

Interpretative Erklärungen im Ständigen Rat - Eine quantitative und qualitative Analyse

Einführung

Die Beschlussfassung in der OSZE beruht auf Konsens. Abgesehen von einigen bemerkenswerten Ausnahmen wie z.B. dem Wiener bzw. Moskauer Mechanismus zur menschlichen Dimension² erfordern Beschlüsse noch immer, wie es 1973 im Originalwortlaut hieß, dass „kein Vertreter (eines Teilnehmerstaates der KSZE, R.M.) einen Einwand erhebt und diesen als Hindernis für die anstehende Beschlussfassung qualifiziert“.³ Auch wenn das Konsensprinzip bei der Beschlussfassung Nachteile mit sich bringt, so ist sein meistzitiertes Verdienst, dass die Staaten Beschlüsse stärker unterstützen, denen sie (explizit oder stillschweigend) zugestimmt haben.⁴ Laut OSZE-Handbuch spiegelt das Konsensprinzip den kooperativen Sicherheitsansatz der Organisation sowie die Tatsache, dass alle Teilnehmerstaaten gleichberechtigt sind, wider.⁵

Das ursprüngliche und grundlegende Konsensprinzip gerät jedoch in jüngster Zeit durch die unkontrollierte Zunahme „interpretativer Erklärungen“ im wichtigsten Arbeitsgremium der OSZE, dem wöchentlich tagenden Ständigen Rat in Wien, zunehmend unter Druck. Das Instrument der interpretativen Erklärung geht zurück auf Absatz 79 der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, des so genannten „Blauen Buches“. Er lautet:

„Die Vertreter der Teilnehmerstaaten der Konferenz können verlangen, dass ihre formellen Vorbehalte oder ihre interpretativen Erklärungen zu bestimmten Beschlüssen vom technischen Exekutivsekretär ordnungs-

-
- 1 Richard Müller ist Politischer Assistent bei der Mission der Vereinigten Staaten bei der OSZE. Die hier geäußerten Ansichten sind ausschließlich diejenigen des Autors und müssen nicht mit denjenigen der Regierung der USA übereinstimmen.
 - 2 Zu den Mechanismen und Verfahren der menschlichen Dimension siehe Arie Bloed (Hrsg.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 40-44. Vgl. ebenso ODIHR, *OSCE Human Dimension Commitments: A Reference Guide*, Warschau 2001, S. 123-127.
 - 3 Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, Helsinki, 8. Juni 1973, Absatz 69 (Kapitel 6), in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.0, S. 15.
 - 4 Zur eingehenden Diskussion des Konsensprinzips siehe Erika Schlager, *The Procedural Framework of the CSCE: From the Helsinki Consultations to the Paris Charter, 1972-1990*, in: *Human Rights Law Journal* 12/1991, S. 221-237, hier: S. 223-224; vgl. auch Bloed, a.a.O. (Anm. 2), S. 18-22.
 - 5 Vgl. OSCE Secretariat, *OSCE Handbook*, Wien 2000, S. 28.

mäßig registriert und an die Teilnehmerstaaten verteilt werden. Solche Erklärungen sind dem technischen Exekutivsekretär schriftlich zu übergeben.“⁶

Die vorliegende Analyse ist in drei Stufen unterteilt: In einer quantitativen Analyse wird gezeigt, dass die Zahl der interpretativen Erklärungen im Jahr 2001 dramatisch angestiegen ist. Es werden darüber hinaus die Länder benannt, die dieses Instrument am häufigsten angewendet haben. In einem zweiten Schritt werde ich darlegen, dass nicht alle interpretativen Erklärungen gleichermaßen geeignet sind, den *Acquis* der OSZE, den Gesamtbestand an Rechten und Pflichten der Teilnehmerstaaten, auszuhöhlen. Dazu schlage ich eine Typologie vor, nach der interpretative Erklärungen in fünf Kategorien aufgeteilt werden, wobei vier „gutartige“ Typen von einem „böartigen“ unterschieden werden. Die Erklärungen der letzten Kategorie bezeichne ich als „Zusätze und Einschränkungen“. Auch hier werde ich aufzeigen, welche Länder von diesen Typ am häufigsten Gebrauch gemacht haben. Abschließend werden die möglichen Auswirkungen interpretativer Erklärungen erörtert.⁷

Wer gibt interpretative Erklärungen ab?

