

Der völkerrechtliche Status der OSZE - Gegenwärtiger Stand und Perspektiven

Der Rechtscharakter der OSZE¹

Auf ihrem Gipfeltreffen in Budapest im Dezember 1994 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten, daß die KSZE ab dem 1. Januar 1995 den Namen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) tragen wird. Hinsichtlich des völkerrechtlichen Status der OSZE findet sich im Budapester Dokument lediglich die Aussage, daß sich "(d)urch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE (...) weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen (ändert)".² Die sich aus dieser offenen Formulierung ergebende Frage, ob die OSZE eine internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität, also mit ihr eigenen Rechten und Pflichten darstellt, ob sie mithin gegebenenfalls im Rahmen der Streitbeilegung durch eines ihrer Organe rechtsverbindliche Beschlüsse gegenüber einem oder mehreren ihrer Teilnehmerstaaten fassen kann, hängt somit von der Einordnung des Rechtscharakters der KSZE ab.

Der Begriff der internationalen Organisation

Unter einer internationalen Organisation versteht man eine auf Dauer angelegte, einen bestimmten, nicht rein fiskalischen Zweck verfolgende Verbindung zwischen mindestens zwei souveränen Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten, die über mindestens ein Organ verfügt, das einen eigenen, von dem der Mitglieder unterscheidbaren Willen bilden kann.³ Ob für die

¹ Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren auf der Dissertation des Verfassers, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE - dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, Berlin 1996.

² Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, Beschlüsse von Budapest, Abschnitt I, Ziff. 29, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 449.

³ Vgl. zu den in Einzelheiten differenzierenden Begriffsbestimmungen Rudolf Bindschedler, International Organizations, General Aspects, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. 2, Amsterdam 1995, S. 1289ff.; Ignaz Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Köln 1994, Rdnr. 799ff.; Knut Ipsen, Völkerrecht, München 1990, § 6 Rdnr. 3ff.; Heribert Köck, Internationale Organisationen, in: Staatslexikon, Bd. 3, Freiburg 1987, S. 150ff.; Rüdiger Wolfrum, Internationale Organisationen, in: Seidl-Hohenveldern (Hrsg.), Lexikon des Rechts, Bd. Völkerrecht, Neuwied 1985, S. 127ff.; Werner Meng, Das Recht der internationalen Organisationen, eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts, Baden-Baden 1979, S. 44ff.

Gründung in jedem Fall ein schriftlicher Gründungsvertrag erforderlich ist,⁴ ob auch eine in anderer Form vorliegende völkerrechtliche Willenseinigung ausreicht⁵ oder ob schließlich eine internationale Organisation einfach durch die allmähliche Institutionalisierung periodisch erfolgreicher Zusammenkünfte⁶ - sozusagen faktisch - entstehen kann, ist umstritten.

Der Begriff der internationalen Organisation setzt sich somit aus einer funktionalen (Dauerhaftigkeit, Zweckverfolgung, Organ mit eigenem Willen) und einer - hinsichtlich ihres Inhalts umstrittenen - genetischen Komponente (Gründungsereignis) zusammen.⁷ Ob die internationale Organisation zudem Völkerrechtssubjekt ist, ob sie also von den Mitgliedstaaten mit ihr eigenen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten versehen wurde, der "eigene Wille" des Organs somit nicht nur politischer, sondern rechtlicher Natur ist, ist eine zusätzliche, getrennt zu untersuchende Frage.

Die funktionale Komponente des Organisationsbegriffs

Während der ersten fünfzehn Jahre ihres Bestehens war die KSZE ein Prozeß aufeinanderfolgender multilateraler diplomatischer Konferenzen und Expertentreffen zur Überprüfung und Erweiterung der in der Schlußakte von Helsinki 1975 eingegangenen Verpflichtungen. Ständige Institutionen wurden erst durch die im November 1990 auf dem KSZE-Sondergipfel verabschiedete Charta von Paris geschaffen.⁸ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben (Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie Schaffung größtmöglicher militärischer Sicherheit durch Abrüstung und Transparenz) besaß die KSZE nun eigene Entscheidungsgremien (Rat, Ausschuß Hoher Beamter/AHB), unterstützende Institutionen (Konfliktverhütungszentrum/KVZ und Büro für Freie Wahlen) sowie ein KSZE-Sekretariat. Diesen nach festgelegten Verfahrensregeln arbeitenden Gremien waren bestimmte Funktionen und Kompetenzen zugewiesen.

Hinsichtlich des Merkmals "eigener, von dem der Mitgliedstaaten unterscheidbarer Wille eines Organs" mochte die Tatsache problematisch erscheinen, daß die Mitglieder des Rates (nunmehr Ministerrat), des AHB (nun-

⁴ So Bindschedler, a.a.O. (Anm. 3), S. 1289f.; Ipsen, a.a.O. (Anm. 3), § 27 Rdnr. 12.

⁵ So Wolfrum, a.a.O. (Anm. 3), S. 127.

⁶ So Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 3), Rdnr. 801; Ignaz Seidl-Hohenveldern/Gerhard Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Köln 1996, Rdnr. 0402.

⁷ So auch Meng, a.a.O. (Anm. 3), S. 44ff.

⁸ Charta von Paris für ein neues Europa, Abschnitt: Neue Strukturen und Institutionen des KSZE-Prozesses, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.2, sowie Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa, in: ebenda, Kap. A.3.

mehr Hoher Rat) und des später gegründeten Ständigen Ausschusses (nunmehr Ständiger Rat) Vertreter der Teilnehmerstaaten waren. Ob dem Organ ein eigener Wille auch in den Fällen zugebilligt werden kann, in denen es vertraglich auf Konsensbeschlüsse festgelegt ist,⁹ kann jedoch dahingestellt bleiben, da Beschlüsse des Rates, des AHB und des Ständigen Ausschusses aufgrund des auf dem Prager Ratstreffen beschlossenen "Konsens-minus-eins"-Verfahrens unter bestimmten Voraussetzungen nicht einstimmig gefaßt werden mußten. Der in einem solchen Verfahren gebildete Wille konnte mithin nicht der Wille aller Teilnehmerstaaten sein. Die Befugnis des Rates, diese Ausnahme von dem in der Schlußakte festgelegten Konsensprinzip zu machen, geht zurück auf die Bestimmungen der Charta von Paris, mit denen die Teilnehmerstaaten den Rat schufen und ihm das Mandat gaben, "Fragen (zu) prüfen, die für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Bedeutung sind, und entsprechende Beschlüsse (zu) fassen".¹⁰

Darüber hinaus sprachen die Befugnisse der später geschaffenen Institution des Amtierenden Vorsitzenden, einen Persönlichen Vertreter mit bestimmtem Mandat zu bestellen,¹¹ für einen eigenen Willen dieser Institution. Unstreitig "eigene Beschlüsse" waren zudem die Entscheidungen des 1992 geschaffenen Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) zur Abgabe einer Frühwarnklärung an den AHB oder die Empfehlung von Frühmaßnahmen. Ein weiteres Indiz für die Einstufung der KSZE als eigenständige Organisation war die Tatsache, daß sie sich 1992 zu einer "regionalen Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen erklärte¹² und ihr 1993 ein Beobachterstatus bei der Vollversammlung der VN eingeräumt wurde.¹³

Die genetische Komponente des Organisationsbegriffs

Die genetische Komponente des Begriffs der internationalen Organisation beinhaltet grundsätzlich eine völkerrechtliche Willenseinigung zwischen mindestens zwei Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten zur Gründung einer internationalen Organisation.¹⁴ Diese Willenseinigung liegt im allgemeinen in Gestalt eines schriftlich fixierten und der Ratifikation be-

⁹ Vgl. zu dieser Problematik Meng, a.a.O. (Anm. 3), S. 47.

