

Die sicherheitspolitische Rolle der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

HEINZ VETSCHERA

VORBEMERKUNG

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) stellt die umfassendste europäische Sicherheitsorganisation¹ dar. Sie ist aus jenem Prozeß entstanden, der durch die eigentliche Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, 1973-1975) eingeleitet wurde und zunächst zu einem immer dichteren Konferenzgeflecht führte. Der Übergang zu einer eigentlichen Organisation wurde mit der Gründung der ersten ständigen Einrichtungen der damaligen KSZE durch das Pariser Gipfeltreffen 1990 begonnen und schließlich mit der Umbenennung der bereits weitgehend institutionalisierten KSZE in OSZE auf dem Budapester Gipfeltreffen 1994 abgeschlossen².

Obwohl die OSZE seit mehreren Jahren in Wien angesiedelt ist³, herrschen über ihre Funktion zumeist eher unklare Vorstellungen, die oftmals über schlagwortartige Charakterisierungen nicht hinausgehen. Bei den Vorstellungen über die OSZE und ihre sicherheitspolitische Rolle ist vielfach ein Informationsdefizit festzustellen, das dann - wenn überhaupt - durch Analogieschlüsse zu bekannten Einrichtungen überbrückt wird. Insoweit diese Analogieschlüsse zumeist nur bedingt zutreffen, entstehen dann auch falsche Vorstellungen und Erwartungen über die Funktion der OSZE. Es ist daher die Zielsetzung der nachfolgenden Untersuchung,

- die charakteristischen Wesensmerkmale der OSZE sowie ihre Entwicklung und Struktur, ihre Institutionen, weiters
- ihre Möglichkeiten, aber auch Grenzen als „Regionale Abmachung“ i.S. der Satzung der Vereinten Nationen sowie als Einrichtung „kooperativer Sicherheit“ darzustellen, und schließlich
- ihren Stellenwert im Rahmen der „interlocking institutions“ im Verhältnis zu den Vereinten Nationen sowie der NATO und WEU aufzuzeigen.

DIE ORGANISATION FÜR SICHERHEIT UND ZUSAMMENARBEIT IN EUROPA (OSZE)

Die OSZE unterscheidet sich in mehrfacher Weise maßgeblich von anderen sicherheitspolitischen Institutionen in Europa, wie etwa EG, WEU oder NATO. Sie wurde nicht als internationale Organisation nach Völkerrecht gegründet, sondern ist das Resultat einer Serie von Konferenzen und Treffen, die sich alle aus der eigentlichen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (1973-1975) ableiten⁴. Aus ihr entwickelte sich allerdings durch die Nachfolgetreffen in Belgrad (1977-1978)⁵, Madrid (1980-1983)⁶, Wien (1986-1989)⁷ und Helsinki (1992) und die verschiedenen Spezialkonferenzen in den verschiedensten Bereichen (Sicherheitspolitik einschließlich militärischer Vertrauens- und Sicherheitsbildung, Menschenrechte, Wirtschaft, Kultur, Mittelmeerraum etc.) ein wahres Geflecht von Konferenzen, womit der daraus resultierende

KSZE-Prozeß bereits vor der Schaffung von eigentlichen Institutionen eine quasi-permanente Komponente der gesamteuropäischen Politik wurde⁸.

GRUNDLAGEN

Schon die ursprüngliche KSZE war von Anfang an breit angelegt. Ihr Aufgabenbereich reichte von der Frage grundlegender sicherheitspolitischer Prinzipien und Verhaltensregeln für den militärischen Bereich (Vertrauensbildende Maßnahmen, VBM) im „Ersten Korb“ über Fragen der Wirtschaftsbeziehungen („Zweiter Korb“) zur humanitären Dimension („Dritter Korb“)⁹. Sie war das einzige Forum, das sich ausdrücklich der europäischen Sicherheit widmete. Weiters war sie das einzige wirklich gesamteuropäische Gremium, an welchem von Anfang an nicht nur praktisch alle europäischen, sondern auch relevante außereuropäische Staaten teilnahmen. Schließlich war sie zum Zeitpunkt der damals noch bestehenden Ost-West-Polarisierung das einzige Forum, an dem auch Staaten teilnahmen, die keiner der beiden Allianzen angehörten¹⁰. Die OSZE hat diesen breiten Ansatz gewahrt und fortgeführt. Ihr gehören heute alle Staaten von Vancouver bis Vladivostok an.

CHARAKTERISTIKA

Die ursprüngliche Eigenschaft als Konferenz hat zu verschiedenen Charakteristika geführt, die auch heute noch die OSZE von anderen internationalen Organisationen unterscheiden. In formaler Hinsicht betrifft dies einerseits das Fehlen eines eigentlichen Gründungsaktes. Die OSZE entstand vielmehr aus einem inkrementalen Prozeß, in dessen Verlauf die Verdichtung von einer Konferenzserie zu einer durchstrukturierten Organisation erfolgte. Dies ist auch in der Terminologie der Zugehörigkeit heute noch erkennbar. Da die OSZE nicht ursprünglich als Organisation gegründet wurde, sondern als Konferenz begonnen hatte, spricht man auch heute noch nicht von „Mitgliedern“, sondern von „Teilnehmerstaaten“.

In inhaltlicher Hinsicht liegt auch heute - trotz der zunehmenden Operationalisierung der Arbeit der OSZE - das Schwergewicht in langfristigen Perspektiven, insbesondere in der Schaffung von Regelwerken, die das friedliche Zusammenleben in Europa ermöglichen sollten („normativer Charakter“). Solche Regelungen betreffen einerseits die Beziehungen der Staaten zueinander, Sie betreffen ferner die interne Struktur der Staaten, wobei Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte die grundlegenden Prinzipien bilden. Sie betreffen schließlich den militärischen Bereich, wo durch umfassende europaweite Abkommen über militärische Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und Rüstungskontrolle, aber auch durch den „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Fragen der Sicherheit“ Stabilität geschaffen wurde.

Die OSZE ist weiters eine charakteristische Einrichtung der „kooperativen Sicherheit“¹¹. Diese Eigenschaft wurde zuerst bereits im Namen der KSZE erkennbar, der die beiden Begriffe „Sicherheit“ und „Zusammenarbeit“ semantisch verknüpfte. Sie ist seither durch die entsprechenden Beschlüsse im KSZE/OSZE Rahmen sowie durch die darin gesetzten Aktionen noch deutlicher geworden.

Schließlich wird an der OSZE besonders deutlich erkennbar, daß multilaterale Institutionen in Wahrheit keine eigenständigen Akteure der internationalen Beziehungen sind. Sie stellen üblicherweise eher den Rahmen für Aktionen ihrer Teilnehmer dar, die diesen Rahmen für ihre politischen Ziele instrumentalisieren. Internationale Institutionen machen nicht Politik - sie sind Politik. Sie lassen sich am ehesten als „Transmissionsriemen“ der jeweiligen nationalen Politik zu einem gemeinsamen Vorgehen mit anderen Staaten definieren, um Ziele zu erreichen, die im Alleingang kaum oder nur schwer zu erreichen sind.

Andererseits treffen Staaten regelmäßig Vorkehrungen, damit sich solche Einrichtungen nicht aus der Rolle des Instruments der jeweiligen nationalen Politiken emanzipieren und doch selbständige Akteure werden könnten. Sie behalten sich daher regelmäßig das Recht vor, unangenehme oder unannehmbare Entscheidungen in solchen Institutionen gar nicht entstehen zu lassen. Die Willensbildung in solchen Institutionen beruht daher - soferne sie demokratisch strukturiert sind - auf dem übereinstimmenden Willen (Konsens) ihrer Mitglieder oder Teilnehmer. Dementsprechend folgt auch die Willensbildung in der OSZE - wie im übrigen auch in den anderen europäischen internationalen Institutionen wie EU, NATO und WEU - grundsätzlich dem Konsensprinzip¹². Obzwar daher das Konsensprinzip keinesfalls als besonderes Charakteristikum der OSZE bezeichnet werden kann, wird es aber doch zumeist - neben der umfassenden Zahl der Teilnehmerstaaten - als Wesensmerkmal der OSZE betrachtet.

INSTITUTIONALISIERUNG UND DIE ENTWICKLUNG VON DER KSZE ZUR OSZE

Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Diktaturen in Osteuropa beschlossen die KSZE-Staaten auf Einladung Frankreichs ein Gipfeltreffen, auf dem die Grundlagen für ein neues Europa kodifiziert werden sollten¹³. Er erarbeitete jene Beschlüsse, die dann auf dem Gipfel¹⁴ als „Charta von Paris für ein neues Europa“ von den Teilnehmerstaaten angenommen wurden.

DIE SCHAFFUNG DER KSZE-INSTITUTIONEN¹⁶

Während bis zur Charta von Paris die jeweiligen Konferenzen und Treffen im KSZE-Rahmen ihr Mandat von einem der Folgetreffen erhalten hatten, wurden nunmehr regelmäßig wiederkehrende Folgetreffen, regelmäßig zusammentreffende Gremien und ständige Institutionen des KSZE-Prozesses¹⁶ geschaffen, nämlich:

an regelmäßig wiederkehrenden Treffen:

- Folgetreffen der KSZE alle zwei Jahre, an denen auch die Staats- und Regierungschefs der KSZE Staaten zusammentreten;

an regelmäßig zusammentretenden Gremien:

- regelmäßige Treffen der Außenminister als Rat, mindestens einmal jährlich;
- der Ausschuß Hoher Beamter (AHB) zur Vorbereitung der Treffen des Rates (der Außenminister); der Ausschuß kann auch zusätzliche Treffen der Vertreter der Teilnehmerstaaten vereinbaren.

an ständigen Institutionen:

- ein Sekretariat in Prag zur administrativen Unterstützung „dieser Konsultationen“ (nämlich des Rates und des Ausschusses Hoher Beamter);
- ein Konfliktverhütungszentrum in Wien, das den Rat beim Abbau der Gefahren von Konflikten unterstützen soll;
- ein Büro für freie Wahlen¹⁷ in Warschau, um Kontakte und den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen in den Teilnehmerstaaten zu erleichtern.

Weiters spricht sich die Charta für eine stärkere Einbeziehung der Parlamentsarbeit in die KSZE aus, insbesondere durch die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung der KSZE unter Beteiligung von Parlamentsmitgliedern aus allen Teilnehmerstaaten¹⁸.

DIE WEITERE ENTWICKLUNG

Die weiteren Entwicklungsschritte von der KSZE zur OSZE als Rahmeninstitution der europäischen Sicherheit wurden auf den Sitzungen des Rates in Berlin (19.-20.

Juni 1991), Prag (30.-31. Januar 1991), Stockholm (14.-15. Dezember 1992) und Rom (1993) und auf den Nachfolgetreffen in Helsinki 1992 und Budapest 1994 gesetzt, wo schließlich auch die Umbenennung zu „OSZE“ erfolgte.

BEURTEILUNG DER ENTWICKLUNG ZUR OSZE UND DER DERZEITIGE STATUS

Mit dem Budapester Treffen war damit die Entwicklung von der KSZE zur OSZE auch terminologisch abgeschlossen. Die nachfolgenden Sitzungen des Ministerrates und Gipfeltreffen¹⁹ haben keine weiteren derart einschneidenden Änderungen erbracht.

Die Entwicklung selbst ist als ein inkrementaler Prozeß zu bezeichnen, der nicht schon vorweg einem „Grand Design“ folgte, sondern sich einerseits aus den äußeren Herausforderungen insbesondere seit dem Ausbruch des Jugoslawien-Konflikts, aber auch anderer Konflikte im geographischen Bereich der damaligen KSZE und nunmehrigen OSZE sowie aus dem Zerfall von Jugoslawien, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei ergab, andererseits aber auch aus den organisatorischen und administrativen Erfahrungen resultierte, die in der Zwischenzeit gemacht worden waren.

Wollte man einen Zeitpunkt festlegen, in welchem inhaltlich der Übergang von einer eher losen Institution, welche noch weitgehend ihren ursprünglichen Charakter als multilaterale Konferenz erhalten hatte, zu einer Organisation im eigentlichen (wenngleich nicht rechtlichen) Sinn erfolgte, so wäre dafür der Zeitraum im Jahre 1992 zwischen dem Helsinki-Treffen im Juni und dem Stockholmer Ratstreffen im Dezember anzusetzen.

Zunächst schufen die Beschlüsse von Helsinki das Forum für Sicherheitskooperation und damit den ersten wirklich ständigen Vertetungskörper der Teilnehmerstaaten der KSZE. Die gleichzeitige Einrichtung eines ständigen - und nicht mehr bloß konferenzbezogenen - Konferenzdienstes schuf dafür auch die erforderliche administrative Infrastruktur. Die Praxis der Staaten, ihre Delegationen in Wien²⁰ mit den Vorarbeiten für die Sitzungen des AHB in Prag zu beauftragen, wurde mit der Bezeichnung der „Wiener Gruppe“ als inoffizielle, aber bereits formalisierte Einrichtung durch das Stockholmer Ratstreffen anerkannt. Gleichzeitig schufen die Beschlüsse des Stockholmer Ratstreffens auch den Posten eines Generalsekretärs als zentrale Einrichtung für die administrativen und operativen Einrichtungen der damaligen KSZE.

Die folgenden Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, die bereits existierende „Wiener Gruppe“ als „Ständiger Ausschuß“ zu einem beschlußfähigen Organ zu machen, sowie den Generalsekretär nicht am bisherigen Sitz des Sekretariats in Prag, sondern in Wien anzusiedeln und ihm ein vereinheitlichtes Sekretariat zu unterstellen, waren die fast zwangsweise Konsequenz der 1992 getroffenen Entscheidungen. Das Gipfeltreffen von Budapest hatte dann nur noch die Aufgabe, diese Entwicklung durch die Namensänderung zu sanktionieren.

