

Der Beitrag des Istanbulers Dokuments 1999 zur europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit

Das vierte Gipfeltreffen der OSZE nach dem Kalten Krieg, das vom 18.-19. November 1999 in Istanbul stattfand, war sicherlich konstruktiver und produktiver als diejenigen von Budapest (1994) oder Lissabon (1996). In der Tat enthält das "Istanbulers Dokument 1999" neben der üblichen Gipfelerklärung eine Europäische Sicherheitscharta, eine aktualisierte Version des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie einen (auf das Forum für Sicherheitskooperation zurückgehenden) Beschluss über Kleinwaffen und leichte Waffen. Es umfasst darüber hinaus zwei außerhalb der OSZE angesiedelte, den KSE-Vertrag betreffende Dokumente.¹ Die vorliegende Analyse setzt sich vornehmlich mit der Sicherheitscharta und der Gipfelerklärung auseinander. Nach einem kurzen Überblick über den Verhandlungsprozess, der von den Arbeiten am Sicherheitsmodell zur Ausarbeitung der Europäischen Sicherheitscharta geführt hat, widmet sie sich den sieben Hauptthemen, die in den sich im Großen und Ganzen ergänzenden Bestimmungen der Charta und der Gipfelerklärung behandelt werden: neue Sicherheitsrisiken und Herausforderungen, institutionelle Strukturen, die politisch-militärische Dimension, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, die wirtschaftliche Dimension, die menschliche Dimension und die Außenbeziehungen der OSZE.

Von den Arbeiten am Sicherheitsmodell zur Europäischen Sicherheitscharta

Im Jahre 1994 setzte sich Russland - als Gegenbewegung zu den Osterweiterungsabsichten der NATO - für die Umwandlung der noch immer als *Konferenz* über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Erscheinung tretenden KSZE in eine internationale Organisation auf der Grundlage einer rechtlich bindenden Charta ein. Sie sollte von einem beschlussfassenden Gremium ähnlich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen geleitet werden und als alle anderen Sicherheitsinstitutionen der Region (von der NATO bis zur GUS) übergreifendes Koordinierungsinstrument auf der Basis besonderer Vereinbarungen über eine angemessene Arbeitsteilung fungieren.² Die Forde-

1 Es handelt sich dabei um das Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa sowie die Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa.

2 Der Wortlaut des russischen Vorschlags findet sich in: DOC.433 vom 30. Juni 1994; DOC.621 vom 30. August 1994; DOC.645 vom 2. September 1994; siehe auch CSCE/FSC/SC.23 vom 28. Oktober 1993.

rungen erwiesen sich als völlig inakzeptabel für den Rest der Teilnehmerstaaten und riefen eher gedämpfte Reaktionen hervor. Das Budapester Dokument verkündete neben der *formalen* Umbenennung der gesamteuropäischen Einrichtung in "*Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit*" (OSZE) den Beschluss der Teilnehmerstaaten, "eine Diskussion über ein auf den KSZE-Prinzipien (...) beruhendes Modell für gemeinsame und umfassende Sicherheit im einundzwanzigsten Jahrhundert aufzunehmen".³

Die Arbeiten am Sicherheitsmodell wurden offiziell im März 1995 unter dem Amtierenden Vorsitz Ungarns aufgenommen. Kurze Zeit später richtete der Ständige Rat eine unbefristete Arbeitsgruppe ein und legte die Modalitäten für ein besonderes Seminar fest, das im September 1995 in Wien stattfinden sollte.⁴ Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten beschloss das Budapester Ministerratstreffen im Dezember desselben Jahres, dass das Thema gleichzeitig vom Hohen Rat (in permanenter Folge bis zum Lissabonner Gipfeltreffen des Jahres 1996), einem Sicherheitsmodellausschuss unter der Ägide des Ständigen Rats und im Rahmen neuer Seminare in Angriff genommen werden sollte.⁵ Das einzige handfeste Resultat, das 1995 erzielt werden konnte, war eigentlich nur die Zusammenstellung einer informellen Liste von Risiken und Herausforderungen bezüglich der Sicherheit im OSZE-Gebiet.⁶

Im Jahre 1996 wurden die Arbeiten unter dem Schweizer Amtierenden Vorsitz im Sicherheitsmodellausschuss, im Wirtschaftsforum (März 1996), in der Parlamentarischen Versammlung (Juli 1996) und in der Mittelmeer-Kontaktgruppe fortgesetzt.⁷ Dennoch stagnierten die Verhandlungen. Nach reichlich konfusen Debatten auf dem Gipfeltreffen von Lissabon (2.-3. Dezember 1996) erklärten die Teilnehmerstaaten ihre Bereitschaft, "die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta in Erwägung zu ziehen".⁸

In vorsichtigen und zurückhaltenden Formulierungen deuteten sie an, letztere könne Bestimmungen zur Stärkung der OSZE sowie Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den anderen europäischen Sicherheitsorganisationen enthalten.

3 Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: S. 467.

4 Zusammenfassung der Ergebnisse in: REF.PC.568/95 vom 5. Oktober 1995.

5 Vgl. Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 527-539, hier: S. 537.

6 Vgl. REF.PC/418/95 vom 24. August 1995 (sowie Rev.1 und Rev.2).

7 Vgl. 4-EF(SC) Journal Nr. 3 vom 29. März 1996; REF.SEC/365/96 vom 27. Juni 1996; REF.PC/432/96/Rev.1 vom 13. September 1996.

8 Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 453-483, hier: S. 461-465, S. 465.

Bei der Übernahme des Amtierenden Vorsitzes durch Dänemark im Jahre 1997 schienen die Aussichten recht ungünstig: Die Amerikaner lehnten es nach wie vor grundsätzlich ab, mit der Erarbeitung eines Entwurfs zu beginnen; die Russen, die sich seinerzeit in Verhandlungen mit der NATO über eine bilaterale Charta befanden, schienen das Interesse zu verlieren. Unter diesen Umständen konnte der dänische Amtierende Vorsitz lediglich zwei Seminare über "Spezifische Risiken und Herausforderungen" (5.-7. Mai 1997) bzw. über "Regionale Sicherheit und Zusammenarbeit" (2.-4. Juni 1997) organisieren.⁹ Ein politischer Durchbruch gelang jedoch im Dezember 1997 auf dem Kopenhagener Ministerratstreffen, als die Teilnehmerstaaten sich fest entschlossen zeigten, "ein ausführliches und substantielles OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit auszuarbeiten", das als politisch bindender Text auf der Ebene eines OSZE-Gipfeltreffens verabschiedet werden sollte.¹⁰

Im März 1998 wandelte der Ständige Rat unter dem Amtierenden Vorsitz Polens den Sicherheitsmodellausschuss in ein Arbeitsgremium um und richtete zwei Arbeitsgruppen ein, von denen sich jede auf ganz bestimmte möglicherweise in das Charta-Dokument aufzunehmende inhaltliche Elemente konzentrierte.¹¹ Auf Initiative der Vereinigten Staaten beschloss der Ständige Rat darüber hinaus, den 1998er OSZE-Gipfel auf die zweite Hälfte des Jahres 1999 zu verschieben, damit genügend Zeit für den Abschluss der Arbeiten am Charta-Dokument zur Verfügung stünde. Die konzeptionelle Phase zog sich aus zwei Gründen, die beide mit Russland zu tun hatten, wesentlich länger hin als vorhergesehen: Erstens brachte Moskau eine beträchtliche Anzahl formaler und detaillierter Vorschläge ein, deren Inhalte oder Modalitäten die überwältigende Mehrheit der übrigen Teilnehmerstaaten oftmals für unrealistisch oder nicht wünschenswert hielt, und zweitens wies Russland angesichts der politischen Rahmenbedingungen des Jahres 1999 (die militärische Intervention der NATO im Kosovo und die Wiederaufnahme des Krieges in Tschetschenien) jegliche Vorschläge zurück, die darauf abzielten, die Möglichkeiten der OSZE, sich in innerstaatliche Konflikte einzumischen, zu erhöhen. Die jeweils aufeinander folgenden (und ziemlich unterschiedlichen) Entwürfe und Versionen legen Zeugnis davon ab, wie schwierig die Verhandlungen waren.¹²

9 Eine Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich in: REF.PC/362/97 vom 22. Mai 1997 und REF.PC/498/97 vom 6. Juni 1997.

