

## Die Kleinstaaten und die OSZE<sup>1</sup>

### Abgrenzung von "Kleinstaaten" in der OSZE

Kleinstaaten bilden innerhalb der OSZE keine deklarierte Gruppe. Ein Kriterium zur Abgrenzung zu Mittel- oder Großstaaten ist nicht einfach zu bilden und etwas willkürlich. Eine Möglichkeit besteht darin, die *Bevölkerungszahl* heranzuziehen. Die Grenze von 100.000 Einwohnern etwa würde nur die sogenannten *Mikrostaaten* wie Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino und den Heiligen Stuhl umfassen.<sup>2</sup> Bei einer Grenze von einer Million Einwohnern kämen des weiteren Island, Luxemburg, Malta und Zypern hinzu, bei zwei Millionen zusätzlich noch Estland und Slowenien, bei drei Millionen Mazedonien, Lettland und Bosnien und Herzegowina, bei vier Millionen Albanien, Armenien, Irland und Litauen. Insofern erscheint die Grenze von einer Million Einwohnern für eine eigene Untersuchung von Kleinstaaten in der OSZE sinnvoll, wenngleich der Begriff gelegentlich in der OSZE auch weiter gefaßt wird.

Danach würden sich neun Staaten für diese Analyse ergeben, nämlich, gereiht nach Bevölkerungszahl (in tausend): Zypern (860), Luxemburg (414), Malta (375), Island (278), Andorra (64), Monaco (30), Liechtenstein (28), San Marino (25) und der Heilige Stuhl (bzw. Vatikan: 1).<sup>3</sup> Dies entspricht 16,4 Prozent der Staatenteilmemberschaft, mit insgesamt gut zwei Millionen Einwohnern aber nur knapp zwei Promille der OSZE-Gesamtbevölkerung. Neben den angeführten fünf Mikrostaaten sind demnach vier weitere Staaten einbezogen, von denen mit Ausnahme Luxemburgs die anderen, Island, Malta und Zypern, Inselstaaten sind.

Das *Einkommen*, gemessen in BIP pro Kopf, ist nicht überall angegeben. Es läßt sich jedoch etwas vergrößert sagen, daß alle hier behandelten Staaten mit Ausnahme der Mittelmeer-Inselstaaten Malta und Zypern die Grenze von 20.000 US-Dollar p.c. pro Jahr erreichen oder überschreiten und damit zu den wohlhabenden Ländern gehören. Luxemburg nimmt mit 37.930 US-Dollar p.c. und als reichstes Land der Europäischen Union den ersten Platz ein. Die Mikrostaaten sind, vom Hl. Stuhl abgesehen, mit Finanz- bzw. (im Falle San Marinos) anderen Dienstleistungen trotz ihrer strukturellen Benachteiligung aufgrund der geringen Größe wirtschaftlich erfolgreich. Malta dagegen liegt

---

1 Für kritische Hinweise danke ich Heinrich Schneider.

2 Alle Angaben aus: Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen, im vorliegenden Band, S. 739-754; siehe auch: Internetseiten der OSZE, <http://www.osce.org> (OSZE-Sekretariat in Wien).

3 Sollte Montenegro sich von der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien) lossagen, würde es mit ca. 700.000 Einwohnern ebenfalls zu dieser Gruppe gehören.

bei ca. 13.000 US-Dollar p.c. im Jahr, Zypern als relativ ärmstes Land der Gruppe bei ca. 11.600 US-Dollar p.c.

### *Beteiligung der "Kleinststaaten" an der europäischen und internationalen Politik*

Um das Ausmaß der Beteiligung dieser Staaten an internationaler Politik allgemein zu illustrieren, seien zunächst ihre *Mitgliedschaft* in wichtigen internationalen Organisationen seit 1945 sowie die Anzahl ihrer Botschaften herangezogen. Am stärksten integriert ist Luxemburg mit seiner Mitgliedschaft in UNO, NATO, Europarat, WEU und EG/EU seit deren jeweiliger Gründung. Island ist Mitglied der UNO seit 1946, der NATO seit ihrer Gründung im Jahre 1949, des Europarates seit 1950, der EFTA seit der Gründung 1960 und des EWR. Außerdem ist es Mitglied des Nordischen Rates, des Euroarktischen Barentsrates und des Rates der Ostseestaaten. Zypern trat nach seiner Unabhängigkeit 1960 den Vereinten Nationen und 1961 dem Europarat sowie der Bewegung der Blockfreien Staaten bei. Seit 1998 zählt es zu der ersten Gruppe der EU-Aufnahmekandidaten. Malta wurde nach seiner Unabhängigkeit im Jahre 1964 Mitglied der Vereinten Nationen, 1965 des Europarates sowie 1973 der Bewegung der Blockfreien Staaten. Seinen Aufnahmeantrag in die EU hat es nach einem Regierungswechsel 1997 wieder aktiviert. Die Mikrostaaten unterscheiden sich davon deutlich: Liechtenstein trat erst 1978 dem Europarat, 1990 den Vereinten Nationen, 1991 der EFTA und 1995 dem EWR bei. San Marino wurde 1988 Europarats- und 1992 UN-Mitglied. Monaco wurde 1993 - zwei Monate vor Andorra - in die Vereinten Nationen aufgenommen, sein Antrag auf Mitgliedschaft im Europarat ist gestellt. Andorra seinerseits ist seit 1994 Europaratsmitglied. Der Hl. Stuhl ist bei den genannten Organisationen nicht Mitglied, sondern hat Beobachterstatus: Nach gelegentlichen Beobachtern bei einzelnen Sitzungen der UNO seit Beginn wurde 1964 die Stelle eines ständigen Beobachters eingerichtet. Beim Europarat wurde 1962 zunächst eine Mitgliedschaft in seiner Unterorganisation "Rat für kulturelle Zusammenarbeit" vereinbart, 1970 dann ein ständiger Beobachter entsandt, im selben Jahr auch bei der Europäischen Gemeinschaft.<sup>4</sup>