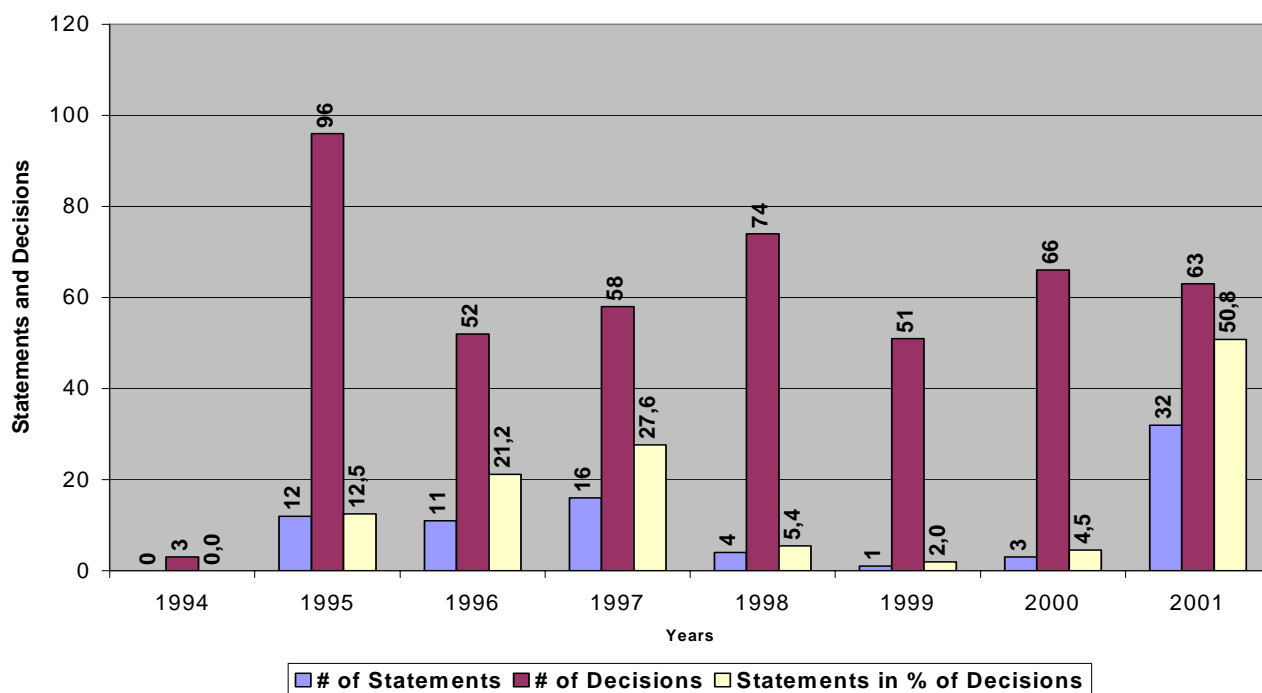
Der Ständige Rat wurde auf dem Budapester Gipfel im Jahr 1994 geschaffen. Von 1994 bis 2001 verabschiedete er insgesamt 463 Beschlüsse. Zu diesen Beschlüssen gibt es insgesamt 79 „interpretative Erklärungen gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen“.⁸ Bei der Analyse der Häufigkeit interpretativer Erklärungen seit der Einrichtung des Ständigen Rates ist für das Jahr 2001 sowohl in absoluten Zahlen als auch prozentual eine beunruhigende Zunahme festzustellen (Abb. S. 389). Von 1994 bis 2001 wurden durchschnittlich zehn Erklärungen pro Jahr abgegeben, i.e. 17 Prozent der durchschnittlich 58 Beschlüsse, die der Ständige Rat pro Jahr verabschiedet hat. Im Jahr 2001 wurden jedoch insgesamt 32 Erklärungen registriert, die damit, gemessen an den 63 Beschlüssen, die der Ständige Rat in diesem Jahr fasste, über 50 Prozent ausmachten. Mit anderen Worten: Bei jedem zweiten Beschluss hielt es mindestens eine Delegation für nötig, das letzte Wort zum Thema zu haben.

6 Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, Absatz 79 (Kapitel 6), a.a.O. (Anm. 3), S. 16.

7 Im vorliegenden Beitrag beschränke ich mich ausschließlich auf die Untersuchung interpretativer Erklärungen, die im Zusammenhang mit Beschlüssen des Ständigen Rates abgegeben wurden. Andere beschlussfassende Gremien der OSZE wie z.B. die Ministerrats- und Gipfeltreffen oder heute nicht mehr existierende Gremien wie der Ständige Ausschuss finden in dieser Studie keine Berücksichtigung.

8 Eine ausführliche Aufstellung aller 79 interpretativen Erklärungen mit Hinweisen auf den entsprechenden Beschluss des Ständigen Rates, den abgebenden Teilnehmerstaat und den jeweiligen Typ der Erklärung ist beim Autor erhältlich.

Anzahl der interpretativen Erklärungen und Beschlüsse pro Jahr (1994-2001)



Der dramatische Anstieg der Zahl interpretativer Erklärungen im Jahr 2001 sollte jedoch nicht als Höhepunkt einer kontinuierlichen Entwicklung missverstanden werden: Die Zahl der Erklärungen ist zwar prozentual von 1994 bis 1997 tatsächlich stetig gestiegen, ging jedoch von 1998 bis 2000 wieder stark zurück. Die exzessive Abgabe interpretativer Erklärungen im Jahr 2001 sollte daher eher als einmalige Abweichung behandelt und nicht als ein sich verfestigender Trend hingenommen werden.

Interpretative Erklärungen wurden am häufigsten von Russland, der Türkei, Griechenland und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien abgegeben. Dass Griechenland und Mazedonien ungewöhnlich weit oben auf der Liste zu finden sind, ist auf den Konflikt um den korrekten Namen der „ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien“ bzw. „Republik Mazedonien“ zurückzuführen. Mazedonien gab dazu sechs Erklärungen ab, von denen vier von Griechenland zurückgewiesen wurden. In der Liste sind auch sechs Erklärungen der EU enthalten, denen sich verschiedene andere Delegationen anschlossen. Tabelle 1 stellt eine Rangliste der Teilnehmerstaaten entsprechend der Anzahl der zwischen 1994 und 2001 abgegebenen Erklärungen dar.