¹⁰ Charta von Paris für ein neues Europa, a.a.O. (Anm. 8), S. 16.

¹¹ Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt I, Ziff. 12ff., hier insb. Ziff. 22, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.6.

¹² Vgl. ebenda, Abschnitt IV, Ziff. 2.

¹³ Vgl. hierzu Beschlüsse von Rom, Abschnitt VI, Ziff. 2, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. C.4.

¹⁴ Vgl. Wolfrum, a.a.O. (Anm. 3), S. 127; Ipsen, a.a.O. (Anm. 3), § 27 Rdnr. 12; Köck, a.a.O. (Anm. 3), S. 151. Einschränkend Bindschedler, a.a.O. (Anm. 3), S. 1289.

dürftigen Gründungsvertrags vor, kann aber auch in anderer Gestalt, etwa durch übereinstimmende Parlamentsbeschlüsse, erfolgen.¹⁵

Von den KSZE-Teilnehmerstaaten wurden zwar im Laufe des Bestehens der KSZE eine große Anzahl schriftlicher Dokumente erstellt, denen jedoch bis auf zwei Ausnahmen (Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa 1990,¹⁶ Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE¹⁷) jegliche Rechtsverbindlichkeit fehlt.¹⁸ Ein der Ratifikation bedürftiger völkerrechtlicher Gründungsvertrag existiert nicht; das gesamte Institutionengefüge der KSZE beruht auf außerrechtlichen Abmachungen. Auch eine sich in anderer Form manifestierende Willenseinigung der KSZE-Teilnehmerstaaten zur Gründung bzw. Umwandlung der KSZE in eine internationale Organisation lag bis zum Umbenennungsbeschluß Ende 1994 nicht vor.

Jedoch hat die völkerrechtliche Einordnung des GATT und der ASEAN gezeigt, daß eine internationale Organisation auch "dadurch entstehen (kann), daß periodische Zusammenkünfte von Staatenvertretern nach und nach institutionalisiert werden",¹⁹ also gleichsam qua Faktizität. Als ausreichend für die Institutionalisierung wird die Schaffung eines Sekretariats bzw. die Errichtung von Entscheidungsgremien angesehen.²⁰

Geht man von der Erkenntnis aus, daß die Gründung einer internationalen Organisation und die Verleihung von Völkerrechtssubjektivität, d.h. die Ausstattung der Organisation mit ihr eigenen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten, zwei voneinander zu trennende Vorgänge sind, so stellt die Gründung einer internationalen Organisation lediglich eine Festlegung ihres institutionellen Aufbaus und der in ihr anzuwendenden Verfahrensregeln dar. Ob diese Festlegung auf rechtlicher Basis eines völkerrechtlichen Gründungsvertrages oder, wie im Falle der KSZE, nur durch politische Abmachungen erfolgt, ist insoweit unbeachtlich, als allein durch die Zubilligung von Organisationsqualität die Organisation keine eigenen völkerrechtlichen Rechte und Pflichten ausüben kann. Die von der Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität getrennte Zubilligung von Organisationsqualität qua Faktizität führt somit nicht zu einem Eingriff in die souveränen

¹⁵ Vgl. Wolfrum, a.a.O. (Anm. 3), S. 127; Seidl-Hohenveldern/Loibl, a.a.O. (Anm. 6), Rdnr. 0402; Meng, a.a.O. (Anm. 3), S. 44f. Einschränkend Ipsen, a.a.O. (Anm. 3), § 27 Rdnr. 12, und Bindschedler, a.a.O. (Anm. 3), S. 120.

¹⁶ In: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. F.3.

¹⁷ In: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. E.4.

¹⁸ Vgl. hierzu 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; Wenig, a.a.O. (Anm. 1), S. 58-77; sowie die Einführung in: Theodor Schweisfurth unter Mitarbeit von Karin Oellers-Frahm, KSZE-Dokumente, München 1993, S. XXXVII-XLVII.

¹⁹ Seidl-Hohenveldern/Loibl, a.a.O. (Anm. 6), Rdnr. 0402. Zur ASEAN vgl. Wenig, a.a.O. (Anm. 1), S. 82-83.

²⁰ Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 3), Rdnr. 801.

hoheitlichen Rechte der Mitgliedstaaten, sondern verdeutlicht (lediglich) den bereits erreichten Institutionalierungsgrad der in Frage stehenden zwischenstaatlichen Vereinigung.

Die KSZE konnte mithin schon in der Zeit zwischen der Charta von Paris im Jahre 1990 und der zum 1. Januar 1995 erfolgten Umbenennung in OSZE als internationale Organisation charakterisiert werden. Eine Aussage über die Völkerrechtssubjektivität der Organisation in jenem Zeitraum ist hiermit jedoch noch nicht getroffen.

Die Frage der Völkerrechtssubjektivität der KSZE

Völkerrechtssubjektivität bedeutet die Fähigkeit, selbständiger Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein. Internationale Organisationen besitzen zwar grundsätzlich, nicht aber automatisch Völkerrechtssubjektivität.²¹ Ob eine internationale Organisation Völkerrechtspersönlichkeit besitzt, hängt davon ab, ob die Mitgliedstaaten der internationalen Organisation für die Zeit ihrer Zugehörigkeit auf die Ausübung eines Teils ihrer souveränen hoheitlichen Rechte verzichtet und die Organisation mit ihr eigenen Kompetenzen ausgestattet haben, so daß diese die entsprechenden Rechte in ihrem eigenen Namen wahrnehmen kann. Die Verleihung wie auch der Fortbestand der Völkerrechtssubjektivität einer internationalen Organisation geht also auf den Willen ihrer Mitglieder zurück.²² Umfang und Reichweite dieser Rechte und Pflichten ergeben sich aus den ausdrücklich festgelegten Kompetenzzuweisungen des Gründungsvertrages oder müssen mit Hilfe der "implied powers"-Lehre²³ aus diesem erschlossen werden. Die Völkerrechtssubjektivität ist somit funktionell auf die Kompetenzen der Organisation begrenzt. Eine Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität qua Faktizität kommt nicht in Betracht, da der Verzicht eines Staates auf die Ausübung eines, wenn auch noch so geringen Teils seiner souveränen hoheitlichen Rechte in völkerrechtlich zulässiger Art und Weise nur mit seinem und nicht ohne bzw. erst recht nicht gegen seinen Willen erfolgen kann. Mit der Verleihung von Völkerrechtssubjektivität ist die Zuerkennung von Rechtspersönlichkeit für den Bereich

²¹ Vgl. Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 3), Rdnr. 808; Seidl-Hohenveldern/Loibl, a.a.O. (Anm. 6), Rdnr. 0105; Wolfrum, a.a.O. (Anm. 3), S. 127; Bindschedler, a.a.O. (Anm. 3), S. 1299.

²² Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 3), Rdnr. 808 und 811.

²³ Der "implied powers"-Lehre zufolge treten neben die im Gründungsvertrag ausdrücklich festgelegten Kompetenzen diejenigen "Kompetenzen, die zur Erfüllung der vertraglich festgelegten Aufgaben der Organisation notwendig und daher in diese völkerrechtlich begründeten Aufgaben eingeschlossen sind"; Ipsen, a.a.O. (Anm. 3), § 6 Rdnr. 9. Begrenzt werden diese abgeleiteten Kompetenzen durch die vertraglich festgeschriebenen Aufgaben und Ziele der Organisation; vgl. statt vieler: Wolfrum, a.a.O. (Anm. 3), S. 128.

des innerstaatlichen Rechts zwangsläufig verbunden.²⁴ Die Rechtssubjektivität nach innerstaatlichem Recht ermöglicht es der internationalen Organisation, eigenes Vermögen zu besitzen und darüber zu verfügen sowie vor Gericht aufzutreten; sie ist mithin eine notwendige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der internationalen Organisation.²⁵

Ein völkerrechtlicher Gründungsvertrag, der Bestimmungen enthält, die die Völkerrechtspersönlichkeit ausdrücklich festlegen²⁶ bzw. deren Bestehen eine Völkerrechtspersönlichkeit voraussetzen,²⁷ existiert im Rahmen der KSZE nicht. Daher ist davon auszugehen, daß die KSZE-Teilnehmerstaaten keinen Willen hatten, der KSZE Völkerrechtssubjektivität zuzuerkennen. Dieser Umstand hat sich in den Beschlüssen des Ende 1993 abgehaltenen Vierten KSZE-Ratstreffens klar gezeigt: Nachdem die Parlamentarische Versammlung der KSZE auf ihrem konstituierenden Treffen am 5. Juli 1992 den Wunsch zum Ausdruck gebracht hatte, der KSZE "eine rechtliche Grundlage zu geben",²⁸ wiesen die Vertreter der KSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Vierten KSZE-Folgetreffen Mitte desselben Monats den AHB an, "die Zweckmäßigkeit einer Übereinkunft zu prüfen, die dem KSZE-Sekretariat, dem KVZ und dem BDIMR (und nicht der KSZE als solcher, Anm. des Verf.) einen international anerkannten Status verleiht".²⁹ Auf Grundlage des Berichts einer vom AHB eingesetzten Gruppe von Rechts- und anderen Experten beschlossen die Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten auf ihrem Vierten Ratstreffen Anfang Dezember 1993: "Die KSZE-Teilnehmerstaaten werden nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen, gesetzgeberischen und sonstigen einschlägigen Voraussetzungen den folgenden KSZE-Institutionen (KSZE-Sekretariat, BDIMR sowie allen anderen vom KSZE-Rat festgelegten KSZE-Institutionen, Anm. des Verf.) eine für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche Rechtsfähigkeit gewähren, insbesondere die Vertragsfähigkeit, die Fähigkeit, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und darüber zu verfügen sowie rechtliche Verfahren anzustrengen und sich daran zu beteiligen."³⁰

²⁴ Vgl. Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 3), Rdnr. 808 und 610ff.

²⁵ Vgl. Wolfrum, a.a.O. (Anm. 3), S. 128. Die Rechtspersönlichkeit im nationalen Recht findet ihre Grenze in den Zielen und Aufgaben der internationalen Organisation; Bindschedler, a.a.O. (Anm. 3), S. 130.

²⁶ So z.B. Art. 210 EGV (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft).

²⁷ Beispielsweise die nur einem Völkerrechtssubjekt zustehende Kompetenz zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge.

²⁸ Budapester Erklärung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE, Kapitel I, Ziff. 10, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. D.1.

²⁹ Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 11), Abschnitt I, Ziff. 25.

³⁰ Zusätzlicher Beschluß des KSZE-Außenministerrates von Rom, Anhang 1, Ziff. 1, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.8.

Angesichts des irritierenden Wortlautes der Zusammenfassungen der Schlußfolgerungen des Ratstreffens von Rom, denen zufolge "ein Beschluß über die Rechtsfähigkeit der KSZE gefaßt (wurde)",³¹ gilt es zu unterstreichen, daß der gefaßte Beschluß die Verpflichtung enthält, einzelnen KSZE-Institutionen und nicht der KSZE als solcher Rechtssubjektivität nach nationalem Recht und nicht nach Völkerrecht zu verleihen. Ziel dieser rechtlich nicht verbindlichen Verpflichtung³² ist es, die Funktionsfähigkeit der KSZE zu stärken.

Den KSZE-Institutionen war zwar durch unilaterale Maßnahmen der jeweiligen Sitzstaaten bereits Privatrechtsfähigkeit zuerkannt worden, ob hierdurch aber automatisch eine Privatrechtsfähigkeit der Institutionen auch in den anderen KSZE-Teilnehmerstaaten begründet worden ist, ist rechtlich strittig. Durch die Beschlüsse von Rom wurden die KSZE-Teilnehmerstaaten nun verpflichtet, ihrerseits entsprechende Beschlüsse zu fassen, d.h. entsprechende Implementierungsakte zu erlassen. Bei den Beschlüssen von Rom ging es somit nicht darum, der KSZE als internationaler Organisation Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen, sondern lediglich um die Verleihung von Rechtsfähigkeit nach nationalem Recht für einzelne ihrer Institutionen.

Wie stark die Ablehnung unter den KSZE-Teilnehmerstaaten gegen eine völkerrechtliche Umformung der KSZE war, zeigt sich daran, daß die angestrebte Verleihung von Privatrechtsfähigkeit nicht in einem völkerrechtlich bindenden KSZE-Vertrag geregelt wurde, sondern lediglich in den rechtlich nicht verpflichtenden Beschlüssen von Rom. Selbst das im "Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE" entwickelte Optionenmodell, das den KSZE-Teilnehmerstaaten die Unterschrift und Ratifikation des völkerrechtlichen Vertrages freistellt, war aufgrund des Widerstandes einiger Teilnehmerstaaten, insbesondere der Vereinigten Staaten, nicht praktikierbar, fürchteten diese doch, daß ein derartiger völkerrechtlicher Vertrag als Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität für die KSZE (miß)verstanden werden könnte.³³ Da die KSZE-Teilnehmerstaaten zudem immer wieder erklärt hatten, daß die KSZE ein politischer Prozeß sei und aufgrund der im Vergleich zu einer

³¹ Zusammenfassungen der Schlußfolgerungen des Ratstreffens von Rom, letzter Absatz, Ziff. g), in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. C.4.