Neben den Mitgliedschaften läßt sich auch die Anzahl der *Botschaften* als Indikator heranziehen. Die größeren Staaten haben ein begrenztes, aber doch ausgebautes Netz von Beziehungen zu Großmächten, internationalen Organisationen und Nachbarstaaten: Zypern mit 30, Luxemburg mit 21, Malta mit 18 und Island aufgrund seiner Randlage mit 16 Botschaften und Missionen.<sup>5</sup>

---

4 Vgl. Heribert Köck, Die völkerrechtliche Stellung des Heiligen Stuhls - Dargestellt an seinen Beziehungen zu Staaten und internationalen Organisationen, Berlin 1975, S. 729-748.

5 Die Angaben entsprechen in etwa dem Stand Mitte 1999.

Die Mikrostaaten dagegen beschränken sich im wesentlichen auf ihre wichtigen Nachbarn und internationale Organisationen wie den Europarat, die Vereinten Nationen und auch die OSZE mit ihren multilateralen Kontaktmöglichkeiten und bedienen sich ansonsten vor allem Mehrfachakkreditierungen. So zählen Liechtenstein und San Marino je sieben, Monaco fünf und Andorra zwei Botschaften bzw. Missionen. Der *Hl. Stuhl* stellt eine Ausnahme dar, da sein bereits seit dem Mittelalter ausgebildetes Botschaftswesen der Nuntiaturen zu allen Ländern mit einem katholischen Bevölkerungsteil oder zu internationalen Organisationen sich mittlerweile auf 111 solcher Vertretungen beläuft.

#### *Die Mitwirkung der Kleinstaaten in der OSZE*

Teilnehmerstaaten der OSZE wurden 1995 zunächst alle Staaten, die 1994 Teilnehmer der KSZE waren. Die Teilnehmerschaft der KSZE entstand im Zuge der Vorbereitung der ersten Konferenz. 1969 wurde nach der Budapester Tagung des Warschauer Paktes allen europäischen Staaten (plus USA und Kanada) eine Note mit der Bitte um Stellungnahme zum Projekt einer "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" zugesandt. Einbezogen waren auch Mikrostaaten, und zwar generell wegen der von den Warschauer-Pakt-Staaten beabsichtigten Stärkung des neutralen Elements. Voraussetzung war nur die Führung einer eigenen Außenpolitik. Dies kontrastierte zur Politik der Sowjetunion in der Zwischenkriegszeit, als sie noch das Aufnahmegesuch Liechtensteins in den Völkerbund wegen mangelnder Größe blockiert hatte. Da 1969 nicht nur die Anerkennung der DDR als souveräner Staat problematisch war, sondern damals auch noch jene von Mikrostaaten, galt für sie die Devise, sich soweit als möglich an dieser Initiative zu beteiligen.<sup>6</sup> Als dann noch zwei Monate später von Seiten Finnlands die Einladung zu multilateralen Vorbereitungsgesprächen in Helsinki ebenfalls auch an Mikrostaaten erging, waren damit von Anfang an *Luxemburg, Island, Zypern, Malta*, aber auch *Liechtenstein* und *San Marino* als Teilnehmer einbezogen. *Monaco* beteiligte sich zunächst nicht an den KSZE-Vorbereitungen, suchte dann aber um Teilnahme vor Beginn der eigentlichen Schlußkonferenz 1975 in Helsinki nach. *Andorra* wurde damals nicht berücksichtigt, da Frankreich für seine Außenpolitik verantwortlich war, und ist erst am 25. April 1996 der OSZE direkt beigetreten.<sup>7</sup>

Auch der *Hl. Stuhl* erhielt nach dem Treffen der Warschauer-Pakt-Staaten 1969 die entsprechende Note, und zwar über die ungarische Botschaft in Rom, sowie danach die finnische Einladung. Er nahm zu beiden Stellung und

---

6 Vgl. Mario Graf von Ledebur-Wicheln, *Die Mitwirkung in der OSZE - Kollektive Vernetzung oder Partnerschaft in der Sicherheit*, Vaduz 1996, S. 94-116 (Sonderdruck aus: *Beiträge Liechtenstein-Institut* Nr. 11).