Tabelle 1: Anzahl der interpretativen Erklärungen, aufgeschlüsselt nach Ländern (1994-2001)⁹

Rang	Land	Erklärungen
1.	Russische Föderation	14
2.	Türkei	12
3.	Griechenland (6 EU- plus 5 individuelle Erklärungen)	11
4.	Mazedonien	9
5.	Spanien (6 EU- plus 2 individuelle Erklärungen)	8
6.	Bulgarien, EU-Länder außer Griechenland und Spanien (je 6 EU- plus 1 individuelle Erklärung)	7
7.	USA	6
8.	Albanien, Malta, Polen	5
9.	Slowenien, Turkmenistan	4
10.	Belarus, Estland, Jugoslawien, Kasachstan, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakische Republik, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, Zypern	3
11.	Kirgisistan, Kroatien, Norwegen	2
12.	Armenien, Aserbaidshan, Bosnien und Herzegowina, Kanada, Liechtenstein, Moldau, Tadschikistan, Usbekistan	1
13.	Andorra, Georgien, Hl. Stuhl, Island, Monaco, San Marino, Schweiz	keine

⁹ Da es sich bei vielen Erklärungen um gemeinsame Erklärungen handelt, würden Tabellen-summen nicht die korrekte Gesamtzahl von 79 interpretativen Erklärungen anzeigen.

Was sagen interpretative Erklärungen aus?

Die starke Zunahme interpretativer Erklärungen im Jahr 2001 könnte als Indiz dafür angesehen werden, dass es immer schwieriger wird, zu einer autoritativen oder authentischen Interpretation des Inhalts von Beschlüssen des Ständigen Rates zu gelangen. Man möchte nun meinen, nicht eine einzige interpretative Erklärung wäre nötig gewesen, hätten es die Delegationen geschafft, alle anderen davon zu überzeugen, ihre Belange in den Beschluss selbst aufzunehmen. Es gibt allerdings interpretative Erklärungen, deren Inhalt gar nicht Teil eines Beschlusses sein kann, da es sich bei ihnen z.B. um die Reaktion auf eine vorausgegangene interpretative Erklärung handelt. Es gibt auch Erklärungen, deren Inhalt theoretisch durchaus in einen Beschluss hätte einfließen *können*, die aber den Originalbeschluss überhaupt nicht in Frage stellen. Das ist zumeist bei Absichts- oder politischen Grundsatzserklärungen der Fall, auch wenn sie oft den Beigeschmack des „schlechten Verlierers“ haben.

Kurz gesagt: Nicht alle Erklärungen sind gleichermaßen geeignet, den OSZE-*Acquis* auszuhöhlen oder zu untergraben. Es gibt gewissermaßen „gutartige“ und „böartige“ interpretative Erklärungen. Um die Gefahren, die hinter den verschiedenen Typen von Erklärungen lauern, besser einschätzen zu können, schlage ich vor, interpretative Erklärungen danach zu unterscheiden, was mit ihnen bezweckt wird. Meines Erachtens geht meine induktive Typologie aufgrund des methodisch stringenten Vorgehens zwar über eine reine Einzelfallanalyse hinaus; ich bin mir aber völlig darüber im Klaren, dass es nicht einfach ist, Erklärungen eindeutig voneinander abzugrenzen, und dass ihr Wortlaut manchmal irreführend sein kann. Ich unterscheide die folgenden fünf Haupttypen von Erklärungen:

Tabelle 2: Anzahl der interpretativen Erklärungen, aufgeschlüsselt nach Typen (1994-2001)

Typ der Erklärung	Anzahl der Erklärungen
A. Bekräftigung eines Konsenses	9
B. Nichtanerkennung eines Präzedenzfalls	8
C. Absichts- oder politische Grundsatzserklärung	18
D. Technische Erklärung	1
E. Zusätze und Einschränkungen	43

A. Bekräftigung eines Konsenses: Bei insgesamt neun interpretativen Erklärungen handelt es sich lediglich um eine Antwort auf andere Erklärungen. Mit Ausnahme einer Erklärung der Vereinigten Staaten aus dem Jahre 1995, die die Erklärung des Vorsitzenden zu einem Beschluss des Ständigen Rates

relativiert,¹⁰ stellen alle diese Erklärungen interpretative Erklärungen anderer Delegationen in Frage. Die USA wiesen ebenfalls im Jahr 1995 eine Erklärung Bulgariens zum Beschluss Nr. 93 des Ständigen Rates mit der Begründung zurück, es handle sich lediglich um „die Erklärung eines Staates über seine Absichten beziehungsweise seine politischen Grundsätze“,¹¹ die den vom Ständigen Rat gefassten Beschluss nicht berühre. Der Zweck einer Antwort auf vorausgegangene Erklärungen besteht also im Wesentlichen in der *Bekräftigung eines Konsenses*. Eine solche Erklärung wurde von Albanien abgegeben, die restlichen acht verteilen sich gleichmäßig auf die USA und Griechenland. Interessant ist, dass drei der insgesamt sechs interpretativen Erklärungen der Vereinigten Staaten im Ständigen Rat dazu dienten, interpretative Erklärungen anderer Delegationen zurückzuweisen, und eine als Antwort auf eine Erklärung des Vorsitzenden gedacht war. Bei allen vier griechischen *Bekräftigungen eines Konsenses* handelte es sich um Reaktionen darauf, dass die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien darauf bestand, dass ihr verfassungsmäßiger Name „Republik Mazedonien“ sei.

