

## Die Wiener Überprüfungskonferenz und der Lissabonner Gipfel vom 2. und 3. Dezember 1996<sup>1</sup>

### *Das Wiener Experiment*

Die OSZE hat in den letzten Jahren einen rasanten und tiefgreifenden Wandel hinsichtlich ihrer Aufgaben und Funktionsweisen erlebt. Die notwendige Anpassung ihrer Strukturen und Organisationsformen hat damit nicht ganz Schritt gehalten. Dies gilt auch für Überprüfungskonferenzen und Gipfeltreffen, wie sich in Lissabon erneut gezeigt hat.

Umfassende mehrmonatige Überprüfungstreffen sind nach der Annahme eines einheitlichen Wertesystems (Pariser Charta) durch alle OSZE-Staaten im Jahre 1990 und nach der Herausbildung permanenter Gremien in den Jahren danach nicht mehr zeitgemäß. Eine frühere Hauptfunktion, nämlich öffentlich und namentlich Druck auf bestimmte Staaten auszuüben, ist weitgehend entfallen, auch wenn im US-Kongreß noch die Erinnerung an die "public shaming"-Strategie Max Kampelmanns in den 80er Jahren lebendig sein mag. Die weiterhin erforderliche Überprüfung der Respektierung der OSZE-Prinzipien und der Einhaltung ihrer Normen erfolgt heute besser kontinuierlich in den permanenten Gremien oder sektoral (vertrauensbildende Maßnahmen, menschliche Dimension) in spezifischen Veranstaltungen. Auch die OSZE-Strukturen, die noch 1992 (Helsinki) mit mehr und 1994 (Budapest) mit weniger Erfolg im Zentrum der Überprüfungstreffen standen, sind nach der Auffassung vieler OSZE-Staaten hinlänglich reformiert und bedürfen nicht immer wieder erneuter Überprüfung. Die Minderheit der reformfreudigen Staaten, zu denen Deutschland zählt, kann sich darüber nicht hinwegsetzen.

Bei dieser Sachlage war die noch zehnwöchige Dauer der Budapester Überprüfungskonferenz (10. Oktober bis 4. Dezember 1994) ein alter Zopf, den der Ständige Rat mit seinem Beschluß Nr. 114 vom 25. April 1996 abschnitt, indem er eine nur noch dreiwöchige Überprüfungskonferenz in Wien (4. bis 22. November) und ein einwöchiges Vorbereitungstreffen in Lissabon (25. November bis 1. Dezember) für das Gipfeltreffen vorsah. Die noch wichtigere Entscheidung, die Ergebnisse der Überprüfungskonferenz nicht wie bisher zu einem Bestandteil des Gipfeldokumentes zu machen, wurde später informell getroffen. Sie sind lediglich zu einem Bericht des

---

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Leiter des OSZE-Referates im Auswärtigen Amt. Er gibt seine persönliche Meinung wieder.

Amtierenden Vorsitzenden<sup>2</sup> zusammengefaßt und haben in Lissabon aufgrund ihrer begrenzten Relevanz kaum eine Rolle gespielt.

Tatsächlich war die Wiener Veranstaltung weniger ein Überprüfungs- als vielmehr ein Vorbereitungstreffen für den Gipfel, bei dem in dieser Hinsicht gute Arbeit geleistet wurde.

In der EU war das spätere Urteil über das Wiener Experiment einhellig. Es wurde als wenig geglückt beurteilt, ohne daß sich eine klare Alternative anböte. Auch die USA waren mit dem Zwittercharakter der Wiener Konferenz unzufrieden. Die Überprüfungskonferenz bleibt selbst überprüfungsbedürftig.

### *Summit "Light"*

Nur ein sehr distanzierter oder oberflächlicher Beobachter kann rasch zu einem Urteil über ein OSZE-Gipfeltreffen gelangen. Jeder ernsthafte Versuch stößt auf große Hindernisse: die Vielfalt der Akteure, die Komplexität der Themen, die Relativität der Maßstäbe. Für die meisten teilnehmenden Regierungschefs sind Gipfeltreffen wohl eher Pflichtübungen als politische Gelegenheiten, die es zu nutzen gilt. Die bilateralen Begegnungen am Rande sind für sie verständlicherweise oft interessanter als das eigentliche Konferenzgeschehen. Die Diplomaten haben das Ereignis wochen- und monatelang bis in alle Details vorbereitet, die allen anderen verborgen und auch gleichgültig bleiben. Sie sind in der Regel zu nahe am Geschehen, um einordnen und urteilen zu können. Am Ende gibt im Medienzeitalter das Urteil der Journalisten den Ausschlag. In ihren Pressezentren, fern vom Schuß, sind sie auf die Brosamen angewiesen, die sie bei Pressekonferenzen und Interviews mit Politikern sowie Hintergrundgesprächen mit Diplomaten erhalten. Noch schwieriger ist schließlich die Aufgabe der Wissenschaftler und Publizisten, die aus dünnen Konferenzdokumenten im nachhinein analytischen Honig saugen müssen.