7 Vgl. John J. Maresca, *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, Durham 1985, S. 3.

zählt seither ebenfalls zu den Teilnehmern. Während der HI. Stuhl bei vielen internationalen Organisationen nur einen Beobachterstatus anstrebt, ist seine Teilnahme an der KSZE bzw. OSZE auf die besondere historische Situation von 1969 zurückzuführen. Außerdem spielte die Tatsache eine Rolle, daß sowohl Völkerbund wie UNO als Organisationen zur friedlichen Beilegung von Konflikten ohne Beteiligung des HI. Stuhls konzipiert waren. Bei der KSZE eröffnete sich für den HI. Stuhl - gemäß seinem Verständnis als spezifische Friedensinstanz - eine Möglichkeit, seine Anliegen in einen Prozeß von Entspannung und friedlicher Konfliktbewältigung einzubringen.<sup>8</sup>

Die Völkerrechtssubjektivität des HI. Stuhls besteht seit dem frühen Mittelalter, unabhängig von der Stellung des Papstes als Souverän des Kirchenstaates. Als dieser 1870 aufgelöst wurde und in Italien aufging, blieb der HI. Stuhl als Völkerrechtssubjekt, wie aus den völkerrechtlichen Funktionen des Botschafts- und Vertragswesens (Konkordate) ersichtlich, erhalten. Mit dem Lateranvertrag von 1929 wurde der Staat der Vatikanstadt mit wenn auch minimaler Territorialität errichtet. Seine Staatsbürgerschaft haben nur langjährige Angestellte bzw. Bewohner des Vatikan, Mitglieder der Römischen Kurie sowie vatikanische Diplomaten. Der HI. Stuhl selbst hat keine Staatsangehörigen. Beim HI. Stuhl ist die besondere religiöse bzw. humanitäre Zielsetzung, ähnlich dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und im Unterschied zu Nationalstaaten, hervorzuheben. Aus diesem Grund wird beim HI. Stuhl auch von einer partikulären oder besonderen Völkerrechtssubjektivität gesprochen.<sup>9</sup>

Bezüglich der Stellung bei internationalen Organisationen, unabhängig davon, ob als Mitglied oder Beobachter, wurde nach 1929 zunächst die Unterscheidung wiederaufgenommen, bei kirchlichen Fragen als HI. Stuhl, bei sonstigen als Vatikan aufzutreten. Hier führte allerdings 1957 eine Korrespondenz mit dem Generalsekretariat der Vereinten Nationen zu einer Grundsatzentscheidung. Danach soll die Vertretung als Vatikan nur mehr bei technischen Organisationen wie der Internationalen Telekommunikations-Union (ITU), dem Weltpostverein (UPU) etc. erfolgen, die tatsächlich Einrichtungen in der Vatikanstadt zur Voraussetzung haben. Bei allen anderen, mittlerweile sehr zahlreich gewordenen Organisationen kultureller, sozialer, humanitärer, wissenschaftlicher Richtung oder bezüglich der Wirtschaftsordnung, Abrüstung etc. ist der HI. Stuhl aktiv.<sup>10</sup> Generell verfolgt er dabei die Linie der Einnahme eines Beobachterstatus, um seine strikt apolitische Position zu unterstreichen. Davon gibt es jedoch zwei Ausnahmen: die 1956 auf ausdrücklichen Wunsch von VN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld erfolgte Mitgliedschaft in der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) sowie die Teilnahme an der KSZE bzw. OSZE.

---

8 Vgl. Köck, a.a.O. (Anm. 4), S. 475, Fn. 85.

9 Vgl. Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht - Theorie und Praxis*, Berlin 1983 (3. Aufl.), S. 247f.

10 Vgl. Köck, a.a.O. (Anm. 4), S. 764f.

Die Einstufung der *OSZE-Beiträge* erfolgt weniger nach einer Formel als vielmehr im Konsens mit dem jeweils betroffenen Staat. Zu KSZE-Zeiten leisteten alle Kleinstaaten (von Andorra abgesehen) einen Beitrag von 0,2 Prozent des damals kleineren Budgets. Nur Luxemburg trug 0,6 Prozent bei. Ab Juli 1992, also nach der großen Ausweitung der Teilnehmerzahl von 34 auf dann 52 Staaten, wurde innerhalb der Gruppe weiter differenziert. Die Beiträge belaufen sich per 1. Januar 1998 bei einem allerdings ziemlich steigenden Budget von derzeit 30-50 Millionen Euro auf: Luxemburg 0,55 Prozent, Island und Zypern je 0,19 Prozent, Malta und die Mikrostaaten (einschließlich Andorras) 0,125 Prozent. Für das außerordentliche Budget der großen Missionen wie in Bosnien und Herzegowina oder im Kosovo, die etwa 1998 ca. 130 Millionen Euro ausmachten, wurde per 1. Januar 2000 ein gesonderter Beitragsschlüssel vereinbart: Danach steuert Luxemburg 0,63 Prozent bei, Island 0,21, Zypern 0,14 sowie die Mikrostaaten und Malta 0,02 Prozent.

