

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Dr. Gunther Hauser

Einleitung

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – mit 57 Teilnehmerstaaten aus Europa, Nordamerika und Zentralasien die größte regionale Sicherheitsorganisation der Welt – wurde am 1. Jänner 2015 zwanzig Jahre alt. Sie entstand aus jenem Prozess, der durch die eigentliche Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, 1973-1975) eingeleitet wurde. Die Umbenennung der bereits weitgehend institutionalisierten KSZE in OSZE wurde auf dem Gipfeltreffen von Budapest am 3. Dezember 1994 mit Wirksamkeit 1. Jänner 1995 abgeschlossen. Die Anregung des KSZE-Prozesses erfolgte ursprünglich durch die Sowjetunion – gemäß der Bukarester Erklärung vom 5. Juli 1966 – im Zeichen der Stabilisierung ihres mittelosteuropäischen Machtbereiches. Gemäß der KSZE-Schlussakte von Helsinki stützt sich die OSZE auf zehn Prinzipien („Dekalog“):

- Souveräne Gleichheit, Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte,
- Enthaltung jeglicher Androhung oder Anwendung von Gewalt,
- Unverletzlichkeit der Grenzen,
- Territoriale Integrität der Staaten,
- Friedliche Regelung von Streitfällen,
- Nichteinmischung in innere Angelegenheiten,
- Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheiten,
- Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker,
- Zusammenarbeit zwischen den Staaten,
- Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben.

Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa beschlossen die damaligen KSZE-Staaten auf Einladung Frankreichs im Jahr 1990 ein Gipfeltreffen, auf dem die Grundlagen für ein neues Europa kodifiziert werden sollten.

Dadurch wurden jene Beschlüsse erarbeitet, die auf dem Gipfel von Paris als Charta von Paris für ein neues Europa von den Teilnehmerstaaten angenommen wurden. Diese Charta war Symbol der Beendigung des West-Ost-Konfliktes und formulierte folgende Leitbegriffe für ein neues Europa: Demokratie, Menschenrechte, Marktwirtschaft sowie wirtschaftliche und sicherheitspolitische Zusammenarbeit. Fast zugleich beendete die von den NATO-Mitgliedstaaten und der damaligen Warschauer Vertragsorganisation beschlossene Gemeinsame Erklärung der 22 Staaten vierzig Jahre europäische Blockteilung. Gemeinsames Ziel war es nun, die ideologische, gesellschafts- und machtpolitisch fundierte Systemkonkurrenz zu überwinden sowie in der Folge künftige Konflikte friedlich zu lösen. In diesem Kontext wurde am 19. November 1990 der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) verabschiedet mit dem Ziel, ein militärisches Gleichgewicht zwischen den zwei Staatengruppen NATO und Warschauer Vertragsorganisation zu schaffen. Es ging dabei um die Vernichtung von insgesamt über 60.000 Waffensystemen der Bereiche Kampfpanzer, gepanzerte Fahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber. Der VKSE trat am 9. November 1992 in Kraft, die Limits des Vertrages wurden offiziell am 16. November 1995 erreicht.

Die OSZE wurde nicht als internationale Organisation nach Völkerrecht gegründet, sondern ist das Ergebnis einer Serie von Konferenzen und Treffen, die sich alle aus der KSZE abgeleitet haben. Durch die Nachfolgetreffen der eigentlichen KSZE (1973-1975) in Belgrad (1977-1978), Madrid (1980-1983), Wien (1986-1989) und Helsinki (1992) und die unterschiedlichen Spezialkonferenzen in den verschiedensten Bereichen (Sicherheitspolitik einschließlich militärischer Vertrauens- und Sicherheitsbildung, Menschenrechte, Wirtschaft, Kultur, Mittelmeerraum etc.) entwickelte sich ein Geflecht von Konferenzen, womit der daraus resultierende KSZE-Prozess bereits vor der Schaffung von eigentlichen Institutionen eine quasi-permanente Komponente der gesamteuropäischen Politik wurde. Die KSZE war von Anfang an umfassend angelegt: Ihr Aufgabenbereich reichte von der Frage grundlegender sicherheitspolitischer Prinzipien und Verhaltensregeln für den politisch-militärischen Bereich (Vertrauensbildende Maßnahmen – VBM) im „Ersten Korb“ über Fragen der Wirtschaftsbeziehungen („Zweiter Korb“) zur humanitären Dimension („Dritter Korb“). Sie war das einzige Forum, das sich explizit der gesamteuropäischen Sicherheit auch unter Teilnahme außereuropäischer Staaten – von Vancouver bis Wladiwostok – widmete. Während des Ost-West-Konfliktes war die KSZE das einzige Forum, an dem auch Staaten teilnahmen, die keiner der beiden Allianzen – NATO und Warschauer Vertragsorganisation (Warschauer Pakt) – angehörten. Der KSZE fehlte als Konferenz in formaler Hinsicht der eigentliche