Trotz dieser Schwierigkeiten sei ein Urteil über Lissabon gewagt und vorweggenommen: Es war ein summit "light" - mit den positiven und negativen Assoziationen, die mit diesem Modebegriff verbunden sind. Erstmals bei einem OSZE-Gipfel fehlten die wichtigsten Teilnehmer: Die krankheitsbedingte Abwesenheit des russischen Präsidenten Jelzin besiegelte das Fernbleiben des US-Präsidenten Clinton, um dessen Präsenz schon in Budapest lange gerungen worden war. Für die Vorbereitung des Gipfeltreffens stand nicht nur weniger Zeit als früher zur Verfügung, wichtige Staaten zeigten zudem in den Monaten und Wochen vor Lissabon nur geringes Interesse an einer intensiven Abstimmung zwischen den Hauptstäd-

---

<sup>2</sup> Ref. S/91/96 vom 29. November 1996.

ten. Dies und der Verzicht darauf, die Ergebnisse der Überprüfungs-konferenz festzuhalten, führten zu einem kürzeren und prägnanteren, aber auch vergleichsweise substanzärmeren Gipfeldokument. Dafür hatte Lissabon nichts von der düsteren Schwere Budapests, wo Jelzin grollend vom "kalten Frieden", Izetbegovic vom Versagen der internationalen Gemeinschaft und der todkranke Mitterrand von seinem Vermächtnis gesprochen hatten. Im warmen, sonnigen Lissabon vermittelten Staatschefs und Diplomaten der internationalen Öffentlichkeit den Eindruck, daß die nach ihren Erfolgen in Bosnien und Herzegowina sowie in Tschetschenien gestärkte OSZE auch jetzt in einer nicht unkritischen Situation einen Gipfel mit bescheidenen, aber nützlichen Ergebnissen vorweisen konnte. Der Erfolg war ein härteres Stück Arbeit, als es das bloße Ergebnis vermuten läßt.

#### *Das politische Umfeld von Lissabon*

Die nicht unkritische Situation bestand darin, daß wenige Tage nach Lissabon der NATO-Rat definitiv die Abhaltung eines Gipfeltreffens in Madrid im Juli 1997 beschließen sollte, das seinerseits die erste Runde der NATO-Erweiterung um mittel- und osteuropäische Staaten besiegeln würde. Damit verbunden stellten sich Fragen zur Gestaltung der europäischen Sicherheitsordnung: u.a. die Vereinbarung zur Regelung des Verhältnisses NATO/Rußland, die Beziehung NATO/Ukraine, eine Begleitstrategie für Staaten, die 1997 oder später keine Aussicht auf NATO-Beitritt haben, die Anpassung des KSE-Vertrags, die Zukunft der OSZE und die Beziehung der Sicherheitsorganisationen untereinander.

Die deutsche Diplomatie mit dem Bundeskanzler und dem Außenminister an der Spitze, hatte sich das ganze Jahr 1996 hindurch auf allen Ebenen um eine Verständigung mit Rußland über diese Fragen mit dem Ziel einer strategischen Partnerschaft und dem Abschluß einer Charta NATO/Rußland bemüht. Die deutsche Seite schlug u.a. einen Konsultationsmechanismus der NATO mit Rußland vor, ein Gremium mit 17 Mitgliedern, in dem Rußland nicht nur Gast (dem hätte die Formel 16+1 entsprochen), sondern gleichberechtigter Partner sein sollte. Wie im Falle der Charta NATO/Rußland, die Bundesminister Kinkel schon 1995 vorgeschlagen hatte, war dabei anfänglicher Widerstand an manchen Orten zu überwinden. Rußland war vor Lissabon an der Schaffung eines Konsultationsmechanismus und auch an einem Abkommen zur Regelung des Verhältnisses NATO/Rußland durchaus interessiert, stellte aber bis Lissabon die Bedingung, daß die Einigung darüber dem Beschluß zur NATO-Erweiterung vorausgehen müsse. Die NATO wollte hingegen die Sicherheitspartner-

schaft parallel zur NATO-Öffnung entwickeln. Dieser Dissens war zweifellos die wichtigste Einzelfrage vor dem OSZE-Gipfel.

Anders als 1994 in Budapest, wo der Gipfel von der dramatischen Lage in Bosnien und Herzegowina überschattet war, wurde Lissabon von Regionalkonflikten nicht über Gebühr beeinträchtigt. Zwei aktuelle Vorgänge spielten dennoch beim Vorbereitungstreffen und auch noch während des Gipfels selbst eine Rolle: Zum einen die Ereignisse in Belarus, wo Präsident Lukaschenko Legislative und Judikative de facto ausgeschaltet und damit die demokratische Gewaltenteilung aufgehoben hatte, und zum anderen die Demonstrationswelle in Belgrad gegen Milosevic nach der Manipulation der serbischen Kommunalwahlen. Bei beiden Vorgängen ergab sich in Lissabon eine Konfrontationsstellung zwischen Rußland und einer Reihe von westlichen Staaten. Die USA schlugen die Abhaltung einer außerordentlichen Sitzung des Ständigen Rats der OSZE in Lissabon zur Erörterung der Lage in Belarus vor, die von Rußland entschieden abgelehnt wurde. Als Alternative wurden Aktionen des Amtierenden Vorsitzenden Cotti (Schweiz) oder seines Troika-Kollegen Petersen (Dänemark) erwogen und wegen zu hohen Risikos verworfen. Angesichts der wegen der NATO-Fragen ohnehin schon schwierigen Konstellation sollte der Gipfel nicht durch regionale Probleme noch zusätzlich belastet werden. Als Kompromiß wurde schließlich OSZE-Generalsekretär Aragona nach Minsk entsandt, der anschließend einen schriftlichen Bericht vorlegte. Zur Situation in der Bundesrepublik Jugoslawien unterbreiteten die USA mehrere kritische Textvorschläge für die Gipfelerklärung, die auf russisches Betreiben in nur sehr abgeschwächter Form Eingang in das Dokument fanden.