Die *Größe der Mission* bei der OSZE variiert entsprechend dem Gewicht und Interesse des Landes: Die Mission Luxemburgs umfaßt derzeit drei bis vier Personen, davon ist eine nur für die militärischen Aspekte zuständig. Während Luxemburgs EU-Präsidentschaft im 2. Halbjahr 1997 waren es sogar sieben Personen. Malta hat zwei, Zypern ein bis zwei Personen in seiner Mission, Island hat in Wien seit dem 1. März 1999 einen ständigen Vertreter, vorher wurden OSZE-Angelegenheiten von der Botschaft in Bonn aus betreut. Liechtensteins Profil ist im Vergleich hoch: Es verfügt über ein bis zwei in Wien befindliche Personen. Der Hl. Stuhl hat drei Vertreter in seiner Mission, davon einen hauptberuflichen vatikanischen Diplomaten sowie fallweise zwei Österreicher. San Marino stellt zwei Personen, die gegebenenfalls aus San Marino anreisen, Monaco eine Person von seiner Botschaft bei der EU (und Belgien) in Brüssel sowie Andorra eine Person aus Andorra. Für die letzteren drei Staaten ergibt sich daraus vor allem die Teilnahme an den für etwa alle zwei Jahre vorgesehenen Gipfel- und an den jährlichen Ministerratstagungen, seltener jedoch an den meist wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation, San Marino aber im Vergleich etwas häufiger als die anderen.

Die wichtigste Institution der OSZE ist ihr *Vorsitz*. Zu KSZE-Zeiten galt das Rotationsprinzip. Sobald sich der Übergang zur OSZE abzeichnete, bildete sich ein Entscheidungsverfahren im Konsens heraus, wobei Länder ihre Kandidatur anmelden können. Interessanterweise haben seither, von Deutschland noch im Übergang des zweiten Halbjahres 1991 und Italien 1994 abgesehen, vor allem Mittelstaaten wie Schweden, Ungarn, die Schweiz, Dänemark, Polen, Norwegen und Österreich den Vorsitz innegehabt, nicht jedoch - soweit bis 2002 absehbar - ein Land aus der Gruppe der Kleinstaaten. Immerhin wäre Luxemburg nach der Erfahrung seiner erfolgreichen EU-Vorsitzführung durchaus auch in der OSZE eine gute Leitung zuzutrauen.

Bei den verschiedenen Gremien der OSZE rotiert in einem, dem *Forum für Sicherheitskooperation*, der Vorsitz auch weiterhin. Seit der ersten Sitzung am 22. September 1992 bis Mitte Juni 1999 haben (inklusive der jährlichen Überprüfungskonferenzen des Wiener Dokuments über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen seit 1994) 262 Sitzungen stattgefunden.<sup>11</sup> Bis Ende 1994 gab es einen Vorsitz jeweils für eine Sitzung, seit dem 1. Januar 1995 rotiert der Vorsitz monatlich. Falls ein bestimmtes Land den Vorsitz nicht zu übernehmen wünscht, springt er auf das nächstfolgende über. Die Übernahme dieser Funktion kann daher als ein gewisser Indikator für Engagement gesehen werden. Luxemburg hat während dieser Zeit sechsmal den Vorsitz übernommen, Zypern fünfmal (davon das letzte Mal im März 1996), Malta dreimal (im Jahr 1997) und Island einmal (1993). Die vier Mikrostaaten scheinen im Vorsitz dagegen nicht auf. Allerdings sind noch weitere Staaten in diesem Sinne nicht aktiv wie etwa Bosnien und Herzegowina, Georgien, Lettland, Moldau, Usbekistan, Tadschikistan oder Turkmenistan. Auch bedeutet dies nicht volle Inaktivität: Bei Staaten wie Lettland etwa konzentriert sich die Diplomatie voll auf die angestrebte Mitgliedschaft in der EU, so daß für andere Bereiche kaum noch Kapazität bleibt. Der Hl. Stuhl hatte in früheren KSZE-Zeiten den Vorsitz übernommen, seit 1992 scheint er nicht mehr auf.

Die OSZE selbst hat noch nicht die Vertragshoheit einer internationalen Organisation. Die erste Maßnahme in Richtung Verrechtlichung ist der Beschluß über das *Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der OSZE* von 1992. Der Schiedsgerichtshof hat seinen Sitz in Genf. Mit Stand vom 1. April 1998 hatten 33 Länder unterzeichnet, 21 Ratifizierungen lagen vor, darunter sehr viele von Kleinstaaten, nämlich Zypern (1994), Liechtenstein (1994), Monaco (1994) und San Marino (1995). Nur unterzeichnet haben: Luxemburg (1992), Malta (1992) und Island (1994). Andorra und der Hl. Stuhl, aber auch so gewichtige OSZE-Teilnehmerstaaten wie die USA oder Großbritannien haben überhaupt noch keinen Schritt in Richtung Unterstützung getätigt.