Gründungsakt. Aus der Verdichtung einer Konferenzserie erfolgte die Gründung einer durchstrukturierten Organisation. Weil die OSZE nicht ursprünglich als Organisation gegründet wurde, sondern als Konferenz begonnen hatte, spricht man auch heute noch nicht von „Mitgliedern“, sondern von „Teilnehmerstaaten“. Inhaltlich liegt der Schwerpunkt – trotz der zunehmenden Operationalisierung der Tätigkeiten der OSZE – in langfristigen Perspektiven, die das friedliche Zusammenleben in Europa ermöglichen sollen („normativer Charakter“). Solche Regelungen betreffen die Beziehungen der Staaten zueinander und die interne Struktur der Staaten, wobei Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte die grundlegenden Prinzipien bilden. Sie betreffen den militärischen Bereich, wo durch umfassende europaweite Abkommen über militärische Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und Rüstungskontrolle, aber auch durch den „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Fragen der Sicherheit“ versucht wurde, umfassend Stabilität zu schaffen.

Institutionalisierung und Entwicklung der KSZE zur OSZE

Während bis zur Charta von Paris für ein neues Europa die jeweiligen Konferenzen und Treffen im KSZE-Rahmen ihr Mandat von einem der Folgetreffen erhalten hatten, wurden nunmehr regelmäßig wiederkehrende Folgetreffen, regelmäßig zusammentreffende Gremien und ständige Institutionen des KSZE-Prozesses geschaffen, nämlich:

An regelmäßig wiederkehrenden Treffen:

- Folgetreffen der KSZE alle zwei Jahre, an denen auch die Staats- und Regierungschefs der KSZE zusammentreten;

An regelmäßig zusammentretenden Gremien:

- regelmäßige Treffen der Außenminister als Rat, mindestens einmal jährlich;
- der Ausschuss Hoher Beamter (AHB) zur Vorbereitung der Treffen des Rates (der Außenminister); der Ausschuss kann auch zusätzliche Treffen der Vertreter der Teilnehmerstaaten vereinbaren.

An ständigen Institutionen:

- ein Sekretariat in Prag zur administrativen Unterstützung des Rates und des AHB;
- ein Konfliktverhütungszentrum in Wien, das den Rat beim Abbau der Gefahren von Konflikten unterstützen soll;
- ein Büro für freie Wahlen in Warschau, um Kontakte und den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen in den Teilnehmerstaaten zu erleichtern.

Die Charta von Paris sprach sich auch für eine stärkere Einbeziehung der Parlamentsarbeit in die KSZE aus, insbesondere durch die Schaffung einer Parlamentarischen Versammlung der KSZE unter Beteiligung von Parlamentsmitgliedern aus allen Teilnehmerstaaten. Die weiteren Entwicklungsschritte von der KSZE zur OSZE als Rahmeninstitution der europäischen Sicherheit wurden auf den Sitzungen des Rates in Berlin (19.-20. Juni 1991), Prag (30.-31. Jänner 1991), Stockholm (14.-15. Dezember 1992) und Rom (1993) sowie auf den Nachfolgetreffen in Helsinki 1992 und Budapest 1994 gesetzt, wo schließlich auch die Umbenennung zur „OSZE“ erfolgte.