DIE DERZEITIGE ORGANISATIONSSTRUKTUR

Auf der Grundlage dieser Entwicklungen stellt sich die OSZE heute als de facto voll entwickelte Organisation mit beratenden/beschlußfassenden und durchführenden Organen dar, auch wenn ihr bis heute - mangels eines Gründungsvertrages - de jure der Rechtscharakter einer internationalen Organisation fehlt.

DIE BERATENDEN/BESCHLUßFASSENDEN ORGANE

Die Gipfeltreffen (zweijährlich, gegen Jahresende); sie waren historisch aus den Nachfolgetreffen gewachsen und haben ihre hohe politische Bedeutung beibehalten,

wenngleich in der Beschlußfassung bereits die Charta von Paris eine Verlagerung zum Rat der Außenminister erkennen ließ. Diese Tendenz setzt sich anscheinend insofern fort, als voraussichtlich die Intervalle zwischen den Treffen größer werden²¹;

- der Rat der Außenminister (jährlich, gegen Jahresende); er wurde mit der Charta von Paris begründet und stellt auch heute noch das maßgeblichste Entscheidungsorgan dar, wenngleich viele Befugnisse in der weiteren Entwicklung zunächst an den AHB/Hohen Rat und dann weiter an den ständigen Rat devolviert wurden. Allerdings leitet sich aus dem Vorsitz im Rat der Außenminister der rotierende Amtierende Vorsitz ab²², der auch den Vorsitz in den untergeordneten Gremien (Hoher Rat und Ständiger Rat) stellt;
- der Hohe Rat (Spitzenbeamte, Sitzungen etwa zweimal jährlich); er entwickelte sich aus dem AHB, der von der Charta von Paris als das eigentliche Entscheidungsorgan auf Beamtenebene vorgesehen war. Zunächst devolvierten Aufgaben des Ministerrates an ihn und stärkten seine Stellung. Mit der Einrichtung der Wiener Gruppe, die zunächst nur Vorbereitungsaufgaben für die Arbeit des AHB hatte, wurde aber der Grundstein für eine weitere Devolution seiner Befugnisse gelegt, die sich dann mit der Schaffung des Ständigen Ausschusses (nunmehr: Ständiger Rat) als selbständig zur Entscheidung befugtes Organ manifestierte;
- der Ständige Rat (Sitzungen wöchentlich); er ist aus dem Ständigen Ausschuss hervorgegangen und stellt heute das wesentlichste Organ der Alltagsarbeit in der Beratung und Beschlußfassung in allgemein politischen und administrativen Fragen dar;
- das Forum für Sicherheitskooperation (Sitzungen ebenfalls wöchentlich); Es wurde an Stelle der früheren Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen als nunmehr ständiges Organ zur Beratung und Beschlußfassung in Fragen der Sicherheitspolitik, insbesondere auf dem Gebiet der Vereinbarung und Überprüfung der Einhaltung von Rüstungskontrollmaßnahmen (insbesondere Vertrauens- und Sicherheitsbildender Maßnahmen) eingesetzt.

Der Ständige Ausschuss und das Forum für Sicherheitskooperation haben ferner Unterausschüsse und Arbeitsgruppen eingesetzt, die zwischen den wöchentlichen Treffen Detailfragen bearbeiten und in den wöchentlichen Sitzungen an das jeweilige Gremium berichten. Ministerrat, Hoher Rat und Ständiger Rat stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander, das sich auch im Vorsitz ausdrückt. Der jährlich rotierende Vorsitz des Ministerrates stellt auch den Vorsitz in den nachgeordneten Gremien, nämlich dem Hohen Rat und dem Ständigen Rat²³. Das Forum für Sicherheitskooperation steht demgegenüber außerhalb dieser Hierarchie. Es hat einen nach der alphabetischen Reihenfolge der Staaten monatlich wechselnden Vorsitzenden, wobei der zum Zeitpunkt des Ratstreffens agierende Vorsitzende dann dem Rat der Außenminister Bericht erstattet.

DIE DURCHFÜHRENDE ORGANE

Die durchführenden Organe in der OSZE sind teils auf der politischen, teils auf der administrativen Ebene angesiedelt. Der Spielraum der durchführenden Organe ist wesentlich enger gehalten als etwa in den Vereinten Nationen und reflektiert damit ein deutliches Schwergewicht bei der Funktion als Organ der Staatengemeinschaft. Damit wird aber die eigentlich administrative Ebene weniger politisch als vielmehr professionell gesehen, was sich auch in der Personalpolitik niederschlägt.

AUF DER POLITISCHEN EBENE

Der Amtierende Vorsitzende (Chairman-in-Office) ist das höchste politische Durchführungsorgan. Er ist der Außenminister des Teilnehmerstaates, der den jährlich

rotierenden Amtierenden Vorsitz führt, und hat im Ministerrat die Rolle eines „Primus inter pares“. Er stellt gleichzeitig die Schnittstelle zwischen der beschlußfassenden und der durchführenden Ebene dar.

Der Amtierende Vorsitzende kann in seiner Arbeit für konkrete Aufgaben persönliche Vertreter ernennen, etwa zur Durchführung von Erkundungsmissionen, aber auch für andere Aufgaben²⁴. Er kann in seiner Arbeit auch von der Troika (unter Einschluß des vorangegangenen und des nachfolgenden Vorsitzenden) unterstützt werden. Sein Amtssitz ist die Hauptstadt des Staates, der den Vorsitz führt, und wechselt daher jährlich.

AUF DER BEAMTENEbene

Der Generalsekretär mit Sitz in Wien ist der höchste Beamte. Im Gegensatz zur Struktur der Vereinten Nationen kommt dieser Funktion bei der OSZE keine politische Bedeutung zu. Er wird für eine Zeitdauer von drei Jahren ernannt. Ihm untersteht das Sekretariat in Wien (einschließlich der Außenstelle in Prag, die als „Restposten“ des ursprünglich dort ansässigen KSZE-Sekretariats belassen wurde), nicht aber das BDIMR in Warschau oder die anderen Einrichtungen (einschließlich des Hochkommissars für Nationale Minderheiten). Allerdings ist der Generalsekretär auch für das Dienstrecht dieser Einrichtungen verantwortlich.

Das Sekretariat in Wien ist dem Generalsekretär unterstellt. Es umfaßt folgende Abteilungen:

- eine „allgemeine (politische) Abteilung“
- das Konfliktverhütungszentrum mit den Aufgaben
- der Mithilfe bei der Erfüllung der vereinbarten Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen, einschließlich des Betriebs der zentralen militärischen Datenbank der OSZE, sowie
- der Unterstützung der OSZE-Missionen im Feldeinsatz²⁵;
- eine Abteilung für Ressourcen, die aus der Zusammenlegung der früher getrennten Abteilung für Administrations- und Budgetfragen und der Konferenzdienste resultierte²⁶.

Der Hochkommissar für Nationale Minderheiten mit Sitz in Den Haag wird ebenfalls auf drei Jahre bestellt und ist damit der Beamtenebene zuzurechnen. Allerdings ist seine Aufgabe politischer als die des Generalsekretärs, da er vielfach direkt vermittelnd in schwelenden Minderheitenkonflikten agiert. Er untersteht dem Amtierenden Vorsitzenden, kann aber auch von einem der entscheidungsbefugten Gremien beauftragt werden²⁷. Dem Hochkommissar ist ein Büro beigeordnet, das ihn in seiner Arbeit sowohl inhaltlich als auch administrativ unterstützt. Er ist auf Zusammenarbeit mit dem Büro für Demokratische Institution und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau angewiesen.

Das Büro für Demokratische Institution und Menschenrechte (BDIMR) mit Sitz in Warschau ist aus dem 1990 gegründeten Büro für Freie Wahlen hervorgegangen, das dem Amtierenden Vorsitzenden direkt unterstellt war. Es hat daher diese vom Sekretariat unabhängige Stellung auch heute beibehalten. Die Einrichtung diente ursprünglich der Ausbildung von Personal für Wahlen in den Reformstaaten, hat aber in der Zwischenzeit ein erweitertes Aufgabengebiet v.a. in der Förderung demokratiepolitischer Maßnahmen und in der Ausbildung von Menschenrechtsexperten erhalten. Ihr Leiter wird ebenfalls auf drei Jahre ernannt.

DIE WEITERE ENTWICKLUNG

Mit dem Budapester Treffen hatte die OSZE sowohl dem Inhalt als auch dem Namen nach ihren derzeitigen Organisationscharakter erhalten. Ihre weitere Entwicklung

mit den Ratstreffen 1995 in Budapest und 1997 in Kopenhagen sowie dem Gipfeltreffen 1996 in Lissabon betraf demgemäß nicht so sehr die Organisationsstruktur, sondern vor allem die Inhalte der Arbeit der Organisation, aber auch ihre Stellung im Rahmen der „interlocking institutions“.

DIE SICHERHEITSPOLITISCHEN INSTRUMENTE IN DER OSZE

Die sicherheitspolitischen Instrumente entwickelten sich im Zuge des KSZE-Prozesses graduell von vertrauens- (und sicherheits-)bildenden Maßnahmen im militärischen Bereich über Krisenmechanismen im militärischen und zivilen Bereich bis zu friedenserhaltenden Operationen und präventiver Diplomatie, wobei jeweils ein Instrument sich aus dem anderen ableiten ließ. Daneben stand von Anfang an die Idee der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, die bereits in der Prinzipienklärung der Schlußakte von Helsinki 1975 verankert worden war, aber erst spät einen operativen Rahmen erhielt.

DIE ENTWICKLUNG DER VERTRAUENS- UND SICHERHEITSBILDENDEN MAßNAHMEN

Das erste sicherheitspolitische Instrument, das im Zuge des KSZE-Prozesses entwickelt wurden, waren die vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM) im militärischen Bereich²⁸. Wie sich aus der Schlußakte ableiten läßt, besteht das vorrangige Ziel der VBM in der „Verminderung der Gefahr von bewaffneten Konflikten und von Mißverständnissen oder Fehleinschätzungen militärischer Tätigkeiten insbesondere in einer Situation, in der den Teilnehmerstaaten klare und rechtzeitige Informationen über den Charakter solcher Tätigkeiten fehlen“²⁹. Diese Bestimmung definiert über den eigentlichen Anlaßfall hinaus das Verständnis des Begriffs „Konflikt“, wie er in der späteren Folge im KSZE/OSZE-Kontext zunächst auch für die Bezeichnung des „Konfliktverhütungszentrums“ relevant blieb, nämlich als bewaffneter, d.h. mit militärischen Mitteln geführter Konflikt zwischen Staaten. Sie definiert weiterhin die grundlegende Funktion von VBM, durch wechselseitige Information die Eskalation von Situationen zu friedensbedrohenden Konflikten zu verhindern. Dieser Ansatz reflektiert das kooperative Element in der Sicherheitspolitik im Rahmen der KSZE/OSZE. Sicherheit resultiert aus Vorhersehbarkeit, die durch Offenheit und Transparenz erhöht werden soll.

DIE KRISENMECHANISMEN

Die Krisenmechanismen beruhen im wesentlichen auf Treffen der Teilnehmerstaaten, die auf Antrag eines oder mehrerer Teilnehmerstaaten einzuberufen sind³⁰. Die Krisenmechanismen wurden zunächst im Bereich der militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, dann aber auch im allgemein-politischen Bereich und schließlich spezifisch für die menschliche Dimension der KSZE entwickelt. Die Mechanismen wurden im Zuge dieser Entwicklung immer differenzierter ausgestaltet. Allerdings hat ihre Bedeutung durch die nachfolgende Entwicklung ständiger Vertretungsorgane wieder abgenommen, da es nunmehr nur noch selten vorkommen wird, daß zu einem Treffen eigens einberufen werden muß, wenn ohnedies ständige Gremien bestehen, wo dringende Fragen aufgeworfen werden können.

KSZE-MISSIONEN DER PRÄVENTIVEN DIPLOMATIE

Die Praxis seit dem Helsinki-Folgetreffen und seinen Beschlüssen sowie die nachfolgenden Beschlüsse des Stockholmer Ratstreffens zeigen allerdings, daß sich das Schwergewicht in der Konfliktverhütung von friedenserhaltenden Operationen des

traditionellen Zuschnitts zunehmend auf solche der „präventiven Diplomatie“ verlagert, die allerdings im weiteren Sinne ebenfalls der Friedenserhaltung zuzurechnen wären. Sie entsprechen jedenfalls den Zielsetzungen der Friedenserhaltung, wie sie sowohl allgemein semantisch als auch nach den Helsinki-Beschlüssen zu verstehen ist³¹. Sie wurden in der Zwischenzeit in den Bereich des Krisenmanagements und der Nachkriegsstabilisierung ausgeweitet.

DIE OSZE ALS EINRICHTUNG „KOOPERATIVER“ SICHERHEITSPOLITIK

Die OSZE unterscheidet sich nicht nur hinsichtlich ihrer spezifischen Entwicklungsgeschichte von den anderen sicherheitspolitischen Institutionen in Europa, sondern auch durch ihre spezifische Annäherung an die europäische Sicherheit, die sich in ihrer Struktur und in ihren Instrumenten niederschlägt. Da sie auf die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten zur Kooperation angewiesen ist, stellt sie typischerweise eine Einrichtung der „kooperativen Sicherheitspolitik“ dar.