Schließlich ist die *Parlamentarische Versammlung* der OSZE anzuführen. Sie konstituierte sich 1991 noch in Verbindung mit der KSZE. Seit 1998 stellen bei insgesamt 317 Abgeordneten Luxemburg (wie Bulgarien) fünf, Zypern, Island und Malta (wie fünfzehn andere Staaten, darunter die baltischen, kaukasischen, vier der fünf jugoslawischen Nachfolgestaaten und drei der zentralasiatischen plus Albanien und Moldau) je drei, sowie Liechtenstein, Monaco, San Marino und Andorra je zwei Abgeordnete. Der Hl. Stuhl kann zwei Vertreter als Ehrengäste entsenden.

---

11 Vgl. OSZE FSK (Forum für Sicherheitskooperation) Journal 1/1992ff.

### *Kleinststaaten und OSZE-Gruppen*

Derzeit gibt es in der OSZE vor allem zwei *Gruppen*: Die Europäische Union, manchmal auch einschließlich einiger oder aller ihrer Beitrittskandidaten, sowie die GUAM-Gruppe, bestehend aus Georgien, der Ukraine, Aserbaidschan und Moldau. Gelegentlich gibt es auch Erklärungen oder Vorlagen "Im Namen der 16" bzw. jetzt "Im Namen der 19" (d.h. also - auch wenn der Ausdruck nicht verwendet wird - der NATO). Der früheren KSZE-Gruppe der "Neutralen und Nicht-Paktgebundenen" (N+N) hatte die Hälfte der Kleinststaaten, nämlich Zypern, Malta, Liechtenstein und San Marino - neben den Neutralen Finnland, Österreich, Schweden und der Schweiz sowie dem blockfreien Jugoslawien - angehört.<sup>12</sup> Zwar erklärt sich auch der Hl. Stuhl sicherheitspolitisch für neutral. Er gehörte jedoch keiner Gruppe, also auch nicht den "N+N", an, da er grundsätzlich parteiische Stellungnahmen zu vermeiden sucht.

Diese Gruppe war allerdings nach dem Ausbruch des innerjugoslawischen Krieges mit dem Angriff auf Slowenien und der dagegen gerichteten Aktivierung des KSZE-Krisenmechanismus durch Österreich am 1. Juli 1991 zerfallen. Jugoslawien wurde anfangs noch stark von Zypern unterstützt, geringfügig von Malta, die anderen Staaten der Gruppe, darunter auch Liechtenstein und San Marino, befürworteten die Vorgehensweise Österreichs. Ein Jahr später wurde die Teilnahme der Bundesrepublik Jugoslawien an der KSZE suspendiert. Die hier behandelte Gruppe der neun Kleinststaaten ist daher nur eine formale Kategorie, der über ihre Größe hinaus eine Gemeinsamkeit fehlt. Seit 1985 gibt es allerdings die Initiative der sogenannten "Kleinstaatenspiele" sportlicher Art, an der nunmehr alle außer dem Hl. Stuhl teilnehmen. Sie kann als Anfang eines nichtpolitischen Gruppenbewußtseins gewertet werden.

### *Die Staaten im einzelnen und ihre Rolle und inhaltliche Mitarbeit in der OSZE*

Grundprinzip der KSZE wie der OSZE ist, daß hier souveräne Staaten auf der Basis völliger Gleichheit miteinander verkehren, auch wenn ihr Einfluß erheblich differiert. Maresca stellte schon anläßlich der ersten KSZE fest, daß Mikrostaaten Schwierigkeiten haben, ihre Rolle ganz auszufüllen. Für kleinere Mittelstaaten wie Dänemark habe sich jedoch tatsächlich eine formale Gleichheit auch mit Supermächten entwickelt. Trotzdem wären einige der beeindruckendsten Diplomaten gerade aus kleinen Ländern gekommen, die

---

12 Vgl. Hanspeter Neuhold, The Group of the N+N Countries Within the CSCE Process, in: Hanspeter Neuhold (Hrsg.), CSCE: N+N Perspectives. The Process of the Conference on Security and Co-operation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States, Wien 1987, S. 23-35.

aufgrund ihrer Größe und der Größe der Delegationen - manchmal nur ein bis zwei Diplomaten - bei allen Verhandlungen *up to date* sein mußten, wie etwa Malta, der Hl. Stuhl, Liechtenstein, Luxemburg und Island, und dazu noch gelegentlich entscheidende Beiträge für die Arbeit der Konferenz lieferten. In der OSZE haben sich Ausmaß und Richtung der Arbeit verändert, was hier nach Ländern behandelt werden soll.<sup>13</sup>

*Luxemburg* ist durch seine EU- wie auch NATO-Mitgliedschaft stark in regionale Organisationen integriert. Durch diese Mitgliedschaften ist es in viele Konsultationsmechanismen eingebunden und beteiligt sich regelmäßig an Entscheidungen, was von außen nicht immer erkennbar ist. Rotationsmäßig tritt es auch als Sprecher der NATO auf. Ein besonderer Höhepunkt ist gegeben, wenn Luxemburg die EU-Präsidentschaft innehat. Damit kann es - nicht nur aufgrund der Größe seiner Delegation - als deutlich aktivstes und einflußreichstes Mitglied der Gruppe der Kleinstaaten angesehen werden. Finanziell ist es pro Einwohner sogar der größte Beitragszahler der OSZE. In absoluten Beträgen steht es an 19. Stelle, vor so bevölkerungsreichen Ländern wie der Ukraine oder Portugal!

