

Kurt P. Tudyka
Das OSZE-Handbuch

Kurt P. Tudyka

Das OSZE-Handbuch

Die Organisation von Sicherheit
und Zusammenarbeit
von Vancouver bis Wladiwostok

Leske + Budrich, Opladen 1997

ISBN 978-3-8100-1715-4 ISBN 978-3-322-93827-5 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-322-93827-5

© 1997 Leske + Budrich, Opladen

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Inhalt

Vorwort	9
Abkürzungsverzeichnis	15
Die Stichworte	17
Abrüstung	
Amtierender Vorsitzender	
Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte	
Budapester Dokument	
Dimensionen	
Drittpartei	
EU-Beziehungen	
Dimensionen	
Forum für Sicherheitskooperation	
Generalsekretär	
Geschichte – Periodisierung	
<i>Erste Periode 1972-1975</i>	
<i>Zweite Periode 1975-1990</i>	
<i>Dritte Periode 1990-1992</i>	
<i>Vierte Periode nach 1992</i>	
Gipfelkonferenzen	
Haushalt/Finanzierung	
Helsinki 1975	
Helsinki 1992	
Helsinki-Citizen-Assembly	
Hoher Kommissar für nationale Minderheiten	
Hoher Rat	
Internationale Helsinki-Föderation	
Körbe	
Konfliktprävention	
Konfliktverhütungszentrum	
KSE-Vertrag	

Lissabonner Dokument
Mechanismen
Menschliche Dimension
Minister-Rat
Minsk-Runde
Missionen – allgemein
– *Bosnien-Herzegowina*
– *Estland-Mission*
– *Georgien-Mission*
– *Jugoslawien-Missionen*
– *Lettland-Mission*
– *Mazedonien-Mission*
– *Moldau-Mission*
– *Sanktionsüberwachungs-Missionen*
– *Tadschikistan-Mission*
– *Tschetschenien-Assistenzgruppe*
Mittelmeer-Partnerschaft
NATO-Beziehungen
Nichtstaatliche Organisationen
Offener Himmel
„OSZE-zuerst“-Prinzip
Organe
Pariser Charta
Parlamentarische Versammlung
Personal
Planungsgruppe
Präventive Diplomatie
Rüstungskontrolle
Seminare
Sekretariat
Sicherheit – allgemein
Sicherheit – kooperative
Sicherheitsmodell
Stabilitätspakt
Ständiger Rat
Teilnehmerstaaten
Troika
Verhaltenskodex
Vergleichs- und Schiedsgerichtshof
Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
VN-Beziehungen
Wahlbeobachtung
Waffentransfer-Regelung

Inhalt

7

Wiener Dokumente WD '90,'92,'94
Wirtschaftliche Dimension
Wirtschaftsforum

Anhang

Sammlung von Dokumenten und Verzeichnis von ausgewählter allgemeiner Literatur	151
Chronologie	155
OSZE-Strukturen und -Institutionen	161
OSZE-Teilnehmerstaaten	162
Index	163

Vorwort

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat Wandel in Europa bewirkt und ist dabei selbst von ihm wie keine andere internationale Organisation erfaßt worden. Da ihre Entscheidungsfunktionen durch die Regierungen aller Staaten zwischen „Vancouver und Wladiwostock“ beinahe ausschließlich und unmittelbar ausgeübt werden, spiegelt sie höchst lebendig und aktuell die jeweils herrschende gesamteuropäische sicherheitspolitische Lage wider.