10 Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, Beschluss Nr. 5 des 6. OSZE-Ministerrates am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, in: Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 465-481, S. 473-478, hier: S. 474, 478.

11 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 162, Beschluss Nr. 221, PC.DEC/221 vom 27. März 1998.

12 Vgl. PC.SMC/48/99 vom 11. Mai 1999 (Chairman's Perception); PC.SMC/132/99 vom 20. Juli 1999 (Chairman's Perception II); PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999 (Consolidated Text). Zu den letzten Versionen der Charta-Entwürfe siehe: PC.SMC/1145/99 vom 21.

Die Europäische Sicherheitscharta wurde schließlich am 19. November 1999 auf dem Istanbuler Gipfel verabschiedet und unterzeichnet.¹³ Beginnend mit einer Analyse der Risiken und Herausforderungen für die Sicherheit des postkommunistischen Europa ("Unsere gemeinsamen Herausforderungen", Absätze 2 bis 6) und einer Bekräftigung der gesamteuropäischen Prinzipien ("Unser gemeinsames Fundament", Absätze 7-11) sieht sie die Stärkung der Strukturen der OSZE ("Unsere gemeinsame Reaktion", Absätze 12-33) und insbesondere ihrer operativen Fähigkeiten ("Unsere gemeinsamen Instrumente", Absätze 34-47) vor, bevor sie schließlich in einer als Anhang hinzugefügten "Plattform für kooperative Sicherheit" Leitlinien für eine neue partnerschaftliche Kooperation mit anderen Sicherheitsorganisationen anbietet.

Neue Sicherheitsrisiken und Herausforderungen

Vom Beginn der Arbeiten am Sicherheitsmodell an waren sich die Teilnehmerstaaten darüber im Klaren, dass sie sich nicht auf die Modalitäten einer angemessenen Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE würden einigen können, ohne zuvor die das OSZE-Gebiet betreffenden Risiken und Herausforderungen zu ermitteln. Auf der Grundlage der von den Regierungen 1995 abgegebenen Stellungnahmen stellte der ungarische Vorsitz eine vorläufige Liste zusammen, die sich mehr oder weniger an den drei Dimensionen der OSZE orientierte.¹⁴ 1996 aktualisierte der Schweizer Vorsitz die ungarische Bestandsaufnahme und präsentierte eine weiter ausgearbeitete Fassung, die außerdem Risiken, die von militärischen Fähigkeiten ausgehen, enthielt.¹⁵ Weder der dänische (1997) noch der polnische Vorsitz (1998) legten weitere systematische Auflistungen vor. Die Überlegungen des Amtierenden Vorsitzenden, die 1999 von Norwegen vorgelegt wurden, bekräftigten - wie von der EU vorgeschlagen -, dass die Veränderungen in der Sicherheitslage eine statische, allumfassende Auflistung der Risiken und Herausforderungen ausschlossen, da diese transnationaler und gemischter (sowohl

September 1999 sowie Rev.1 vom 8. Oktober 1999, Rev.1/Corr.1 vom 11. Oktober 1999, Rev.1/Corr.2 vom 18. Oktober 1999, Rev.2 vom 28. Oktober 1999, Rev.3 vom 11. November 1999, Rev.4 vom 14. November 1999, Rev.5 vom 16. November 1999, Rev.6 vom 16. November 1999 und Rev.7 vom 18. November 1999. Dem Sicherheitsmodellausschuss wurden nicht weniger als 178 förmliche Vorschläge oder Kommentare (PC.SMC/1 bis PC.SMC.178) unterbreitet. Siehe Liste der Dokumentation von 1998: SEC.GAL/8/99 vom 20. Januar 1999.

- 13 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476.
- 14 Vgl. Anm. 6. Es sollte erwähnt werden, dass "ökonomische" und "soziale" Risiken in der ungarischen Aufstellung in gesonderten Rubriken aufgelistet waren.
- 15 REF.PC/637/96 vom 9. Oktober 1996, dem Lissabonner Gipfel auch als Anhang zu REF.S/82/96 vom 29. November 1996 vorgelegt. Siehe auch Absatz 2 der Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert und die Absätze 7, 9 und 12 der Gipfelerklärung von Lissabon, a.a.O. (Anm. 6), sowie Abschnitt G des Beschlusses Nr. 5 des 6. Ministerratstreffens in Kopenhagen, a.a.O. (Anm. 10).

innerstaatlicher wie internationaler) Natur seien und sich zudem gegenseitig beeinflussten.¹⁶ Den besonders kurzen Listen, die der norwegische Vorsitz später zögernd präsentierte, war kein Erfolg beschieden.¹⁷ Die Teilnehmerstaaten konnten sich weder auf die Themen, die in die Liste aufgenommen (oder aus ihr gestrichen) werden sollten, noch auf die Identifizierung praktischer Maßnahmen zur Bewältigung der jeweiligen Problemkreise einigen.¹⁸ Infolgedessen enthält der endgültige Text der Istanbul Charta keinerlei systematische Liste. In der Erkenntnis, dass Bedrohungen der gesamteuropäischen Sicherheit heutzutage sowohl von Konflikten innerhalb von Staaten als auch von Konflikten zwischen Staaten ausgehen können (Absatz 2), wird die Notwendigkeit betont, sowohl Vertrauen zwischen den Menschen innerhalb der Staaten zu schaffen als auch die Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu vertiefen (Absatz 3). Im Wesentlichen hebt die Charta *internationalen Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, organisiertes Verbrechen und Drogenhandel* als zunehmende Sicherheitsrisiken im OSZE-Gebiet hervor und weist auf die maßlose und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von *Kleinwaffen und leichten Waffen* hin: Der Schutz vor all diesen Geißeln verlange die Förderung starker demokratischer Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit (Absatz 4).¹⁹ Die Charta erkennt ebenso, dass *akute Wirtschaftsprobleme und die Schädigung der Umwelt* schwerwiegende Folgen für die Sicherheit im OSZE-Gebiet haben können und kündigt an, dass darauf "sowohl in Form fortgesetzter Reformen im Wirtschafts- und Umweltbereich (...) als auch durch die Förderung der Marktwirtschaft unter gebührender Berücksichtigung wirtschaftlicher und sozialer Rechte" sowie mit verstärkten Anstrengungen im Kampf gegen die Korruption und (noch einmal) zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit reagiert werde (Absatz 5).²⁰ Schließlich räumt die Charta ein, dass Instabilität im Mittelmeerraum und in Zentralasien Probleme hervorrufe, "die unmittelbare Folgen für die Sicherheit und den Wohlstand der OSZE-Staaten haben" (Absatz 6). Dies muss vor dem Hintergrund sich ausweitender Aktivitäten der OSZE in Zentralasien gesehen

-
- 16 Vgl. PC.SMC/48/99 vom 11. Mai 1999 (Absätze 5 und 6); zum Vorschlag der EU siehe: PC.SMC/31/99/Corr.1 vom 19. Februar 1999.
- 17 Anhang 2 des Abschnitts III.B in PC.SMC/132/99 vom 20. Juli 1999 und PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 93.
- 18 Vgl. zu den jeweiligen Verhandlungspositionen zu diesem Punkt PC/SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 92-97.
- 19 Das Istanbul Dokument von 1999 verweist auf einen Beschluss des Forums für Sicherheitskooperation (FSK), in dem angekündigt wird, dass das FSK sich vorrangig mit dem Problem der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen beschäftigen und eine umfassende Erörterung auf breiter Basis über alle Aspekte dieses Problems aufnehmen wird. Vgl. FSC/DEC/6/99 sowie Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 441-454, hier: S.452.
- 20 Der Kampf gegen Korruption hat an verschiedenen Stellen Eingang in die Charta gefunden: Absatz 33 hält fest, dass Korruption "eine große Bedrohung für die Werte der OSZE darstellt", da sie Instabilität schaffe und "viele Aspekte der Sicherheitsdimension sowie der wirtschaftlichen und der menschlichen Dimension" betreffe. Siehe auch Absatz 37 der Gipfelerklärung von Istanbul.