*Island* ist vor allem durch seine Randlage als Insel im Nordatlantik gekennzeichnet. Seine Mitgliedschaft in der NATO betrifft insbesondere die große Militärbasis Keflavik, ein eigenes Militär unterhält Island nicht. Eine zweite Besonderheit besteht in seiner Abhängigkeit von der Fischindustrie, die immer noch 75 Prozent seines Außenhandels ausmacht. Es ist traditionell demokratisch und unterstützt die Werte der OSZE, verhält sich jedoch ansonsten sehr zurückhaltend. 1992/93 hatte Island bereits eine Mission in Wien, nachdem die Grundsatzentscheidung zur Umwandlung der KSZE in die OSZE gefallen war. Aufgrund eines Budgetrückgangs mußte die Mission jedoch wieder zur Botschaft in Bonn verlegt werden. Nachdem sich die Wirtschaft in den letzten Jahren wesentlich erholt hatte, wurde die Mission 1999 in Wien wieder eröffnet. In Sicherheitsfragen ist Island traditionell sowie aufgrund eines bilateralen Abkommens auf die USA orientiert und folgt damit mehr der NATO- als der OSZE-Linie. Als EWR-Mitglied findet seine Position informell Berücksichtigung durch die EU.

*Zyperns* Stellung in der OSZE als im östlichen Mittelmeer gelegene Insel ist wesentlich durch den Konflikt zwischen griechischer und türkischer Bevölkerungsgruppe der Insel sowie die militärische Unterstützung der Türkei für ihre ethnische Gruppe in Nordzypern seit 1974 (Putsch der griechisch-zypriotischen Nationalgarde und türkische Invasion) geprägt. Seine Teilnahme ist davon seit Beginn der KSZE überschattet - mit fast schon ritualisierten Abläufen von Stellungnahmen und Anschuldigungen der beiden Seiten. Im Rahmen der OSZE ist dieses Verhalten allerdings seltener geworden. Trotz etlicher Vermittlungsversuche ist keine Lösung in Sicht. Eine Teilung der Insel in zwei unabhängige Staaten wird international nicht akzeptiert und damit nur die griechisch-zypriotische, nicht aber die türkisch-zypriotische Re-

---

13 Vgl. Maresca, a.a.O. (Anm. 7), S. 18.

gierung anerkannt; die Intervention einer Mittelmacht gegen einen Kleinstaat dauert fort. Gegenwärtig sind sogar eher noch Auf- statt Abrüstungsbestrebungen festzustellen, wie aus dem geplanten Kauf russischer Luftabwehrraketen durch die griechisch-zypriotische Seite zu ersehen ist. Das bedauerliche an der Situation ist, daß gerade die OSZE (wie schon vorher die KSZE) Instrumente zur friedlichen Konfliktregelung anbietet, die hier aber nicht angenommen werden. So ist die Stärke der türkischen Truppen im Nordteil nicht bekannt, größere militärische Operationen werden nicht im Vorhinein mitgeteilt. Vertrauensbildende Maßnahmen greifen nicht und werden von zypriotischer Seite als "Schön-Wetter-Aktionen" bezeichnet.<sup>14</sup>

Malta ist ein relativ aktiver Teilnehmerstaat, wie schon aus seiner Rolle als Gast- oder Namensgeber für wichtige Tagungen bzw. einen der vier Mechanismen, den sogenannten Valletta-Mechanismus zur "Friedlichen Regelung von Streitfällen", ersichtlich ist. Auch gilt Malta als Prototyp des erstaunlichen Einflusses eines Kleinstaates in der KSZE. Seit Beginn der KSZE verstand es sich als Vertreter der Interessen des "Mittelmeerforums" (Mitglieder außer Malta: Ägypten, Algerien, Israel, Marokko, Tunesien, Syrien seit 1977, aber inaktiv, Jordanien seit 1998). Dieses Forum forderte, die Sicherheit Europas und jene des Mittelmeerraums eng miteinander zu verknüpfen.

Anläßlich der Vorbereitungen der ersten Konferenz (ab 1969) waren zunächst die beiden Supermächte übereingekommen, weder eine Ausweitung der Tagesordnungspunkte noch des Teilnehmerkreises zuzulassen. Malta erreichte 1975 jedoch durch sein Veto, daß die Mittelmeerfrage ein wichtiges Nebenthema wurde. In der Schlußakte von Helsinki wurde auf sein Betreiben hin nach dem zweiten Korb ein Zwischenkapitel mit "Fragen bezüglich Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeer" eingeschoben.<sup>15</sup> Auch fanden bis 1993 vier KSZE-Fachtagungen zu Fragen des Mittelmeerraumes statt.