Ursprünglich erwuchs sie als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE), wie sie vor 1995 hieß, der Periode der Entspannung im Ost-West-Verhältnis während der frühen siebziger Jahre mit dem Ziel einer friedlichen Koexistenz ordnungspolitisch unterschiedlicher Gesellschaften. Am Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre ist sie zur zentralen Arena bei dem Streben nach einer neuen politischen Ordnung für ganz Europa geworden. Heute ist ihr die immerwährende Aufgabe zugeordnet, einen sicherheitspolitisch weiten, durch drei Dimensionen angedeuteten Bereich des Zusammenlebens in der nördlichen Hemisphäre auf der Grundlage des Bekenntnisses aller beteiligten Staaten zu gemeinsamen Normen und zur Zusammenarbeit zu stabilisieren. Sie ist zu einer permanenten Einrichtung in der Absicht entwickelt worden, drohende Konflikte zu verhüten und bereits bestehende Konflikte zu bestreiten, indem sie überkommene oder neu auftretende Differenzen zwischen und auch in den Teilnehmerstaaten durch Vermittlung zu schlichten sucht. Dort wo kriegerische Konflikte das Zusammenleben gestört haben, soll sie die Gesellschaft wieder integrieren helfen. Sie ist einmal als ein rein deklaratorisches Regime entstanden und hat eine Reihe zu praktischem Handeln orientierende und die politische und soziale Wirklichkeit beeinflussende Regime gebildet.

Die OSZE war vor 1990 eine nur normsetzende, wiederholt zusammen tretende Diplomaten-Versammlung der östlichen, westlichen und neutralen Vertreter von 35 Staaten. Sie sollte die Ost-West-Konfrontation mildern und Verhaltensregeln formulieren, den politischen Dialog ermöglichen, der

menschlichen Dimension in einem zivilisierten Staatenverhältnis Raum geben, die bestehende militärische Konfrontation zwischen den Blöcken transparent im Sinne von Vertrauensbildung machen. Die OSZE umfaßt heute eine feste Struktur beratender und beschließender Organe, operative Institutionen für die Arbeit an der gesellschaftlichen Basis sowie kurz- und langfristige Missionen bei einer Vielzahl unterschiedlicher Konfliktherde. Früher lauteten schlagwortartig ihr Zweck „gemeinsame Sicherheit“ und ihr Mittel „Prozeßdiplomatie“, seit 1990 sind daraus „kooperative Sicherheit“ und „präventive Diplomatie“ geworden. Im Unterschied zur „Brüsseler“ Europäischen Union, zum „Straßburger“ Europarat ist die aus der „Helsinki“ KSZE hervorgegangene „Wiener“ OSZE die Organisation, der alle Staaten Europas und darüberhinaus auch die zentralasiatischen, transkaukasischen und nordamerikanischen Staaten angehören.

Wer beobachten will, was die OSZE macht, kann das zunächst relativ mühelos am Sitz ihres Sekretariats in Wien und am Sitz ihres Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau feststellen. Auch der Umfang und die Ergebnisse der Tätigkeit des einmal im Jahr in Prag stattfindenden Wirtschaftsforums sind einfach zu registrieren. Mühevoller ist die Tätigkeit zu betrachten und zu beurteilen, die die zehn OSZE-Missionen an ost- und ostmittel- und südosteuropäischen Konfliktherden verrichten oder die der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten während seiner Reisen in Spannungsgebieten leistet. Und ähnlich schwierig ist wahrzunehmen, was in den Seminaren des BDIMR geschieht und was sie bewirken, oder was die Beobachtung der Wahlen durch das BDIMR erreicht bzw. verhindert. Auch die Arbeit der sogenannten Troika der Außenminister, des Amtierenden Vorsitzenden, seines Vorgängers und seines Nachfolgers, erschließen sich für Außenstehende nur indirekt und nachhinein.

In Wien haben sich mittlerweile die zentralen Tätigkeiten der OSZE gebündelt. Dort finden wöchentlich die Sitzungen des Ständigen Rats und die Verhandlungen und Konsultationen des Forums für Sicherheitskooperation statt. In Wien berichten dem Ständigen Rat der Hohe Kommissar, der seinen Amtssitz in Den Haag hat, von seinen Vermittlungsbemühungen, die Leiter der Missionen von ihrer Beobachtungs- und Informationsarbeit, der Direktor des Warschauer BDIMR über dessen Einsatz zugunsten der Menschenrechte, insbesondere der Minderheitenrechte, über die Seminarartigkeit sowie über die Durchführung demokratischer Wahlen mit Hilfe aktiver Wahlbeobachtung. Über den Ständigen Rat könnte auch die Wirksamkeit einer der sogenannten Mechanismen wahrgenommen werden, die seit 1990 zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Staaten bestehen, falls einer von ihnen sie beanspruchte.