B. Nichtanerkennung eines Präzedenzfalls: Acht interpretative Erklärungen gehören nach meinem Befund in diese Kategorie. Generell besagt die *Nichtanerkennung eines Präzedenzfalls*, dass durch einen einzelnen Beschluss des Ständigen Rates keine neue Grundsatzregelung geschaffen wird, die für die Teilnehmerstaaten künftig verbindlich ist. Ein gutes Beispiel hierfür ist die interpretative Erklärung der EU zu Beschluss Nr. 250 des Ständigen Rates aus dem Jahr 1998: Anlässlich der Anpassung des Dienstpostenplans, mit der die Stelle des Migrationsexperten im Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in ein befristetes Dienstverhältnis, d.h. mit Anspruch auf Gehalt, umgewandelt wurde, stellte die EU fest: „Die Europäische Union geht davon aus, dass im Falle von Posten und Aktivitäten, die auf der Grundlage freiwilliger Beiträge vereinbart werden, keine Verpflichtung der OSZE gegeben sein kann, die weitere Finanzierung durch die Vorschreibung von Beiträgen zu gewährleisten, wenn die freiwilligen Finanzierungsquellen erschöpft sind.“¹² Während die *Bekräftigung eines Konsenses* darauf

10 Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, in: OSZE, Ständiger Rat, Journal Nr. 8, 16. Februar 1995, S. 3.

11 Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 93, PC.DEC/93, 5. Dezember 1995, Anhang 2.

12 Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 250, PC.D EC/250, 23. Juli 1998, Beilage. Interessanterweise schließt Beschluss Nr. 250 bereits selbst einen Präzedenzfall aus. Ähnlich wie die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen schaffen Dokumente und Beschlüsse der OSZE keine völkerrechtlich verbindlichen Verpflichtungen. Die Tatsache, dass Teilnehmerstaaten überhaupt versuchen die Möglichkeit auszuschließen, dass ein ungewollter Präzedenzfall gesetzt wird, könnte dahin gehend interpretiert werden, dass dahinter die geheime Furcht steckt, OSZE-Verpflichtungen könnten zu Völkergewohnheitsrecht werden. Die Beweislast liegt jedoch zu Recht bei denjenigen, die eine solche Entwicklung behaupten. Vgl. zu der Ansicht, dass „die Übereinkünfte von Helsinki völkerrechtliche Dokumente *in statu nascendi* bzw. *soft law*“ darstellen, Bloed, a.a.O. (Anm. 2), S. 23 (eigene Übersetzung). Zum Verständnis von OSZE-

abzielt, den ursprünglichen Sinn eines Beschlusses zu erhalten, berührt die *Nichtanerkennung eines Präzedenzfalls* den Beschluss selbst nicht, sondern richtet sich auf zukünftige Beschlüsse. Erklärungen im Sinne einer *Nichtanerkennung eines Präzedenzfalls* wurden dreimal von Russland, zweimal von der EU und je einmal von Albanien, Malta und der Türkei abgegeben.

C. Absichts- oder politische Grundsatzklärung: Insgesamt gab es 18 *Absichts- oder politische Grundsatzklärungen*. Ob Bulgarien auf einen separaten Verteilerschlüssel für große Missionen drängte, die Türkei und die USA vorschlugen, den Posten des Direktors des BDIMR auf die Ebene des Beauftragten für Medienfreiheit anzuheben, oder ob Russland einen Themenvorschlag für das Wirtschaftsforum im Jahr 2003 machte - die Erklärungen waren stets auf die Verkündung der Absichten oder politischen Grundsätze eines Teilnehmerstaates beschränkt, ohne die Gültigkeit des entsprechenden Beschlusses des Ständigen Rates in Frage zu stellen. Das schloss allerdings Drohungen, zukünftig einen Konsens zu blockieren, nicht aus. Im Zusammenhang mit Beschluss Nr. 447 des Ständigen Rates aus dem Jahre 2001 über die „Herbeiführung einer Interimsvereinbarung zum Verteilerschlüssel von Helsinki“ stellten die Delegationen von Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Turkmenistan und der Ukraine fest, dass sie „der Verabschiedung eines OSZE-Haushaltsplans für das Jahr 2002 nicht zustimmen werden, ehe der Ständige Rat einen Beschluss über den neuen Verteilerschlüssel gefasst hat“.¹³ Die gemeinsame Erklärung berührte in keiner Weise den vorliegenden Beschluss. Sie bekräftigte lediglich das offenkundige Recht jedes Teilnehmerstaates, seine Zustimmung zu jeder Zeit und zu jedem Thema vorzuenthalten. Wichtigstes Anliegen der Erklärung Russlands zum Beschluss Nr. 449 des Ständigen Rates aus dem Jahre 2001 zur „Verlängerung des Mandats der OSZE-Mission im Kosovo“ war, dass Russland „grundsätzlich eine gleichzeitige Verlängerung der Mandate aller Feldpräsenzen um ein Jahr“¹⁴ befürwortete. Auch in diesem Fall machte die interpretative Erklärung von der ursprünglichen Intention des Beschlusses weder Abstriche, noch fügte sie etwas hinzu. In beiden Fällen zogen die Delegationen schlicht und einfach eine Erklärung nach Absatz 79 informellen Gesprächen vor, um den anderen Delegationen ihre Haltung zu übermitteln.

Verpflichtungen als Ausdruck einer *opinio iuris* vgl. Ulrich Fastenrath, Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 447-464, hier: S. 458-459. Vgl. dazu auch Miriam Shapiro, Changing the CSCE in the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation, in: American Journal of International Law 89 (1997), S. 631-637, hier: S. 631-632, insbesondere Fußnote 4.

13 Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 447, Herbeiführung einer Interimsvereinbarung zum Verteilerschlüssel von Helsinki, PC.DEC/447, 4. Dezember 2001, Beilage 2.

14 Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 449, Verlängerung des Mandats der OSZE-Mission im Kosovo, PC.DEC/449, 10. Dezember 2001, Beilage 2.