Atmosphärisch waren also die westlichen Staaten im Hinblick auf den NATO-Rat und den zu beschließenden NATO-Gipfel an einem guten Verlauf von Lissabon interessiert. In der Sache waren sie nur begrenzt - mit mehr oder weniger unterschiedlichen Spielräumen - für diesen Zweck zu Kompromissen bereit. Umgekehrt befürchteten wohl sowohl NATO-Beitrittsaspiranten als auch Staaten auf dem Territorium der früheren Sowjetunion, daß die NATO-Staaten Rußland zu viele Zugeständnisse bei der Gestaltung der europäischen Sicherheitsordnung und im rüstungskontrollpolitischen Bereich machen könnten, und waren entsprechend auf der Hut.

### *Die wichtigsten Ergebnisse: Einstieg in die Sicherheitscharta und KSE-Anpassung*

Den NATO-Grundsatzbeschlüssen von 1994 zur Schaffung der Partnerschaft für den Frieden und zur NATO-Erweiterung hatte Rußland beim OSZE-Gipfel in Budapest seinen Vorschlag zur Erarbeitung eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert entgegengesetzt. Damit ließ sich - vor allem im eigenen Land - dem Eindruck begegnen, daß die Gestaltung der europäischen Sicherheitsordnung weitestgehend durch die von der NATO ausgehende Dynamik geprägt werde. Der russische Vorschlag führte 1995 zu einer verwirrenden und wenig fruchtbaren Theoriediskussion, die von dem Außenministertreffen in Budapest 1995 in operativere Bahnen gelenkt wurde. Beim vierten und vorläufig letzten Treffen des Hohen Rates der OSZE am 21./22. März 1996 legte Rußland dann ein Memorandum vor, mit dem die Diskussion konkret und zugleich kontrovers wurde. In dem Memorandum wurden u.a. die Verabschiedung einer Europäischen Sicherheitscharta als ein Grundsatzdokument von der politischen Tragweite der Schlußakte von Helsinki, die Schaffung eines Sicherheitssystems im OSZE-Raum auf Vertragsgrundlage einschließlich bilateraler Sicherheitsgarantien, die Einrichtung eines OSZE-Sicherheitsrates und die Abhaltung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz 1997/98 vorgeschlagen. Das Memorandum löste ein kritisches Echo aus. Das Konferenzprojekt - von Rußland nie näher erläutert - verschwand sofort aus der Diskussion. Der Amtierende Vorsitz schlug in einem informellen Papier im Sommer 1996 die Schaffung eines "beratenden Ausschusses" vor, der den Vorsitz bei der Vorbereitung und Ausführung von Entscheidungen unterstützen sollte. Die Tatsache, daß ständige und nichtständige Mitglieder vorgesehen waren, ließ die Idee als Abwandlung eines Sicherheitsrates erscheinen. Die Schweiz reflektierte mit ihrem mutigen Schritt Erfahrungen, die sie während des Vorsitzes selbst gemacht hatte und die lediglich darauf hinausliefen, den ohnehin in Wien informell schon bestehenden Zustand zu formalisieren. Obwohl dadurch auch anderen Staaten die Möglichkeit geboten worden wäre, im Zuge des Rotationsverfahrens auf die Entscheidungsprozesse verstärkt Einfluß zu nehmen, lehnte die große Mehrzahl der OSZE-Staaten diese Idee als Verstoß gegen das in der OSZE geltende Konsensprinzip entschieden ab. Die potentiellen Mitglieder des Ausschusses äußerten sich dazu - mit Ausnahme Großbritanniens, das mehr hinter als vor den Kulissen gegen den Vorschlag agierte - nicht. Bundesminister Kinkel setzte sich bei einem Auftritt vor dem Ständigen Rat im Oktober 1996 für die Prüfung des Vorschlages ein, der jedoch bei der Überprüfungskonferenz kaum noch diskutiert wurde. Während des Gipfels äußerte sich als einziger Regierungschef Bun-

deskanzler Vranitzky zum Schweizer Vorschlag, und zwar bemerkenswerterweise uneingeschränkt positiv.