Wenngleich allgemein anerkannt ist, daß die KSZE/OSZE eine Einrichtung kooperativer Sicherheit darstellt³², muß doch festgestellt werden, daß unklare Vorstellungen darüber bestehen, wie kooperative Sicherheit beschaffen ist, was ihre Charakteristika sind, und wo ihre Grenzen und Möglichkeiten liegen³³. Diese Frage ist oftmals überdies mit dem Anspruch überfrachtet, als Argumentation im Richtungsstreit zwischen Vertretern der „realistischen“ und anderen Denkschulen dienen zu müssen, wobei sich innerhalb der „realistischen“ Denkschule erst in neuerer Zeit auch eine positivere Einstellung zu kooperativen Strategien abzuzeichnen scheint³⁴. In eben diesem Richtungsstreit wird „kooperative Sicherheitspolitik“ weiters oftmals als Frage von Institutionen betrachtet, die aus der Sicht der „realistischen“ Denkschule entsprechend skeptisch gesehen werden³⁵, anstatt sie als sicherheitspolitische Strategie zu verstehen³⁶.

Die mangelhafte konzeptuelle Aufarbeitung wie die Einbindung in den genannten Richtungsstreit führen damit vielfach zu verkürzten Beurteilungen sowohl der Konzeption als auch von Einrichtungen kooperativer Sicherheit, nicht zuletzt auch der OSZE. Hinsichtlich der Konzeption wird Kooperation einerseits schlechthin als Überwindung der internationalen Anarchie postuliert³⁷, die von der realistischen Denkschule vertreten wird. Andererseits wird gerade deshalb kooperative Sicherheitspolitik aber zumindest vom bisherigen „mainstream“ der realistischen Denkschule als unzureichend angesehen³⁸. Diese beiden konträren Sichtweisen mögen unter anderem dadurch bedingt sein, daß kooperative Sicherheitspolitik zumeist nicht nur als Antithese, sondern oftmals zumindest implizit als zu bevorzugende Alternative herkömmlicher Sicherheitspolitiken vorgestellt wird. Wird sie dagegen als komplementär zu kompetitiven³⁹ Strategien verstanden, wobei der Einsatz von den jeweiligen Umständen abhängt, so findet sie auch in der realistischen Denkschule ihren Platz⁴⁰.

„NICHT-KOOPERATIVE“ UND „KOOPERATIVE“ SICHERHEITSPOLITIK

Im Bereich der internationalen Sicherheit wird „Sicherheitspolitik“ üblicherweise als Politik der Friedenssicherung und Kriegsverhütung definiert. Dabei können ein „nicht-kooperativer“ und ein „kooperativer“ Ansatz unterschieden werden⁴¹.

„NICHT-KOOPERATIVE“ SICHERHEITSPOLITIK

Innerhalb des nicht-kooperativen Ansatzes nimmt das Instrument der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung⁴² die ursprünglichste Funktion ein. Es richtet sich gegen einen von außen kommenden, oftmals mehr oder weniger bereits vorweg

feststehenden potentiellen⁴³ Gegner und ist daher seinem Inhalt nach eindeutig nicht-kooperativ. Es kann sich in der Form der Verteidigungspolitik im engeren Sinne oder in der Strategie der Abschreckung ausdrücken. Demgegenüber richtet sich das Instrument der „kollektiven Sicherheit“, wie es etwa im Völkerbund oder in den Vereinten Nationen⁴⁴ postuliert wurde, nicht mehr gegen einen von außen kommenden, mehr oder weniger feststehenden Gegner, sondern gegen jeden potentiellen Friedensbrecher innerhalb des Systems⁴⁵. Er soll durch die zusammengefaßte Macht der anderen Teilnehmer des Systems von der Aggression abgehalten werden⁴⁶. Solche Systeme benötigen daher auch Entscheidungsorgane, die - wenn erforderlich - Zwangsmaßnahmen verhängen können⁴⁷. Wenngleich diese Komponente von Systemen der kollektiven Sicherheit ausdrücklich nicht-kooperativ ist, enthalten solche Systeme darüber hinaus zumeist auch die Förderung friedlicher Beziehungen sowie der friedlichen Streitbeilegung zwischen ihren Mitgliedern⁴⁸, und damit auch ein kooperatives Element⁴⁹.

„KOOPERATIVE“ SICHERHEITSPOLITIK

Kooperative Sicherheitspolitik im eigentlichen Sinn wird durch den Verzicht auf Zwangsdurchsetzung und Konfrontation charakterisiert. In einer Studie der Brookings-Institution wird sie wie folgt definiert: „... a strategic principle that seeks to accomplish its purposes through institutional consent rather than through threats of material or physical coercion“⁵⁰. Sie betont die Einbeziehung potentieller Gegner in die Suche nach Lösungen für sicherheitspolitische Fragen. Während traditionelle Sicherheitspolitik in spieltheoretischer Betrachtung als Null-Summen-Spiel bewertet werden müßte, wäre kooperative Sicherheitspolitik als Nicht-Null-Summen-Spiel zu bewerten, etwa als Variante des „prisoners´ dilemma“. In Anwendung von Daniel Freis⁵¹ Unterscheidung von „Macht“- und „Vertrauens“-Lösungen für sicherheitspolitische Probleme würde kooperative Sicherheitspolitik wohl eindeutig der zweiten Kategorie zuzurechnen sein.

Kooperative Sicherheitspolitik zielt damit in erster Linie auf die Förderung der Zusammenarbeit, um damit das Entstehen von Konflikten überhaupt zu minimieren, oder zumindest zu verhindern, daß politische Konflikte in militärische Konflikte umschlagen könnten⁵². Ihr Schwergewicht liegt auf der Verbesserung der Vorhersehbarkeit, des Abbaus von Mißverständnissen, sowie der Konfliktverhütung durch Verhandlung und Konsultation⁵³. Da sie keine Zwangsgewalt in Anspruch nehmen, benötigen Einrichtungen der kooperativen Sicherheit zumeist auch keine besonderen Vorkehrungen oder Verfahrensregeln zur Überstimmung einzelner Teilnehmer oder Mitglieder⁵⁴. Sie sind aber auch auf die Mitarbeit aller Mitglieder angewiesen.

Darin liegt jedoch auch die inhärente Grenze kooperativer Sicherheitspolitik. Sie strebt nach Sicherheit miteinander, kann aber keine Sicherheit voreinander geben, da sie die Kooperationsbereitschaft aller voraussetzt.

VERHÄLTNIS VON „NICHT-KOOPERATIVER“ UND „KOOPERATIVER“ SICHERHEITSPOLITIK

Nicht-kooperative Sicherheitspolitik ist ihrem Wesen nach repressiv. Sie droht Zwangs- und Strafmaßnahmen für den Friedensbruch an⁵⁵. Sie kann damit zwar durchaus wirksam zur Friedenserhaltung und Kriegsverhütung beitragen, erreicht dieses Ziel aber nur über den Umweg der angedrohten Nachteile, die der Friedensbrecher erwarten muß⁵⁶. Wenngleich Strategien der kollektiven Verteidigung oder kollektiven Sicherheit geeignet erscheinen, eine kalkulierte Aggression abzuschrecken, können sie jedoch dort versagen, wo Kriege oder andere bewaffnete Konflikte aus Mißdeutung, Fehlbeurteilungen der Lage oder ähnlichen Ursachen entstehen.

Demgegenüber richtet sich kooperative Sicherheitspolitik gerade an die Verhütung solcher Konflikte, indem sie Mißverständnisse und Fehldeutungen vermeiden hilft⁵⁷. Sie ist ihrem Wesen nach unmittelbar präventiv, indem sie die Zusammenarbeit auch zwischen potentiellen Gegnern bewirken möchte, um so den Frieden zu erhalten. Damit ist kooperative Sicherheitspolitik aber an den Willen aller Beteiligten zur Zusammenarbeit gebunden. Sie wäre demzufolge ungeeignet, kalkulierte Aggressionen abzuschrecken, da sie auf Kooperation angewiesen ist, die ein planender Aggressor kaum zu geben bereit sein wird.

Wie eingangs ausgeführt, sollte sie daher auch nicht als „alternativ“ zu anderen Formen der Sicherheitspolitik verstanden werden, sondern als komplementär. Nicht-kooperative und kooperative Sicherheit können damit jeweils nur einen Teilbereich des sicherheitspolitischen Spektrums abdecken. Sie können einander ergänzen, aber nicht ersetzen.

DAS VERHÄLTNISS DER OSZE ZU ANDEREN SICHERHEITSPOLITISCHEN INSTITUTIONEN

Die Komplementarität von „nicht-kooperativer“ und „kooperativer“ Sicherheitspolitik ermöglicht auch eine genauere Beurteilung des Verhältnisses der OSZE zu den anderen europäischen sicherheitspolitischen Institutionen, die über den tagespolitischen Mißbrauch der Institutionen als Schlageworte hinausgehen. Die Position der OSZE im Rahmen der „interlocking institutions“ sowie ihr Verhältnis zu den anderen europäischen sicherheitspolitischen Institutionen ist weiters nur dann sinnvoll zu erfassen, wenn sie in den gesamthaften Rahmen der Satzung der Vereinten Nationen gestellt wird.

DIE ROLLE DER OSZE ALS REGIONALE ABMACHUNG

Das Verhältnis der OSZE zu den Vereinten Nationen wurde durch die Erklärung als „regionale Abmachung“ gemäß Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen in den Beschlüssen von Helsinki auf die Grundlage der Satzung gestellt.

CHARAKTERISTIK REGIONALER ABMACHUNGEN

Regionale Abmachungen stehen in einem gewissen Widerspruch zum grundsätzlich universalistischen Prinzip der Satzung der Vereinten Nationen. Ihre Schaffung geht insbesondere auf Bestrebungen der lateinamerikanischen Staaten auf der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco 1945 zurück, die ihr bereits entwickeltes regionales Sicherheitssystem erhalten wollten⁵⁸. Der Kompromiß zwischen Universalismus und Regionalismus wurde schließlich dahingehend erreicht, daß die Satzung der Vereinten Nationen im Gegensatz zu ihrer sonst universellen Konzeption im Kap. VIII die Konzepte der Dezentralisation und des Regionalismus anerkannte⁵⁹, aber nur auf den Gebieten der Friedenserhaltung und der friedlichen Streitbeilegung.

„Regional“ bezieht sich dabei nicht auf eine geographische Abgrenzung oder Nachbarschaft, sondern vorrangig auf die Teilnahme oder Mitgliedschaft in einer solchen Abmachung oder Einrichtung, sowie vor allem auf ihren Zweck. „Regional“ darf daher nicht so gedeutet werden, daß die Abmachung oder Einrichtung generell befugt wäre, in der „Region“ für Friedenserhaltung zu sorgen, sondern limitiert diese Funktion auf die Beziehung zwischen ihren Teilnehmern oder Mitgliedern. Dritte können davon nicht erfaßt werden⁶⁰. Gelegentliche Versuche regionaler Organisationen zur Setzung von Zwangsmaßnahmen gegenüber dritten Staaten⁶¹ beruhten auf einer unrichtigen Auslegung des Begriffs der „Regionalität“, da es für Zulässigkeit solcher Maßnahmen nicht

darauf ankommt, ob sich ein Staat in einer „Region“ befindet, sondern ob er Teilnehmer oder Mitglied dieser Abmachung oder Einrichtung ist.

Allerdings wird diese Bezugnahme auf mögliche Zwangsmaßnahmen im Rahmen einer regionalen „kollektiven Sicherheit“ durch die Bestimmung des Art. 52 (2) eingeschränkt, daß örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen (sind)/mit „friedlichen Mitteln“. Darunter sind, wie sich im Rekurs auf Kapitel VI in Art. 52, Abs. (4) ergibt, insbesondere folgende Techniken der friedlichen Streitbeilegung zu verstehen: Verhandlungen, Untersuchungen, Vermittlung, Vergleich, Schiedspruch, gerichtliche Regelung, etc.⁶². Diese Aufzählung ist aber nicht erschöpfend und schließt damit andere Mittel nichtgewaltsamer Lösungen nicht aus⁶³, wie etwa auch friedenserhaltender Operationen.

Hinsichtlich der Ergreifung von Zwangsmaßnahmen kollektiver Sicherheit verweist die Satzung aber letztlich wieder an den Sicherheitsrat. Einerseits hat der Sicherheitsrat nach Art. 53, Abs. (1) die Ermächtigung, regionale Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch zu nehmen. Andererseits bestimmt Art. 53, Abs. (1) auch ausdrücklich,

„Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates dürfen Zwangsmaßnahmen auf Grund regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen nicht ergriffen werden“⁶⁴.

Die Satzung der Vereinten Nationen schließt damit zwar nicht aus, daß regionale Abmachungen berechtigt sein oder sich in ihrer Satzung das Ziel setzen können, Zwangsmaßnahmen zu ergreifen⁶⁵. Sie bindet solche Maßnahmen aber ausdrücklich an eine Ermächtigung des Sicherheitsrates. Damit ist ausschließlich der Sicherheitsrat zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen befugt. Er - und nur er - darf Staaten - und damit auch regionale Organisationen - ermächtigen, derartige Zwangsmaßnahmen zu ergreifen⁶⁶.

Daraus ergibt sich die wesentliche Aufgabe regionaler Abmachungen/Einrichtungen in der kooperativen Sicherheit. Sie betonen die friedliche Streitbeilegung und die Maßnahmen der Friedenserhaltung, und damit auch der präventiven Sicherheitspolitik. Dagegen liegt die Zuständigkeit für kollektive Sicherheit i.e.S. beim Sicherheitsrat, der alleine über Zwangsmaßnahmen entscheidet. Soweit regionale Abmachungen/Einrichtungen Elemente der kollektiven Sicherheit enthalten, sind auch diese dem Sicherheitsrat untergeordnet und können jedenfalls nicht ohne seine Zustimmung ergriffen werden.