³² Vgl. hierzu auch die Formulierung im Zusatzbeschluß von Rom, a.a.O. (Anm. 30), Ziff. 8: "Sie (die Außenminister, Anm. des Verf.) *empfehlen* den KSZE-Teilnehmerstaaten, diese Bestimmungen nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen und sonstigen einschlägigen Voraussetzungen durchzuführen." (Hervorhebung vom Verf.).

³³ Zu den Hintergründen dieser Weigerung vgl. Ingo Peters, Normen- und Institutionenbildung der KSZE im Widerstreit politischer Interessen: Die Durchsetzung des Gewaltverzichts als Prüfstein für die KSZE, in: Bernard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit?, Baden-Baden 1994, S. 174; Bernard von Plate, Ost- und Mitteleuropa: Eine Herausforderung für KSZE und NATO, in: ebenda, S. 80.

verrechtlichten Form der Zusammenarbeit größeren Flexibilität aus pragmatischen Gründen auch bleiben sollte, wurde die Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität von allen KSZE-Teilnehmerstaaten abgelehnt.

Hieran ändert auch die 1992 in Helsinki abgegebene Erklärung der KSZE-Teilnehmerstaaten, daß die KSZE eine "regionale Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta ist, nichts, da unter diesen Begriff sowohl Staatenverbindungen mit als auch ohne Völkerrechtspersönlichkeit fallen.³⁴

Während 1993 noch Einigkeit über die Zukunft der KSZE als einer rein außerrechtlichen politischen Abmachung herrschte, schlug Rußland im Vorfeld des Ende 1994 in Budapest abgehaltenen KSZE-Gipfeltreffens die Umwandlung der KSZE in eine "Organisation der europäischen Sicherheit" vor. Die KSZE sollte eine eigene Charta als völkerrechtlichen Gründungsvertrag erhalten sowie eine als "Exekutivkomitee" bezeichnete, aus zehn Teilnehmerstaaten als ständigen Mitgliedern bestehende Zentralinstanz, die rechtlich bindende Entscheidungen fällen sollte.³⁵

Dieser Vorschlag Rußlands zur Umwandlung der KSZE in eine internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität wurde von den anderen Teilnehmerstaaten abgelehnt, weil sie keine Verrechtlichung der KSZE anstrebten. Hierbei spielte die Sorge der Vereinigten Staaten, daß eine Verrechtlichung der KSZE die Position der NATO schwächen würde, eine besondere Rolle, sah doch der russische Vorschlag vor, daß der KSZE die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Friedens in Europa übertragen werden und sie in dieser Funktion Kontrollbefugnisse über die NATO erhalten sollte, was nicht nur ein russisches Mitsprache-, sondern auch ein Vetorecht in den Belangen der Allianz bedeutet hätte. Ein weiterer Grund für die Ablehnung des russischen Vorschlags lag in der Tatsache begründet, daß die Einrichtung einer Zentralinstanz dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten insofern widersprochen hätte, als die nicht in diesem Gremium vertretenen Teilnehmerstaaten sich Anordnungen dieses Organs hätten fügen müssen, obwohl sie am Zustandekommen der Beschlüsse nicht beteiligt gewesen wären. Nachdem die Teilnehmerstaaten bei den Verhandlungen über den Inhalt des Budapester Dokuments den russischen Vertretern dahingehend entgegengekommen waren, daß in diesem Dokument die Umbenennung der KSZE von einer Konferenz in eine Organisation

³⁴ Vgl. Waldemar Hummer/Michael Schweitzer, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, Art. 52 Rdnr. 58.

³⁵ Vgl. hierzu Horst Bacia, Die großen Pläne Rußlands für die internationale Aufwertung der KSZE, in: FAZ vom 5. Dezember 1994, S. 2; Andrej Zagorski, Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 110-112. Zum Verhältnis der Teilnehmerstaaten zur OSZE im allgemeinen vgl. Kurt Tudyka, Die Einstellung der Teilnehmerstaaten gegenüber der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 18), S. 79-86.

(OSZE) mit Wirkung zum 1. Januar 1995 festgelegt werden würde, gab Moskau sein Einverständnis zur Erklärung, daß diese Umbenennung den Status der KSZE nicht ändern werde und gab damit seine ursprüngliche Forderung nach Rechtsverbindlichkeit der KSZE auf.³⁶

Mangels eines von der Gesamtheit ihrer Teilnehmerstaaten getragenen Willens zur Zuerkennung von Völkerrechtspersönlichkeit besaß die KSZE daher keine Völkerrechtssubjektivität. Hingegen stellte sie seit der Charta von Paris im Jahre 1990 eine internationale Organisation qua Institutionalisierung bzw. Faktizität dar, deren Organe indes nur politisch verbindliche Beschlüsse treffen konnten.

Folgerungen für die Rechtsnatur der OSZE

Die KSZE war schon vor der offiziellen Umbenennung in OSZE eine internationale Organisation, die jedoch keine Völkerrechtssubjektivität besaß. An dieser Tatsache hat sich auch durch die am 1. Januar 1995 erfolgte Umbenennung in OSZE nichts geändert: Das Budapester Dokument, in dem diese Umbenennung festgelegt wurde, stellt aufgrund seines nur politisch und nicht rechtsverbindlichen Charakters keine völkerrechtliche Willenseinigung der KSZE-Teilnehmerstaaten zur Gründung einer mit Völkerrechtssubjektivität ausgestatteten internationalen Organisation dar. Die von den Teilnehmerstaaten schon bezüglich der KSZE vertretene ablehnende Haltung im Hinblick auf die Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität wurde durch die Erklärung, daß sich durch die Umbenennung in OSZE der Status der KSZE nicht ändert³⁷, ausdrücklich auf die OSZE erstreckt. Den Institutionen der OSZE kommt somit ebensowenig wie denen der KSZE die Befugnis zu, rechtsverbindliche Beschlüsse etwa im Rahmen der Streitbeilegung gegen einen der OSZE-Teilnehmerstaaten zu treffen. Die zum 1. Januar 1995 erfolgte Umbenennung der KSZE in OSZE stellt somit eine folgerichtige, deklaratorische Bestätigung der bereits seit 1990 bestehenden Organisationsqualität der KSZE dar.

³⁶ Vgl. auch Heinrich Schneider, Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 35), S. 416-418; sowie Ortwin Henning, Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht - Kein Wechsel der Unterstützung, in: ebenda, S. 123.

³⁷ Vgl. Beschlüsse von Budapest, a.a.O. (Anm. 2), Abschnitt I, Ziff. 29.