Die dritte russische Anregung, die OSZE mit einer Rechtsgrundlage (so wurde sie - vereinfachend - perzipiert) zu versehen, ist seit Jahren umstritten. Die Diskussion von Lissabon wurde durch zwei Faktoren zusätzlich kompliziert. Zum einen verband Rußland damit das Angebot von bilateralen oder multilateralen Sicherheitsgarantien an nicht namentlich genannte oder näher definierte Staaten. Gemeint waren zweifellos NATO-Beitrittsaspiranten, die in dem russischen Vorschlag lediglich ein Störmanöver sahen. Zum anderen spalteten sich die Befürworter eines Rechtsstatus in mehrere Fraktionen. Während eine Gruppe von Staaten dafür eintrat, der OSZE als Institution eine Rechtsgrundlage zu geben, warben andere, darunter Deutschland, für die Schaffung einer Rechtsgrundlage für Operationen der OSZE, die in deren Eigenschaft als regionaler Einrichtung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen unternommen werden. In erster Linie sind damit friedenserhaltende Maßnahmen gemeint. Die Bestrebungen beider Gruppen<sup>3</sup> stießen auf den entschiedenen Widerstand derjenigen OSZE-Staaten, die eine wie auch immer geartete Verrechtlichung ablehnen.

Damit verblieb von dem russischen Memorandum nur der Vorschlag einer Sicherheitscharta, der eine - allerdings nur geringe - Chance auf Annahme in Lissabon hatte. Rußland selbst lieferte außer dem Stichwort Charta und der Maßgabe, daß es sich dabei um ein Grundsatzdokument für die europäische Sicherheitsordnung von der Qualität der Helsinki-Schlußakte handeln solle, deren Prinzipien zeitgemäß zu adaptieren seien, keine inhaltlichen Ansatzpunkte. Aus einer Primakow-Rede im September 1996 vor dem Ständigen Rat in Wien ergab sich der Eindruck, daß es Moskau nach dem Tschetschenien-Krieg primär um die Sicherung der eigenen Grenzen und territorialen Integrität gehe. Trotz dieser defensiven Grundhaltung erweckte die mangelnde Klarheit des Charta-Vorschlags bei einer Reihe von OSZE-Staaten Mißtrauen. Vor allem die baltischen und die skandinavischen Staaten sowie einige mittel- und osteuropäische Staaten befürchteten offenbar, daß die Sicherheitscharta russische Mitspracherechte in Europa sichern sollte. Die ablehnende Haltung der USA und Großbritanniens änderte sich auch dann nicht, als Rußland schon im Vorfeld des Lissabonner Gipfels deutlich machte, daß der Charakter der Charta - ob rechtlicher oder politischer Natur - erst später entschieden werden solle. Auf der anderen Seite hatte sich der französische Staatspräsident Chirac bei einem Treffen mit Jelzin im April 1996 für die Schaffung einer

---

<sup>3</sup> Eine dritte Form, die Verrechtlichung oder Teilverrechtlichung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen, spielte vor und in Lissabon keine Rolle. Ansätze dafür gibt es im nationalen Bereich von OSZE-Staaten und auch in bilateralen Verträgen.

gesamteuropäischen Friedensordnung auf vertraglicher Grundlage und mit der OSZE als Basis ("socle") dafür ausgesprochen. Auch Deutschland machte vor und in Lissabon deutlich, daß es der Charta-Idee aufgeschlossen gegenüberstand. Die gesamte Sicherheitsmodelldiskussion der letzten zwei Jahre spitzte sich daher in Lissabon auf die Frage zu, ob das Gipfeldokument wenigstens die Perspektive auf eine Sicherheitscharta eröffnen würde oder nicht. Erst nach einer vor allem von den baltischen Staaten verursachten dramatischen Zuspitzung der Verhandlungen am Ende des Vorbereitungstreffens war es amerikanischer Mäßigung und deutschen Bemühungen um Ausgleich zuzuschreiben, daß am Ende des elften Absatzes der Erklärung von Lissabon über das Sicherheitsmodell folgende stark konditionierte Aussage erhalten blieb: "Auf der Grundlage dieser Arbeit (d.h. Arbeitsprogramm für das Sicherheitsmodell; d. Verf.), im ungebrochenen Bekenntnis zur Schlußakte von Helsinki und unter Hinweis auf die Charta von Paris werden wir die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta in Erwägung ziehen, die den Bedürfnissen unserer Völker im neuen Jahrhundert gerecht wird."