Die nachfolgenden Sitzungen des Ministerrates und Gipfeltreffen haben keine weiteren derart einschneidenden Änderungen gebracht. Wollte man einen Zeitpunkt festlegen, in welchem inhaltlich der Übergang von einer eher losen Institution zu einer Organisation im eigentlichen – wenngleich nicht rechtlichen Sinn – erfolgte, so wäre der Zeitraum im Jahr 1992 zwischen dem Helsinki-Treffen im Juni und dem Stockholmer Ratstreffen im Dezember anzusetzen. Zunächst schufen die Beschlüsse von Helsinki das wöchentlich in Wien tagende Forum für Sicherheitskooperation (FSK) und damit den ersten wirklich ständigen Vertretungskörper der KSZE-Teilnehmerstaaten. In Helsinki wurde 1992 auch der Beschluss gefasst, ein „Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert“ zu entwickeln. Die gleichzeitige Errichtung eines ständigen – und nicht mehr bloß konferenzbezogenen – Konferenzdienstes schuf dafür auch die erforderliche administrative Infrastruktur. Die Praxis der Staaten, ihre Delegationen in Wien mit den Vorarbeiten für die Sitzungen des AHB in Prag zu beauftragen, wurde mit der Bezeichnung „Wiener Gruppe“ als inoffizielle, aber bereits formalisierte Einrichtung durch das Stockholmer Ratstreffen anerkannt. Gleichzeitig schufen die Beschlüsse des Stockholmer Ratstreffens auch den Posten des Generalsekretärs als zentrale Einrichtung für die administrativen und operativen Einrichtungen der damaligen KSZE.

Die folgenden Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, die bereits existierende „Wiener Gruppe“ als Ständiger Ausschuss zu einem beschlussfähigen Organ zu machen, sowie den Generalsekretär nicht am bisherigen Sitz des Sekretariats in Prag, sondern in Wien anzusiedeln und ihm ein vereinheitlichtes Sekretariat zu unterstellen, waren die Konsequenz der 1992 getroffenen Entscheidungen. Das KSZE-Gipfeltreffen von Budapest 1994 hatte dann nur noch die Aufgabe, diese Entwicklung durch die Namensänderung – seit 1. Jänner 1995 OSZE – zu sanktionieren. Sitz der OSZE ist Wien. 1992 hat die UN-Generalversammlung die KSZE als regionale kooperative Einrichtung der Charta der Vereinten Nationen nach Kapitel VIII anerkannt. Diese „regionale Abmachung“ („regional arrangement“) zeichnet sich durch die Absenz von Zwangsbefugnissen wie –mitteln aus. Bei der OSZE handelt es sich deshalb

um kein regionales Verteidigungsbündnis mit Beistandsartikeln. 1993 erhielt die OSZE Beobachterstatus bei der UN-Generalversammlung.

Im März 1992 erfolgte die Unterzeichnung des „Open Skies Treaty“, der im Jänner 2002 in kraft getreten ist. Dieser Vertrag ermöglichte unbewaffnete Flüge über die Territorien der 34 Unterzeichnerländer mit dem Ziel, Offenheit und Transparenz von Streitkräften und ihren Aktivitäten zwischen den Unterzeichnerstaaten (inklusive Russland) herzustellen. Alle fünf Jahre soll zu diesem Vertrag eine Überprüfungskonferenz stattfinden, eine erste derartige Konferenz fand im Jahr 2005 statt, die zweite wurde unter US-Vorsitz in Wien vom 7.-9. Juni 2010 abgehalten. Jener Flug, der seitens der Benelux-Staaten über Bosnien-Herzegowina am 20. August 2008 mit Beobachtern aus Kanada, Norwegen und der Tschechischen Republik durchgeführt wurde, erfolgte als 50. Flug unter diesem Vertragsregime.

Am 3. Dezember 1994 wurde in Budapest seitens des Forums für Sicherheitskooperation der „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“ angenommen, in dem relevante sicherheitspolitische Verhaltensregeln zwischenstaatlicher Natur bekräftigt und erstmals eine detaillierte Regelung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte festgeschrieben ist.

Anlässlich des Ratstreffens von Lissabon 1996 kam es nach einem zweijährigen Diskussionsprozess zur Verabschiedung einer Zwölf-Punkte-Erklärung über ein Modell der gemeinsamen und umfassenden Sicherheit für Europa für das 21. Jahrhundert. Diese Erklärung sollte ausgebaut werden und in eine „Charta über Europäische Sicherheit“ münden – die Europäische Sicherheitscharta wurde schließlich im November 1999 beim OSZE-Gipfel von Istanbul verabschiedet. Das Ratstreffen von Kopenhagen 1997 fasste den Grundsatzbeschluss, der in die Leitlinien dieser Charta eingehen sollte: die Verschränkung der OSZE mit anderen für die europäische Sicherheit bedeutenden Organisationen wie EU und NATO sowie auch mit der bis Mitte 2011 existierenden Westeuropäischen Union („interlocking institutions“).