Die OSZE als "regionale Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta

Auf ihrem Vierten KSZE-Folgetreffen in Helsinki beschlossen die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten am 10. Juli 1992, "(u)nter erneuter Bekräftigung der von ihnen gegenüber der Charta der Vereinten Nationen eingegangenen Verpflichtungen (...) daß sie sich einig sind, daß die KSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist und als solche ein wichtiges Bindeglied zwischen europäischer und globaler Sicherheit darstellt".³⁸ Weiter heißt es, daß "(d)ie Rechte und Verantwortlichkeiten des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in seiner Gesamtheit unberührt (bleiben)".³⁹

Die Voraussetzungen einer regionalen Abmachung unter besonderer Berücksichtigung des Gründungsvertrages und ihr Vorliegen bei der OSZE

Um eine "regionale Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta darzustellen,⁴⁰ muß die OSZE eine auf Dauer angelegte, freiwillige Verbindung von mehr als zwei in räumlicher Nähe zueinander stehenden Staaten sein, die über ein eigenes Verfahren zur Streitbeilegung sowie über Organe, die im Streitfalle von den Mitgliedstaaten angerufen werden können, verfügt und sich in einer mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zu vereinbarenden Weise mit der Behandlung von Angelegenheiten befaßt, die die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffen.⁴¹

All diese Voraussetzungen werden von der OSZE erfüllt: Ihr gehören sämtliche Staaten des europäischen Kontinents, die zentralasiatischen Republiken der ehemaligen Sowjetunion sowie die Vereinigten Staaten und Kanada an. Aufgaben der auf Dauer angelegten OSZE sind die Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in ihrer Region.⁴² Hierzu verfügt sie über einen bislang einmaligen Katalog von Verfahren zur Streitbeilegung, die von Auskunftsersuchen über Erkundungs- und Langzeitmissionen bis hin zu Vergleichs- und Schiedsverfahren vor dem OSZE-Vergleichs- und Schiedsgericht reichen.⁴³ Die OSZE besitzt zudem eigene

³⁸ Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 11), Abschnitt IV, Ziff. 2.

³⁹ Ebenda.

⁴⁰ Zu den Ursachen des Fehlens einer in der VN-Charta festgelegten Definition von "regionaler Abmachung bzw. Einrichtung" und dem Erfordernis einer solchen Bestimmung vgl. Hummer/Schweitzer, a.a.O. (Anm. 34), Art. 52, Rdnr. 20ff.

⁴¹ Zu den einzelnen Voraussetzungen vgl. ebenda, Rdnr. 30ff.; Rüdiger Pernice, Sicherung des Weltfriedens, Kiel 1992, S. 21ff.

⁴² Vgl. nur Gipfelerklärung von Budapest, Ziff. 8, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 2), S. 438-485.

⁴³ Eine Darstellung und Bewertung der verschiedenen Verfahren findet sich bei Wenig, a.a.O. (Anm.1), S. 99-168; zum Vergleichs- und Schiedsverfahren vgl. zudem Dieter S. Lutz, Der OSZE-Gerichtshof, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 35), S. 248-253; sowie im

Institutionen, die von ihren Teilnehmerstaaten im Rahmen der Mechanismen zum Zwecke der Streitbeilegung angerufen werden können. Die Hauptverantwortlichkeit des Sicherheitsrats wird von der OSZE ausdrücklich betont⁴⁴ und dem Unterrichtungserfordernis des Art. 54 VN-Charta wird Genüge getan.⁴⁵

Als zusätzliches Merkmal einer Regionalorganisation im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta wird zudem die Existenz eines völkerrechtlichen Gründungsvertrages verlangt.⁴⁶ Soweit die Regionalorganisation (nur) auf einem Gründungsvertrag beruht, stellt sie eine regionale Abmachung dar; werden der Organisation im Gründungsvertrag zudem eigene Rechte verliehen, kann diese somit als internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität durch ihre Organe rechtsverbindlich handeln, so handelt es sich um eine regionale Einrichtung.⁴⁷ Letzteres scheidet hinsichtlich der OSZE aus, da sie über keine Völkerrechtssubjektivität verfügt. Doch auch ein völkerrechtlicher Gründungsvertrag lag 1992, als sich die KSZE zur regionalen Abmachung erklärte, nicht vor. An dieser Situation hat sich auch nach der Umbenennung in OSZE nichts geändert.

Allerdings zeigt sich, daß die Vereinten Nationen im Hinblick auf die KSZE den Begriff der regionalen Abmachung recht weit fassen: Bereits vor der am 10. Juni 1992 in Helsinki verabschiedeten Erklärung der KSZE, sie sei eine regionale Abmachung, wurden vom VN-Sicherheitsrat mehrfach unter Hinweis auf Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen die mit Unterstützung der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa unternommenen Bemühungen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zur Konfliktbeilegung im ehemaligen Jugoslawien gewürdigt.⁴⁸ Konnte man hierbei noch darauf hinweisen, daß in diesen Resolutionen nur die "Teilnehmerstaaten" der KSZE, und - im Gegensatz zur ausdrücklich erwähnten EG - nicht die KSZE als Organisation erwähnt wurden, so erfolgte in den Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrates vom 24. April und 12. Mai 1992 eine

44 vorliegenden Band den Beitrag von Lucius Caflisch/Laurence Cuny.
44 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 11), Abschnitt IV, Ziff. 2: "Die Rechte und Verantwortlichkeiten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen bleiben in ihrer Gesamtheit unberührt."
45 Vgl. ebenda, Abschnitt III, Ziff 20: "Der amtierende Vorsitzende wird dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vollständig über friedenserhaltende Aktivitäten der KSZE berichten."
46 Vgl. nur Hummer/Schweitzer, a.a.O. (Anm. 34), Rdnr. 39; Pernice, a.a.O. (Anm. 41), S. 20f.
47 Vgl. Hummer/Schweitzer, a.a.O. (Anm. 34), Rdnr. 39.
48 Vgl. SR/Res. 713 (1991), abgedruckt in: Vereinte Nationen 5/1991, S. 175; SR/Res. 743 (1992), in: Vereinte Nationen 2/1992, S. 76; SR/Res. 762 (1992), in: Vereinte Nationen 6/1992, S. 213; SR/Res. 764 (1992), in: Vereinte Nationen 6/1992, S. 214.

direkte Bezugnahme auf die KSZE. Hierin begrüßte der VN-Sicherheitsrat im Hinblick auf die Situation in Bosnien-Herzegowina "die Unterstützung, welche die KSZE den Bemühungen der Europäischen Gemeinschaft und der Vereinten Nationen zuteil werden läßt"⁴⁹ und "würdigen und unterstützen die Mitglieder des Sicherheitsrats die Bemühungen, die im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) unternommen werden"⁵⁰ hinsichtlich des Konflikts um Berg-Karabach.

Bereits zwei Wochen nachdem sich die KSZE zur regionalen Abmachung erklärt hatte, bat der Sicherheitsrat "die betreffenden europäischen regionalen Abmachungen und Organisationen, *insbesondere* die Europäische Gemeinschaft, bei ihren Bemühungen, zur Lösung der im ehemaligen Jugoslawien auch weiterhin tobenden Konflikte beizutragen, stärker mit dem Generalsekretär zusammenzuarbeiten",⁵¹ und nahm somit, wenn auch nicht ausdrücklich, auf die KSZE als regionale Abmachung Bezug.