Die zweite Schlüsselfrage des Lissabonner Gipfels war, ob sich die Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa auf ein Verhandlungsmandat für die Anpassung des KSE-Vertrags würden einigen können. Da es sich hierbei nicht um eine OSZE-, sondern um eine KSE-Vertragsangelegenheit handelt, soll dieser Gegenstand hier nur kurz gestreift werden. Die KSE-Vertragsstaaten hatten sich im Abschlußdokument der KSE-Überprüfungskonferenz vom 31. Mai 1996 das Ziel gesetzt, den KSE-Vertrag, soweit erforderlich, an die sich verändernde europäische Sicherheitslandschaft anzupassen. Nun galt es, Umfang und Modalitäten der Anpassung abzustecken. Dabei wurde schnell deutlich, daß die Ablösung der durch die Auflösung des Warschauer Pakts überholten bisherigen bipolaren Gruppenstruktur durch eine neue multipolare Vertragsstruktur im Mittelpunkt zukünftiger KSE-Anpassungsverhandlungen stehen würde. Eine besonders wichtige Aufgabe sahen die KSE-Vertragsstaaten darin, auch zukünftig Streitkräftekonzentrationen überall in Europa zu verhindern. Während es der russischen Seite darum ging, eine Verlegung alliierter Streitkräfte auf das Territorium zukünftiger NATO-Mitglieder von vornherein auszuschließen und das Gesamtpotential der NATO unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder dauerhaft zu begrenzen (Suffizienzregel), wollten die westlichen Staaten zwar russischen Sorgen im Hinblick auf die NATO-Öffnung entgegenkommen, ohne jedoch neuen Mitgliedern die volle Teilhabe an Bündnisgarantien vorzuenthalten oder den Öffnungsprozeß auf wenige Staaten zu begrenzen. Die Einigung über Umfang und Modalitäten der Anpassungsverhandlungen gelang schließlich, indem sich alle Vertragsstaaten verpflichteten, während der laufenden KSE-

Anpassungsverhandlungen Zurückhaltung bei Änderungen ihrer Streitkräftedislozierungen und -umfänge zu üben. Damit konnte auch eine andere zentrale russische Forderung entkräftet werden, wonach die Waffenbestände der KSE-Staaten auf dem Stand vom 16. November 1995 (offizielles Ende der KSE-Reduzierungsphase) eingefroren werden sollten. Dies hätte insbesondere NATO-Staaten benachteiligt, die ihr Streitkräftepotential bereits erheblich über die Auflagen des KSE-Vertrags hinaus verringert haben. Das entsprechende Dokument wurde dem Lissabonner Gipfeldokument als Anlage beigefügt. Der Erfolg von Lissabon knüpfte damit an den Abschluß der KSE-Flankenvereinbarung am 31. Mai 1996 an, mit der ein schwieriges Implementierungsproblem gelöst werden konnte. In diesem Zusammenhang hatte sich eine Staatengruppe GUAM (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldau) mit gleichgelagerten Interessen gebildet, die in Lissabon auch bei der Sicherheitsmodelldiskussion mit eigenen Vorschlägen und Positionen auffällig in Erscheinung trat.

Primakow begründete wenige Tage nach Lissabon beim Treffen des NATO-Kooperationsrates am 11. Dezember 1996 in Brüssel die russische Entscheidung, in Verhandlungen über die Formalisierung der Beziehungen zur NATO einzutreten u.a. mit dem erfolgreichen Verlauf des OSZE-Gipfels von Lissabon, wobei er zum einen die Einigung über die Anpassungsverhandlungen zum KSE-Vertrag und zum anderen die Bezeichnung der OSZE in Lissabon als "Schlüsselorganisation" hervorhob.

Bundesminister Kinkel würdigte die wichtigsten Ergebnisse von Lissabon als "Einstieg und Weichenstellung" für die wichtigen sicherheitspolitischen Entscheidungen des Jahres 1997. Das "Signal von Lissabon" habe die gleichberechtigte Einbindung aller OSZE-Staaten in die europäische Sicherheitsordnung und die Mitwirkungsmöglichkeiten von Staaten wie Rußland und der Ukraine darin bestätigt. Im OSZE-Raum sollen weder neue Trennlinien noch Grauzonen unterschiedlicher Sicherheit entstehen.

Wichtig bleibt die Feststellung, daß dieser Erfolg von Lissabon keineswegs selbstverständlich war. Es bedurfte einer disziplinierten, kollektiven Anstrengung von großen, mittleren und kleineren Mächten mit sehr unterschiedlichen sicherheitspolitischen Ausgangspositionen und Interessenlagen, wie beispielsweise der Fall der GUAM-Staaten zeigt, um dem OSZE-Postulat von der gemeinsamen und unteilbaren Sicherheit gerecht zu werden. Daß diese Leistung immer wieder gelingt, wird in Europa von der politischen Öffentlichkeit nicht immer gebührend wahrgenommen und gewürdigt. In anderen benachbarten und weiter entfernten Regionen, im Mittelmeerraum und in der ASEAN-Staatengemeinschaft beispielsweise, gilt das europäische Modell als anzustrebendes Fernziel.

## *Weitere Ergebnisse*

In der allgemeinen Gipfelerklärung sind deutsche Vorschläge zur Fortentwicklung der OSZE-Prinzipien zur Flüchtlingsproblematik sowie zur Einsetzung eines OSZE-Medienbeauftragten berücksichtigt worden. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich, sich jeder Form von ethnischen Säuberungen zu enthalten und die Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen ohne Diskriminierung und in Übereinstimmung mit einschlägigen internationalen Standards zu erleichtern.