D. *Technische Erklärung*: Die Erklärung Turkmenistans zum Beschluss Nr. 446 des Ständigen Rates vom 4. Dezember 2001 ist die einzige Erklärung rein technischer Natur, die ich ausmachen konnte. Sie diente der Korrektur der russischen Übersetzung eines einzelnen Satzes in der Bukarester Ministerratserklärung.¹⁵

E. *Zusätze und Einschränkungen*: Weder die neun *Bekräftigungen eines Konsenses*, die acht Erklärungen zur *Nichtanerkennung eines Präzedenzfalls*, die 18 *Absichts- oder politischen Grundsatzserklärungen* noch die eine *technische Erklärung* stellen den zuvor von den Teilnehmerstaaten erzielten Konsens in Frage. Der erste Typ soll ja gerade den Konsens gegen Anfechtungen verteidigen. Dies gilt nicht für die verbleibenden 43 interpretativen Erklärungen. Diese *Zusätze und Einschränkungen* zielen mehr oder weniger darauf ab, den ursprünglichen Beschluss zu modifizieren. Einige der in diese Kategorie gehörende Erklärungen sind als bloße Textinterpretation getarnt, andere stellen den soeben erreichten Konsens hingegen offen in Frage.¹⁶ *Zusätze und Einschränkungen* sind ein Anzeichen für Uneinigkeit; allein die Tatsache, dass es sie gibt, lässt vermuten, dass mit dem ursprünglichen Konsens irgend etwas nicht stimmte. Für sich allein genommen mögen sie verdienstvoll sein oder auch berechtigte Ansprüche geltend machen, wie z.B. die interpretative Erklärung, mit der Russland daran erinnerte, dass es allein dem Ständigen Rat vorbehalten sei, über die Verlängerung des Mandats einer OSZE-Missionen zu beschließen, nicht aber dem Amtierenden Vorsitzenden oder der Regierung des Gastlandes.¹⁷ Wie es die Vereinigten Staaten einmal in einer ihrer *Bekräftigungen eines Konsenses* formulierten, besteht zwischen derartigen *Zusätzen und Einschränkungen* und dem Originalbeschluss allerdings „nicht der geringste Zusammenhang“.¹⁸ Man sehe sich beispielsweise die drei voneinander unabhängigen Erklärungen der Türkei, Russlands und Kasachstans zum Beschluss Nr. 408 des Ständigen Rates aus dem Jahr 2001 über den Verteilerschlüssel für große OSZE-Missionen und -Projekte an: Die Türkei ersetzt das Kriterium „Zahlungsvermögen“ durch eigene Kriterien,¹⁹ Russ-

15 Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 446, Weit erleitung der Entwürfe von Dokumenten an den Ministerrat, PC.DEC/446, 4. Dezember 2001, Beilage 1.

16 Der Leser sei darauf hingewiesen, dass ich die *Zusätze und Einschränkungen* im Abschlussverfahren identifiziert habe. Alle Erklärungen, die nicht eindeutig als „gutartig“ qualifiziert werden können, werden zu den „böartigen“ gezählt. Damit sollen jedoch keineswegs die immensen Unterschiede zwischen den „böartigen“ Erklärungen geleugnet werden. Nochmals: Diese 43 Erklärungen gefährden „mehr oder weniger“ den Konsens im Ständigen Rat.

17 Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 263, PC.D EC/263, 25. Oktober 1998, Beilage.

18 Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 93, a.a.O. (Anm. 11).

19 Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 408, Verteilerschlüssel für große OSZE-Missionen und -projekte, PC.DEC/408, 5. April 2001, Beilage 2.

land ficht die im Beschluss genannten Finanzierungskriterien ebenfalls an und stellt fest, es werde sich in dieser Frage von dem Grundsatz leiten lassen: „Es ist nichts vereinbart, solange nicht alles vereinbart ist.“²⁰ Kasachstan schließlich erklärt, dass es sich hinsichtlich der Finanzierungskriterien „an keinerlei Verpflichtungen gebunden fühlt“.²¹ Zu Recht wiesen die Vereinigten Staaten die Erklärungen Russlands und Kasachstans zurück.²² Warum die Erklärung der Türkei nicht ebenfalls abgelehnt wurde, ist unklar.

Es sind einige wenige inhaltliche Bereiche auszumachen, zu denen Erklärungen der Kategorie *Zusätze und Einschränkungen* abgegeben wurden: Neun solcher Erklärungen wurden von der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und anderen Teilnehmerstaaten mit dem Ziel abgegeben, dass die „Republik Mazedonien“ unter diesem in ihrer Verfassung verankerten Namen anerkannt wird. Von größerer Bedeutung sind acht Fälle, in denen Regierungen von Gastländern den Versuch unternahmen, das Mandat oder die Aufenthaltsdauer von OSZE-Feldoperationen durch interpretative Erklärungen zu beeinflussen. Das souveräne Recht der Teilnehmerstaaten, darüber zu entscheiden, ob sie einer Mission den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet gestatten oder nicht, steht dabei völlig außer Frage. Deren Mandat jedoch muss vom Ständigen Rat als kollektivem Organ und nicht nur von der Regierung des Gastlandes bewilligt werden. Interpretative Erklärungen der Gastländer sind daher nicht dazu geeignet, sich gegenüber den übrigen 54 Teilnehmerstaaten durchzusetzen. Aber nicht nur Feldoperationen waren ein häufiges Ziel interpretativer Erklärungen. In jeweils drei Fällen versuchten Teilnehmerstaaten dem Mandat von OSZE-Institutionen oder der Tagesordnung von OSZE-Treffen ihren eigenen Stempel aufzudrücken.