werden, einer Entwicklung, die in der Istanbuler Gipfelerklärung (Absätze 13-14) besonders hervorgehoben wird.²¹

Institutionelle Strukturen

In diesem Bereich wartete Russland mit weitreichenden Forderungen auf, die auf eine komplette institutionelle Reform der OSZE abzielten.²² Beginnend mit einer kompletten Rationalisierung der OSZE-Strukturen auf der Grundlage einer formalen Unterscheidung zwischen "Hauptorganen" und "Sondereinrichtungen" hätte eine derartige Reform nicht nur die Stärkung bestehender Institutionen (des Sekretariats oder des Forums für Sicherheitskooperation) bedeutet, sondern auch die Schaffung neuer Organe: ein "Rat der Staats- und Regierungschefs" sollte die gegenwärtigen Funktionen der OSZE-Gipfel- und Überprüfungstreffen miteinander kombinieren, ein "Ausschuss für politische Sicherheit" sollte dem Ständigen Rat angegliedert werden. Russland zog in Erwägung, dem Generalsekretär die Befugnis zu erteilen, die Aufmerksamkeit des Ständigen Rats auf jede Angelegenheiten zu lenken, die nach seinem Dafürhalten für die Aktivitäten der OSZE von Belang sind - ein Vorschlag, der offensichtlich von Artikel 99 der Charta der Vereinten Nationen inspiriert war. Es schlug darüber hinaus vor, den Direktor des Konfliktverhütungszentrums zum Stellvertreter des Generalsekretärs zu machen. Des Weiteren verlangte Russland, die Beschlüsse der OSZE sollten "verbindlich" sein. Dies war als erster Schritt in Richtung auf eine rechtsverbindliche Grundlage für die OSZE gedacht und schloss gleichzeitig das "Konsens-minus-eins"-Prinzip, nach dem die Teilnahme Jugoslawiens im Jahre 1992 suspendiert worden war, aus. Schließlich forderte Russland unter Hinweis darauf, dass die Charta fortlaufend überarbeitet werden müsse, um den sich verändernden Realitäten angepasst werden zu können, die Institutionalisierung des Sicherheitsmodellausschusses.

Die Istanbuler Charta entsprach Moskaus Erwartungen kaum. Aus aufrichtiger Sorge, die einzigartige Flexibilität der OSZE aufs Spiel zu setzen, lehnten alle anderen Teilnehmerstaaten (mit Ausnahme Belarus') die Aussicht auf eine institutionelle Generalüberholung ab.²³ Dennoch sieht die Charta immerhin ein reguläres, allen Teilnehmerstaaten offen stehendes Gremium vor (den Vorbereitungsausschuss), das die Aufgabe hat, dem Ständigen Rat der OSZE dabei Hilfestellung zu leisten, seine Beschlüsse mit erhöhter Transparenz und im Zuge eines erweiterten politischen Konsultationsprozesses zu fassen (Absatz 35). Aus Gründen der Dringlichkeit oder des politischen Opportunismus

21 Zur Strategie der OSZE in Zentralasien vgl. den Beitrag des Verfassers in *Défense Nationale* (Paris), November 1998, S. 101-111.

22 Vgl. hierzu: PC.SMC/33/98 vom 28. Mai 1998, PC.SMC/75/98 vom 3. September 1998 sowie PC.SMC/78/98 vom 4. September 1998. Siehe ebenso: PC.SMC/38/98 vom 29. Mai 1998, S. 5.

23 Zu den Verhandlungspositionen siehe PC.SMS/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 45-53.

werden die kleineren Delegationen im Rahmen der im Ständigen Rat üblichen Praxis normalerweise erst in die letzte Phase der Konsultationen einbezogen. Die Einrichtung eines Vorbereitungsausschusses ist gerade dazu gedacht, eine derart unbefriedigende Situation zu beheben. Was die Konsensregel anbelangt, so bekräftigt Absatz 10 der Charta die Beibehaltung des Konsensprinzips "als Grundlage der Beschlussfassung in der OSZE", ohne jedoch das "Konsens-minus-eins"-Verfahren *ausdrücklich* auszuschließen. Die Charta dankt darüber hinaus "dem Sicherheitsmodellausschuss für die Vollendung seiner Arbeit" - und schließt damit dessen Institutionalisierung aus. Zwei weitere institutionelle Bestimmungen der Charta sind erwähnenswert. In Absatz 17 hält die Charta fest, dass sich die Parlamentarische Versammlung "zu einer der wichtigsten OSZE-Institutionen (...) insbesondere im Bereich der demokratischen Entwicklung und der Wahlüberwachung" entwickelt habe. Über das Offensichtliche hinaus deutet dieser unübliche Tribut eines intergouvernementalen Gremiums an ein interparlamentarisches darauf hin, dass die Konkurrenz zwischen dem Warschauer Büro und der Parlamentarischen Versammlung bei der Wahlüberwachung kein Problem mehr darstellt.²⁴ In einem ganz anderen Kontext stellt Absatz 18 der Charta fest, "dass die fehlende Rechtsfähigkeit der Organisation zu Schwierigkeiten führen kann", und kündigt daher an, dass die Teilnehmerstaaten sich bemühen werden, "diesbezüglich Abhilfe zu schaffen". Auf Insistieren Frankreichs aufgenommen signalisiert diese Bestimmung, dass ein altes Problem im Zusammenhang mit der Gewährung von Rechtsfähigkeit an die OSZE, über das bislang kein Konsens herrscht, nun wieder aufgegriffen wird.²⁵ Auch die Gipfelerklärung von Istanbul widmet sich diesem Thema: Mit der Feststellung, dass eine große Anzahl von Teilnehmerstaaten nicht in der Lage war, den Beschluss des Ratstreffens von Rom 1993 über die Rechtsfähigkeit der OSZE-Institutionen und über die Vorrechte und Immunitäten umzusetzen, wird der Ständige Rat in Absatz 34 damit beauftragt, eine allen Teilnehmerstaaten offen stehende Arbeitsgruppe einzurichten, die einen Bericht an das nächste Ministerrattreffen ausarbeiten soll, der die Situation überprüfen und Empfehlungen zu ihrer Verbesserung enthalten soll.²⁶

24 In der Gipfelerklärung von Istanbul würdigen die Teilnehmerstaaten die Arbeit *sowohl* des BDIMR *als auch* der Parlamentarischen Versammlung der OSZE "vor, während und nach Wahlen" (Absatz 26).

25 Zum ursprünglichen französischen Vorschlag siehe: PC.SMC/168/99 vom 20. Oktober 1999.

26 Zu den darauf folgenden Entwicklungen in dieser Hinsicht im Jahr 2000 siehe: SEC.GAL/20/00 vom 6. März 2000 (sowie Add.1 vom 22. März), P.C.DEL/242/00 vom 17. April 2000, CIO.GAL/42/00 vom 23. Juni 2000, P.C.DEL/371/00 vom 3. Juli 2000, SEC.GAL/71/00 vom 13. Juli 2000 sowie SEC.GAL/76/00 vom 14. Juli 2000.