Am 28. Oktober 1992 nahm die VN-Generalversammlung in ihrer Resolution 47/10 "die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, sie seien sich darin einig, daß die Konferenz eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist und als solche ein wichtiges Bindeglied zwischen europäischer und globaler Sicherheit darstellt", mit "Genugtuung" zur Kenntnis und beschloß, sich mit der "Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" zu befassen.⁵²

Bereits am 17. Juni 1992 hatte der VN-Generalsekretär in seiner "Agenda für den Frieden" darauf hingewiesen, daß "(d)ie Charta den Begriff der regionalen Abmachungen und Einrichtungen absichtlich nicht genau ab(grenzt) und damit ein nützliches Maß an Flexibilität für das Vorgehen einer Gruppe von Staaten im Hinblick auf Angelegenheiten, bei denen regionale Maßnahmen angebracht sind, gewährt, was auch zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beitragen könnte".⁵³ Bei Zusammenschlüssen dieser Art könnte es sich, so Boutros-Ghali, um "Vertragsorganisationen", aber auch einfach nur um "Gruppen" von Staaten handeln,⁵⁴ womit wohl auch Staatenverbindungen, die auf außerrechtlichen

⁴⁹ Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 24. April 1992 (S/23842), in: Vereinte Nationen 3/1992, S. 109.

⁵⁰ Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 12. Mai 1992 (S/23904), in: Vereinte Nationen 5/1992, S. 172.

⁵¹ Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 24. Juni 1992 (S/24346), in: Vereinte Nationen 6/1992, S. 215 (Hervorhebung vom Verf.).

⁵² Der Text der Resolution ist abgedruckt in: Vereinte Nationen 4/1993, S. 150.

⁵³ S/24111, Ziff. 61, auszugsweise abgedruckt in: Europa-Archiv 24/1992, S. D 657ff., hier D 668.

⁵⁴ Vgl. S/24111, Ziff. 61, ebenda.

Abmachungen beruhen, ins Auge gefaßt werden. Im Rahmen seiner darauffolgenden Würdigung der von regionalen Abmachungen und Einrichtungen unternommenen Maßnahmen zur Friedenssicherung unterstreicht der Generalsekretär dann auch die zentrale Bedeutung der "mit Unterstützung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa unternommenen Bemühungen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten für die Bewältigung der Krise im Balkan und in den benachbarten Gebieten".⁵⁵

Ende Januar 1993 stellte der VN-Sicherheitsrat dann im Rahmen seiner Prüfung der "Agenda für den Frieden" hinsichtlich der Ausführungen des VN-Generalsekretärs zu den Regionalorganisationen fest, "wie wichtig die in der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa erzielte Vereinbarung ist, die KSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen anzusehen".⁵⁶

Die KSZE, nunmehr OSZE, wird somit nicht nur von ihren Teilnehmerstaaten, sondern auch von den Vereinten Nationen, d.h. vom Sicherheitsrat, der Generalversammlung und dem Generalsekretär, als regionale Abmachung angesehen. Abweichende Ansichten seitens der VN-Mitgliedstaaten sind nicht ersichtlich.

Damit bleibt festzuhalten, daß hinsichtlich des Begriffs der "regionalen Abmachung" eine Vertragsinterpretation durch die politisch relevanten VN-Gremien dahingehend stattgefunden hat, daß im Falle der KSZE/ OSZE vom bisherigen Erfordernis eines völkerrechtlichen Gründungsvertrages abgesehen wurde.

Hintergrund hierfür dürfte das Bestreben der VN gewesen sein, angesichts der seit Ende des Kalten Krieges sich ständig erhöhenden Belastung der Weltorganisation und insbesondere des Sicherheitsrates die Regionalorganisationen vermehrt zur Konfliktprävention und friedlichen Konfliktbeilegung in ihren betreffenden Regionen heranzuziehen, um so die lokalen Kenntnisse und den politischen Einfluß der regionalen Akteure verstärkt in den Dienst der Friedenssicherung zu stellen und damit die Vereinten Nationen bei ihrer Aufgabe der Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit zu entlasten.⁵⁷ Die KSZE bot sich hier nicht nur wegen ihres räumlichen Bereiches (Konfliktregionen ehemalige Sowjetunion und ehema-

⁵⁵ S/24111, Ziff. 62, ebenda.

⁵⁶ Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 28. Januar 1993 (S/23842), in: Vereinte Nationen 4/1993, S. 151.

⁵⁷ Vgl. hierzu die Ziffern 64 und 65 der "Agenda für den Frieden" (S/24111, a.a.O. (Anm. 53), S. D 668-669), die vom SR "mit Genugtuung zur Kenntnis genommen wurden". Erklärung des Präsidenten des SR vom 28. Januar 1993 (S/23842), in: Vereinte Nationen 4/1993, S. 150. Vgl. auch Peter Schlotter, Universalismus, Regionalismus, Kapitel VIII: Die KSZE und die Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 4/1993, S. 137ff.; Herbert Honsowitz, "OSZE zuerst", Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen UN und OSZE, in: Vereinte Nationen 2/1995, S. 49ff.

liges Jugoslawien), ihres auf der Tradition als Konsultationsforum beruhenden Ansehens,⁵⁸ sondern auch wegen ihrer ausdifferenzierten und teilweise in den Konfliktregionen bereits zum Einsatz gekommenen Verfahren zur Streitbeilegung, von denen die Vergleichs- und Schiedsverfahren vor dem OSZE-Gerichtshof sogar auf einer völkervertragsrechtlichen Grundlage beruhen, in besonderem Maße an. Die Qualifizierung als regionale Abmachung eröffnete die Möglichkeit, das bisherige institutionelle Nebeneinander von KSZE und Vereinten Nationen allmählich zu einer engen Verzahnung von Regional- und Universalorganisation auszubauen⁵⁹ und so zu einer effektiveren Konfliktprävention und -lösung zu gelangen. Der Verzicht auf einen völkerrechtlichen Gründungsvertrag als Voraussetzung für die Qualifikation einer Staatengruppe als "regionale Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta im Falle der KSZE stellt sich mithin als eine am *effet-utile* orientierte teleologische Interpretation der VN-Charta durch ihre Organe Sicherheitsrat, Generalversammlung und Generalsekretär dar. Die OSZE ist somit auch ohne Gründungsvertrag eine "regionale Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta und kann so die ihr nach diesem Kapitel zufallenden Aufgaben wahrnehmen sowie gegebenenfalls vom Sicherheitsrat zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter dessen Autorität in Anspruch genommen werden.⁶⁰

Perspektiven des völkerrechtlichen Status der OSZE angesichts der Beratungen zur Europäischen Sicherheitscharta

Sicherheitsmodell und Europäische Sicherheitscharta

Auf ihrem Gipfeltreffen Anfang Dezember 1996 in Lissabon verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten die "Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert".⁶¹ In dieser

⁵⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen bei Honsowitz, a.a.O. (Anm. 57), S. 52.