1999 – neue Aufgaben für die OSZE

Konkret geschaffen wurde 1999 im Zuge der Annahme der Europäischen Sicherheitscharta im November beim OSZE-Gipfel von Istanbul die „Plattform für Kooperative Sicherheit“, um die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen / Institutionen zu stärken und auf diese Weise die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft besser nutzen zu können. Die OSZE wird hiermit als flexibler Koordinierungsrahmen für

Zusammenarbeit angeboten, in dem verschiedene Organisationen ausgehend von ihren jeweiligen Stärken einen Synergieeffekt erzielen können.

Das „Wiener Dokument 1999“ trifft eine Unzahl an technischen Festlegungen im Bereich der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM), womit damals ein zehnjähriger Verhandlungsprozess beendet wurde. Zentrale Maßnahme im Bereich des VSBM ist etwa in der „Vorherigen Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten“ zu sehen, sowie in der Beobachtung militärischer Aktivitäten. Unter dem Aspekt „Politisch-Militärische Dimension“ werden innerhalb der VSBM die Abrüstung, die Rüstungskontrolle bzw. der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) betont. Seitens der OSZE sind Überprüfungen der Einhaltung der VSBM-Regelungen vorgesehen, wobei das Forum für Sicherheitskooperation und das Wiener Konfliktverhütungszentrum darin eingebunden sind. Bereits im ersten „Wiener Dokument“ (1990) wurde der jährliche Informationsaustausch über die Struktur der Streitkräfte, Hauptwaffensysteme sowie Großgerät einschließlich deren Verifikation vereinbart. Ebenso vereinbart wurden 1990 ein Paket militärischer Kontakte, ein Kommunikationssystem, ein jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung und ein Mechanismus zur Verminderung der Risiken und zur Deeskalation im Fall ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten und von Zwischenfällen. Die durch dieses Dokument geschaffene Kultur der Offenheit, des gegenseitigen Vertrauens und der Zusammenarbeit erfüllte kurz- und langfristige Zwecke: Transparenz im Bezug auf Streitkräftestruktur, Hauptwaffensysteme und Großgerät, die Einführung neuer Ausrüstung sowie die Verteidigungsplanung.

Weiters galt es damals, schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) zu schaffen, um die OSZE in die Lage zu versetzen, Ersuchen um Hilfe und um Entsendung umfangreicher ziviler Feldoperationen rasch nachzukommen. Das Aufgabengebiet der REACT umfasst gemäß der Europäischen Sicherheitscharta 1999 die Hilfestellung bei der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten. Der Aufgabenbereich der OSZE beinhaltet auch die Verstärkung der polizeilichen Aufgaben, um Rechtsdurchsetzung auf Feldoperationen erreichen zu können – wie Polizeiüberwachung (Verhinderung von ethnischen oder religiösen Diskriminierungen seitens der zu überwachenden Polizisten), Polizeischulung (u.a. Umschulung paramilitärischer Kräfte, Vermittlung neuer bzw. moderner Polizeimethoden zur Bekämpfung des Drogenhandels, der Korruption und des Terrorismus, Schaffung eines Polizeidienstes, der sich aus Mitgliedern verschiedener Volksgruppen zusammensetzt, generelle Achtung und Förderung von Menschenrechten). Zur Planung und Entsendung von Feldoperationen wurde eine Einsatzzentrale der OSZE eingerichtet. Der Grundsatz der Beilegung von Streitigkeiten gehört

zum Kernbereich der OSZE-Verpflichtungen. So stellt der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof ein Instrument dar, das den Teilnehmerstaaten, die das Übereinkommen von Stockholm 1992 unterzeichnet haben, zur Verfügung steht.