Der Abschnitt der Charta, der sich der politisch-militärischen Dimension widmet, enthält praktisch gar nichts. Er besteht aus drei Bestimmungen, die sehr allgemein gehalten sind. Die erste erklärt: "Die politisch-militärischen Aspekte der Sicherheit sind und bleiben lebenswichtig für die Interessen der Teilnehmerstaaten" (Absatz 28). Die zweite, die sich auf den angepassten KSE-Vertrag bezieht, kündigt an, dass letzterer "nach Inkrafttreten für den freiwilligen Beitritt anderer OSZE-Teilnehmerstaaten im Gebiet zwischen dem Atlantischen Ozean und dem Uralgebirge offen stehen" wird (Absatz 29). Die dritte Bestimmung begrüßt schließlich die 1999 aktualisierte Fassung des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, das (mit Ausnahme von Kapitel X, das freiwillige, auf regionale Zwecke zugeschnittene Maßnahmen vorschlägt) keinerlei nennenswerte Innovationen oder Verbesserungen bietet (Absatz 30).²⁷ Die Gipfelerklärung von Istanbul spricht den KSE-Vertrag (Absatz 39) und das Wiener Dokument (Absatz 40) in derselben allgemeinen und förmlichen Art und Weise an. Sie empfiehlt den an den Verhandlungen nach Artikel V der Anlage 1-B des Dayton-Abkommens beteiligten Staaten mit Blick auf die Abrüstungsmaßnahmen in und um Jugoslawien ihre Arbeit möglichst bis Ende 2000 abzuschließen (Absatz 41), mahnt den möglichst raschen Abschluss des Ratifizierungsprozesses des Vertrags über den Offenen Himmel an (Absatz 42)²⁸ und bekräftigt die Unterstützung für internationale humanitäre Aktionen gegen Antipersonenminen (Absatz 43).

Es sei daran erinnert, dass Russland im Bereich der politisch-militärischen Dimension mehrere Anliegen in unmittelbarem Zusammenhang mit der NATO-Osterweiterung und - zu einem späteren Zeitpunkt - mit der militärischen Intervention der NATO im Kosovo zum Ausdruck gebracht hat, namentlich die Sicherheitsinteressen derjenigen Staaten, die keinem Militärbündnis angehören, und den Verzicht auf die Stationierung von Nuklearwaffen in Ländern, die nicht über sie verfügen.²⁹ Diese Anliegen teilten auch andere Länder in der GUS, deren gemeinsam abgegebene Vorschläge, zu denen auch das Konzept nuklearwaffenfreier Zonen zählte, in dieselbe Richtung zielten.³⁰ Einige Teilnehmerstaaten (Rumänien, Polen und die Türkei) lehnten solche Vorstellungen jedoch formal ab. Außerdem machten sich die Mitgliedstaaten der EU für andere Ideen stark: die Bekräftigung des Rechts der Teilnehmerstaaten, ihre Sicherheitsvereinbarungen frei zu wählen oder diese zu verändern, die Zurückweisung des Anspruchs irgendeines Staates, einer

27 Dies erklärt auch die Bezeichnung des Dokuments als "Wiener Dokument 1999" und nicht 2000. Der Mangel an Fortschritten ist die direkte Folge der Ereignisse im Kosovo und in Tschetschenien.

28 Der Vertrag über den Offenen Himmel aus dem Jahre 1992 ist aufgrund zweier noch ausstehender Ratifikationen noch nicht in Kraft getreten: derjenigen Russlands und Belaruss'.

29 Vgl. PC.SMC/98/98 vom 25. September 1998 sowie PC.SMC/39/99 vom 10. März 1999.

30 Siehe PC.SMC/111/99 vom 15. Oktober 1999.

Organisation oder einer Gruppierung auf mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in der OSZE-Region als andere und schließlich das Verbot der Stationierung ausländischer Truppen ohne die frei zum Ausdruck gebrachte Zustimmung des aufnehmenden Staates oder eine entsprechende Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.³¹

Letztendlich fand die Stationierung ausländischer Truppen weder in die Charta noch in die Gipfelerklärung Eingang.³² Ebenso finden sich in keinem der beiden Texte Bestimmungen hinsichtlich der Sicherheitsinteressen von Staaten, die keinem Militärbündnis angehören, oder des Verzichts auf die Stationierung von Nuklearwaffen in Ländern, die nicht über sie verfügen. Die Charta erkennt jedoch an, dass jeder Teilnehmerstaat "dasselbe Recht auf Sicherheit" hat und dass die Teilnehmerstaaten "ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen" werden (Absatz 8). Sie greift die Grundposition der EU auf, indem sie "das jedem Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern", hervorhebt und einräumt, dass innerhalb der OSZE "keinem Staat, keiner Staatengruppe oder Organisation mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität im OSZE-Gebiet (...) als anderen" zukomme und keinem bzw. keiner von ihnen "irgendeinen Teil des OSZE-Gebiets als seinen/ihren Einflussbereich betrachten" dürfe (Absatz 8). Diese Formulierungen erlauben es Russland sicherlich, sie als gegen die NATO gerichtet zu interpretieren. Umgekehrt erteilen sie aber implizit dem russischen Konzept des "nahen Auslands" eine klare Absage.³³

Erwähnenswert ist ebenfalls, dass die Charta als Reaktion auf das Anliegen kleiner Staaten (wie beispielsweise Malta) eine aufkeimende "sanfte" Sicherheitsgarantie anbietet. In Weiterentwicklung eines im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit vage formulierten Gedankens verpflichtet Absatz 16 die Regierungen der OSZE-Staaten, "mit einem Teilnehmerstaat, der bei der Wahrnehmung seines Rechts auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung Beistand sucht, umgehend Gespräche auf(zu)nehmen, wenn dessen Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit bedroht sind", um "gemeinsam die Art der Bedrohung (zu) erörtern und Aktionen (zu) erwägen", die zur Verteidigung der gemeinsamen Werte der OSZE erforderlich sein können.³⁴

31 Vgl. PC.SMC/41/99 vom 12. März 1999.

32 In Absatz 19 der Istanbulen Gipfelerklärung wird allerdings Russlands einseitige Verpflichtung begrüßt, seine Streitkräfte bis Ende 2002 aus Moldau abzuziehen.

33 Zu den Verhandlungspositionen in Bezug auf die politisch-militärische Dimension siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 111-116.

34 Russland hatte ursprünglich vorgeschlagen, dass Teilnehmerstaaten, deren Sicherheit bedroht würde, oder denjenigen, die sich einem Akt der Aggression, der als solcher vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erkannt wird, ausgesetzt sehen, alle erdenkliche Hilfe zuteil werden solle. Vgl. PC.SMC/39/99 vom 10. März 1999, Absätze 7 und 8, sowie PC.SMC/42/99 vom 12. März 1999, S. 3.

Konfliktverhütung und Krisenbewältigung

Im Zusammenhang mit Konfliktverhütung und Krisenbewältigung gibt die Gipfelerklärung einen Überblick über die OSZE-Missionen vor Ort und ihre Rolle auf dem Balkan (Absätze 3 bis 12), im Kaukasus (Absätze 15, 16, 17, 20, 21 und 23) sowie in Ost- und Mitteleuropa (Absätze 18, 19, 22, 24 und 25). Ihre politisch wichtigste Bestimmung betrifft Tschetschenien, da es deren vorsichtig formulierter Wortlaut Präsident Jelzin erlaubte, der Charta zuzustimmen und sie zu unterzeichnen: In Absatz 23 bekräftigen die Teilnehmerstaaten nachdrücklich die territoriale Integrität Russlands und verurteilen jede Form von Terrorismus, während sie gleichzeitig lediglich der Ansicht sind, dass es angesichts der "humanitären Situation" in der Region wichtig sei, das Leid der Zivilbevölkerung zu lindern. Im Gegenzug zu dieser Gefälligkeit seitens der OSZE stimmte Moskau widerwillig der Bestätigung des bestehenden Mandats der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien zu. Moskau akzeptierte ebenfalls, "dass eine politische Lösung unerlässlich ist und dass die Hilfe der OSZE zur Erreichung dieses Ziels beitragen würde", und stimmte einem Besuch des Amtierenden Vorsitzenden in der Region zu. Es sind jedoch die konkreten Bestimmungen im Zusammenhang mit der Stärkung der operativen Fähigkeiten zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, die den wahren "Mehrwert" der Istanbuler Charta ausmachen. Diese Bestimmungen betreffen friedenserhaltende Operationen (einschließlich polizeilicher Unterstützungsaktivitäten und des REACT-Konzepts) sowie in etwas geringerem Maße Langzeitmissionen und "gemeinsame kooperative Aktionen".