ABGRENZUNG VON REGIONALEN VERTEIDIGUNGSBÜNDNISSEN

Regionale sicherheitspolitische Abmachungen/Einrichtungen nach Kapitel VIII einerseits und regionale kollektive Selbstverteidigungsbündnisse andererseits können formal wie funktional deutlich von einander abgegrenzt werden⁶⁷. Formal unterscheiden sich Bündnisse von regionalen Abmachungen dadurch, daß sie eine gesonderte Rechtsgrundlage in Kap. VII (Art. 51) haben⁶⁸. Funktional dienen regionale kollektive Selbstverteidigungsbündnisse der kollektiven Verteidigung nach außen, gegen einen oder mehrere mögliche Angreifer, die nicht zum System gehören. Demgegenüber dienen regionale Abmachungen/Einrichtungen i.S. des Kapitel VIII primär der kooperativen Sicherheitspolitik. Sofern sie auch noch Elemente der kollektiven Sicherheit enthalten, richten sie sich nach innen⁶⁹.

Ein weiterer Unterschied liegt in ihrer Befugnis zur Anwendung militärischer Gewalt. Während regionale Abmachungen zur Durchführung von allfälligen Zwangsmaßnahmen einer ausdrücklichen Ermächtigung durch den Sicherheitsrat bedürfen, ist eine solche im Bündnisfalle für regionale Verteidigungsbündnisse nicht erforderlich, da individuelle wie kollektive Selbstverteidigung durch Art. 51 ausdrücklich als „Naturrecht“ anerkannt ist. Sie kann daher im Anlaßfalle unmittelbar ausgeübt werden.

Schließlich unterscheiden sich die beiden Typen auch in der Regelung des Zugriffsrechts des Sicherheitsrates auf die jeweilige Organisation. Auf Regionale Abmachungen kann der Sicherheitsrat im Rahmen des Kapitel VIII gem. Art. 53 zugreifen. Andererseits gibt die Satzung der Vereinten Nationen dem Sicherheitsrat auch ein „Zugriffsrecht“ auf militärische Verteidigungsbündnisse. Im Rahmen des Kapitel VII bestimmt Art. 48, daß Beschlüsse des Sicherheitsrats über Zwangsmaßnahmen „von den Mitgliedern der Vereinten Nationen unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt werden, deren Mitglieder sie sind, wobei unter „internationale Einrichtungen“ militärische Bündnisse verstanden werden.

BEWERTUNG DER OSZE ALS REGIONALE ABMACHUNG

Die Entwicklung der Institutionen wie auch die bisher erkennbare Praxis der OSZE entsprechen eindeutig den Kriterien einer regionalen Abmachung i.S. des Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen. Zum einen umfaßt sie tatsächlich alle Staaten der Region, aber auch Staaten, die für die Sicherheit in der Region von Relevanz sind. Dies betrifft zunächst die bereits erwähnte Teilnahme von USA und Kanada seit dem Beginn der KSZE, aber auch die Teilnahme der nichteuropäischen Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion⁷⁰.

Zum anderen entstand im Laufe des KSZE-Prozesses durch die Entwicklung von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen im militärischen Bereich, durch die Schaffung von Krisenmechanismen im militärischen, allgemein-politischen und humanitären Bereich wie auch schließlich in der Schaffung von Verfahren zur friedlichen Streitbeilegung, zur Durchführung friedenserhaltender Operationen und der präventiven Diplomatie zunehmend ein Instrumentarium, das ausschließlich der kooperativen Sicherheitspolitik zuzurechnen ist.

Institutionen und Mechanismen wie auch die bisherige Praxis im Rahmen der OSZE entsprechen damit dem Bild einer grundsätzlich kooperativen und präventiven regionalen Abmachung i.S. des Kapitel VIII geradezu archetypisch⁷¹.

DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN DEN VEREINTEN NATIONEN, DER OSZE UND DEN EUROPÄISCHEN ALLIANZEN (NATO UND WEU)

Unter Berücksichtigung der Funktionen, die sowohl regionalen Abmachungen nach Kap.VIII als auch (regionalen) Verteidigungsbündnissen nach Kap. VII der Satzung der Vereinten Nationen zukommen, lassen sich zunächst die möglichen Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen einerseits und der OSZE und den Bündnissen NATO und WEU⁷² andererseits klar zuordnen. Beide Typen von Organisationen haben ihre Rechtsgrundlage in der Satzung der Vereinten Nationen, die auch ihre Kompetenzen definiert. Auf beide hat der Sicherheitsrat ein Zugriffsrecht unter den jeweiligen Kapiteln der Satzung.

Die Satzung der Vereinten Nationen sagt aber nichts über die Beziehungen zwischen regionalen Abmachungen einerseits und Verteidigungsbündnissen andererseits aus. Würde man die OSZE einerseits und die Allianzen in Europa (NATO und WEU) andererseits ausschließlich nach ihren primären Funktionen gem Kapitel VIII und VII beurteilen, so gäbe es fast keine Berührungspunkte.

BERÜHRUNGSPUNKTE UND FAKTISCHE VERFLECHTUNGEN

Die unterschiedliche Grundlage innerhalb der Satzung der Vereinten Nationen schließt aber mögliche Berührungspunkte zwischen der OSZE und den genannten

Allianzen nicht zwangsweise aus. Noch wichtiger erscheint jedoch die geradezu zwangsweise Verflechtung durch die Tatsache, daß alle Mitgliedstaaten der WEU und der NATO auch Teilnehmerstaaten der OSZE sind. Sie bringen daher ihre sicherheitspolitischen Zielvorstellungen, die sie in den jeweiligen Allianzen umsetzen, auch in die Arbeit der OSZE ein.

Daher geht jede Ansicht fehl, die etwa ein Konkurrenzverhältnis zwischen NATO und OSZE vermuten würde. Die Mitglieder der NATO würden wohl kaum in der OSZE andere politische Ziele verfolgen als in ihrem Bündnis. Umgekehrt kann auch innerhalb der OSZE wegen des herrschenden Konsensprinzips kein Beschluß gefaßt werden, gegen den auch nur ein Staat gestimmt hat, was auch den NATO-Mitgliedern ein effektives Veto ermöglicht. Jede solche Ansicht hat entweder das Funktionieren dieser internationalen Institutionen nicht begriffen, oder sie müßte voraussetzen, daß etwa die NATO Mitgliedstaaten eine inkonsistente Politik aufwiesen, derzufolge sie in der OSZE die eine und in ihrem eigenen Bündnis eine andere Politik verfolgen. Vielmehr zeigt sich hier wieder deutlich, daß alle solchen internationalen Institutionen eben nur den Transmissionsriemen für die jeweilige nationale Politik darstellen, die in verschiedenen Institutionen je nach dem primären Institutionszweck parallel verfolgt wird.

Dies läßt sich am Beispiel der Arbeit der NATO-Staaten im Rahmen der OSZE belegen. Zu Beginn des KSZE-Prozesses bildeten die NATO-Staaten eine gemeinsame Gruppe, die mit den beiden anderen Gruppen (östliche Gruppe/Warschauer Pakt und Gruppe der Neutralen und Nichtblockgebundenen Staaten/N+N) verhandelte⁷³. Im Laufe der weiteren Entwicklung wurde diese eindeutige Zuordnung innerhalb der westlichen Gruppe jedoch relativiert, als Irland der damaligen Europäischen Gemeinschaft/EG beitrug. Während Irland in nichtmilitärischen Fragen als EG-Mitglied nunmehr gemeinsam mit der westlichen Gruppe agierte, enthielt es sich einer solchen Mitwirkung in militärischen Fragen, wo die NATO-Staaten weiterhin als eigene Gruppe agierten. Diese Differenzierung wurde im Laufe der Zeit noch deutlicher, einerseits durch den EU-Beitritt von Österreich, Finnland und Schweden, und andererseits durch die organisatorische Trennung militärischer und nichtmilitärischer Aufgaben innerhalb der verschiedenen Vertretungskörper in der OSZE⁷⁴. Nunmehr treten im Ständigen Rat hinsichtlich nichtmilitärischer Fragen die EU-Staaten als geschlossene Gruppe auf, während in militärischen Fragen (wie etwa der Rüstungskontrolle und der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung) die Mitglieder der NATO vielfach weiterhin geschlossen agieren. Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten internationalen Organisation bestimmt damit auch das Handeln innerhalb einer anderen internationalen Organisation.

NATO UND EU/WEU ALS MÖGLICHE „TEILMENGEN“ DER OSZE?

Das gemeinsame Agieren von Mitgliedstaaten der NATO bzw. EU in den Organen der OSZE könnte nunmehr dahingehend gedeutet werden, daß NATO und EU/WEU organisatorisch als „Teilmengen“ der OSZE zu sehen wären. Eine solche Deutung könnte zunächst als Begründung anführen, daß die Gründungsverträge für NATO und WEU selbst durchaus Elemente der „kooperativen Sicherheit“ enthalten⁷⁵. Diese kooperativen Elemente betreffen die Beziehungen der Mitglieder dieser Organisationen untereinander und könnten damit als Indikatoren einer Funktion als Regionale Abmachung gedeutet werden⁷⁶. Die Allianzen weisen nun einerseits keinerlei Beziehungen zu den Vereinten Nationen i.S. des Kapitel VIII auf⁷⁷. Andererseits sind alle Mitglieder dieser Allianzen gleichzeitig auch Teilnehmer der OSZE. Daraus könnte der Schluß abgeleitet werden, daß die Allianzen ihre „kooperative“ Funktion gegenüber den Vereinten Nationen etwa durch die OSZE mediatisiert wahrnehmen könnten, und daß sie hinsichtlich ihrer „kooperativen“ Elemente als „Teilmengen“ der kooperativen Sicherheit im Rahmen der

OSZE zu verstehen wären. Für solche Ansichten fehlt aber mangels eines entsprechenden Abkommens mit der OSZE derzeit jegliche Grundlage.

Trotz der bestehenden „kooperativen“ Elemente und der Überschneidung im Kreis der Mitglieder/Teilnehmer können die beiden Allianzen daher derzeit weder für sich als „regionale Organisationen“ noch auch als Teilmengen einer regionalen Abmachung verstanden werden. Ihre primäre Funktion ist im Gegenteil nach wie vor die kollektive Selbstverteidigung i.S. des Artikel 51⁷⁸ der Satzung der Vereinten Nationen, was wiederum eine Funktion als untergeordnetes Subsystem der OSZE funktional abschließt.

KOORDINATION UND ZUSAMMENARBEIT - ERSTE ANSÄTZE

Während eine mögliche Unterordnung der Allianzen unter die OSZE daher auszuschließen ist, wurde die Frage einer Koordination und Zusammenarbeit zwischen der KSZE bzw. OSZE einerseits und den Allianzen andererseits von allen Seiten immer wieder angesprochen, ehe sie im Rahmen des Kopenhagener Ministerratstreffens im Dezember 1997 konzeptuell umfassend gelöst wurde.

Der erste Schritt wurde bereits 1992 hinsichtlich der Regelung der Zusammenarbeit in Friedenserhaltenden Operationen gesetzt. So erklärte der Nordatlantikrat auf seiner Ministertagung am 4. Juni 1992, das Bündnis besitze

„die Fähigkeit, zu wirksamen Aktionen der KSZE entsprechend ihrer neuen und größeren Verantwortung für Krisenmanagement und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten beizutragen. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, von Fall zu Fall, in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahren, friedenserhaltende Aktivitäten unter der Verantwortung der KSZE einschließlich der Bereitstellung von Ressourcen und Fachwissen des Bündnisses zu unterstützen“⁷⁹.

In ähnlicher Weise erklärte der Ministerrat der WEU bei seinem Treffen am 19. Juni 1992 in Petersberg (Bonn) die Bereitschaft,

„auf einer Fall- zu Fall- Grundlage und in Übereinstimmung mit unseren Verfahren die wirksame Erfüllung von Maßnahmen der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung, einschließlich friedenserhaltender Aktivitäten, der KSZE oder der Vereinten Nationen oder des UN-Sicherheitsrates (zu unterstützen) . Dies wird ohne Präjudiz für die möglichen Beiträge anderer KSZE Staaten und anderer Organisationen zu diesen Aktivitäten geschehen“⁸⁰.

In korrespondierender Formulierung treffen die Helsinki-Beschlüsse schließlich die Aussage:

„Die KSZE kann Ressourcen und mögliche Erfahrung sowie Sachkenntnis bestehender Organisationen, wie der EG, der NATO und der WEU nutzen und könnte sie deshalb ersuchen, ihre Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um sie bei der Durchführung friedenserhaltender Aktivitäten zu unterstützen. Andere Institutionen und Mechanismen, einschließlich des Mechanismus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), können ebenfalls von der KSZE ersucht werden, Friedenserhaltung im KSZE Gebiet zu unterstützen.“⁸¹

Diese Erklärungen dienten als Ausgangspunkt für mehrfache Überlegungen über eine mögliche funktionale Kooperation zwischen den verschiedenen Institutionen im Bereich der Friedenserhaltung, wobei freilich über das Wesen solcher Operationen und über die Rolle von internationalen Organisationen wie der kontingentstellenden Staaten oftmals eher vage Vorstellungen zu existieren schienen. So wurde gelegentlich die Meinung vertreten, die (damalige) KSZE verfüge weder über Erfahrungen bei friedenserhaltenden Operationen noch über eigene Truppen⁸², weshalb NATO und WEU zu solchen Operationen herangezogen werden müßten⁸³.

DIE UMSETZUNG DES DAYTON-ABKOMMENS - „INTERLOCKING INSTITUTIONS“ IN DER PRAXIS

Diese eher theoretisch-spekulativen Aussagen wurden jedoch schließlich durch die praktische Entwicklung überholt, als das Rahmenabkommen von Dayton für den Frieden in Bosnien und Herzegowina verschiedene europäische Institutionen als „Trägerorganisationen“ für die verschiedenen Teilbereiche der Nachkriegsaktivitäten der internationalen Staatengemeinschaft in Bosnien-Herzegowina festlegte.

