
- die Verteilung humanitärer Hilfsgüter zu erleichtern,
- bei der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen mitzuwirken,
- die friedliche Beilegung der Krise und die Stabilisierung der Situation in Tschetschenien vor dem Hintergrund der territorialen Integrität Rußlands sowie der OSZE-Prinzipien zu fördern und sich dabei für Dialog, Verhandlungen und sogenannte "Runde Tische" einzusetzen,
- die Schaffung von Mechanismen zu unterstützen, die die Rechtsstaatlichkeit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleisten.

Damit wird deutlich, daß die OSZE-Missionen und vergleichbare Formen der "Präsenz" – so auch der Name der OSZE-Tätigkeit in Albanien – eine Vielzahl von Aufgaben übertragen bekommen haben, die nach klassischem Verständnis Regierungsaufgaben sind oder diesen ähneln. Ein weiteres Mal wurde also das Interventionsrecht im Rahmen der OSZE erheblich weiterentwickelt. Bemerkenswert sind dabei zwei weitere Tatsachen: Einmal sind es die politischen Organe der OSZE, die über die Einrichtung und Verlängerung von Missionen beschließen. Da aber alle OSZE-Staaten in diesen Organen vertreten sind, beschließen auch die unmittelbar Betroffenen mit. Zweifellos zeugt es von demokratischer Reife, wenn ein Staat es zuläßt, daß eine internationale Organisation auf seinem Territorium eine Langzeitmission mit so weitreichenden Aufgaben und Kompetenzen einrichtet und daß er diese Entscheidung mitträgt. In der Praxis gehen solchen Entscheidungen selbstverständlich lange und oft mühselige Verhandlungen hinter den Kulissen voraus. Solche Verhandlungen sind für die OSZE, die auf dem Konsensprinzip basiert, nachgerade typisch. Kritikern der damit einhergehenden gewissen Langsamkeit sei jedoch entgegengehalten, daß es sicherlich besser ist, auf die Zusammenarbeit des Betroffenen bauen zu können als ihm eine ungewollte Präsenz aufzuzwingen.

Der zweite bemerkenswerte Gesichtspunkt ist eher psychologischer Natur: Vor Verlängerungsentscheidungen kommt es mitunter hinter den Kulissen zu heftigem diplomatischen Gezerre und Gerangel, denn letztlich möchte kein Staat auf längere Sicht so erscheinen, als ob er eine permanente potentielle Konfliktregion sei. Wiederholt haben Staaten ihre Meinung deutlich vernehmen lassen, daß sie die längerfristige Anwesenheit einer OSZE-Mission auf ihrem Territorium im Kreise der Staatengemeinschaft als "Stigma" empfinden. Bei solchen Anlässen bedarf es dann des geduldigen Einsatzes zahlreicher Akteure – etwa des amtierenden Vorsitzenden, einzelner Wiener Delegationen und vor allem befreundeter Staaten –, um den betroffenen Staat von der Nützlichkeit einer Verlängerung der OSZE-Mission zu überzeugen. Bisher hat es allerdings nur einen Fall gegeben, in dem eine OSZE-Mission praktisch hinauskomplimentiert wurde, indem die Vereinbarung, die die praktischen Aspekte ihrer Anwesenheit enthielt, von der betroffenen Regierung schlichtweg nicht verlängert wurde. Dabei handelt es sich um die OSZE-Mission in Kosovo, Sandschak und Vojvodina, die am 08.09.1992 ihre Tätigkeit aufgenommen hatte und seit Mitte 1993 nicht mehr an Ort und Stelle sein kann..