Der Gipfel hat eine am 3. Oktober 1996 von Minister Kinkel und dem Abgeordneten Duve in Wien vorgestellte Initiative zur Einsetzung eines Medienbeauftragten angenommen. Der Ständige Rat wird beauftragt, bis zum Ministerrat in Kopenhagen im Dezember 1997 ein Mandat für die neue OSZE-Institution auszuarbeiten. Nach den deutschen Vorstellungen soll der Beauftragte die Mediensituation im OSZE-Raum beobachten und als Beschwerde- und Interventionsinstanz im Falle von Verletzungen der Meinungs- und Pressefreiheit fungieren. Insbesondere wird er auf die Medienfreiheit im Zusammenhang mit Wahlen zu achten haben.

Die Gipfelerklärung würdigt den Beitrag der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina zur Implementierung des Dayton-Abkommens. Die OSZE-Staaten verpflichten sich, alle notwendigen Ressourcen finanzieller und personeller Art zur Verfügung zu stellen, damit die Mission ihr Mandat erfüllen kann. Das Mandat der Mission war vor allem auf amerikanischen Wunsch bereits am 21. November im Ständigen Rat für ein weiteres Jahr verlängert worden. Die USA wollten diese wichtige operative Entscheidung, in deren Vorfeld nicht zuletzt Rußland seine Unzufriedenheit mit Umfang und Führung der Mission erkennbar werden ließ, nicht von den Imponderabilien eines Gipfeltreffens abhängig machen. Die Mission wird ihre Aufgaben (Demokratisierung, Überwachung von Menschenrechten und Rüstungskontrollvereinbarungen) fortsetzen und die nach mehreren Verschiebungen nunmehr für September 1997 vorgesehenen Kommunalwahlen zu überwachen haben. Unmittelbar vor dem Gipfel stimmte dem auch die Republika Srpska nach längerem Zögern zu. Der Gesamtstaat Bosnien-Herzegowina und die Föderation hatten schon längere Zeit davor ihr Einverständnis erklärt. Am Rande des Gipfels wurde die Ernennung von Botschafter a.D. Ellerkmann zum Stellvertreter des amerikanischen Missionsleiters Frowick beschlossen.

Die Gipfelerklärung befaßt sich auch mit mehreren Regionalkonflikten im OSZE-Raum. Besonders lange und intensiv, aber völlig geräuschlos hinter den Kulissen, wurde zwischen Georgien und Moldau einerseits und Rußland andererseits um die Formulierungen gerungen. Georgien erreichte eine Bekräftigung seiner Souveränität und territorialen Integrität sowie eine

deutliche Kritik an separatistischen Bestrebungen in Abchasien und Südossetien. Es mußte dafür die ausdrückliche Nennung Rußlands als Vermittler neben den Vereinten Nationen und der OSZE hinnehmen. Die russische Hartnäckigkeit in diesem Punkt ist sehr illustrativ für die von Rußland angestrebte Rollenverteilung in der multilateralen Bewältigung von Konflikten an seiner Peripherie.

Moldau konnte seine Wünsche durchsetzen. Der Text von Lissabon übt Kritik daran, daß das moldauisch-russische Abkommen über den russischen Truppenabzug vom 21. Oktober 1994 noch nicht umgesetzt worden ist, und spricht die Erwartung eines "raschen, geordneten und vollständigen Abzugs der russischen Streitkräfte" aus.

Das erbitterte Ringen um Texte dieser Art wird nicht einmal von den meisten diplomatischen Gipfelakteuren, geschweige denn von der Öffentlichkeit wahrgenommen. Für das bilaterale Verhältnis der betroffenen Staaten sind diese Texte jedoch von größter Bedeutung. Die Entscheidung über sie fällt daher regelmäßig erst nach dem Eintreffen der Außenminister oder Regierungschefs am Konferenzort. So war es auch in diesen beiden Fällen.

Eine andere Auseinandersetzung wurde jedoch im vollen Scheinwerferlicht der Weltöffentlichkeit geführt. Vom Streit zwischen Armenien und Aserbaidshän hing das Schicksal der Gipfelerklärung und damit ein guter Teil der Wirkung des Gipfels insgesamt bis zuletzt ab. Die Bemühungen um eine Einigung wurden auf höchster Ebene geführt. Unter anderem waren daran Bundeskanzler Kohl, Außenminister Kinkel und Ministerpräsident Tschernomyrdin beteiligt. Armenien widersetzte sich bis zuletzt als einziger Staat einem von der Minsk-Gruppe der OSZE vorgeschlagenen Passus zum Berg-Karabach-Konflikt, in dem erstmals die Prinzipien der territorialen Integrität für Armenien und Aserbaidshän sowie des Selbstbestimmungsrechts in Gestalt größtmöglicher Autonomie und Sicherheit für Berg-Karabach vorgesehen waren. Aserbaidshän drohte im Gegenzug, der gesamten Gipfelerklärung ohne diesen Passus den Konsens zu verweigern. Der Schweizer OSZE-Vorsitzende Cotti fand einen mutigen und innovativen Ausweg. Er gab eine Erklärung ab, deren Inhalt wörtlich die umstrittene Passage enthielt und die als Anhang Bestandteil des Gipfeldokumentes wurde. Man sprach von einer "Gipfelerklärung im Konsens minus eins". Nicht untypisch für die OSZE ist es, daß in der endgültigen Druckfassung des Gipfeldokumentes auch eine Erklärung Armeniens als Anhang enthalten ist, von der auf dem Gipfel keine Rede war. Gleichwohl stellte Lissabon eine dramatische diplomatische Niederlage Armeniens dar. Aserbaidshän war der nachgebende Klügere, der erstmals von der OSZE seinen Anspruch auf territoriale Integrität bescheinigt erhielt. Darum hatte sich Staatspräsident Alijew in einer Serie von Briefen an führende Staatschefs, darunter auch