Dieser unvollständige Katalog faktischer und möglicher OSZE-Tätigkeiten enthält Konsultation und Kooperation, Konfliktvermeidung, friedliche Streitschlichtung, eventuell auch ergänzt um Abrüstung und Rüstungskon-

trolle. Endlich gehört in den Tätigkeitskatalog auch die sogenannte Konflikt-nachsorge, was ein bislang international vernachlässigtes Terrain bildet.

Die auf dem Budapester Gipfel 1994 beschlossene Erarbeitung eines „Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert“ kann nach der Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Länder in Lissabon im Dezember 1996 in eine Europäische Sicherheitscharta münden, die im Zusammenhang mit der OSZE auch einer erweiterten NATO, einer gestärkten WEU und einer funktionsfähigen GUS ihren Platz anweist.

Die OSZE zeichnen gegenüber allen anderen Einrichtungen europäischer Zusammenarbeit ihre (gesamt)europäische Universalität und die Parität der ihr angehörenden Staaten aus. So gehören heute der OSZE 55 Staaten an, die zwar nicht alle Teil des geographischen Europas sind, die jedoch dem euro-atlantischen Verbund angehören, wie er sich nach 1945 zwischen der UdSSR und den USA entwickelt hat.

Obwohl die OSZE als Organisation auf keinem Vertrag basiert, ist sie ein höchst lebendiges – in der politologischen Fachsprache – Regime (was nicht von jeder internationalen Organisation zu bemerken ist): Sie ist als ein rein deklaratorisches Regime geboren worden und hat seither eine Reihe handlungsanleitender und realitätstransformierender Regime gebildet. Die ihr angehörenden 55 Staaten haben sich durch ihre Regierungen zu bestimmten Normen bekannt (Schlußakte von Helsinki, Charta von Paris, Abschlußdokumente der Folgetreffen der Staats- und Regierungschefs, zuletzt Lissabonner Dokument, u.a.), sie unterwerfen sich vereinbarten Regeln. Eine nähere Betrachtung zeigt, daß die OSZE aus einer Vielzahl von Regimen besteht, die sie schon als KSZE im Zuge ihrer Entwicklung (anfangs noch in „Körben“ gesammelt, dann nach „Dimensionen“ unterschieden) gebildet hat. So funktionieren innerhalb der OSZE nebeneinander inhaltlich verschiedene, differenzierte und unterschiedlich wirksame Regime. Dazu gehören die Streitbeilegungs-Regime, ein Frühwarn-Regime, ein Rüstungskontrollregime, ein militärische Aktivitäten überwachendes Regime, ein Menschenrechtsregime und ein apartes Regime für nationale Minderheiten.

Programm, Aktivitäten und Status der OSZE zeigen folgende Vorzüge: Sie ist erstens wie keine der anderen Kooperationsformen in Europa umfassend und nicht diskriminierend. Sie ist zweitens entwickelbar. Ihr Ausbau verspricht im Vergleich zu NATO und EU unter Berücksichtigung von Nutzen und Kosten für alle europäischen Staaten einen größeren Nutzenzuwachs. Die OSZE ist, drittens, formbar und unter dem Gesichtspunkten eines höheren Grenznutzens sachlich teilbar. Zusammengefaßt, die OSZE hat im Vergleich zu den anderen Organisationen bei Einsatz gleicher Mittel einen komparativen Vorteil bei der Produktion von Sicherheit.