Eine weitere wichtige Frage ist, welche Länder am häufigsten auf diese Kategorie interpretativer Erklärungen zurückgriffen. Tabelle 3 stellt die Zahl der *Zusätze und Einschränkungen* aufgeschlüsselt nach Ländern dar und liefert damit ein genaueres Bild als Tabelle 1, in der nicht nach „gutartigen“ und „böartigen“ Typen von interpretativen Erklärungen unterschieden wird. Lässt man das Mazedonien-Problem einmal beiseite, sind es wiederum die Russische Föderation und die Türkei, die die Liste anführen. Interessanterweise gibt es von den Vereinigten Staaten keine einzige Erklärung, die jemals dazu geeignet gewesen wäre, einen Konsens zu untergraben. Vielmehr können vier der sechs von den USA abgegebenen interpretativen Erklärungen der Kategorie *Bekräftigung eines Konsenses* zugeordnet werden, die anderen beiden der Kategorie *Absichts- oder politische Grundsatzerklärung*.

20 Ebenda, Beilage 3.

21 Ebenda, Beilage 4.

22 Vgl. ebenda, Beilage 5.

Tabelle 3: Anzahl der Zusätze und Einschränkungen, aufgeschlüsselt nach Ländern (1994-2001)²³

Rang	Land	Erklärungen
1.	Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	8
2.	Russische Föderation, Türkei	7
3.	Bulgarien	5
4.	Belgien	4
5.	Albanien, Malta, Polen, Slowenien, Ukraine	3
6.	EU-Länder (neben denjenigen Belgiens), Belarus, Estland, Jugoslawien, Kasachstan, Kroatien, Lettland, Litauen, Norwegen, Rumänien, Slowakei, Tschechische Republik, Turkmenistan, Ungarn, Zypern	2
7.	Armenien, Bosnien und Herzegowina, Kanada, Kirgisistan, Liechtenstein, Moldau, Tadschikistan, Usbekistan	1
8.	Andorra, Aserbaidschan, Georgien, Hl. Stuhl, Island, Monaco, San Marino, Schweiz, USA	Keine

Welche Wirkung haben interpretative Erklärungen?

Der Helsinki-Prozess hat sich von einer Konferenzserie zu einer ständigen Einrichtung gewandelt. Die Entwicklung der Verfahrenspraxis innerhalb der OSZE ist jedoch noch nicht abgeschlossen, was anhand eines Zitats aus Arie Bloeds Standardhandbuch aus dem Jahr 1993 verdeutlicht werden soll:

„In der Praxis spielen interpretative Erklärungen und Vorbehalte eine ziemlich geringe Rolle, was z.T. darauf zurückzuführen ist, dass die Texte lediglich in die Tagesberichte der betreffenden KSZE-Treffen aufgenommen werden. In den offiziellen Veröffentlichungen der Texte der KSZE-Dokumente sind sie nicht enthalten. Das erklärt, warum es sich so extrem schwierig gestaltet, an den Wortlaut der interpretativen Erklärungen und Vorbehalte heranzukommen, insbesondere weil die Tagesberichte niemals offiziell veröffentlicht werden. Selbst der ‚inner circle‘ des KSZE-Prozesses hat Schwierigkeiten, dieser Texte habhaft zu werden.“²⁴

23 Da es sich bei vielen Erklärungen um gemeinsame Erklärungen handelt, würden Tabellensummen nicht die korrekte Gesamtzahl von 43 *Zusätzen und Einschränkungen* anzeigen.
 24 Bloed, a.a.O. (Anm. 2), S. 19 (eigene Übersetzung).

Das hat sich inzwischen geändert. Alle oben genannten Dokumente, einschließlich der interpretativen Erklärungen, sind heute der Öffentlichkeit zugänglich, entweder auf der öffentlichen OSZE-Website²⁵ oder in den jährlich erscheinenden Sammlungen (*reference manuals*) der OSZE-Beschlüsse.²⁶ Ein weiteres Beispiel für die fortschreitende Institutionalisierung der OSZE ist die Bezeichnung der Erklärungen gemäß Absatz 79. In ihrer eingehenden Studie über verfahrenstechnische Aspekte hielt Erika Schlager 1991 fest:

„Das Problem (der interpretativen Erklärungen und Vorbehalte, R.M.) wird weiterhin dadurch verkompliziert, dass Erklärungen, die vom Exekutivsekretariat in den Tagesbericht aufgenommen werden, nicht eindeutig entweder als ‚Vorbehalte‘ oder als ‚interpretative Erklärungen‘ gekennzeichnet werden; sie werden lediglich dahin gehend qualifiziert, dass sie unter Absatz 79 der Empfehlungen fallen.“²⁷

Der Ständige Rat verfährt heute anders. Alle 79 protokollierten Erklärungen, die auf Absatz 79 Bezug nehmen, werden als „interpretative Erklärungen gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen“ bezeichnet. Nicht eine einzige der in die Tagesberichte aufgenommenen Erklärungen wird als „Vorbehalt“ bezeichnet. Einige der registrierten Erklärungen nehmen in keiner Weise Bezug auf Absatz 79.²⁸

Die Praxis der OSZE hinsichtlich interpretativer Erklärungen ist heute stärker formalisiert als je zuvor. Dennoch gibt es noch genügend Unklarheiten, die einen Missbrauch ermöglichen. Können interpretative Erklärungen den Inhalt eines Originalbeschlusses des Ständigen Rates überhaupt in irgendeiner Form beeinträchtigen? Müssen die Teilnehmerstaaten Erklärungen wie diejenige Kasachstans, es fühle sich an bestimmte Bestimmungen eines Beschlusses „nicht gebunden“, hinnehmen? Oder sind solche Erklärungen als „absurd und nichtig“ zu betrachten, wie der Vorbehalt Rumäniens auf dem Wiener Folgetreffen 1989 von den westlichen Staaten genannt wurde?²⁹

Das „Blaue Buch“ gibt keine weiteren Anhaltspunkte dafür, was genau interpretative Erklärungen und formelle Vorbehalte sind. Will man die Bedeutung dieser beiden Begriffe genauer erfassen, kommt man nicht umhin, das Völkerrecht zu konsultieren. Zwar sind OSZE-Beschlüsse lediglich „politisch

25 Die Adresse der öffentlichen OSZE-Website lautet: www.osce.org. Die Dokumente des Ständigen Rates sind hier ab 1999 elektronisch erhältlich.