Von den Langzeit-Missionen der OSZE führt die Betrachtung nun zu den persönlichen Beauftragten des amtierenden Vorsitzenden, die ihrer Natur nach den thematisch oder geographisch ausgerichteten Sonderberichterstatern ähneln, wie sie die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen entsendet. Sie unterscheiden sich von den Missionen in erster Linie dadurch, daß über ihre Einsetzung nicht von allen OSZE-Staaten entschieden wird, sondern allein vom Vorsitzenden. Der Vollständigkeit halber sei gesagt, daß einer solchen Entscheidung selbstverständlich Konsultationen nicht zuletzt mit dem betroffenen Staat vorausgehen. Des weiteren ist der Einsatz solcher Beauftragter nur auf einen relativ kurzen Zeitraum ausgerichtet. Ihre Aufgaben lassen sich vielleicht am besten erläutern, indem eine Auswahl der bisherigen Anwendung dieses Instruments untersucht wird. Solche Beauftragte wurden nach Tschetschenien entsandt, um die für alle Seiten akzeptable Form einer OSZE-Präsenz zu diskutieren und schließlich vorzubereiten; (Hier war der ungarische Sonderbotschafter *Gyarmati* tätig.) nach Albanien, um angesichts der Implosion des Staates und des drohenden totalen Kollapses internationale Maßnahmen vorzubereiten und zu koordinieren; (Hier erklärte sich der langjährige österreichische Bundeskanzler *Vranitzky* bereit, diese schwierige Aufgabe zu übernehmen.) nach Jugoslawien, um im Nachgang zu den Parlamentswahlen Empfehlungen zur Umsetzung ihrer Ergebnisse zu erarbeiten; (Diese Aufgabe wurde dem ehemaligen spanischen Ministerpräsidenten *Gonzales* übertragen.). In allen diesen Fällen wurde die OSZE also zu einem Zeitpunkt tätig, der ein sofortiges Handeln erforderlich machte, um zu verhindern, daß die jeweilige Situation sich soweit verschlimmert, daß Gewaltanwendung nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Ohne die Ergebnisse des Einsatzes der OSZE in den genannten drei Fällen bewerten zu wollen, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß dieser Einsatz wieder einmal als Intervention der OSZE angesehen werden kann.

Schließlich soll noch auf jenes Organ eingegangen werden, bei dem letztlich alle Berichte der vorgenannten Instrumente zusammenlaufen und das über die politischen Schritte berät, die in Antwort auf diese Berichte zu treffen sind. Damit ist der Ständige Rat gemeint. Wie bereits erwähnt, sind die OSZE-Delegationen nicht daran gebunden, die Situation in einem anderen Staat jeweils nur dann anzusprechen, wenn gerade der Leiter einer OSZE-Mission seinen Bericht erstattet hat. Zudem gibt es OSZE-Missionen nicht in allen Staaten. Vielmehr verhält es sich so, daß jede Delegation in jeder beliebigen Sitzung des Ständigen Rates jede politische Frage vor dem Hintergrund der Verpflichtungen und Prinzipien ansprechen kann, zu denen sich alle OSZE-Staaten als Wesensmerkmal ihrer Wertegemeinschaft bekannt haben. Daher liegt die eigentliche Stärke des Ständigen Rates darin, daß er allen OSZE-Staaten ein permanentes Forum zur Diskussion, vor allem aber zum Dialog bietet. Dieser Dialog kann alle Punkte umfassen, die die Organe und Instrumente der OSZE (das *Warschauer Büro*, der *Hohe Kommissar*, die *Langzeit-Missionen*, der *amtierende Vorsitzende* und seine *persönlichen Beauftragten*) in Berichten über ihre Tätigkeit mitgeteilt haben, kann aber gleichzeitig über diese hinaus und von diesen unabhängig jede politische Frage betreffen. Gegebenenfalls trifft der *Ständige Rat* im Anschluß eine Entscheidung, wie zum Beispiel die Entsendung einer Langzeitmission. Als Organ könnte er mit einer Mischung aus der Vollversammlung und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verglichen werden: wie erstere setzt er sich aus allen Mitgliedern zusammen, während er im Unterschied zur UNO-Vollversammlung, aber in Übereinstimmung mit dem UNO-Sicherheitsrat, nicht nur periodisch tagt, um Beschlüsse zu fassen.

Zusammenfassend hat es die OSZE vermocht, innerhalb weniger Jahre ein dichtes Netz an Instrumenten, Organen und Verfahren zu entwickeln, das etwas überspitzt als permanente Intervention in innere Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten bezeichnet werden könnte. Dabei ist vor allem bemerkenswert, daß ihren beschlußfassenden Organen alle Mitglieder angehören und daß ihr Wirken im wesentlichen auf dem Konsensprinzip beruht. Unmittelbar betroffene Staaten sind daher in den Entscheidungsprozeß über eine Tätigkeit der OSZE auf ihrem Territorium eingebunden.

Mag. Jakob Haselhuber,
OSCE Minderheitenbüro, Den Haag