Friedenserhaltende Operationen

Obwohl bereits Kapitel III des Helsinki-Dokuments von 1992 zahlreiche Sonderbestimmungen zur Friedenserhaltung enthält, ist das Thema "friedenserhaltende Operationen" in der OSZE noch immer heikel. Als die Istanbuler Charta ausgearbeitet wurde, traten drei miteinander konkurrierende Ansätze in Erscheinung. Der erste, von den Vereinigten Staaten vertretene ging davon aus, dass die OSZE weder über die Erfahrung noch über die praktischen Fähigkeiten zur Durchführung eigener friedenserhaltender Operationen verfüge. Sie solle sich daher darauf beschränken, ausschließlich nichtmilitärische Beiträge zu friedenserhaltenden Operationen zu leisten, die von *anderen* internationalen Organisationen ausgeführt würden.³⁵ Russland lehnte dieses Konzept mit der Begründung ab, die NATO erhalte dadurch - in Ermangelung anderer in Frage kommender Organisationen - *de facto* das politisch-militärische Monopol in Europa, und wies darauf hin, dass das Helsinki-Dokument von 1992 die OSZE dazu ermächtige, eigene friedenserhaltende Operationen durchzuführen. Russland bestand jedoch (ohne überzeugende rechtliche Ar-

35 Vgl. PC.SMC/37/98 und PC.SMC/40/98 vom 29. Mai 1998.

gumentation) darauf, dass letztere nur auf der Grundlage einer Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen ausgeführt werden dürften, um den Eindruck zu vermeiden, eine solche Operation habe Zwangscharakter oder diene den Interessen einer "begrenzten Gruppe von Staaten".³⁶ Zwischen diesen beiden Extrempositionen schlugen die Länder der EU einen Mittelweg ein und erklärten, es sei klüger, alle Optionen offen zu lassen, d.h., nicht schon von vornherein die Fälle auszuschließen, in denen die OSZE vielleicht die geeignetste Institution zur Durchführung einer friedenserhaltenden Operation ist.³⁷

Auf den ersten Blick scheint die EU sich durchgesetzt zu haben: In Absatz 46 der Istanbul Charter heißt es, die OSZE könne nicht nur eine unmittelbar "führende Rolle" bei der Friedenserhaltung übernehmen, sondern auch "das Mandat für die Friedenserhaltung durch andere zur Verfügung (...) stellen und die Unterstützung von Teilnehmerstaaten sowie anderer Organisationen in Form von Ressourcen und Expertenwissen" anstreben. Tatsächlich aber ist Absatz 46 besonders restriktiv formuliert. So verkündet er lediglich den Beschluss der Teilnehmerstaaten, "Möglichkeiten einer *potenziell* größeren und umfassenderen Rolle für die OSZE bei der Friedenserhaltung zu *prüfen*" (Hervorhebung durch den Verf.). Nach der (von Russland geforderten) Bekräftigung der Rechte und Pflichten der Teilnehmerstaaten, die sich aus der Charta der Vereinten Nationen ergeben, geht dieselbe Bestimmung nicht über die Bestätigung hinaus, "dass die OSZE, im *Einzelfall* und mit Konsens, beschließen kann, *eine Rolle* bei der Friedenserhaltung zu übernehmen, und zwar auch eine führende Rolle, *wenn sie nach Einschätzung der Teilnehmerstaaten* die jeweils wirksamste und geeignetste Organisation ist" (Hervorhebung durch den Verf.). Mehr noch: Die Analyse weiterer Bestimmungen der Istanbul Charter (nämlich derjenigen, die sich auf polizeiliche Aktivitäten und auf das REACT-Konzept beziehen) zeigt, dass sich der amerikanische Ansatz zur Begrenzung der OSZE auf rein zivile Aufgaben durchgesetzt hat. Bleibt das Thema Friedenserhaltung auch umstritten, so gilt dies nicht für das wichtige Thema Aktivitäten zur Polizeiunterstützung: Dazu gehören sowohl die Überwachung als auch die Schulung und Beratung der örtlichen Polizei. Mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten zogen Aktivitäten der Organisation zur Polizeiunterstützung im Rahmen der Konfliktbewältigung in Betracht.³⁸ Die Charta verpflichtet die Teilnehmerstaaten, die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich mit dem Ziel der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten zu stärken (Absatz 44). Diese Art der Tätigkeit - wie sie die OSZE in Kroatien bereits ausübt - könnte Folgendes beinhalten: Polizeiüberwachung (z.B. um die Polizei an möglicher-

36 Vgl. PC.SMC/47/98 vom 12. Juni 1998.

37 Vgl. PC.SMC/71/98 vom 17. Juli 1998 und PC.SMC/76/98 vom 4. September 1998. Zu den Verhandlungspositionen in Bezug auf Friedenserhaltung siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 98-110.

38 Zu den Verhandlungspositionen zu diesem Thema siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 86-91.

weise diskriminierenden Handlungen aus Gründen religiöser oder ethnischer Identität zu hindern), Polizeischulung zur Verbesserung der taktischen und operativen Fähigkeiten örtlicher Polizeidienste, Umschulung paramilitärischer Kräfte, Vermittlung von Polizeimethoden zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Bekämpfung des Drogenhandels, der Korruption und des Terrorismus), die Schaffung multiethnischer Polizeidienste etc.

Absatz 42 der Charta, in dem das von amerikanischer Seite vorgeschlagene Konzept schneller Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) verankert ist, geht in dieselbe Richtung.³⁹ Besagte Gruppen werden aus *zivilem Personal* und Polizeiexperten zusammengesetzt sein und sollen eingreifen, bevor bestimmte Probleme das Ausmaß einer Krise annehmen, bzw. eine einmal eingetretene Krise bewältigen oder zur rechtmäßigen Implementierung eines kurz zuvor unterzeichneten Friedensabkommens beitragen. Derartige Gruppen würden den raschen Einsatz der zivilen Komponente einer friedenserhaltenden Operation erlauben (die aller Wahrscheinlichkeit nach von anderen Organisationen durchgeführt würde, bedenkt man - wie oben bereits untersucht - Absatz 46) oder könnten als "Kapazitätsreserve verwendet werden und der OSZE die rasche Entsendung von Groß- oder Sondereinsätzen erleichtern". Die Verfügbarkeit mobilisierbarer REACT-Experten auf nationaler Ebene auf Anfrage ist nicht nur ein formales Versprechen: Absatz 35 der Gipfelerklärung von Istanbul verpflichtet die Teilnehmerstaaten "dieses Konzept in kürzestmöglicher Zeit voll einsatzfähig zu machen", d.h. zum 30. Juni 2000, und es "vorrangig umzusetzen". Darüber hinaus soll im Konfliktverhütungszentrum eine besondere Einsatzzentrale mit einem kleinen Mitarbeiterstab, der fachlich alle Arten von OSZE-Einsätzen abdeckt, eingerichtet werden. Sie soll Einsätze vor Ort planen und entsprechendes Personal entsenden, was insbesondere für Operationen unter Einsatz von REACT-Experten gilt (Absatz 43 der Charta und Absatz 36 der Gipfelerklärung).⁴⁰

Langzeitmissionen

Die Istanbuler Charta hat keine herausragenden neuen Elemente hinsichtlich der Missionen vor Ort, die von der OSZE seit 1992 in einzelnen Fällen eingerichtet werden, hervorgebracht. In Absatz 38 enthält sie auf der Grundlage der bislang gesammelten Erfahrungen eine Liste (die erste ihrer Art), die - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - diejenigen Funktionen aufzählt, deren Erfüllung von den Langzeitmissionen vor Ort erwartet wird. Je nach den Gegebenheiten kann eine Langzeitmission (allein oder in Koordination mit an-