Diese Zuweisungen erfolgten durchaus im Sinne der eingangs vorgenommenen Unterscheidung von „kooperativer“ und „nicht-kooperativer“ Sicherheitspolitik:

- Die Aufgabe der - erforderlichenfalls auch zwangsweisen - Durchsetzung des Abkommens wird einer multinationalen Streitmacht (Implementation Force/IFOR, inzwischen umgewandelt in Stabilization Force/SFOR) unter Führung eines NATO-Kommandos übertragen;
- Die Aufgabe der - grundsätzlich kooperativen - Umsetzung der zivilen Verpflichtungen wird einem eigenen Organ, dem Hohen Vertreter (High Representative) übertragen;

Der OSZE wurden spezielle Aufgaben kooperativer Politik übertragen, nämlich

- im militärischen Bereich die Mitwirkung bei Verhandlung und Umsetzung von Abkommen in der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung und Rüstungskontrolle;
- im zivilen Bereich bei der Vorbereitung und Abhaltung von freien Wahlen und bei der Förderung und Wahrung der Menschenrechte.

Die verschiedenen „Trägerorganisationen“ agieren aber in Wahrheit nicht abgekoppelt von der Willensbildung und der aktiven Beteiligung ihrer Mitgliedstaaten. Tatsächlich weisen die jeweiligen Missionen der verschiedenen „Trägerorganisationen“ in der Zusammensetzung eine hohe Übereinstimmung hinsichtlich der Staaten auf, die Personal bzw. Kontingente für den jeweiligen Teilbereich stellen.

Umgekehrt reflektiert die Abstellung von Personen bzw. Kontingenten zu den jeweiligen „Trägerorganisationen“ durchaus weitgehend die funktionale Zuordnung, wie sie auch der jeweiligen nationalen Organisationsstruktur entsprechen müßte, nämlich

- Kombattanten für die - notfalls mit militärischen Zwangsmitteln durchzuführende - Durchsetzung des Abkommens durch IFOR/SFOR;
- Diplomaten und ziviles Verwaltungspersonal für die „kooperativen“ zivilen Bereiche;
- vielfach regierungsunabhängige Organisationen (Non-Governmental Organizations/ NGOs) im Bereich der Wahrung und Förderung der Menschenrechte;
- militärische Experten im Bereich der Rüstungskontrolle.

Die Erfahrungen aus diesen Operationen seit Anfang 1996 lassen daher den Schluß zu, daß die Frage der „interlocking institutions“ nicht als organisatorische Über- oder Unterordnung von internationalen Institutionen gesehen werden darf, die sich letztlich vielfach aus denselben Staaten zusammensetzen, sondern als funktionales Zusammenspiel, wobei eine zumindest hinsichtlich der konkreten Aufgaben im wesentlichen relativ homogene „internationale Staatengemeinschaft“ die unterschiedlichen Institutionen jeweils als „Transmissionsriemen“ für unterschiedliche, aber komplementäre Aufgaben innerhalb einer gesamthaften Zielsetzung verwendet⁸⁴.

DIE LÖSUNG DURCH DIE BESCHLÜSSE VON KOPENHAGEN

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen und als Ergebnis eines langen Beratungsprozesses, bei dem durchaus unterschiedliche Ansichten vertreten worden waren, faßten die Teilnehmerstaaten der OSZE schließlich auf dem Ministerratstreffen von Kopenhagen einen Grundsatzbeschluß, der in die Leitlinien für ein OSZE-Charter-Dokument

über europäische Sicherheit einging⁸⁵. Die Minister stellten fest, daß die Sicherheit im OSZE-Gebiet Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Teilnehmerstaaten und einschlägigen Organisationen und Institutionen erfordert, denen auch sie angehören. Von besonderer Bedeutung ist die eindeutige Festlegung, daß dies eine nichthierarchische, gegenseitig verstärkende Art der Beziehungen zwischen diesen Organisationen und Institutionen sein werde.

Da sich die Teilnehmerstaaten andererseits in demselben Dokument verpflichtet haben, sich im Rahmen der einschlägigen Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, dafür einzusetzen, daß diese Organisationen und Institutionen an der Plattform für kooperative Sicherheit mitwirken, und umgekehrt alle Mitglieder dieser Organisationen und Institutionen auch Teilnehmerstaaten der OSZE sind, werden die jeweiligen Teilnehmerstaaten durch ihre Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedern in ihrer jeweiligen Organisation gewissermaßen auch die Träger der Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationen und Institutionen.

Die Frage der „interlocking institutions“ wurde mit diesem Beschluß damit gewissermaßen auf ihr realpolitisches Fundament zurückgeführt, nämlich auf die Zusammenarbeit der eigentlichen Akteure, der Staaten⁸⁶.

SCHLUBFOLGERUNGEN FÜR DIE SICHERHEITSPOLITISCHE ROLLE DER OSZE

Die Rolle der OSZE im Rahmen der europäischen Sicherheit wurde oftmals mißverstanden. Wenngleich allgemeine Übereinstimmung über ihre Rolle in der Überwindung der Systemkonfrontation besteht, gibt es durchaus unterschiedliche Meinungen über ihre Rolle in der Gegenwart und Zukunft der europäischen Sicherheit.

Einerseits gibt es die erkennbare Tendenz, die Rolle der OSZE vor allem in ihrer glorreichen Vergangenheit zu sehen, aber gleichzeitig ihre Bedeutung für die Zukunft eher zu bezweifeln. In dieser Sicht würden der OSZE die Attribute einer „echten Sicherheitsorganisation“ fehlen, da sie keine gemeinsame Verteidigung ihrer Mitglieder bietet. In dieser Sicht wäre daher die OSZE eine Sache mit Vergangenheit, aber die NATO wäre als die zukünftige europäische Sicherheitsorganisation zu sehen.

Demgegenüber steht die Ansicht, jegliche Verteidigungsbündnisse als Restbestände des Kalten Krieges zu betrachten und die europäische Sicherheit vorwiegend, wenn nicht ausschließlich unter dem Aspekt der Konfliktverhütung und Kooperation zu sehen. In dieser Sicht hätten daher NATO und WEU ihre glorreiche Vergangenheit hinter sich, doch die Zukunft gehöre der OSZE.

Beide Ansichten gehen am Thema vorbei, weil sie die Komplementarität von „kooperativer“ und „nicht-kooperativer“ Sicherheitspolitik ignorieren, wie sie zuvor dargestellt wurde. Was über das Verhältnis der beiden Strategien ausgesagt wurde, gilt ebenso auch für die dafür geschaffenen Institutionen. Weder OSZE noch die Allianzen können für sich das gesamte Spektrum der Sicherheitspolitik abdecken. Vielmehr gilt es, ihre jeweilige sicherheitspolitische Relevanz sowie die Grenzen und Möglichkeiten ihrer Rolle als Instrumente der nationalen wie der internationalen Sicherheit zu erfassen.

Dabei sind die Unterschiede

- in der Funktion
- im Teilnehmerkreis, und damit
- in den möglichen Operationsgebieten

aufzuzeigen. Die Feststellung der Unterschiede darf dann aber nicht zu falschen Schlußfolgerungen über einen abstrakt definierten angeblichen Wert oder Unwert der jeweiligen Institution verleiten, sondern hätte zu strategischen Überlegungen zu führen, in welchem Bereich die jeweiligen Institutionen komparative Vorteile bieten, die für die nationale wie internationale Sicherheit sinnvoll genutzt werden können. Überzogene

Vorstellungen über angebliche Leistungsfähigkeiten einer Organisation sind dabei ebenso fehl am Platze wie abschätzigte Bemerkungen.⁸⁷

GRENZEN UND MÖGLICHKEITEN IM RAHMEN DER ALLIANZEN

Allianzen dienen primär der kollektiven Selbstverteidigung und beruhen auf der wechselseitigen Verpflichtung zum - nötigenfalls auch militärischen - Beistand im Falle einer Sicherheitsbedrohung eines Mitgliedes. Sie geben damit „Sicherheit vor den anderen“. Die Beistandsleistung erfolgt unmittelbar auf der Grundlage der Satzung der Vereinten Nationen und bedarf daher keiner Bewilligung durch den Sicherheitsrat oder ein anderes Organ. Sie geben damit direkte Sicherheitsgarantien, deren Umfang aber variiert⁸⁸.

Andererseits beschränkt das Recht auf Selbstverteidigung die sicherheitspolitische Rolle, den Aktionsradius und die Eingreifmöglichkeiten von Bündnissen völkerrechtlich auf ihre eigenen Mitglieder. Eigenständige Handlungsmöglichkeiten „out of area“ gegenüber Nichtmitgliedern sind nicht gegeben. Nach geltendem Völkerrecht können Allianzen gegenüber Nichtmitgliedern nur aktiv werden,

- im Falle der kollektiven Selbstverteidigung zur Abwehr einer Aggression gegen ein Bündnismitglied, hinsichtlich der militärischen Operationen gegen den Aggressor;
- im Falle eines Mandats des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gem. Kapitel VII, bzw. im Falle der ausdrücklichen Heranziehung zu Zwangsmaßnahmen durch den Sicherheitsrat gemäß Art. 48;
- im Falle einer ausdrücklichen Zustimmung des betreffenden Staates zu Aktionen der Allianz auf seinem Gebiet (etwa zur Friedenserhaltung, humanitärer Hilfeleistung, aber auch zur allfälligen Unterstützung in der Abwehr einer Aggression durch eine dritte Partei).

Alle anderen Fälle von „out of area“ Aktionen, die gelegentlich in Überlegungen auftauchen, würden den legalen Rahmen übersteigen⁸⁹. Die Rechtsordnung läßt daher wenig Raum für eine umfassende Rolle der Allianzen in der europäischen Sicherheit, solange sie selbst nicht umfassend werden⁹⁰.

GRENZEN UND MÖGLICHKEITEN IM RAHMEN DER OSZE

Wie aus der Darstellung der OSZE hervorgeht, ist sie eine typische Einrichtung der „kooperativen“ Sicherheit, was sich aus der Praxis, aber nicht zuletzt auch aus ihrer Eigenschaft als „regionale Abmachung“ im Sinne der Satzung der Vereinten Nationen ableiten läßt. Sie gibt daher „Sicherheit mit den anderen“, kann aber nicht die Sicherheitsgarantien bieten, die nur ein Bündnis geben kann. Dies stellt eine eindeutige Beschränktheit der Rolle der OSZE für die Sicherheit ihrer Teilnehmerstaaten dar, die sich wohl auch nicht so bald ändern wird, da der politische Wille der Teilnehmer zu solchen Änderungen nicht auszumachen ist⁹¹.

Dagegen bietet die OSZE komparative Vorteile in der zukünftigen Stabilisierung und Konfliktverhütung insbesondere in Räumen, in denen ein Konfliktpotential besteht, also insbesondere im „Nachlaß“ der ehemals „realsozialistischen“ Staaten bzw. deren Nachfolger.

Hiefür sprechen die folgenden Gründe:

Erstens ist sie die einzige umfassende europäische Organisation, in welcher gerade die „Problemstaaten“ gleichberechtigt teilnehmen können. Sie können daher auch an der Entscheidungsfindung über ihre Probleme gleichberechtigt mitwirken. Andererseits bietet sie damit auch einen geeigneten „Transmissionsriemen“ für die anderen Staaten, um anstehende Probleme legitimerweise ansprechen zu können;

Zweitens ist das Konsensprinzip eine gute Grundlage für dauerhafte Entscheidungen. Es mag zwar an der Oberfläche verlockend scheinen, den Entscheidungsprozeß durch Majoritätsentscheidungen zu straffen, doch würden auch solche Entscheidungen zu ihrer praktischen Umsetzung der zumindest stillschweigenden Zustimmung des betroffenen Staates bedürfen⁹². Es erscheint daher sinnvoller, betroffene Staaten vorweg in die Entscheidungsfindung einzubinden, anstatt sie mit einer bereits gefaßten Entscheidung zu konfrontieren und dann auf ihre Zustimmung zu hoffen;

Die Praxis der OSZE gibt den betroffenen Staaten die Versicherung, dadurch nicht zum Objekt einer Entscheidung zu werden, sondern selbst entscheidungstragendes Subjekt zu bleiben. Dies mag gerade für Staaten mit echten oder auch bloß perzipierten inneren Spannungen von besonderer Bedeutung sein,

Drittens verringert die vollkommen gleichberechtigte Teilnahme in der OSZE wie auch insbesondere die gleichberechtigte Teilnahme an solchen Entscheidungen die Gefahr, daß internationale Aktionen (etwa im Bereich des Minderheitenschutzes) geradezu zwangsläufig als eine „von außen kommende Einmischung“ verstanden würden. Obgleich es wohl überall eine skeptische Haltung gegenüber Aktionen der Staatengemeinschaft in solchen Fragen geben wird, die üblicherweise als „innere Angelegenheiten“ gelten, kann solch eine Abwehrhaltung dann verringert werden, wenn der betreffende Staat gleichberechtigt mit großen Mächten an der Entscheidung mitbeteiligt war;

Viertens, und in Ergänzung zum zuvor Gesagten, betreffen gerade die in der OSZE eingegangenen Verpflichtungen vielfach Angelegenheiten, die früher zumeist als „innere Angelegenheiten“ gesehen wurden, wie etwa Menschenrechte, Fragen von Minderheiten, aber auch Verteidigungsplanung, Streitkräftestrukturen, etc. Sie sind nunmehr zu einer Angelegenheit der Gesamtheit der OSZE-Staaten geworden. Damit hat einerseits jeder Staat nunmehr auch das Recht, solche Fragen frühzeitig aufzuwerfen und damit einen potentiellen Streitpunkt noch vor seinem Aufwachsen ausdiskutieren. Es weicht aber auch zumeist den potentiellen Widerstand auf, wenn solche Fragen im Rahmen der OSZE angesprochen und Hilfestellungen zu ihrer Lösung angeboten werden, da ja die Möglichkeit der Mitwirkung in allen Stadien der Entscheidungsfindung besteht;

Fünftens hat die Einbeziehung solcher ursprünglich als „innere Angelegenheiten“ gesehener Angelegenheiten in den OSZE-Rahmen die Möglichkeit geschaffen, eine unparteiliche dritte Partei einzubinden, um die Situation zu entschärfen und ohne Gesichtsverlust aus einer andernfalls bedrohlichen Eskalation „auszusteigen“, wenn die Parteien dies wünschen.