26 Die jährlich herausgegebenen Sammlungen reichen zurück bis in die Jahre 1993-1994. Zuletzt veröffentlicht wurde: OSCE Secretariat, OSCE Decisions: Reference Manual, Wien 2001.

27 Schlager, a.a.O. (Anm. 4), S. 224 (eigene Übersetzung).

28 Aufgenommene Erklärungen ohne Bezugnahme auf Absatz 79 bleiben in der vorliegenden Studie unberücksichtigt. Es ist nicht klar, ob diese Erklärungen unter Absatz 79 fallen, aber nicht als solche bezeichnet werden, oder ob sie nicht unter Absatz 79 fallen.

29 Vgl. Bloed, a.a.O. (Anm. 2), S. 19. Eine detaillierte Darstellung des „Rumänien-Vorfalles“ findet sich bei Schlager, a.a.O. (Anm. 4), S. 225.

bindend“;³⁰ OSZE-Dokumente entlehnen ihr Vokabular jedoch ganz eindeutig dem Völkerrecht. Das gilt auch für Absatz 79.

Das Völkerrecht hat in der Staatenpraxis und auch in der Lehre lange Zeit zwischen formellen Vorbehalten und interpretativen Erklärungen unterschieden.³¹ Beide Rechtsinstrumente sind aus der multilateralen Aushandlung von Verträgen hervorgegangen und können bis zum Wiener Kongress von 1815 zurückverfolgt werden.³² Selbst ohne Zugang zu den Vorarbeiten zum „Blauen Buch“ kann man vernünftigerweise davon ausgehen, dass den Verfassern damals, 1972 and 1973, diese rechtliche Dichotomie vorschwebte, als sie sich auf die Verfahrensregeln der OSZE einigten. Im Gegensatz zu interpretativen Erklärungen sind Vorbehalte im Vertragsrecht geregelt. Die wichtigste Quelle hierfür ist das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge aus dem Jahr 1969. Artikel 2 Absatz 1 (d) definiert einen Vorbehalt als

„(...) eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder bei dem Beitritt zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern“.³³

Artikel 19 des Wiener Übereinkommens legt darüber hinaus fest, dass Vorbehalte nicht „mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar“³⁴ sein dürfen. Alain Pellet, Sonderberichterstatter der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen über Vorbehalte zu Verträgen, räumt ein, dass vom Standpunkt des geltenden Rechts aus formale Vorbehalte und interpretative Erklärungen in der Staatenpraxis und der Rechtslehre nicht klar voneinander unterschieden werden.³⁵ Der Bericht des Sonderberichterstatters lässt jedoch keinen Zweifel daran, dass es höchste Zeit sei, die beiden Begriffe unzweideutig voneinander zu trennen. Vom Standpunkt des zukünftigen Rechts aus könne es nur eine einzige sinnvolle Unterscheidung geben: Interpretative Erklärungen „zielen nicht darauf ab, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen zu ändern oder auszuschließen und stellen daher keinen Vorbehalt dar“.³⁶

30 Vgl. Bloed, a.a.O. (Anm. 2), S. 22-25.

31 Die verbindlichste Darstellung der Unterscheidung zwischen formellen Vorbehalten und interpretativen Erklärungen im Völkerrecht findet sich in: Alain Pellet, Third Report on Reservations to Treaties: Addendum 4, International Law Commission, UN Doc. A/CN.4/491/Add.4 vom 2. Juli 1998, New York 1998.

32 Vgl. Ebenda, S. 3.

33 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, abgeschlossen in Wien am 23. Mai 1969, Artikel 2, Begriffsbestimmungen, in: http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_111/a.2.html.

34 Ebenda, Artikel 19, Anbringen von Vorbehalten, in: http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_111/a.19.html.

35 Vgl. Pellet, a.a.O. (Anm. 31), S. 5.

36 Ebenda, S. 3 (eigene Übersetzung).

Was lehrt uns dieser kurze Abstecher ins Völkerrecht? *Erstens*: Die Verfasser von Absatz 79 übernahmen aus dem Völkerrecht eine althergebrachte, aber unklare rechtliche Dichotomie. Sie mögen sich dieser Unklarheiten bewusst gewesen sein, es ist jedoch unvernünftig anzunehmen, dass sie diese willentlich auch übernommen hätten. Die Verhandlungsgremien und beschlussfassenden Organe der OSZE sollten daher an ihrer Praxis festhalten, interpretative Erklärungen anders als formelle Vorbehalte zu behandeln und sich gegen ihren Missbrauch zu verwahren. *Zweitens*: Während interpretative Erklärungen und ihr Verhältnis zu formellen Vorbehalten der weiteren Klärung durch eine entsprechende Kodifizierung harren, gibt es keine Zweifel, was Vorbehalte angeht. Im Gegensatz zu interpretativen Erklärungen sind Vorbehalte im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge und anderen einschlägigen Dokumenten eindeutig geregelt. Man wird wohl kaum behaupten können, dass die Verfasser von Absatz 79 unter Vorbehalten etwas anderes verstanden als das Völkerrecht.