39 Zu dem amerikanischen Vorschlag siehe RC.DEL/233/99 vom 29. September 1999 sowie PC.SMC/174/99 vom 5. November 1999.

40 Zur nachfolgenden Entwicklung des REACT-Konzepts siehe PC.DEC/326 vom 9. Dezember 1999, SEC.GAL/41/00 vom 10. Mai 2000, PC.DEL/323/00 vom 13. Juni 2000 sowie PC.DEC/364 vom 29. Juni 2000 "Über die Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE (REACT, Einsatzzentrale, Umstrukturierung des Sekretariats)".

deren internationalen Organisationen) z.B. die Aufgabe haben, Unterstützung und Beratung durch Experten zur Verfügung zu stellen (qualifizierte Schulungen, Wahlüberwachung, Durchführung praktischer Projekte usw.), insbesondere zur Festigung demokratischer Institutionen. Sie kann auch "Gute Dienste" anbieten oder eine Vermittlerrolle übernehmen und so die friedliche Beilegung eines Konflikts erleichtern sowie die Einhaltung damit in Zusammenhang stehender Vereinbarungen überprüfen oder dabei behilflich sein. Sie kann ebenso Unterstützung bei der Normalisierung der Lage nach Konflikten leisten. In jedem Falle aber sollen Langzeitmissionen, wenn erforderlich, den Aufbau eigener Fähigkeiten und eigener Kompetenz der Gastländer unterstützen, um "eine effiziente Übertragung der Einsatzaufgaben an das Gastland und somit die Beendigung der Feldoperationen" zu erleichtern (Absatz 41).⁴¹

Gemeinsame kooperative Aktionen

Der Gedanke, Staaten, die strukturelle Schwierigkeiten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen haben, auf Anfrage Hilfestellung zu leisten, stellte an sich kein Problem dar. Schwierigkeiten traten erst mit dem Vorschlag auf, dass im Falle der Zurückweisung solcher Hilfestellung die Möglichkeit bestehen sollte, Sanktionen zu verhängen, und dass die OSZE im Falle des Zusammenbruchs der öffentlichen Ordnung und bei Abwesenheit einer legitimen Staatsführung das Recht zur Intervention haben sollte. Besorgt angesichts der einseitigen militärischen Intervention der NATO im Kosovo und entschlossen, jegliche Einmischung der OSZE in seine Tschetschenien-Politik zu verhindern, lehnte Russland jegliche innovative Bestimmung, die die Befugnisse der OSZE im Hinblick auf die inneren Angelegenheiten ihrer Teilnehmerstaaten erweitert hätte, ab;⁴² daher die Betonung der Istanbuler Charta auf der besonderen Zustimmung des Gastlandes. So gestattet also Absatz 14 den Regierungen der OSZE-Staaten "gemeinsame Maßnahmen auf der Grundlage der Zusammenarbeit", um, wenn nötig, "den Teilnehmerstaaten Hilfe zur Verbesserung ihrer Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen anzubieten". Noch zurückhaltender bringt Absatz 15 die Absicht der Regierungen zum Ausdruck, lediglich "Mittel und Wege zu prüfen, wie wir Teilnehmerstaaten helfen können, die in Fällen des Zusammenbruchs von Recht und Ordnung in ihrem Land um Hilfe ersuchen", und zwar im Rahmen einer gemeinsamer Überprüfung der "jeweiligen Umstände sowie Möglichkeiten (...) wie dem betreffenden Staat geholfen werden kann".

41 Zu den diesbezüglichen Verhandlungspositionen siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 78-82.

42 Zu den Verhandlungspositionen zu diesem Thema siehe ebenda, S. 54-69.

Die wirtschaftliche Dimension

Wie auch auf anderen Gebieten trat Russland hier für eine überambitionierte Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE und für eine erweiterte Überprüfung der ökonomischen und ökologischen Verpflichtungen ein. Die Russen schlugen eine umfangreiche Ausweitung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE vor, einschließlich der Schaffung einer "einheitlichen Infrastruktur" für Energie, Transportwesen und Kommunikation, der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Zollwesens, der Gleichbehandlung von Bürgern aller Teilnehmerstaaten im Bereich der ökonomischen und sozialen Rechte usw. Insbesondere forderten sie der OSZE jährlich vorzulegende Berichte über Maßnahmen, die in jedem einzelnen Teilnehmerstaat zur Förderung ökonomischer und sozialer Rechte "ungeachtet der Staatsangehörigkeit" ergriffen worden waren; diese Berichte sollten zweimal im Jahr einer multilateralen Prüfung unterzogen werden. Sie strebten ebenso an, dass die OSZE auf Krisensituationen reagiert, die mit Risiken und Herausforderungen wirtschaftlicher, sozialer oder ökologischer Natur zusammenhängen - namentlich das Auftreten einer größeren Wirtschaftskrise in einem Teilnehmerstaat oder eines Wirtschaftskonflikts zwischen Teilnehmerstaaten. Dementsprechend schlugen Sie vor, die OSZE solle in enger Kooperation mit einschlägigen internationalen und regionalen Wirtschaftsorganisationen und Finanzinstitutionen einen Mechanismus und ein System von Indikatoren zur Frühwarnung entwickeln. Der Generalsekretär, der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE sowie der Amtierende Vorsitzende sollten in diesem Zusammenhang wichtige Instrumente sein.⁴³ Die Europäische Union erhob gegen einen solchen Vorschlag drei vernünftige Einwände. Erstens: Technische Systeme, die von Spezialeinrichtungen zur Vorhersage finanzieller Krisen benutzt werden, hätten sich als störanfällig erwiesen und die Verknüpfungen zwischen den einzelnen Faktoren seien ohnehin zu komplex, als dass ein erweitertes System irgendeinen Wert hätte. Zweitens: Die OSZE könne es, was die Expertise anbelangt, in keiner Weise mit internationalen Wirtschaftsinstitutionen aufnehmen; eine mögliche Rolle ergebe sich für sie in der wirtschaftlichen Dimension lediglich dabei, die relevanten (internationalen, regionalen und subregionalen) Wirtschaftsinstitutionen und -organisationen zu engerer Zusammenarbeit zu ermutigen und diese zu verstärken. Drittens: Wirtschaftliche Probleme verlangten nicht immer nach ausschließlich wirtschaftlichen Lösungen, sondern erforderten auch Arrangements, die mehr Demokratie, offenere Regierungen usw. beinhalten müssten; anders ausgedrückt: Die Entstehung von ökonomischer Sicherheit könne mit Hilfe

43 Vgl. PC.SMC/42/98 vom 4. Juni 1998.

einer verbesserten Umsetzung der Normen und Verpflichtungen der menschlichen Dimension gewährleistet werden.⁴⁴

Die wenigen Bestimmungen der Charta zu ökonomischen und ökologischen Aspekten bestätigen lediglich den Zusammenhang zwischen den drei Dimensionen der OSZE. Auf dieser Grundlage wiederholt die Charta geläufige, auf Wunschenken beruhende Versprechen - namentlich, dass die Teilnehmerstaaten sicherstellen werden, "dass die wirtschaftliche Dimension entsprechenden Raum erhält, insbesondere als ein Element unserer Frühwarn- und Konfliktverhütungsarbeit" (Absatz 31), und dass sie "die Fähigkeiten der OSZE stärken (werden), sich mit Fragen der Wirtschaft und der Umwelt in einer Weise auseinander zu setzen, dass dabei weder Überschneidungen mit der Arbeit anderer Organisationen stattfinden, noch Bemühungen unternommen werden, für die andere Organisationen besser geeignet sind" (Absatz 32). Dennoch hat die Gipfelerklärung von Istanbul - konkreter als die Charta - den Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten damit beauftragt, "regelmäßige Berichte über ökonomische und ökologische Sicherheitsrisiken aus(zu)arbeiten" (Absatz 29).