1999 erfolgte auch die aufgrund der veränderten Sicherheitslage nach der Auflösung des Warschauer Paktes und der Erweiterung der NATO notwendig gewordene Überarbeitung des VKSE, danach in Istanbul im selben Jahr die Unterzeichnung des adaptierten VKSE. Im erneuerten VKSE wurde das so genannte Gruppenprinzip aufgegeben, also die Orientierung der Obergrenzen an die NATO und den Warschauer Pakt bzw., weil der Warschauer Pakt bereits seit Mitte 1991 aufgelöst war, entlang der bisherigen Konfrontationslinien. Dafür wurde ein System regionaler Stabilität eingeführt, das für bestimmte Regionen neben den nationalen Obergrenzen Gesamtobergrenzen vorsieht, damit ein Land nicht seinen ganzen zulässigen Bestand in eine bestimmte Gegend verlegen kann. Für militärische Übungen und Krisensituationen wurde gewisse Flexibilität zugestanden, jedoch nur für eine bestimmte Zeit. Beim OSZE-Außenministertreffen in Porto (Dezember 2002) wurde von den damaligen 55 Teilnehmerstaaten eine Deklaration zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet. Darin wird festgehalten, dass der Menschenschmuggel nicht nur ein schwerer Verstoß gegen die Menschenrechte sei, sondern auch eine ernstzunehmende Bedrohung der Sicherheit. Die OSZE-Staaten sind bestrebt, den Kampf gegen Menschenschmuggel und andere Formen des organisierten Verbrechens zu verstärken und untereinander besser zu koordinieren. Dabei soll auch vermehrt mit Europol, Interpol sowie mit anderen Behörden und Organisationen zusammengearbeitet werden. Die Kooperation zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern der Opfer des Menschenhandels müsse auch Rückkehrprogramme für verschleppte Personen enthalten. Die OSZE-Staaten verpflichten sich, die Opfer des Menschenhandels besser zu schützen. In den Zielländern des Menschenhandels müsse härter als bisher gegen die sexuelle Ausbeutung verschleppter Personen vorgegangen werden.

Die Büros und Institutionen der OSZE

Die Entscheidungsgremien der OSZE sind:

- Ständige Rat (Wien): reguläres Hauptentscheidungsgremium der OSZE, trifft 1x/Woche zusammen, um laufende Entwicklungen zu diskutieren und darüber zu entscheiden. Er beschließt auch die Einrichtung von Feldoperationen, ihre Mandate und Haushaltspläne. Der Ständige Rat und der Amtierende Vorsitzende legen Leitlinien für diese Einsätze fest.

- Das Forum für Sicherheitskooperation (Wien) setzt sich aus Vertretern der Delegationen der Teilnehmerstaaten zusammen und tagt 1x/Woche in der Hofburg. Es verhandelt und berät über konkrete Maßnahmen zur Festigung von Sicherheit und Stabilität in ganz Europa. Seine wichtigsten Aufgaben sind: Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) sowie die Sicherstellung größtmöglicher Transparenz im militärischen Bereich.
- Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs: bei diesen Treffen werden auf höchster politischer Ebene Prioritäten und Richtlinien festgelegt. Das erste Gipfeltreffen endete am 1. August 1975 mit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki.
- Der Ministerrat setzt sich aus den Außenministern der OSZE-Staaten zusammen, tagt 1x/Jahr und tritt üblicherweise jedes Jahr gegen Ende der Amtsperiode des jeweiligen Vorsitzes zusammen (mit Ausnahme jener Jahre, in denen ein Gipfeltreffen stattfindet), um OSZE-relevante Fragen zu erörtern und entsprechende Beschlüsse zu verabschieden.

Weitere folgende Strukturen und Institutionen besitzt die OSZE:

- Amtierender Vorsitz: Der Vorsitz rotiert in jährlichem Wechsel unter den Außenministern der OSZE-Staaten. Jährlich wird also ein Außenminister / eine Außenministerin eines Vorsitzlandes zum/zur Vorsitzenden ernannt, um die OSZE-Aktivitäten zu koordinieren. Der amtierende Vorsitz trägt die Gesamtverantwortung für das exekutive Handeln und die Koordinierung der OSZE-Aktivitäten. Unterstützt wird der Vorsitz durch die ministerielle Troika und dem Generalsekretär.
- Parlamentarische Versammlung: über 300 Parlamentarier aus OSZE-Teilnehmerstaaten. Sie besitzen beratenden Status und stellen die Mitwirkung der nationalen Parlamente sicher.
- Sekretariat: Unter der Leitung des Generalsekretariats verwaltet das Sekretariat die OSZE und leistet operationelle Hilfe bei Feldaktivitäten, Kontakten zu internationalen und Nicht-Regierungsorganisationen, bei der Koordination von Wirtschafts- und Umweltaktivitäten, von politisch-militärischen Aktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit u.a.
- Generalsekretär: Der Generalsekretär wird vom Ministerrat für drei Jahre ernannt. Er ist der oberste Verwaltungsbeamte der OSZE und repräsentiert den Amtierenden Vorsitzenden nach außen.