⁵⁹ Zur institutionellen Zusammenarbeit zwischen KSZE und UNO vgl. Honsowitz, a.a.O. (Anm. 57), S. 51f.; sowie Emmanuel Decaux, La CSCE au lendemain du Conseil de Rome: un bilan de la transition institutionelle, in: *European Journal of International Law* 5/1994, S. 270; Ralf Roloff, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen - Im Wandel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität, in: *OSZE-Jahrbuch 1995*, a.a.O. (Anm. 35), S. 375-383, sowie Ingo Peters, Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen, in: *OSZE-Jahrbuch 1996*, a.a.O. (Anm. 18), S. 417-434.

⁶⁰ Art. 53 Abs. 1 VN-Charta.

⁶¹ Lissabonner Dokument 1996, Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 461-465, hier S. 465; vgl. auch die Beiträge von Heinrich Schneider und Shannon Kile/Adam Daniel Rotfeld im vorliegenden Band.

Erklärung beschlossen sie, auf Grundlage der Arbeit am Sicherheitsmodell "die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta in Erwägung (zu ziehen)".⁶² Im Rahmen der Beratungen über diese Charta wird gegenwärtig diskutiert, ob die OSZE auf eine völkerrechtliche Basis gestellt werden soll, ob also die anvisierte OSZE-Charta ein völkerrechtliches Dokument darstellen soll und welche Bereiche der OSZE im einzelnen verrechtlicht werden sollen. Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Verrechtlichung und ihre Vor- bzw. Nachteile seien nachfolgend kurz dargestellt.

Völkerrechtlicher Vertrag, der die Kompetenzen der OSZE-Institutionen zusammenfaßt

Im Gegensatz zu anderen Organisationen besitzt die OSZE bis zum heutigen Tag kein Dokument, in dem die Kompetenzen ihrer Institutionen zusammenfassend aufgeführt sind. Grund hierfür ist die kontinuierliche Institutionalisierung der KSZE seit der Charta von Paris. Die seinerzeit geschaffenen Institutionen wurden durch die Beschlüsse der nachfolgenden Gipfeltreffen, Rats- bzw. Ministerratstreffen sowie Treffen des AHB bzw. des Hohen Rates zum Teil erheblich modifiziert. Zudem wurden auf diesen Treffen zusätzliche Institutionen geschaffen, deren Kompetenzen im Laufe nachfolgender Treffen weiter ausgebaut wurden. Auch bei der Umbenennung der KSZE in OSZE wurde auf eine zusammenfassende Kompetenzaufzählung der verschiedenen Institutionen verzichtet.

Die Handlungsbefugnisse der OSZE-Institutionen befinden sich somit nicht in einem einzigen Dokument, sondern lassen sich erst aus der Zusammenschau der in einer Vielzahl von KSZE-/OSZE-Dokumenten verstreuten institutionellen Bestimmungen erschließen. Aus diesem Grunde sowie insbesondere angesichts der zunehmenden Verantwortung der OSZE auf internationaler Ebene wäre eine aktuelle Zusammenfassung dieser Bestimmungen in einem OSZE-Dokument nicht nur zweckmäßig, sondern auch dringend notwendig, um so die für eine wirksame Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und Staaten wichtige Transparenz der eigenen Entscheidungsabläufe und Handlungsmöglichkeiten zu gewährleisten.⁶³

Allerdings ist für eine derartige Zusammenfassung der Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages nicht erforderlich, weil es hier nicht um die einen

⁶² Sicherheitsmodell, a.a.O. (Anm. 61), Ziff. 11, letzter Absatz, S. 465.

⁶³ Eine Zusammenstellung der Kompetenzen der OSZE-Institutionen findet sich bei Wenig, a.a.O. (Anm. 1), S. 34-58.

solchen Vertrag voraussetzende Ausgestaltung der OSZE mit völkerrechtlichen Rechten geht, die dann von deren Organen wahrgenommen werden, sondern lediglich um eine umfassende Auflistung der nur politisch verbindlichen Befugnisse der jeweiligen OSZE-Institutionen. Eine politisch bindende Charta wie die Charta von Paris wäre deshalb ausreichend und angesichts ihres im Vergleich zu einem völkerrechtlichen Vertrag flexibleren Charakters betreffend Inkrafttreten und zukünftiger wesentlicher Kompetenzänderungen (kein zeitaufwendiger innerstaatlicher Ratifikationsprozeß) einem völkerrechtlichen Vertrag vorzuziehen.

Völkerrechtlicher Vertrag, der der OSZE Völkerrechtssubjektivität verleiht

Ein solcher Vertrag würde bedeuten, daß die OSZE eine internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität werden würde, ihre Organe hätten die Möglichkeit, für die OSZE im Rahmen der Rechte, mit denen die Organisation von ihren Teilnehmerstaaten ausgestattet wurde, rechtsverbindlich zu handeln. Sie könnten also Verträge mit Teilnehmerstaaten, dritten Staaten oder internationalen Organisationen abschließen. Die bisherige Praxis des Abschlusses eines Memorandum of Understanding mit dem Gastland einer OSZE-Mission oder des Aushandelns politisch bindender Übereinkommen mit anderen internationalen Organisationen könnte dann durch den Abschluß rechtlich verpflichtender Verträge ersetzt werden. Hinsichtlich des Status von Mitgliedern der OSZE-Missionen wäre dies von großem Vorteil für die Fälle, in denen es um die Durchsetzung von Schadensersatzforderungen oder die Gewährleistung von Immunitäten und Privilegien geht.⁶⁴

Andererseits sollte man nicht übersehen, daß ein derartiger völkerrechtlicher Vertrag einen langandauernden Ratifikationsprozeß in den Teilnehmerstaaten bedingen würde. Zudem wehren sich einige Teilnehmerstaaten vehement dagegen, der OSZE Völkerrechtssubjektivität in jeglicher Form zu gewähren, weil dies in ihren Augen letztendlich darauf hinausliefe, die OSZE auf Kosten der NATO zur führenden Sicherheitsorganisation in Europa auszubauen.

Eine andere Frage ist, für welche Bereiche der OSZE Völkerrechtssubjektivität verliehen wird. Die Gewährung von nur begrenzter Völkerrechtssubjektivität, beispielsweise nur für die mit einer Peacekeeping-Operation zusammenhängenden Aspekte, kann sich in der Praxis leicht als nicht durchführbar erweisen. Außerdem könnten die zunächst auf einen bestimmten Bereich begrenzten völkerrechtlichen Kompetenzen aufgrund der

⁶⁴ Die bisherige Verpflichtung zur Gewährung von Vorrechten und Immunitäten für Missionsteilnehmer (vgl. Zusätzlicher Beschluß von Rom, a.a.O. (Anm. 30), Anhang 1, Ziff. 15) ist nur politischer Natur und daher nicht einklagbar.