Eine besondere Rolle kommt der OSZE in der langfristigen Demokratisierung aller Teilnehmerstaaten zu. War die Rolle zunächst an der Untersützung des Überganges von totalitären zu demokratischen Regimen orientiert, insbesondere, um Wahlen international zu überwachen und damit ihr Resultat außer Streit zu stellen, so haben die Ereignisse in Albanien gezeigt, daß es auch erforderlich sein kann, Rückschläge in der Demokratisierung aufzufangen. Die OSZE ist derzeit die einzige Institution, die zur raschen und qualifizierten Hilfestellung herangezogen werden konnte;

Der Hochkommissar für Nationale Minderheiten stellt eine in dieser Art für Europa einzigartige Einrichtung dar, um mögliche Minderheitenkonflikte noch in einem relativ frühen Stadium anzusprechen und zu entschärfen. Es mag schwer sein, seine Erfolgsbilanz zu beurteilen, da die Arbeit bevorzugt hinter verschlossenen Türen stattfindet. Es läßt sich aber durchaus annehmen, daß das Offenhalten von Verbindungskanälen und die Fortsetzung eines Dialogs unter Ausschluß der Öffentlichkeit häufiger das Aufwachsen eines Minderheitenkonflikts verhindert haben, als es die Öffentlichkeit wahrnehmen würde;

Die Missionen der präventiven Diplomatie und des Krisenmanagements haben sich zu einem typischen Instrument kooperativer Sicherheitspolitik entwickelt, für welches

der Rahmen der OSZE geradezu maßgeschneidert erscheint. Sie können den Erfordernissen der jeweiligen Lage flexibel angepaßt werden und haben in der Zwischenzeit ihre Unparteilichkeit wie auch ihre Bedeutung für die jeweiligen Regierungen wie auch deren potentielle Opponenten eindrücklich bewiesen. Dies gilt vor allem für jene Missionen kleinen Umfanges, wie sie seit 1992 durchgeführt werden. Die großen Operationen wie in Bosnien-Herzegowina und in Kroatien lassen noch kein abschließendes Urteil zu, können aber ebenfalls vorsichtig positiv beurteilt werden.

Die militärische Dimension der OSZE hat die Grundlagen für ein umfassendes Geflecht von Abkommen zur militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung und zur Rüstungskontrolle geschaffen⁹³, die im Forum für Sicherheitskooperation laufend überprüft und weiterentwickelt werden;

Der „Verhaltenskodex zu militärisch-politischen Fragen“ hat die Grundlage geschaffen, um Ausbildung und Einsatz von Streitkräften auf ihre Verhältnismäßigkeit und ihre Konformität mit den Zielen der europäischen Sicherheit zu bewerten.

ABLEITUNGEN FÜR DIE NATIONALE UND INTERNATIONALE SICHERHEIT

Der Stellenwert der OSZE für die nationale wie die internationale Sicherheit kann nicht losgelöst von den Erkenntnissen über

- die Rolle internationaler Institutionen insgesamt,
- die dahinterstehenden sicherheitspolitischen Strategien, sowie
- die Komplementarität der Strategien und der dafür geschaffenen Institutionen beurteilt werden.

Einerseits muß die OSZE als ein Instrument erkannt werden, das von der Staatengemeinschaft vor allem dort eingesetzt werden sollte, wo es auf Grund seiner Eigenschaften komparative Vorteile bietet, wie etwa in der Konfliktverhütung, aber auch in der Stabilisierung von Nachkriegssituationen wie in Bosnien-Herzegowina oder in Kroatien. Insoferne Österreich ein vitales Interesse an der Stabilisierung des mittel-, ost- und südosteuropäischen Raumes haben muß, bietet sich die OSZE als „Transmissionsriemen“ zur Umsetzung dieses Interesses aus zweierlei Gründen an:

- um zusammen mit den anderen europäischen, aber auch maßgeblichen außereuropäischen Staaten eine gemeinsame Plattform für eine solche Politik zu entwickeln, und
- um die „Problemstaaten“ in einem geeigneten Rahmen auch erreichen zu können.

Andererseits darf dabei nicht aus den Augen verloren werden, daß die OSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheitspolitik eben nur einen Teilbereich der sicherheitspolitischen Bedürfnisse abdecken kann. Wie ausgeführt, kann sie keine Sicherheitsgarantien geben, da dies dem Wesen kooperativer Sicherheit widerspricht.

Kooperative Sicherheitspolitik alleine reicht nicht aus, um umfassende Sicherheit zu geben. Entsprechend dem komplementären Charakter „kooperativer“ und „nichtkooperativer“ Strategien hat auch die Mitwirkung in den entsprechenden Institutionen als komplementär bewertet zu werden. Es ist daher durchaus nachvollziehbar, daß die meisten der Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa einerseits aktiv in der OSZE mitarbeiten, gleichzeitig aber eine Mitgliedschaft in der NATO anstreben. Dieser Ansatz reflektiert die Erkenntnis des komplementären Charakters beider sicherheitspolitischer Strategien, die sich in den jeweiligen Institutionen manifestieren und nur zusammengekommen eine umfassende sicherheitspolitische Strategie ergeben⁹⁴.

Es erscheint daher nicht sonderlich sinnvoll, die Mitgliedschaft in den entsprechenden Institutionen als Gegensätze zu konstruieren, wie es manchmal in Österreich geschieht. So wie kooperative und andere Formen der Sicherheitspolitik einander ergänzen, aber nicht ersetzen können, sind auch die entsprechenden Institutionen als

wechselseitige Ergänzungen zu sehen. Es wäre sinnwidrig, die Möglichkeit der Mitarbeit mit anderen Staaten in einer Institution mit dem Hinweis auf die andere Institution auszuschließen.

Eine sinnvoll verstandene umfassende Sicherheitspolitik sollte vielmehr versuchen, die Möglichkeit der internationalen Kooperation in den Bereichen der kooperativen Sicherheit, der kollektiven Sicherheit und der kollektiven Verteidigung gleichermaßen zu maximieren.

ANMERKUNGEN

- 1 Der Begriff der „Sicherheitsorganisation“ wird hier nicht im engen Sinn eingeschränkt auf Organisationen kollektiver Verteidigung, sondern i.S. eines weiteren Sicherheitsbegriffes verstanden. Zur Konzeption der „kooperativen Sicherheit“ s.u.
- 2 Zur Entwicklung s.u.
- 3 Das Wiener Nachfolgetreffen der damaligen KSZE fand von 1986 bis 1989 statt; in der Folge (1989-1992) wurden die Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VVSBM) in Wien geführt. Im Jahre 1991 wurde mit dem Konfliktverhütungszentrum die erste ständige Einrichtung in Wien geschaffen, im Jahre 1992 folgte das Forum für Sicherheitskooperation als erster ständiger Vertretungskörper. Mit der Ansiedlung des Generalsekretärs, des Sekretariats und des Ständigen Ausschusses wurde Wien 1993 endgültig zur KSZE/OSZE Hauptstadt; zur Entwicklung s.u.
- 4 Zur Vorgeschichte vgl. Friedrich-Karl Schramm/Wolfgang-Georg Riggert/Alois Friedel (Hrsg.); Sicherheitskonferenz in Europa, Dokumentation 1954-1973; Alfred Metzner Verlag, Frankfurt, 1972; sowie weiters zur Vorgeschichte und zum Verlauf der KSZE Heinz Vetschera, Sicherheit und Truppenabbau - Die Konferenzen; Reihe Studien und Berichte; Wien; weiters zur Dokumentation Hans-Adolf Jacobsen/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; Analyse und Dokumentation; Dokumente zur Außenpolitik, Bd. II (Entwicklung 1966 - 1972) und Bd. II/2 (Entwicklung 1973-1978), Verlag Wissenschaft und Politik, Bonn, 1973/1978; zur Chronologie des folgenden KSZE-Prozesses vgl. Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; Dokumentation zum KSZE-Prozeß; Auswärtiges Amt, 7. Auflage; Bonn, 1990, S. 475 ff.
- 5 Zum Belgrader Nachfolgetreffen vgl. Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.); Das Belgrader KSZE-Folgetreffen; Verlag für Internationale Politik, Bonn, 1978
- 6 Zum Madrider Nachfolgetreffen vgl. Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.); Das Madrider KSZE-Folgetreffen; Verlag für Internationale Politik, Bonn, 1984
- 7 Hiezu ausführlich Hans-Heinrich Wrede, KSZE in Wien - Kursbestimmung für Europas Zukunft; Verlag Wissenschaft und Politik, Köln, 1990
- 8 Vgl. Victor-Yves Ghebali, The Institutionalization of the CSCE Process: Toward an Instrument for the „Greater Europe“?; in: Kate Holder/Robert E. Hunter/Paavo Lipponen (eds.), Conference on Security and Cooperation in Europe: The Next Phase; CSIS Significant Issues Series, vol. XIII, no. 7; Washington D.C., 1991, S. 50 - 54
- 9 Die Einteilung in „Körbe“ beruht auf der Struktur der prozeduralen „Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen“ vor dem Beginn der eigentlichen KSZE, Helsinki, 1973, die die verschiedenen Aufgabenbereiche der zukünftigen Konferenz zuordnete („1. Korb“, Pkt. 13-24; „2. Korb“, Pkt. 25-41; „3. Korb“, Pkt. 42-52; Darüber hinaus wurde als potentieller „4. Korb“ auch über die Folgen der Konferenz (einschließlich einer allfälligen Schaffung von Institutionen) verhandelt; Pkt. 53)
- 10 Die Staaten agierten damals entsprechend ihrer Zugehörigkeit als die westliche/NATO Gruppe, die östliche/Warschauer Pakt Gruppe, und die Gruppe der Neutralen und Nichtblockgebundenen („N+N“) Staaten. Außerdem agierten einige Staaten außerhalb dieser drei Gruppierungen.
- 11 Zur „kooperativen Sicherheit“ s.u.
- 12 Auch die Willensbildung im Rahmen der EU beruht in politisch relevanten Fragen noch immer weitgehend auf dem Konsensprinzip, auch wenn sich - parallel mit dem Übergang der EU von einer internationalen zu einer supranationalen Institution - ein verstärkter Zug zum Mehrheitsprinzip erkennen läßt.

- 13 Zu den Vorbereitungen durch einen in Wien ab 10. Juli 1990 tagenden Ausschuß vgl. Simon Palmisano, KSZE/VVSBM, Das Wiener Dokument 1990; Chronik; Landesverteidigungsakademie, Wien, 1991; S. 35; und John Borawski, Security for a New Europe, the Vienna Negotiations on Confidence- and Security Building Measures; London/Washington/New York, 1992, S. 106.
- 14 Der Gipfel tagte vom 19. bis zum 21. November 1990; die Charta datiert vom 21. November.
- 15 Die ursprüngliche Struktur der Institutionen folgt im wesentlichen den Vorgaben des Londoner NATO-Gipfels von 1990, London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London on 5th-6th July, 1990, Pt. 22; NATO Information Service; Brüssel, Juli 1990;
- 16 Charta, S. 10-11; während die in Paris geschaffene Struktur weitestgehend beibehalten wurde, erfuhren die Gremien und Einrichtungen im Laufe der Entwicklung Namensänderungen; s.u.
- 17 Das Büro wurde durch die Beschlüsse des Prager Ratstreffens 1992 zum „Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte“ (BDIMR) erweitert und umbenannt.
- 18 Die Parlamantarische Versammlung wurde im April 1991 gegründet. Dieser Strang der Institutionalisierung wird aber im Rahmen dieser Arbeit nicht weiterverfolgt, da sie sich vorwiegend der sicherheitspolitischen Funktion der OSZE widmet.
- 19 Die nachfolgenden Treffen waren:
- das Treffen des Ministerrates in Budapest 1995,
 - das Gipfeltreffen von Lissabon 1996,
 - das Treffen des Ministerrates in Kopenhagen 1997;
- zu den dort gefaßten Beschlüssen s.u.
- 20 Zunächst noch bis 1992 zu den Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen - VVSBM, dann anschließend als ständige Vertretungen zum Forum für Sicherheitskooperation.
- 21 So faßte der Ministerrat auf dem Treffen von Kopenhagen im Dezember 1997 eine Empfehlung, daß die Intervalle der folgenden Gipfeltreffen auf dem nächsten Gipfeltreffen beschlossen werden sollten; MC(6), Beschluß Nr. 6 vom 19. Dezember 1997.
- 22 In der rotierenden Vergabe des Vorsitzes scheint bisher noch immer die frühere de-facto „Dreiteilung“ der KSZE in die Gruppen der westlichen, der östlichen und der neutralen und blockfreien (N+N)-Staaten überlebt zu haben, die mit der Wende von 1989 und dem Zerfall des östlichen Lagers hinfällig geworden ist:
- 1991 Deutschland (West)
 - 1992 Tschechoslowakei (ehemals Ost)
 - 1993 Schweden (N+N)
 - 1994 Italien (West)
 - 1995 Ungarn (ehemals Ost)
 - 1996 Schweiz (N+N)
 - 1997 Dänemark (West)
 - 1998 Polen (ehemals Ost).
- Dieses Muster wurde allerdings mit der Entscheidung des Kopenhagener Ministerratstreffens durchbrochen, daß Norwegen 1999 die Funktion des Amtierenden Vorsitzenden ausüben wird.
- 23 Während bis zum Budapester Treffen der Vorsitz des Rates der Außenminister die diesem Treffen nachfolgenden Sitzungen der nachgeordneten Gremien (Ausschuß Höherer Beamter bzw. Ständiger Ausschuß) leitete, übernimmt nunmehr der amtierende Vorsitz die Leitung der nachgeordneten Gremien im Jahr vor seinem Vorsitz im Rat.
- 24 Wie etwa zumeist im Vorfeld der Einrichtung einer OSZE-Mission, etwa in Tadschikistan, Tschetschenien, oder zum Konflikt in Berg- Karabach, aber auch etwa zur Leitung der Rüstungskontrollverhandlungen, die gemäß dem Dayton Abkommen „unter den Auspizien der OSZE“ zu führen und deren Umsetzung zu unterstützen und zu überprüfen war.
- 25 S.u.
- 26 Das in der österreichischen Boulevardpresse verbreitete Gerücht, man habe hier den Posten eines Direktors geschaffen, um eine österreichische Diplomatin zu „versorgen“, ging an der wahren Sachfrage