Diesen Erfolg hat Malta auch der Unterstützung durch weitere Mittelmeerländer wie Zypern, Jugoslawien, Spanien und Italien zu verdanken.<sup>16</sup> In der Frage einer - nicht stimmberechtigten - Teilnahme dieser Länder konnte sich Malta jedoch nicht durchsetzen und riskierte mit seinem Blockadeverhalten zeitweise sogar eine ziemliche Isolation. Im Vorfeld der OSZE im März 1994 erreichten es die fünf Mittelmeerränder Algerien, Ägypten, Israel, Marokko und Tunesien immerhin (Syrien zeigte trotz Mitgliedschaft wenig Interesse), zu OSZE-Ministerratstagungen, Überprüfungskonferenzen und regelmäßigen Treffen mit der OSZE-Troika eingeladen zu werden. Sie erhielten auch Zugang zu allen OSZE-Dokumenten sowie das Recht, dem OSZE-Vorsitz Stellungnahmen zu unterbreiten. Im selben Jahr wurde im Rahmen des Stän-

---

14 Siehe von griechisch-zypriotischer Seite: Thalia F. Petrides (Hrsg.), *Security of Smaller States*, Nikosia 1996 (Ministry of Foreign Affairs).

15 Siehe Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. A.1, S. 46-48.

16 Vgl. Maresca, a.a.O. (Anm. 7), S. 101 und S. 220.

digen Rates eine unbefristete Kontaktgruppe auf Expertenebene zur Erleichterung des Informationsaustauschs errichtet. 1995 erfolgte die Umbenennung dieser Staaten von "nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten" in "Kooperationspartner im Mittelmeerraum". Seit 1997 stehen für Malta die Orientierung auf Europa und das (neuerliche) Ersuchen um EU-Mitgliedschaft im Vordergrund. Im Zuge des *Screening*-Prozesses ist es bestrebt, in die erste Gruppe der Beitrittskandidaten aufzurücken. Damit wird es zunehmend in die entsprechenden EU-Konsultationsmechanismen eingebunden.

*Liechtenstein* war bereits 1969 darum bemüht, zur Festigung seiner Souveränität an der KSZE teilzunehmen. Es hat sich in der KSZE und in der OSZE profiliert und tritt ziemlich aktiv auf. Während es sich zu Beginn der KSZE fallweise von der Schweiz vertreten ließ, bewirkte der gesamte Prozeß eine eigene außenpolitische Emanzipation, die auch in einer ständigen Präsenz - als einziger der Mikrostaaten, vom Hl. Stuhl abgesehen - ab 1993 in Wien ihren Ausdruck findet. Wie auch die Mitgliedschaft in anderen internationalen Organisationen zeigt, ist Liechtenstein hinsichtlich einer eigenständigen Außenpolitik in gewisser Weise Vorreiter der anderen Mikrostaaten. Als EWR-Mitglied ist es auch in den informellen Konsultationsmechanismus der EU einbezogen. Während des Kalten Krieges setzte es sich sehr für Dissidenten in den Ostblockstaaten ein. Nach 1989 und in der OSZE nahm es eine Haltung mit Bedacht auf Stärkung der Menschenrechte und Schutz von Kleinstaaten ein. Es beteiligte sich auch an der Debatte zur Sicherheitscharta und an besonderen Finanzierungsaktionen.<sup>17</sup>

Der *Hl. Stuhl* und seine besondere Stellung in der internationalen Politik sowie das Zustandekommen seiner Teilnahme an der KSZE wurden bereits behandelt. Hinsichtlich Abstimmungen politischer Art hat sich der Hl. Stuhl 1972 und dann noch einmal im Mai 1992 grundsätzlich vorbehalten, nicht parteiisch Stellung zu nehmen, daß er aber durch eine Nichtteilnahme an Abstimmungen keine Ablehnung zum Ausdruck bringen und einem Konsens nicht im Wege stehen will.<sup>18</sup> Im Zuge der Umwandlung zur OSZE ist beim Hl. Stuhl auch eine Intensivierung des Engagements durch Errichtung einer ständigen Mission in Wien zu bemerken. Seine Grundlinie in den Zeiten des Kalten Krieges bestand in der Konzentration auf die Inhalte des "Korbes III" und das siebte Prinzip, "Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit". Während nahezu alle anderen Staaten mehrere Ziele verfolgten und für Ergebnisse Kompromisse einzugehen gezwungen waren, konnte der Hl. Stuhl

---

17 Vgl. Regierung des Fürstentums Liechtenstein - Amt für Auswärtige Angelegenheiten, Zielsetzungen und Prioritäten der liechtensteinischen Außenpolitik. Bestandesaufnahme, Perspektiven, Schwerpunkte, Vaduz 1997, S. 16-23.

18 Vgl. Final Recommendations of the Helsinki Consultations, Helsinki, 8 June 1978, in: Arie Bloed (Hrsg.), The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 121-140, hier: S. 140, sowie Eleventh CSO Meeting, Helsinki, 18-21 May 1992, in: ebenda, S. 941-946, hier: S. 941.

seine Forderungen vor allem nach Religionsfreiheit und freier Religionsausübung ohne das Risiko solcher Einschränkungen erheben.