Die menschliche Dimension

Der der menschlichen Dimension gewidmete Abschnitt der Charta ist ziemlich enttäuschend.⁴⁵ Er enthält in der Hauptsache und zum wiederholten Male herkömmliche Feststellungen zum Recht des Menschen auf eine Staatsangehörigkeit (Absatz 19, dritter Teil)⁴⁶, zur Verbesserung der Lage der Sinti und Roma (Absatz 20), zur Ausmerzung von Folter (Absatz 21), zur Achtung des humanitären Völkerrechts (Absatz 22), zur Gleichstellung von Mann und Frau (Absatz 23)⁴⁷, zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen und Kinder, sei es in Form von Menschenhandel, sei es in oder nach bewaffneten Konflikten (Absatz 24); er bekräftigt ebenfalls zum wiederholten Male die Verpflichtung zu freien und fairen Wahlen (Absatz 25), die Bedeutung unabhängiger Medien (Absatz 26) sowie die "äußerst wichtige Rolle" nichtstaatlicher Organi-

44 Vgl. PC.SMC/49/98 vom 19. Juni 1998 sowie PC.SMC/50/98 vom 24. Juni 1998. Zu den Verhandlungspositionen in dieser Thematik siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 141-152.

45 Zu den Verhandlungspositionen zu diesem Thema siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 123-140.

46 Diese Bestimmung ist nur unter Hinweis auf eine Forderung Russlands (mit Blick auf Estland und Lettland) nach Nichtzulassung jeglicher Politik, die zu einer Zunahme von Staatenlosigkeit, insbesondere in Bezug auf Angehörige nationaler Minderheiten, führen würde, zu verstehen.

47 Absatz 18 (Teil 2) verpflichtet die Teilnehmerstaaten ebenfalls dazu, bei der Einstellung von Personal für OSZE-Institutionen und Einsätze vor Ort die Notwendigkeit der geographischen Streuung und der "Ausgewogenheit zwischen den Geschlechtern" zu berücksichtigen. Siehe hierzu auch Absatz 32 der Istanbulen Gipfelerklärung.

sationen bei der Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit (Absatz 27).⁴⁸

Die einzige inhaltlich bedeutende Bestimmung dieses Abschnitts ist diejenige in Absatz 19 (zweiter Teil), die auf dem gemeinsamen deutsch-schweizerischen Vorschlag, wie das Prinzip der territorialen Integrität der Staaten mit dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker in Einklang zu bringen sei, beruht. Absatz 19 hält zunächst fest, die "uneingeschränkte Achtung (...) der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten" sei "nicht nur ein Ziel an sich"; sie höhle "die territoriale Integrität und die Souveränität keineswegs aus", sondern stärke sie vielmehr. Gleichzeitig erinnert Absatz 19 daran, dass "(v)erschiedene Konzepte der Autonomie" sowie andere Lösungsansätze, die im Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten in Genf im Jahre 1991 aufgezählt werden, nach wie vor relevant seien. Im Grunde genommen handelt es sich dabei um das entfernte Echo des deutsch-schweizerischen Vorschlags, der in erster Linie auf Selbstbestimmung in unterschiedlicher Ausprägung in Anpassung an spezifische lokale Gegebenheiten abzielte.⁴⁹

Die Außenbeziehungen der OSZE

In diese Rubrik, die es formal weder in der Charta noch in der Gipfelerklärung gibt, fallen die Beziehungen der OSZE mit Staaten außerhalb Europas, anderen Sicherheitsorganisationen sowie subregionalen Abmachungen.

Kooperationspartner

Von den verschiedenen Vorschlägen, die von der Europäischen Union und Malta innerhalb des Sicherheitsmodellausschusses mit dem Ziel einer verstärkten Kooperation mit den Mittelmeerpartnern vorgelegt wurden, ist praktisch nichts übrig geblieben.⁵⁰ Dementsprechend enthält weder die Gipfeler-

48 Auf NGOs wird ebenfalls Bezug genommen in Absatz 21 (humanitäres Völkerrecht) und Absatz 33 (Rechtsstaatlichkeit und der Kampf gegen die Korruption) der Charta. Die Gipfelerklärung von Istanbul nimmt ebenfalls Bezug auf die Themen freie Wahlen (Absatz 26), Medienfreiheit (Absatz 27), die Rechte von Kindern, insbesondere in und nach bewaffneten Konflikten (Absatz 28), nationale Minderheiten (Absatz 30) sowie Sinti und Roma (Absatz 31).

49 Der deutsch-schweizerische Vorschlag sah ebenfalls eine wichtigere Rolle für den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten vor: Letzterer sollte denjenigen Regierungen als Berater dienen, die bereit waren, Statuten für eine lokale Selbstverwaltung auszuarbeiten. Die Regierungen sollten den Hohen Kommissar darüber hinaus über alle einschlägigen, mit nationalen Minderheiten abgeschlossenen Abkommen informieren und sich verpflichten, diese Abkommen nicht einseitig ohne vorherige Absprache mit der OSZE abzuändern. Vgl. PC.SMC/64/98 vom 10. Juli 1998.

50 Während Malta die Vorschläge der Europäischen Union nicht für zu moderat hielt, lehnte die EU Maltas Vorstellungen mit der Begründung ab, sie könnten den Barcelona-Prozess beeinträchtigen. Zu den Verhandlungspositionen hierzu siehe PC.SMC.134/99 vom 23. Juli 1999, S. 153-156.

klärung (Absatz 45) noch die Charta echte Neuentwicklungen in diesem Bereich. Die Charta deutet lediglich an, dass die Mittelmeerpartner mit "dem Fortschreiten des Dialogs" dazu eingeladen werden, "sich auf einer regelmäßigeren Basis stärker an der Arbeit der OSZE zu beteiligen" (Absatz 48), und bietet ihnen an, das Expertenwissen der OSZE bei der eventuellen Schaffung von Strukturen und Mechanismen für Frühwarnung, vorbeugende Diplomatie und Konfliktverhütung im Mittelmeerraum zu nutzen (Absatz 49). Im Hinblick auf die asiatischen Partner (Japan und Südkorea) sind die Formulierungen der Charta sogar noch vager: Sie bringen die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck, "danach (zu) trachten", die Zusammenarbeit mit ihnen "zur Bewältigung von Herausforderungen gemeinsamen Interesses weiter zu festigen", und begrüßen gleichzeitig "den Beitrag Japans zu den Feldaktivitäten der OSZE" (Absatz 50). Die Gründe dafür, warum man über den Gedanken gemeinsamer Aktivitäten mit Japan und Südkorea bei Vor-Ort-Missionen in Zentralasien oder denjenigen engerer Kontakte mit dem Asiatischen Regionalforum (ARF), das als engster Ansprechpartner der OSZE in Asien gilt, keinen Konsens erzielen konnte, sind unbekannt (wahrscheinlich hängen sie aber mit der umstrittenen Frage der "Ausgewogenheit" in der Zusammenarbeit mit den Partnern im Mittelmeerraum einerseits und in Asien andererseits zusammen).⁵¹

Berührungspunkte mit anderen Sicherheitsorganisationen

Die Istanbul Charter enthält als integralen Bestandteil einen Anhang mit dem Titel "Beschlussdokument - Die Plattform für kooperative Sicherheit". Der ursprünglich von der Europäischen Union vorgeschlagene⁵² Text geht von der Prämisse aus, dass kein einzelner Staat und keine einzelne Organisation den Risiken und Herausforderungen im post-kommunistischen Europa gewachsen ist. Folglich besteht der Grundgedanke der Plattform in der Stärkung und Entwicklung einer engeren Zusammenarbeit mit denjenigen Organisationen, die zu den verschiedenen Dimensionen umfassender Sicherheit im OSZE-Gebiet beitragen (europäische Organisationen, europäische subregionale Gruppierungen und die Organe und Behörden der Vereinten Nationen), um Doppelarbeit zu vermeiden und die effiziente Nutzung der verfügbaren internationalen Ressourcen sicherzustellen. Mit dem Ziel, die institutionelle Kooperation auf der Basis völliger Gleichberechtigung und gemeinsamer Werte weiterzuentwickeln, schließt sie klar und deutlich jegliche Art von Hierarchie oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen den Organisationen aus.⁵³