In Europa gibt es – selbst wenn man von den Mitgliedern der GUS abieht – erschreckend viele Minderheiten, deren Vertreter den bestehenden Status verbal und manche gewalttätig anfechten, und fast ein Dutzend Staa-

ten, in denen mehr oder minder gewichtige politische Gruppen mit den bestehenden Staatsgrenzen unzufrieden sind. Oder mit den Worten der europäischen Staats- und Regierungschefs: „Agressiver Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und ethnische Spannungen geißeln uns immer noch im starken Maße“. Gegen solche zu gewaltsamen Konflikten erfahrungsgemäß ausschlagenden menschenfeindlichen Haltungen besteht ein Bedarf an Schutz und soweit nötig an Mitteln der Befriedung. Hierfür sollte unter den bestehenden und möglichen Einrichtungen der Zusammenarbeit der europäischen Staaten die OSZE stärker beachtet und unterstützt werden, zumal wenn es um eine Erhöhung der Sicherheit für *alle* europäischen Völker geht. Es wäre zumindest für die Glaubwürdigkeit des Handelns im Osten Europas wünschenswert, wenn die OSZE-Staatengemeinschaft sich prinzipiell auch um vergleichbare Konflikte im Westen und Süden des Kontinents kümmern würde.

Die OSZE will „umfassende Sicherheit“ gewährleisten, das bedeutet, innere Sicherheit als Voraussetzung für äußere Sicherheit und umgekehrt äußere Sicherheit als Chance für die Förderung innerer Sicherheit zu begreifen. Das heißt gegenwärtig immer noch auch Förderung der Menschenrechte, insbesondere der Rechte von Minderheiten, des Ausbaus von Rechtsstaatlichkeit und der Entwicklung von demokratischen Prozessen und Institutionen. Zur marginalen Bedeutung ist die wirtschaftliche Dimension geschrumpft; gleichwohl wird sie nicht aufgegeben.

Die Frage nach dem Mehrwert eines Konzepts von umfassender Sicherheit gegenüber dem herkömmlichen Sicherheitsverständnis ist die Frage, was die Staaten tun können und sollen, um gesellschaftliche Prozesse so zu steuern, daß sie diese Sicherheit optimieren, – von Rechtsfragen über Demokratie zu Wirtschaft und Umwelt und nicht zuletzt sozialen Problemen.

Es stellen sich die Fragen nach Ablösung oder Ersatz, Überlappung bzw. Aufgabenteilung sowie Ergänzung und Zuordnung der verschiedenen europäischen Organisationen. Ein Grundproblem dieser Beziehungen bildet die Doppelmitgliedschaft nur jeweils einiger Staaten in der OSZE und den anderen Organisationen. Eine solche diskriminierende Asymmetrie schafft a priori Spannungen zwischen den Mitgliedern. Konkret geht es dabei immer um die Kompetenzzuweisung für jeweils unterschiedliche europäische Politikfelder.

Das Verhältnis zwischen der OSZE und den ihr angehörigen Staaten hat sich von einer stabilen, überschaubaren und berechenbaren Struktur zu einem fluktuierenden Prozeß verändert. Früher wurden die Teilnehmer an der KSZE nach Gesichtspunkten ihrer Lagerzugehörigkeit und militärischen Stärke unterschieden. Inzwischen ist die aus der Gründerzeit überkommene Aufteilung in sozialistische, westliche und neutrale Staaten zwar überholt, doch die Potentiale haften im großen und ganzen den Mitgliedern dieser Staatengesellschaft noch an. Hinzu kommt, daß die 15 der EU angehörenden

Staaten, wenn nicht blockförmig, so doch konzertiert auftreten. Hinter der formalen Gleichheit macht auch die neue Lage die Staaten nicht nur unterscheidbar, sondern bestimmt auch ihr Verhältnis zur OSZE. Das gilt vor allem für die Extreme, einerseits den USA und der Russischen Föderation, denen die OSZE je nach Lage als NATO-Substitut auch lästig bzw. gefällig ist, und andererseits die sehr kleinen, schwachen und peripheren Staaten, denen die OSZE ein Forum für ihre Anliegen bietet. Dazwischen operieren die EU-Staaten mit ihrer natürlichen Präferenz für die Zuständigkeit der EU.