Und genau darin liegt die Crux: Durch die Einführung formeller Vorbehalte in die Verfahrensregeln der Konferenz öffneten die Schlussempfehlungen von Helsinki einem Trojanischen Pferd Tür und Tor. Das entscheidende Problem in Zusammenhang mit Absatz 79 ist, dass er sowohl interpretative Erklärungen als auch formelle Vorbehalte zulässt. Obwohl einige der interpretativen Erklärungen für unangebracht gehalten wurden, könnten Teilnehmerstaaten dennoch versucht sein zu argumentieren, dass ihre Erklärungen *erstens* in Wirklichkeit falsch etikettierte formelle Vorbehalte seien³⁷ und dass Absatz 79 *zweitens* solche formellen Vorbehalte auch vorsehe.

Die Praxis in der OSZE hat diesen historischen Fehler nie hingegenommen. „Ein Land kann nicht mit der einen Hand zurücknehmen, was es mit der anderen gegeben hat.“³⁸ Sei es die Zurückweisung von Rumäniens Vorbehalt auf dem Wiener Folgetreffen als „absurd und nichtig“ durch die westlichen Staaten, sei es die häufige Zurückweisung interpretativer Erklärungen durch die Vereinigten Staaten mit der Begründung, zwischen der Erklärung und dem Beschluss bestehe „nicht der geringste Zusammenhang“ - Teilnehmerstaaten haben sich beharrlich dagegen verwahrt, mit der einen Hand etwas zu geben und es mit der anderen wieder zu nehmen.

In der Tat kann man argumentieren, dass die Aufnahme des Instruments des formellen Vorbehalts in den Absatz 79 auf einem Missverständnis beruhte. Die Verfasser müssen übersehen haben, dass der multilateralen Aushandlung von Verträgen eine andere Logik zugrunde liegt als der Beschlussfassung nach dem Konsensprinzip. Bei der Beschlussfassung im Konsens fühlen Staaten sich an einen Beschluss nur dann gebunden, wenn *alle Staaten* das

37 Man beachte die Formulierung „eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete (...) einseitige Erklärung“ in Artikel 2 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, a.a.O. (Anm. 33). Vgl. auch Alain Pellet, Third Report on Reservations to Treaties: Addendum 3, International Law Commission, UN Doc. A/CN.4/491/Add.3 vom 19. Juni 1998, New York 1998, S. 30-32.

38 Schlager, a.a.O. (Anm. 4), S. 225 (eigene Übersetzung).

tun. Bei multilateral ausgehandelten Verträgen betrachten Staaten sich dann als an einen multilateralen Vertrag gebunden, wenn sich eine *zuvor festgelegte Mindestzahl von Staaten* als an ihn gebunden betrachtet. Die Anzahl der Ratifizierungen oder Beitrittserklärungen, die erforderlich sind, damit ein multilateraler Vertrag in Kraft treten kann, liegt in der Regel weit unterhalb auch nur einer Mehrheit potentieller Vertragsstaaten. Es liegt daher in der Logik multilateraler Verträge, weiteren Staaten die Ratifizierung oder den Beitritt dadurch zu erleichtern, dass man potentiellen Vertragsparteien die Möglichkeit gibt, Vorbehalte geltend zu machen. Die Vorbehalte haben zur Folge, dass ein multilateraler Vertrag zwischen allen Vertragsparteien in eine Vielzahl multilateraler und bilateraler Verträge zwischen verschiedenen Untergruppen von Vertragsstaaten umgewandelt wird. Was also für multilaterale Verträge durchaus sinnvoll ist, untergräbt jedoch gerade die Grundlagen der Beschlussfassung im Konsens. Innerhalb der OSZE kann es aber nur einen einzigen allen gemeinsamen Fundus an Verpflichtungen geben.

Fazit

Der Fehler aus den Jahren 1972 und 1973 muss entweder behoben werden, oder seine Auswüchse müssen unter Kontrolle gehalten werden. Es liegt im Interesse aller Teilnehmerstaaten, das Konsensprinzip zu bewahren und den OSZE-*Acquis* zu schützen. Im letzten Jahr wurden zu viele Beschlüsse des Ständigen Rates durch interpretative Erklärungen in Frage gestellt. Teilnehmerstaaten, die USA eingeschlossen, sollten interpretative Erklärungen, die den ursprünglichen, im Konsens erzielten Beschluss nicht respektieren, noch energischer als bisher zurückweisen. Auch der Amtierende Vorsitzende könnte in dieser Hinsicht eine gewichtigere Rolle übernehmen. Teilnehmerstaaten, die sich nicht dazu in der Lage sehen, einen bestimmten Beschluss mitzutragen, sollten ihre Zustimmung verweigern. Anmaßende Erklärungen wie diejenigen Turkmenistans und der Türkei, die für sich in Anspruch nehmen, bestimmte Themen von der Diskussion auf dem Zehnten Wirtschaftsforum in Prag auszunehmen,³⁹ sollten als das bezeichnet werden, was sie sind: nichtig und folgenlos.

39 Vgl. Interpretative Erklärungen gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 429, Ort, Datum und Generalthema des Zehnten Treffens des Wirtschaftsforums, PC.DEC/429, 19. Juli 2001, Beilagen 1 und 3.