Bundeskanzler Kohl, in den Wochen vor dem Gipfel persönlich bemüht. Der aserbaidische Erfolg war in erster Linie dem offensichtlichen Kurswechsel der USA zuzuschreiben. Dabei dürfte das Ringen um die Neubesetzung des Ko-Vorsitzes der Minsk-Gruppe zwischen USA und Frankreich, das beim Gipfel nicht entschieden wurde, eine nicht unerhebliche Rolle gespielt haben.<sup>4</sup>

Als eigenständiges Dokument verabschiedete der Gipfel eine "Erklärung zum Sicherheitsmodell", die sich über weite Passagen stark an den in Budapest 1994 verabschiedeten Verhaltenskodex anlehnt. Auch hier mußte um simple Wiederholungen hart gerungen werden. Über die kurze, schon ausführlich erläuterte Textstelle zur Sicherheitscharta hinaus finden sich jedoch noch einige weitere neue Gedanken, welche die OSZE in den nächsten Jahren noch beschäftigen werden. In der Ziffer Vier wird erstmals der von der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung verwendete Begriff "empowerment" in die OSZE eingeführt. Da die USA eine präzise Zweckbestimmung schuldig blieben und Rußland nur eine einmalige Verwendung des Begriffs akzeptieren wollte, blieb vieles offen. In der Ziffer Fünf wird auf deutsches Betreiben eine allgemeine Rechenschaftspflicht der OSZE-Staaten untereinander und gegenüber ihren Bürgern postuliert, die bisher explizit nur für die menschliche Dimension galt. Auf polnisch-französische Vorarbeiten geht Ziffer Sechs zurück. Die Verpflichtung zur Solidarität in der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und vor allem bei Verletzung dieser Prinzipien zielt darauf ab, die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE zu stärken und damit die Sicherheitslage derjenigen Staaten zu verbessern, die keinem Bündnis angehören.

Nur mit großer Mühe konnte in Ziffer Zehn festgestellt werden, daß die europäische Sicherheit die größtmögliche "Kooperation und Koordination" der Sicherheitsorganisationen erfordert und daß die OSZE zu deren Förderung besonders geeignet ist (aufgrund ihrer umfassenden Teilnehmerchaft, ihres traditionell weiten Sicherheitsbegriffes und ihrer formalen Flexibilität). Eine Reihe von Staaten verhielt sich hier besonders zögerlich, weil sie vor allem im Begriff "Koordination" Anklänge an die vor Budapest entwickelten und wieder fallengelassenen russischen Vorstellungen von einer Überordnung der OSZE über andere Organisationen zu vernehmen glaubten. Tatsächlich stammen die in Lissabon schließlich akzeptierten Formulierungen aus einem US-Papier, das seinerseits Ideen der Europäischen Union aufgegriffen hatte. Ausgehend von einer britisch-französischen Grundkonzeption, hatte die EU vor Lissabon eine "Plattform der ko-

---

<sup>4</sup> Der Schweizer OSZE-Vorsitzende ernannte am 31. Dezember 1996, dem letzten Tag seiner Amtszeit, Frankreich zum Ko-Vorsitzenden neben Rußland. Der dänische Nachfolger Petersen bestellte nach der Weigerung Aserbaidischans, diese Lösung zu akzeptieren, schließlich auch noch die USA zum dritten Ko-Vorsitzenden.

operativen Sicherheit" entwickelt, in der a) Regeln für die Transparenz, freiwillige Mitgliedschaft und das Verhalten von Sicherheitsorganisationen, b) Mechanismen für ihre Zusammenarbeit und c) Grundsätze für friedenserhaltende Maßnahmen im OSZE-Raum festgehalten waren. Dieses EU-Papier scheiterte an der Weigerung der Vereinigten Staaten, Anhänge für die Erklärung zum Sicherheitsmodell zu akzeptieren. Lediglich in dem in Ziffer Elf festgelegten Arbeitsprogramm findet die Plattform daher Erwähnung. Die bereits in Budapest 1994 beschlossene Möglichkeit einer kollektiven Anrufung des VN-Sicherheitsrats durch die OSZE (Kinkel-Kooijmans-Initiative) ist in Lissabon dahingehend präzisiert worden, daß damit Maßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta (Zwangmaßnahmen) herbeigeführt werden sollen. Die schon in Budapest vorgesehene wichtige Bestimmung, daß die Anrufung auch ohne Zustimmung der Konfliktparteien erfolgen kann, war auch in Lissabon gegen den Widerstand Rußlands und anderer Staaten nicht durchzusetzen.