Gleichwohl gibt es für die nördliche Hemisphäre keine Alternative zur OSZE. Die OSZE steht nicht vor der Frage: Erweiterung oder Vertiefung; sie bedarf nur der Vertiefung.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – von 1975 bis 1994 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) genannt – bedarf keiner ausführlichen Darstellung ihrer Bedeutung, um ihr Bestehen und ihre Arbeit zu rechtfertigen. Was ihr heute mangelt, das ist ein größere öffentliche Aufmerksamkeit und Anerkennung als sie genießt, die ihre Legimation und damit ihre Wirksamkeit noch verstärken würden.

Mit dem Handbuch soll die Arbeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa für die berufliche Praxis von Wissenschaft, Politik, Verwaltung, Militär und Medien sowie für eine größere Öffentlichkeit erkennbarer und zugänglicher gemacht werden. Das Handbuch soll als Nachschlagewerk der Arbeit von Lehrenden und Journalisten, Beamten und Diplomaten nützlich sein und will somit dem vielfältigen Interesse an einer Unterrichtung über die OSZE-Aktivitäten und ihre entsprechenden Institutionen dienen.

Das Handbuch hilft dem Mangel an einer zusammenfassenden unabhängigen Darstellung über die einzige gesamteuropäische Organisation ab. Anders als periodisch erscheinende Publikationen, wie das OSZE-Jahrbuch, wo die sich stets wandelnde aktuelle Sicherheitspolitik fortlaufend beschrieben wird, will das Handbuch umfassend die beständigen Elemente der OSZE darstellen. Das Buch dient den Zwecken der Orientierung, Auskunft und Übersicht durch rasches Nachschlagen. Als Stichwörter boten sich sowohl Bezeichnungen von OSZE-Einrichtungen („Ständiger Rat“) und Politikvorhaben („Offener Himmel“) als auch allgemeine Begriffe („Sicherheit“) und OSZE-spezifische Begriffe („menschliche Dimension“) neben allgemeinen Termini („Geschichte“) an. Wie gesagt, die OSZE hieß vor 1995 KSZE, der Ministerrat hieß Rat der Außenminister; diese u.a. namentlichen Umwidmungen wurden einfachheitshalber und soweit vertretbar auch für die Zeit vor 1995 verwandt. OSZE-Terminologie („Teilnehmerstaaten“ für Mitglieder) wurde beibehalten.

Die alphabetisch angeordneten Stichwörter werden zunächst kurz beschrieben, danach werden ihre historischen, politischen und/oder rechtlichen Zusammenhänge dargestellt, abschließend folgen, so weit geboten, problem-

orientierte Bemerkungen. Schließlich wird auf spezielle Literatur hingewiesen. Am Ende des Handbuches befindet sich nach der Chronologie und dem Organogramm ein Verzeichnis von Dokumenten und Übersichtswerken.

Abkürzungsverzeichnis

BDIMR	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (engl.: ODIHR = Office for Democratic Institutions and Human Rights)
ECE	Economic Commission for Europe/Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa
EU	Europäische Union
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HCA	Helsinki Citizen Assembly
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten (engl.: High Commissioner on National Minorities)
IHF	Internationale Helsinki Föderation
KVAE	Konferenz über Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa
KSE I	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSE Ia	Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (engl. CSCE); ab 1.1.1995 OSZE
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
NAKR	NATO-Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikpakt-Organisation)
NO	Nichtstaatliche Organisation
NRO	Nichtregierungsorganisation (engl. NGO = Nongovernmental Organisation)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (engl.: OSCE = Organization for Security and Cooperation in Europe); bis 31.12.1994 KSZE

PF	Partnerschaft für Frieden (engl.: PfP = Partnership for Peace)
PV	Parlamentarische Versammlung
SAMs	Sanctions Assistance Missions
VN	Vereinte Nationen (engl.: UN/UNO United Nations Organization)
VKSE	Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
VVSBM	Verhandlungen über Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa
WD	Wiener Dokumente über Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen ('90, '92, '94 = 1990, 1992, 1994)
WEU	Westeuropäische Union