- vorbei: Tatsächlich konnte die OSZE mit der Zusammenlegung von zwei Abteilungen einen Abteilungsleiter einsparen.
- 27 Wobei ein solcher Auftrag aus politischen Gründen kaum vom Ständigen Rat erteilt würde, sondern wohl eher zumindest vom Hohen Rat.
- 28 Zum Thema der Vertrauensbildenden Maßnahmen insgesamt vgl. die Sammelbände
- Jonathan Alford (ed.), *The Future of Arms Control, part III; Confidence Building Measures*; IISS, Adelphi Papers, no. 149, London, 1979;
 - Karl Birnbaum (ed.), *Confidence-Building Measures and East-West-Relations*, Österreichisches Institut für Internationale Politik (ÖIIP), Laxenburg-Papers, no. 5, Wien, 1983;
 - F. Stephen Larrabee/Dietrich Stobbe (eds.), *Confidence-Building Measures in Europe*; Institute for East-West-Security Studies, East-West-Monograph no. 1, New York, 1983;
 - Karl Kaiser (ed.), *Confidence-Building Measures*; Arbeitspapiere zur internationalen Politik, Reihe der Deutschen Gesellschaft für Außenpolitik, Bd. 28, 1983;
 - R. B. Byers/F. Stephen Larrabee/Allen Lynch (eds.), *Confidence-Building Measures and International Security*, East-West Monograph Series no. 4, Institute for East-West Security Studies, New York, 1987;
- sowie die Monographien:
- Hans-J. Schütz, *Militärische Vertrauensbildende Maßnahmen aus völkerrechtlicher Sicht*, Berlin, 1984;
 - Michael Zielinski, *Vertrauensbildende Maßnahmen*, Frankfurt, 1985;
 - H. Vetschera, *Confidence-Building Measures (CBMs) and European Security*, Reihe „Studien und Berichte“, Wien, 1986
- Zu dieser Ableitung und zu ihrer Erweiterung zu einem allgemeinen Konzept der VBM vgl. H. Vetschera, *Vertrauensbildende Maßnahmen - ein sicherheitspolitisches Instrument*; in: *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 1/XV (1977)*, S. 23-27.
- 29 Schlußakte von Helsinki; Präambel zum Dokument über Vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Abrüstung.
- 30 Es ist fraglich, ob auch die im Stockholmer und Wiener Dokument vorgesehenen Maßnahmen der Verifikation im militärischen Bereich (Inspektionen) als „Krisenmechanismen der KSZE“ anzusehen wären. Sie sind zwar in einem KSZE-Dokument enthalten und für Situationen vorgesehen, in denen Unsicherheit besteht, finden aber ausschließlich im bilateralen Verhältnis zwischen den Teilnehmerstaaten Anwendung. Demgegenüber sehen die angeführten Krisenmechanismen als letzte Stufe die Einberufung eines KSZE-Gremiums vor und entsprechen damit im eigentlichen Sinn der Bezeichnung als „KSZE-Krisenmechanismus“, da sie auf die Zusammenkunft=Konferenz aller Teilnehmerstaaten abstellen.
- 31 In gewisser Hinsicht könnte man die präventive Diplomatie sogar als eher dem Ziel der Friedenserhaltung entsprechend definieren, da sie bereits vor einem Friedensbruch zum Einsatz kommt. Traditionelles peacekeeping würde dagegen zumeist erst nach einer bewaffneten Auseinandersetzung zur Stabilisierung von Waffenstillständen durchgeführt.
- 32 Vgl. etwa die Aussage „Cooperative Security is the best characterization of the CSCE as a security regime, both in terms of the role of reciprocity and the mode of decision-making“; Kari Möttölä, *Prospects for Cooperative Security in Europe: The Role of the CSCE*; in: Michael R. Lucas, *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*; Nomos, Baden/Baden, 1993, S. 1-29 (28).
- 33 Etwa bei Möttölä, „The success of the CSCE in pursuing deterrence of war and conflict...“, a.a.O., S. 29; oder bei Nolan, „an integral part of any cooperative security regime must be the capability to organize multinational forces to defeat aggression should it occur“; J.E. Nolan et. al., „The concept of Cooperative Security“, in: J.E. Nolan (ed.), *Global Engagement, Cooperation and Security in the 21st Century*; Brookings, Washington, D.C., 1994, S. 16.
- 34 Vgl. Charles L. Glaser, *Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help*; in: *International Security*, Winter 1994/95; vol. 19, no. 3, S. 50-90
- 35 Vgl. John J. Mearsheimer, *The False Promise of International Institutions*; in: *International Security*, Winter 1994/95; vol. 19, no. 3, S. 50-90

- 36 Hier durchaus zutreffend die eingangs getroffene Definition von Nolan
- 37 Beispiele bei J. Mearsheimer, a.a.O., S. 38 f
- 38 „Structural realists are pessimistic about the prospects for international cooperation; they believe that competition between the major powers in the international system is the normal state of affairs“; C. L. Glaser, a.a.O., S. 50.
- 39 So der Terminus bei C. L. Glaser; a.a.O., S. 51; Er entspricht im wesentlichen dem vom Verfasser dieser Arbeit bereits früher eingeführten Terminus der „konfrontativen“ Sicherheitspolitik; in der vorliegenden Arbeit wird stattdessen der Ausdruck „nicht-kooperativ“ verwendet.
- 40 „Structural realism properly understood predicts that, under a wide range of conditions, adversaries can best achieve their security goals through cooperative policies, not competitive ones, and should, therefore, choose cooperation when these conditions prevail“; C. L. Glaser, a.a.O., S. 51.
- 41 Diese Unterscheidung entspricht in etwa der Unterscheidung zwischen „Machtlösungen“ und „Vertrauenslösungen“ bei Daniel Frei, Sicherheit - Grundfragen der Weltpolitik: Kohlhammer, Stuttgart/Berlin/ Köln/Mainz, 1977, S. 23 ff.
- 42 Vgl. Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen; hiezu ausführlich Hanspeter Neuhold, Internationale Konflikte - verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung; Forschungen aus Staat und Recht, Bd. 37, Springer; Wien/New York 1977, S. 135 ff; vgl. zu Art. 51 auch: Albrecht Randelzhofer, Kommentar zu Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen, in: Bruno Simma et. al. (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen: Kommentar; München, 1991, S. 617-635
- 43 Wie etwa in den ursprünglichen Bedrohungsvorstellungen der westlichen Allianz gegenüber der Sowjetunion und ihren Verbündeten
- 44 Vgl. Art. 1 der Satzung der Vereinten Nationen, „...wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken...“
- 45 Vgl. Neuhold, a.a.O., S. 110 ff
- 46 Dies stellt die „nicht-kooperative“ Komponente der Vereinten Nationen dar.
- 47 So etwa der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen; Kap. V der Satzung der Vereinten Nationen
- 48 Vgl. die „kooperative“ Komponente in der Bestimmung des Art. 1, Abs. 1 der Satzung der Vereinten Nationen, „internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen“
- 49 Vgl. Neuhold, a.a.O., S. 393 ff.
- 50 J.E. Nolan et. al., „The concept of Cooperative Security“, in: J.E. Nolan (ed.), Global Engagement, Cooperation and Security in the 21st Century; Brookings, Washington, D.C., 1994, S. 4-5
- 51 Daniel Frei; Sicherheit-Grundfragen der Weltpolitik; Kohlhammer; Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, 1977; S. 23 ff
- 52 Im militärischen Bereich entspricht diese Definition dem ursprünglichen Begriff der Rüstungskontrolle („a nation’s military force, while opposing the military force of potentially hostile nations, is also bound to collaborate, implicitly if not explicitly, in avoiding the kinds of crises in which withdrawal is intolerable for both sides, in avoiding false alarms and mistaken intentions, and in providing reassurance that restraint on the part of the potential enemies would be matched by restraint on one’s own side“; Thomas C. Schelling/Morton H. Halperin, Strategy and Arms Control, 1961; reprint 1985, McLean, VA, S. 1).
- 53 Vgl. Gert Krell, Die Entwicklung des Sicherheitsbegriffs; in: Beiträge zur Konfliktforschung, 10 (1980), Nr. 3, S. 33-57
- 54 Sie können damit auch das Konsensprinzip akzeptieren.
- 55 Vgl. Kap. VII der Satzung der Vereinten Nationen
- 56 Zur Frage „repressiver“ und „präventiver“ Instrumente vgl. H. Vetschera, International Law and International Security: The Case of Force Control; in: Jost Delbrück (Hrsg), German Yearbook of International Law, vol. 24/1981; Berlin, 1982, S. 144-165 (151 f)
- 57 „...in the modern era, the purpose of military force is not simply to win wars, but to deter aggression, while avoiding the kind of threat that may provoke desperate, preventive, or irrational military action on the part of other countries“; Schelling/Halperin, *ibid*.

- 58 Waldemar Hummer/Michael Schweitzer, Kommentar zu Art. 52 der UN-Charta, in: Bruno Simma et al. (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen: Kommentar; München, 1991, S. 636-676 (641); die nachstehenden Ausführungen beruhen, soweit nichts anderes angeführt, auf diesem Beitrag
- 59 Gem. Art. 52, Abs. (1) der Satzung der Vereinten Nationen schließt sie das Bestehen regionaler Abmachungen oder Einrichtungen zur Behandlung derjenigen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten nicht aus, bei denen Maßnahmen regionaler Art angebracht sind; Voraussetzung hierfür ist, daß diese Abmachungen oder Einrichtungen und ihr Wirken mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sind". Gem. Abs. (2) des selben Artikels werden die „Mitglieder der Vereinten Nationen, die solche Abmachungen treffen oder solche Einrichtungen schaffen, ... sich nach besten Kräften bemühen, durch Inanspruchnahme dieser Abmachungen oder Einrichtungen örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen".
- 60 Maßnahmen gegen sie können nur auf Grund anderer Bestimmungen der Charta oder als Ausfluß des Rechts auf Selbstverteidigung gesetzt werden.
- 61 Wie etwa durch die arabische Liga gegen Israel im Palästina-Konflikt 1948, durch die OAS gegenüber Kuba im Jahre 1962 oder durch die OAU im Shaba-Konflikt 1977/78; alle Beispiele nach Hummer/Schweitzer, a.a.O., S. 648
- 62 Vgl. Art. 33, Abs. (1) der Satzung der Vereinten Nationen
- 63 Vgl. H. Neuhold, a.a.O., S. 357 ff
- 64 Die einzige Ausnahme, die Art. 53 Abs. (1) vorsieht, richtet sich gegen einen Feindstaat (d.h. i.S. des Art. 53 Abs. (2) der UN-Charta jeder Staat, der während des zweiten Weltkrieges Feind eines Unterzeichners dieser Charta war), soweit sie in Art. 107 oder in regionalen, gegen die Wiederaufnahme der Angriffspolitik eines solchen Staates gerichteten Abmachung vorgesehen sind. Diese Bestimmung wird heute als obsolet angesehen.
- 65 Die Ergreifung von Zwangsmaßnahmen stellt damit zwar eine Möglichkeit dar, die aber nicht in der Satzung einer regionalen Einrichtung vorgesehen sein muß. Sie ist auch nicht konstitutiv für eine solche regionale Abmachung/Einrichtung.
- 66 Georg Ress, Kommentar zu Art. 53 der UN-Charta, in: Simma et.al. (Hrsg.), Kommentar, S. 681
- 67 Vgl. Hummer/Schweitzer, a.a.O., S. 650; hier werden beispielhaft NATO, Warschauer Pakt, WEU und SEATO als Selbstverteidigungsbündnisse angeführt (unter Zitierung früherer Arbeiten von Krezdorn, Les Nations Unies et les Accords Régionaux (1954) und Pernice, Die Sicherung des Weltfriedens durch regionale Organisationen und die Vereinten Nationen; Eine Untersuchung über die Kompetenzverteilung nach Kapitel VIII der UN-Charta (1972)). Obgleich die WEU teilweise in der Literatur als eine „regionale Abmachung“ i.S. des Kap. VIII bezeichnet wird (vgl. Pernice, a.a.O., zitiert bei Hummer/Schweitzer), hat sie nach diesen Ausführungen bisher weder Verbindung mit den Vereinten Nationen aufgenommen noch über ihre Aktivitäten an den Sicherheitsrat berichtet.
- 68 Vgl. den Beitrag von Albrecht Randelzhofer zu Art. 51 in: B. Simma et al. (Hrsg), Kommentar, a.a.O., S. 617-535 (632)
- 69 So Hummer/Schweitzer, a.a.O., S. 650. Allerdings wird auch festgestellt, daß es in der Praxis zur Vermischung kommt, und daß regionale Einrichtungen wie die OAS, die OAU oder die Arabische Liga auch die Funktion eines Systems kollektiver Selbstverteidigung gem. Art. 51 wahrnehmen.
- 70 Einerseits gehörten diese Gebiete durch ihre damalige Zugehörigkeit zur Sowjetunion von Anfang an zum Anwendungsbereich der Schlußakte von Helsinki (mit Ausnahme der militärischen Bestimmungen). Es wurde also die damalige KSZE durch die Teilnahme dieser Staaten nicht „erweitert“; sie wäre vielmehr im Gegenteil durch die Nichtteilnahme dieser Staaten reduziert worden, und es wäre sinnwidrig gewesen, sie aus Anlaß der Unabhängigkeit aus ihren Verpflichtungen, etwa im humanitären Bereich, zu entlassen. Andererseits besteht in diesen Gebieten teilweise ein Konfliktpotential, das auf Europa überschlagen kann. Es erschiene daher verfehlt, dieses Potential auszugrenzen und zu ignorieren, anstatt in den Anwendungsbereich der Mechanismen zur Konfliktverhütung und Friedenserhaltung einzubeziehen.