Der Vollständigkeit halber sei schließlich noch erwähnt, daß das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation vor dem Gipfel die im Anhang enthaltenen Dokumente "Ein Rahmen für Rüstungskontrolle" und "Entwicklung der Agenda" verabschiedete. Sie stärken die Fundamente der OSZE-Rüstungskontrolle und schaffen Optionen für rüstungskontrollpolitische Beiträge zur Lösung regionaler und innerstaatlicher Konflikte.

#### *Ausblick vom Gipfel*

Die mit Gipfeltreffen verbundenen Fragezeichen haben in Lissabon eher zugenommen. Schon in Budapest 1994 war der in der Charta von Paris 1990 indirekt (via zweijährige Überprüfungstreffen) festgelegte Zweijahresrhythmus in Frage gestellt worden. Der nächste Gipfel sollte darüber entscheiden. Der Lissabonner Gipfel ging zu Ende, ohne daß eine Entscheidung über die künftige Periodizität oder über Ort und Zeit des nächsten Gipfeltreffens getroffen worden wäre. Zu der einzigen Bewerbung, Istanbul, konnte schon in der EU kein Konsens gefunden werden. Die Gründe wurden nicht artikuliert. Bezüglich der Periodizität wollen manche Staaten Gipfeltreffen nur noch "bei Bedarf" und an einem festen Ort (Wien?) abhalten. Mit einem festen Ort würden zwar Kosten gespart, aber die politische Werbewirkung von Gipfeln reduziert. Das politische Engagement und Interesse von Gipfelgastgebern am Erfolg "ihrer" Veranstaltung ist nicht zu unterschätzen. Andere wollen die Gipfelfrequenz auf drei oder vier Jahre ausweiten. Während letzteres plausibel erscheint, sind Ad-hoc-Gipfeltreffen in der Praxis kaum vorstellbar. Abgesehen von der kaum lösbaren technischen Schwierigkeit, kurzfristig einen passenden Termin für

alle Staats- und Regierungschefs zu finden, erscheint ein Konsens über den Bedarf unwahrscheinlich. Sich von der Sache her anbietende Krisensituationen scheiden eher aus, weil betroffene Staaten die Einberufung eines "Tribunals" verhindern würden. Ad hoc einberufene Gipfel könnten allenfalls unter Aufgabe des Konsensprinzips von den teilnahmewilligen Staaten beschlossen werden, wären dann aber nicht mehr universal. Die umfassende Teilnehmerschaft der OSZE, der jeder Staat in ihrem Raum angehört (auch die Bundesrepublik Jugoslawien ist nicht ausgeschlossen, sondern lediglich suspendiert), ist einer der komparativen Vorteile der OSZE gegenüber anderen Organisationen, der dadurch beeinträchtigt würde. Die NATO hat zuletzt Gipfeltreffen im Dreijahresrhythmus (1991, 1994, 1997) veranstaltet. Der Europarat wird 1997 ein zweites Gipfeltreffen nach der Premiere 1993 in Wien abhalten. Der politische Stellenwert von Organisationen und deren Wahrnehmung in der Öffentlichkeit hängen nicht unwesentlich von diesen Ereignissen ab. Der politische Gehalt von OSZE-Gipfeltreffen hat dagegen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der Einrichtung von permanenten OSZE-Tagungs- und Entscheidungsgremien deutlich abgenommen. Gipfeltreffen mobilisieren unter den veränderten Umständen nicht mehr so stark wie früher die diplomatische Gestaltungskraft. Andererseits darf dieser Effekt auch jetzt noch nicht unterschätzt werden. Alle teilnehmenden Staaten stehen unter dem Zwang, ein dem Ereignis angemessenes politisches Ergebnis zu erarbeiten. Auch wenn dies nicht immer glückt, sollten sich die Staaten nicht selbst aus diesem Zwang entlassen.

Die moderne OSZE ist in der Hauptsache ein Instrument der Krisenbewältigung. Insofern war die erstmalige Bestellung eines Persönlichen Beauftragten des OSZE-Vorsitzes in der Person von Felipe Gonzalez, die keine drei Wochen nach Lissabon erfolgte, für die OSZE vielleicht zukunftsweisender als der Lissabonner Gipfel (Gonzalez führte in kürzester Zeit eine Mission nach Belgrad durch, deren Empfehlungen zu einer Korrektur der serbischen Kommunalwahlen führten). Die Nachahmung dieses erfolgreichen Beispiels durch die Bestellung Franz Vranitzkys für Albanien Anfang März 1997 zeigt das große Potential dieser Neuerung. Aber schon beim nächsten Gipfel mag die politische Konstellation anders sein. Die OSZE ist gut beraten, ihre Instrumente einschließlich Gipfeltreffen nicht durch übermäßigen oder wenig sinnvollen Gebrauch abzunutzen. Sie sollte aber auch keines beiseite legen oder ganz aufgeben.