In der zwischen Ost und West kontrovers geführten Menschenrechtsdebatte nahm der Hl. Stuhl eine Zwischenposition ein. Der Westen verfocht vor allem die liberalen Freiheitsrechte, der Osten die statischen sozialen Grundrechte wie z.B. diejenigen auf Bildung und Arbeit. Der Hl. Stuhl ist in vielen dieser Diskussionen für die Gleichgewichtung dieser beiden Typen von Menschenrechten eingetreten. In den internationalen Beziehungen tritt der Hl. Stuhl strikt neutral, meist auch gegen wirtschaftliche Embargos und den Abbruch von diplomatischen Beziehungen, auf. Falls die OSZE beschließen sollte, alle Beschlüsse des VN-Sicherheitsrates mitzutragen, würde dies für den Hl. Stuhl wohl eine Erschwernis darstellen. Allerdings hat er sich anlässlich der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien deutlich für Sanktionen als letztes Mittel gegen massive Menschenrechtsverletzungen geäußert. Die neuere Diskussion über Demokratie und Demokratisierung findet im Hl. Stuhl einen eingeschränkten Befürworter, da er in seinen kirchlichen Strukturen demokratische Elemente gelegentlich vermissen läßt. Das letzte Konzil und der Hl. Stuhl haben sich allerdings eindeutig zugunsten der rechtsstaatlichen Demokratie als politischer Ordnungsform geäußert. In der OSZE ist er ziemlich aktiv, allerdings vor allem bei Menschenrechten und Religionsfragen, bei gelegentlichen Stellungnahmen zu Sicherheitsaspekten und Konflikten wird stets die moralische Dimension (Bereitschaft zum Umdenken etc.) betont.

*San Marino, Monaco* und *Andorra* haben keine eigene Mission bei der OSZE. Sie sind, wenn auch mit Unterschieden, geringer präsent, die ersten beiden vor allem bei Ministerratstagungen und Gipfeltreffen. Das 1996 aufgenommene Andorra ist dagegen noch kaum in Erscheinung getreten, seine Außenbeziehungen davor vertrat Frankreich. Die drei Länder starten auch kaum Initiativen. Während der KSZE wurde San Marino gelegentlich von Italien, Monaco von Frankreich vertreten. San Marino hat allerdings zumindest historisch eine stärker eigenständige politische Tradition durch seinen seit 1243 ununterbrochen praktizierten Republikanismus oder die Flüchtlingsbetreuung - etwa 1849 für Garibaldi und seine Anhänger oder während des Zweiten Weltkriegs. Monaco dagegen war mehr auf sein Herrscherhaus der Grimaldi orientiert, seine erste Verfassung stammt von 1911 (zum Vergleich: Die erste Verfassung Liechtensteins ist von 1862). Andorras Weg der alten Autonomie seiner Tällandschaften fand erst 1993 seine Überleitung zu einer eigenen Verfassung und der Mitgliedschaft zuerst in den VN. Der KSZE-Prozeß bewirkte für alle eine außenpolitische Emanzipation, wie aus der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen ersichtlich. San Marino und Monaco sind über bilaterale Abkommen mit Italien bzw. Frankreich mit dem EU-Wirtschaftsraum verbunden, Andorra hingegen gehört ihm nicht an.

### *Zusammenfassung*

Generell läßt sich sagen, daß, gemessen am Umfang der Aktivität in der OSZE, Luxemburg innerhalb der Gruppe der Kleinstaaten an die erste Stelle zu setzen ist, gefolgt von Malta und Zypern. Anschließend folgt eine Gruppe von drei Ländern: das sehr zurückhaltende Island, Liechtenstein sowie der Hl. Stuhl, allerdings begrenzt durch seinen Schwerpunkt auf der Analyse ethischer bzw. moralischer Aspekte von OSZE-Vorhaben und auf religiösen bzw. humanitären Themen. Schließlich sind San Marino, Monaco und Andorra anzuführen, die keine eigene Mission errichtet haben und daher wenig präsent sind. Die ersten beiden sind immerhin seit KSZE-Beginn dabei, während Andorra sein Tätigkeitsprofil erst aufbaut.

Des weiteren läßt sich die Funktion der OSZE dahingehend beschreiben, daß sie für die größeren Kleinstaaten eine günstige Möglichkeit darstellt, Präsenz zu zeigen und auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen. Den Mikrostaaten (vom Hl. Stuhl abgesehen) bietet sie hingegen die Gelegenheit, ihre Existenz unter Beweis zu stellen.

Als wesentliche Charakteristika eines Kleinstaates gelten seine Vulnerabilität und seine Flexibilität. Internationale Organisationen bieten hier einen gewissen Schutz und werden daher von solchen Staaten besonders unterstützt. Das Rollenkonzept von Kleinstaaten hat sich aber ersichtlich gewandelt und im Laufe des KSZE-/OSZE-Prozesses jenem größerer Staaten angenähert.