- 71 Dies betrifft letztlich bereits die allerersten sicherheitspolitischen Schritte im Rahmen der KSZE bei der Schaffung der ersten vertrauensbildenden Maßnahmen, die ebenfalls dem Ziel der Konfliktverhütung durch Kooperation dienen sollten.
- 72 NATO wie auch WEU fallen unzweifelhaft in die Kategorie der Verteidigungsbündnisse, wie sie oben definiert wurden. Sowohl Art. 5 des Nordatlantikvertrages vom 4. April 1949 als auch Art. V des Brüsseler Vertrages vom 17. März 1948 beziehen sich ausdrücklich auf das Recht auf Selbstverteidigung gem. Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen.
- 73 Diese de-facto Dreiteilung bestand bis zur Auflösung der östlichen Staatengruppe, wenngleich sich bereits zu Ende der achtziger Jahre gelegentliche ad-hoc Koalitionen zu Einzelfragen auch über die Blockgrenzen hinweg bildeten (insbesondere Polen und Ungarn schlossen sich gelegentlich solchen ad-hoc Koalitionen mit Staaten der westlichen und der N+N-Gruppe an). Praktisch gleichzeitig mit dem Ende der östlichen Staatengruppe zerfiel auch die N+N-Gruppe, wobei die Auflösung Jugoslawiens eine wesentliche Rolle spielte.
- 74 Ständiger Rat für allgemein-politische Fragen; Forum für Sicherheitskooperation für militärische Fragen
- 75 So verpflichtet etwa Art. 1 des Nordatlantikvertrages die Mitglieder zur friedlichen Streitbeilegung und zur Enthaltung der Androhung oder Anwendung von Gewalt. Art. 2 verpflichtet sie zur Entwicklung friedlicher und freundschaftlicher Beziehungen, einschließlich der Beseitigung von Konflikten in ihren internationalen Wirtschaftsbeziehungen. In ähnlicher Weise verpflichten sich die Mitglieder der WEU in Art. X des Brüsseler Vertrages, Streitigkeiten friedlich beizulegen und daher bei Streitigkeiten untereinander diese dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten, sofern sie unter Artikel 36, Abs. 2 des Statuts des IGH fallen.
- 76 Auch diese Eigenschaft ist nur beschränkt gegeben. So erklärte etwa der damalige amerikanische Außenminister J.F. Dulles im Jahre 1956, daß die NATO keine Zuständigkeit zur Streitbeilegung unter den Mitgliedern habe und daher keine Regionale Organisation i.S. der Satzung der Vereinten Nationen sei; Dpt. of State Bull. 884 (1956), 925; zitiert nach Hummer/Schweitzer, a.a.O., S. 650, FN 112.
- 77 Wie etwa die Berichtspflicht
- 78 In dieser Funktion sind sie daher durch die OSZE nicht zu ersetzen; vgl. Wim van Ekel, *The Future of Multinational Security Institutions*, in: SWP - S 383/7, Internationales Umfeld, Sicherheitsinteressen und nationale Planung der Bundesrepublik, Teil C, Bd. 7; Ebenhausen, 1993, S. 115-133 (133), der dort diese Frage aufwirft. Die Debatte der „interlocking institutions“ wird durch solche Aussagen in die falsche Richtung gedrängt. Mißverständlich auch die dort getroffene Aussage, NATO und WEU böten „kollektive Sicherheit“, was dort mit „kollektiver Verteidigung“ gleichgesetzt wird.
- 79 Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates, 4. Juni 1992, Oslo; Pkt. 10, Abs. 2 und 3; Bulletin, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung Nr. 64; Bonn, 12. Juni 1992; S. 614 f.
- 80 WEU Ministerial Council, 19 June, 1992; Petersberg Declaration, pt. no. 2; Europe Documents no. 1787; Brüssel, 23. Juni 1992; Übersetzung durch den Verfasser
- 81 Beschlüsse von Helsinki, Kapitel III, Pkt. 52
- 82 So etwa mißverständlich die Ausführungen bei Michael Staack, die KSZE habe „vorerst darauf verzichtet, eigene Friedenstruppen aufzustellen“; a.a.O., S. 66; im Gegenteil stünde die Aufstellung eigener, multi- oder gar supranationaler Verbände zur Friedenserhaltung im Gegensatz zur bisherigen jahrzehntelangen Praxis im Rahmen der Vereinten Nationen und wäre ein daher ein ausgesprochenes Novum.
- 83 Ein weiteres Mißverständnis betraf die angebliche Differenz in der Erfahrung mit solchen Operationen. In Wahrheit hatten weder NATO/WEU noch KSZE/OSZE zum damaligen Zeitpunkt als Organisationen irgendwelche institutionellen Erfahrungen im peacekeeping. Zwar hatten einzelne NATO-Staaten jahrzehntelange Erfahrungen mit solchen Operationen, was aber auch für Nicht-NATO-Staaten wie Österreich zutraf. Dies änderte sich erst mit der Heranziehung von NATO-Einrichtungen/Kommanden zu solchen Operationen in Bosnien-Herzegowina auf der Grundlage des Dayton-Abkommens.
- 84 Als weiteres Indiz wäre hier die personelle Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Institutionen festzustellen. So kehrten Angehörige der OSZE-Mission nach Ablauf ihrer Verwendung in ihre

- Heimatstaaten zurück, kamen aber kurze Zeit später im Rahmen einer anderen Organisation wieder in denselben Raum zurück. Es war damit offenkundig, daß nicht so sehr eine internationale Institution, sondern vielmehr der jeweilige Entsendestaat von der persönlichen Erfahrung dieser Teilnehmer im Einsatzraum zu profitieren hoffte.
- 85 Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen; MC (6).DEC/5, 19. Dezember 1997
- 86 Dies drückt sich auch in der personellen Besetzung aus. Einerseits erfolgt die Willensbildung in allen internationalen Institutionen letztlich durch die Delegationen der Mitgliedstaaten, wobei Delegationsmitglieder oftmals im Laufe ihrer Karriere ihren Entsendestaat in verschiedenen Institutionen vertreten haben. Andererseits zeigt sich auch bei der eigentlichen Personalpolitik eine gewisse Durchlässigkeit zwischen UNO, OSZE, NATO, und WEU. Dies ist bei der OSZE insbesondere von Bedeutung, da nicht nur eigentlich politische, sondern auch höhere administrative Funktionen nur auf Zeit bestellt werden und daher Personen immer „von außen“ kommen und auch wieder „nach außen“ rotieren.
- 87 So hatte sich ein österreichischer Parlamentarier vor einiger Zeit bemüßigt gefühlt, die Parlamentarische Versammlung der OSZE, der er selbst angehört, als „Hiaflerverein“ zu bezeichnen. Es war ihm dabei anscheinend nicht bewußt, daß er damit sich selbst wie auch die übrigen dort vertretenen Parlamentarier abwertete.
- 88 So enthält der Brüsseler Gründungsvertrag der WEU eine Bündnisautomatik, wogegen der Nordatlantikvertrag den NATO-Mitgliedern freistellt, in welchem Ausmaß sie der Bündnisverpflichtung nachkommen würden.
- 89 Auch die entsprechenden Absichtserklärungen wie etwa die „Petersberg-Beschlüsse“ der WEU (s.o.) geben keine Kompetenz gegenüber Dritten, da eine Abmachung zu Lasten Dritter völkerrechtlich nicht gedeckt wäre. Sie können satzungskonform nur so verstanden werden, daß die WEU-Mitgliedstaaten sich bereit erklären, entsprechende Aufträge des Sicherheitsrates im Rahmen der WEU erfüllen zu wollen.
- 90 Das Programm „Partnerschaft für den Frieden/Partnership for Peace/PfP“ gibt keine Beistandsgarantien, aber auch keine sonstigen Möglichkeiten für eine gesamteuropäische Rolle der NATO jenseits der kooperativen Sicherheit. Auch wenn die letzten Entwicklungen die gemeinsame Vorbereitung auch von (nicht-kooperativen) friedensschaffenden Operationen einschließt, bedarf deren Durchführung doch nach wie vor eines Mandats durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. PfP ist damit - trotz seines umfassenden Teilnehmerkreises - keine geeignete Rechtsgrundlage für eine aktive gesamteuropäische sicherheitspolitische Rolle der NATO.
- 91 Die zentrale Rolle der OSZE liegt damit nicht in der Hoffnung, einmal eine „umfassende europäische Sicherheitsinstitution“ zu werden, wie manchmal fälschlich hochgerechnet wird, sondern in einem engeren Rahmen.
- 92 Kritiker dieser Ansicht sollten sich etwa in die Lage eines Mitgliedes einer OSZE-Mission versetzen, das gegen den Willen der zuständigen Regierung in einer Krisenzone sinnvolle Vermittlungstätigkeiten unternehmen soll. Die mindeste Konsequenz wäre totale Isolierung, die ärgste Konsequenz physische Gefährdung. Dazwischen lägen jede Menge von Schikanen und jedenfalls wenig Aussicht auf sinnvolle Arbeit.
- 93 Einschließlich des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE)
- 94 Diese Funktionsteilung zeigte sich deutlich am Konflikt in Bosnien-Herzegowina. Es bedurfte zunächst einer Willenseinigung im Rahmen des UN-Sicherheitsrates, der das Mandat für ein aktives Eingreifen westlicher Staaten schuf, die ihrerseits dann im Rahmen der NATO-Strukturen die unwilligen Seiten mit militärischen Mitteln zum Einlenken und zur Annahme des Friedensabkommens von Dayton zwangen. Das Abkommen schuf dann, wie oben ausgeführt, den Rahmen der „verteilten Rollen“ für die verschiedenen internationalen Institutionen (UNO, NATO, Hoher Vertreter, OSZE) in den Bereichen der kooperativen bzw. nicht-kooperativen Sicherheitspolitik.

PRESS RELEASE

**ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE
19 NOVEMBER 1999 OSCE SUMMIT ADOPTS CHARTER FOR EUROPEAN SECURITY****ISTANBUL, 19 NOVEMBER 1999**

At a signing ceremony in Istanbul today, the OSCE Heads of State and Heads of Government adopted a new European security document, the Charter for European Security. The Charter takes a number of important steps toward strengthening the OSCE's ability to prevent conflicts as well as its capacity to settle conflicts and rehabilitate societies ravaged by war and destruction.

The Charter for European Security lists a number of challenges to OSCE participating States, such as armed conflicts, international terrorism, organized crime, economic and environmental problems. It reaffirms the full adherence of all participating States to previous OSCE documents, which represent their common commitments.

Human rights, including the rights of national minorities, form an important part of the Charter. The participating States reject any policy of ethnic cleansing or mass expulsion and reaffirm their commitment to respect the rights of asylum seekers. They pledge to undertake measures to eliminate all forms of discrimination against women and to end all forms of trafficking in human beings.

The signatories of the Charter reaffirm their obligation to conduct free and fair elections in accordance with OSCE commitments. They also reaffirm the importance of independent media and the free flow of information as well as the public's access to information.

In the Charter, the participating States commit themselves to take the following concrete steps:

- Adopt a Platform for Co-operative Security, in order to further strengthen co-operation between the OSCE and other international organizations and institutions on the basis of equality and in a spirit of partnership;
- Develop the OSCE's role in peacekeeping operations;
- Create Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams (REACT), enabling the OSCE to rapidly respond to requests from participating States for civilian and police expertise in conflict situations. This will give the OSCE the ability to address problems before they become crises and to deploy quickly the civilian component of a peacekeeping operation when needed;
- Expand the OSCE's ability to carry out police related activities. Such activities include police monitoring, police training and promoting respect for human rights and fundamental freedoms in general;
- Establish an Operation Centre at the OSCE Secretariat in Vienna in order to facilitate effective preparation and planning of rapid deployment of OSCE field operations;
- Establish a Preparatory Committee under the direction of the OSCE Permanent Council in order to strengthen the consultation process within the OSCE.

By developing existing OSCE instruments and creating new tools for conflict prevention, conflict management and post conflict rehabilitation, the Charter for European Security will benefit the security of all OSCE participating States. The Charter underpins the OSCE's role as the only pan-European security organization entrusted with ensuring peace and stability in its area.