51 Vgl. PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 156.

52 Siehe REF.S/34/96 vom 25. November 1996.

53 Zu den Verhandlungspositionen zu diesem Thema siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 70-75.

Die Plattform besteht aus einer Reihe allgemeiner "Prinzipien und Verpflichtungen", die Grundlage für eine Zusammenarbeit sind, die die OSZE all jenen Organisationen anbietet, die sich in ihrer Entwicklung der politischen "Transparenz" verpflichtet haben, deren Mitgliedschaft auf "Offenheit und Freiwilligkeit" beruht und deren Mitgliedstaaten einzeln oder gemeinsam die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der grundlegenden OSZE-Dokumente einhalten, ihre Rüstungskontrollverpflichtungen, einschließlich Abrüstung und VSBM, erfüllen und bereit sind, institutionelle Ressourcen grundsätzlich zur Unterstützung der Arbeit der OSZE, vor allem aber in den Bereichen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einzusetzen. Mit Blick auf die zunehmende Verständigung zwischen den Institutionen über bestehende Instrumente zur Konfliktverhütung schlägt die OSZE denjenigen Organisationen, die die Plattform annehmen, regelmäßige Kontakte und Treffen, die Benennung von Verbindungspersonen, die Einrichtung von Kontaktstellen sowie die gegenseitige Vertretung bei geeigneten Treffen vor. Zur grundsatzpolitischen Koordinierung, zur Festlegung von Bereichen der Zusammenarbeit bzw. zur Erörterung der Modalitäten der Zusammenarbeit werden Sondertreffen auf politischer und leitender Ebene bzw. auf der Arbeitsebene vorgeschlagen. In Bezug auf Einsätze vor Ort regt die Plattform den regelmäßigen Informationsaustausch und regelmäßige Treffen, gemeinsame Bedarfserhebungsmissionen, die Abordnung von Experten, die Bestellung von Verbindungspersonen, die Entwicklung gemeinsamer Projekte und Einsätze sowie gemeinsame Schulungsbemühungen an. Im Hinblick auf eine mögliche Kooperation bei der Reaktion auf konkrete Krisen bietet die OSZE ihre Dienste als "flexibler Rahmen für die Zusammenarbeit der verschiedenen, einander verstärkenden Bemühungen" an. Schließlich beauftragt die Plattform den Generalsekretär, einen jährlichen Bericht über "das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet" zu erstellen.

Die *raison d'être* der Plattform ist letztendlich die Entwicklung einer "Kultur" der Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen im OSZE-Gebiet, die ähnliche oder sich ergänzende Ziele verfolgen. Das Ziel als solches kann nicht eben als revolutionär bezeichnet werden. Betrachtet man es allerdings vor dem Hintergrund der Konkurrenz zwischen den Institutionen, die die ersten Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges geprägt hat, so kommt es zur rechten Zeit und ist sehr wohl relevant. In einem größeren Europa, in dem es mehrere Sicherheitsorganisationen gibt, die oft gleichzeitig reagieren müssen, schlagen gegenseitige Akzeptanz und ein Minimum an formalen gemeinsamen Spielregeln sicherlich positiv zu Buche. Tatsächlich ist Kooperation, einschließlich ihrer Synergieeffekte, seit 1996 zu einem regelrechten Trend im OSZE-Gebiet geworden, was die gemeinsame Implementierung des Dayton-Abkommens durch eine Reihe internationaler Organisationen auf der Grundlage komparativer Vorteile anschaulich unter Beweis stellt. Aus dieser Perspektive ist die Istanbul Platform ein echtes Verdienst: Sie kodifiziert

die grundsätzlichen Spielregeln für das, was man einen "institutionellen Waffenstillstand" nennen könnte.

Die subregionale Dimension

Mit der Begründung, dass subregionale Abmachungen nach dem Kalten Krieg (Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, Rat der Ostseestaaten, Zentraleuropäische Initiative etc.) zur Sicherheit insgesamt beitragen, vertrat eine Reihe von Teilnehmerstaaten die Ansicht, die OSZE sollte einen Rahmen zur Verknüpfung der bestehenden (und zukünftigen) Abmachungen zu einem dichten Netz, das mit den eigenen Prinzipien in Einklang steht, erarbeiten. Russland machte sich dabei mit einem umfassenden Vorschlag, der auf drei Gedanken beruhte, zum Vorreiter. Erstens: Bestehende und zukünftige regionale Abmachungen über Sicherheit und Zusammenarbeit dürften nicht um den Preis des Ausschlusses (geschweige denn der Isolation) irgendeines der Teilnehmerstaates ausgedehnt werden. Zweitens: Bestehende regionale Abmachungen über Sicherheit und Zusammenarbeit sollten sich auf der Grundlage dauerhafter und vollständiger Transparenz entwickeln, d.h., Informationen über sie sollten allen Teilnehmerstaaten in Form einer offenen Datenbank, die im Rahmen der OSZE einzurichten sei, zugänglich sein. Drittens: Die OSZE sollte bestehende und zukünftige regionale Abmachungen über Sicherheit und Zusammenarbeit mit Hilfe verschiedener Instrumente, darunter eine halbjährliche Konferenz und ein Sonderkoordinator, überwachen und koordinieren.⁵⁴ Deutschland, Polen und Frankreich schlugen ihrerseits - ohne allerdings so weit zu gehen wie Russland - in einer gemeinsamen Empfehlung vor, dass die Charta einen Rahmen und allgemeine Prinzipien für die regionale Zusammenarbeit anbieten, neue Prozesse bzw. Abmachungen anregen, diese Prozesse vernetzen und ihre Übereinstimmung mit dem OSZE-Prozess sicherstellen sollte - vorausgesetzt, dass kein Teilnehmerstaat einen wie auch immer gearteten Führungsstatus in einer solchen regionalen Abmachung erhalte, die auf jeden Fall allen, die dazu beitragen möchten, offen stünde.⁵⁵

Die Teilnehmerstaaten entschieden sich schließlich für eine Mittelweg. Sie brachten ihre Bereitschaft zum Ausdruck, "die OSZE im Einklang mit der Plattform für kooperative Sicherheit als ein Forum für subregionale Zusammenarbeit" anzubieten. In der Praxis bedeutet das, dass die OSZE "den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen subregionalen Gruppen erleichtern" wird und "auf Ersuchen deren jeweilige Verträge und Übereinkommen entgegennehmen und verwahren" kann (Absatz 13).

54 Vgl. PC.SMC/70/98 vom 14. Juli 1998, PC.SMC/73/98 vom 28. August 1998 sowie PC.SMC/104/98 vom 2. Oktober 1998.

55 Vgl. PC.SMC/24/98 vom 29. Mai 1998. Zu den Verhandlungspositionen in dieser Thematik siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 117-123.

Schlussfolgerung

Ungeachtet des Schattens, den der anhaltende Krieg in Tschetschenien ebenso auf ihn warf wie die übertriebene Nachsicht gegenüber Moskau, kann der Gipfel von Istanbul als besonders erfolgreich angesehen werden. Zwar muss eingeräumt werden, dass der Inhalt der Europäische Sicherheitscharta, einer der wichtigsten Texte der OSZE nach dem Kalten Krieg, eher aus *operativen* denn aus normativen Bestimmungen besteht. Auf jeden Fall aber wurde sie in einem vielversprechenden Jahr unterzeichnet, dem Jahr, in dem die OSZE im Kosovo (in enger Koordination mit den VN) die größte Mission vor Ort, die sie jemals hatte, eingerichtet, ihre Funktion im Zusammenhang mit der Stilllegung der russischen Radarstation Skrunda in Lettland rundum erfolgreich beendet, die Arbeit ihrer Mission in der Ukraine mit Erfolg abgeschlossen und die direkte Schirmherrschaft über den Stabilitätspakt für Südosteuropa übernommen hat.