"implied powers" Lehre⁶⁵ auch auf andere Bereiche ausgeweitet werden, in denen die OSZE dann für ihr Handeln völkerrechtlich zur Verantwortung gezogen werden könnte.

Völkerrechtlicher Vertrag, der eine rechtsverbindliche Interpretation der Prinzipien der Helsinki-Schlußakte beinhaltet

Eine umfassende, rechtsverbindliche Interpretation der Helsinki-Prinzipien in einem völkerrechtlichen Vertrag, durch den zwischen den Teilnehmerstaaten geltendes, partikuläres Völkerrecht geschaffen würde, ist aus rechtlicher Sicht im Hinblick auf geänderte Interpretationsansätze und angesichts des umstrittenen Verhältnisses einzelner Prinzipien zueinander durchaus wünschenswert.

Betrachteten beispielsweise die sozialistischen Staaten Osteuropas bis Ende der achtziger Jahre im Rahmen der von ihnen begründeten sozialistischen Völkerrechtslehre die Anmahnung der Einhaltung der Menschenrechte als eine unter das Nichteinmischungsprinzip (Helsinki-Prinzip Nr. VI) fallende, völkerrechtlich unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten, so stellt das 1991 von ihnen mitearbeitete Moskauer Dokument fest, daß "Fragen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein internationales Anliegen sind".⁶⁶ Demzufolge erklären die KSZE-Teilnehmerstaaten, also auch die ehemals sozialistischen Staaten, im darauffolgenden Satz "mit großem Nachdruck und unwiderruflich, daß die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen".⁶⁷ Diese geänderte Interpretation des Inhalts des Nichteinmischungsprinzips könnte bei Abschluß eines Vertrages mit dem oben genannten Inhalt in partikulär geltendes Völkerrecht transformiert werden.

Eine verbindliche Interpretation aller Helsinki-Prinzipien scheint hingegen aus politischen Gründen nur schwer erzielbar, lehnen doch einige Teilnehmerstaaten eine Debatte über fest etablierte Prinzipien grundsätzlich ab und bestehen bei anderen Teilnehmerstaaten unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich des Verhältnisses einzelner Prinzipien zueinander. Dies gilt insbesondere für die politisch hochbrisante Frage der Erreichung von Konkordanz zwischen dem Prinzip der territorialen Integrität

⁶⁵ Zum Inhalt der "implied powers"-Lehre vgl. Anm. 23.

⁶⁶ Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE: Dokument des Moskauer Treffens, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. H.4, vor Abschnitt I.

⁶⁷ Ebenda.

von Staaten (Helsinki-Prinzip Nr. IV) und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker (Helsinki-Prinzip Nr. VIII).⁶⁸

Völkerrechtlicher Vertrag, demzufolge bestehende KSZE-/OSZE-Dokumente Völkerrechtsverbindlichkeit erhalten

Gegenwärtig beruht das gesamte OSZE-Normengeflecht bis auf zwei Ausnahmen auf außerrechtlichen politischen Vereinbarungen. Diese Art von Normen wurde von den Teilnehmerstaaten bewußt gewählt, um so insbesondere die Sachverhalte, die sie vertraglich zu normieren (noch) nicht bereit sind, zumindest außerrechtlich zu vereinbaren.⁶⁹ Dies galt früher und gilt auch heute noch in besonderem Maße für den Bereich der Menschenrechts- und Minderheitenfragen. Die außerrechtlichen Vereinbarungen besitzen insoweit Ersatzfunktion.⁷⁰ Zwar haben mehrere Teilnehmerstaaten in bilateralen Verträgen die rechtliche Verbindlichkeit bestimmter OSZE-Normen im Verhältnis ihrer Staaten zueinander vereinbart, doch bestehen in einigen Teilnehmerstaaten nach wie vor Vorbehalte, die erarbeiteten politischen Verpflichtungen in Völkerrecht zu transformieren. Ein Vertrag, demzufolge die bislang ausgearbeiteten OSZE-Dokumente völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangen, ist somit nicht zu erwarten.

Völkerrechtlicher Vertrag, demzufolge zukünftige OSZE-Dokumente als völkerrechtliche Verträge abzuschließen sind

Der fehlende Rechtscharakter der OSZE-Dokumente führt zwar dazu, daß die in ihnen enthaltenen Bestimmungen nicht rechtlich einklagbar sind, eröffnet aber auf der anderen Seite den Staaten die Möglichkeit, Sachverhalte zu normieren, die sie vertraglich zu regeln noch nicht bereit sind. Ein anderer Grund für die Wahl außerrechtlicher Vereinbarungen ist die Schwerfälligkeit der internationalen Rechtserzeugung infolge der Mitwirkung innerstaatlicher Gremien.⁷¹ Der Regelung bedürftige Angelegenheiten können somit schneller, wenn auch nur politisch bindend, normiert werden. Zudem kann die Regelungsfähigkeit einzelner Normen erst einmal in der Praxis überprüft werden, bevor diese Normen dann "in

⁶⁸ Vgl. hierzu und zu den damit verbundenen Fragen Wenig, a.a.O. (Anm. 1), S. 323-339.

⁶⁹ Vgl. Wilhelm Höynck, KSZE und Sicherheitskooperation, in: Lennart Souchon, Völkerrecht und Sicherheit, Berlin 1994, S. 90; Thomas Buergenthal, The CSCE Rights System, in: The George Washington Journal of International Law and Economics 1/1991, S. 384ff.; Fastenrath, a.a.O. (Anm. 18), S. 456-464.

⁷⁰ Wolfgang Heusel, "Weiches" Völkerrecht, Baden-Baden 1991, S. 309ff.

⁷¹ Zur Frage, ob ein Ausweichen in außerrechtliche Einigungsformen zur Umgehung nationaler Zustimmungsprozeduren verfassungsrechtlich zulässig ist, vgl. Heusel, a.a.O. (Anm. 70), S. 311.

Vertragsform gegossen werden".⁷² All diese Vorteile, die ja gerade die Einzigartigkeit und den Erfolg der OSZE begründen, gingen bei einer Regelung des oben genannten Inhalts verloren. Eine völkerrechtliche Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zur Regelung zukünftiger Sachverhalte nur noch in vertraglicher, rechtsverbindlicher Form ist daher ebenfalls nicht zu erwarten.

Resümee

Zu welchem Ergebnis die Beratungen über die Europäische Sicherheitscharta letztlich gelangen werden, bleibt abzuwarten. Eine Verleihung von Völkerrechtssubjektivität an die OSZE ist trotz der hiermit einhergehenden Vorteile für die Zusammenarbeit mit anderen Völkerrechtssubjekten bzw. der hierdurch gewährleisteten Rechtssicherheit für ihre Missionsteilnehmer aufgrund politischer Erwägungen in einigen Teilnehmerstaaten zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu erwarten.

⁷² Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984, § 655.