- Das Prager Büro des Sekretariats assistiert bei der Öffentlichkeitsarbeit und beherbergt darüber hinaus das OSZE-Archiv. Außerdem hilft es bei der Organisation des alljährlichen Prager Wirtschaftsforums.
- Der Hohe Rat / Wirtschaftsforum: Der Hohe Rat überwacht, leitet und koordiniert die OSZE-Aktivitäten. Er erörtert politische und allgemeine budgetäre Richtlinien und gibt diese vor. Einmal pro Jahr tritt der Hohe Rat in Prag als Wirtschaftsforum zusammen. Der Hohe Rat kann auch zu Dringlichkeitstreffen und zusätzlichen Treffen einberufen werden.
- Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams (REACT): REACT ist ein Pool von zivilen Experten aus OSZE-Staaten, die kurzfristig für den Einsatz in einer Mission bereitstehen.
- Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR, englisch: ODIHR): Dieses Büro organisiert Wahlbeobachtungsmissionen, befasst sich mit der Entwicklung nationaler Wahl- und Menschenrechtsinstitutionen, stellt technische Hilfe für nationale Rechtsinstitutionen bereit, fördert die Entwicklung der Zivilgesellschaft und bildet OSZE-Mitarbeiter aus.
- OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten (HKNM): zuständig für die Frühwarnung, für rasches Erkennen von nationalen Spannungen, die die Sicherheit und Stabilität zwischen OSZE-Staaten gefährden könnten: in diesem Kontext Mithilfe der OSZE beim Zustandekommen des Vertrags über Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft zwischen Rumänien und Ungarn 1996, Unterstützung bei den Bemühungen, das griechisch-albanische Verhältnis zu verbessern.
- Der Beauftragte für Medienfreiheit beobachtet die Entwicklung der Medien in den OSZE-Teilnehmerstaaten und führt Frühwarnung durch bei Gefährdung der Meinungsfreiheit in den betreffenden Staaten.
- Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten: Aufgabe des Koordinators ist es, dem Umweltschutz und dem wirtschaftlichen Transformationsprozess in den Ländern Mittel- und Osteuropas politische Impulse zu geben.
- *Court of Conciliation and Arbitration* – Streitschlichtungsmechanismus für OSZE-Länder, die der *Convention on Conciliation and Arbitration* beigetreten sind.
- Rüstungskontroll- und VSBM-Maßnahmen: Bsp.: Ernennung von Beauftragten für die Durchsetzung des Friedensvertrags von Dayton 1995, hier vor allem des Sub-Regional Arms Control Agreement (Annex I B des Artikels IV des Friedensvertrages – dieser gilt für die Staaten Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien und Montenegro). Der

VKSE und das „Wiener Dokument“ waren Vorbilder für die stabilisierenden Übereinkommen zu Artikel II und IV des Friedensübereinkommens von Dayton.

Feldmissionen und Grenzsicherheit

Die OSZE hat in Duschanbe/Tadschikistan ein Border Management Staff College eingerichtet. Ziel ist die Ausbildung von Grenzschutzbeamten aus OSZE-Teilnehmerstaaten und Afghanistan. In Transnistrien / Moldawien ist die OSZE seit 1993 tätig. Nach dem bewaffneten Konflikt, der auf die Ausrufung der Unabhängigkeit von Transnistrien seitens der Separatisten im September 1990 zurückging, bemüht sich die OSZE im Format „5+2“ um Konfliktbeilegung. „5+2“ besteht aus der OSZE, Russland, Ukraine, der USA und der EU sowie Transnistrien und Moldawien. Innerhalb des Konfliktbeilegungsprozesses zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach ist die OSZE in der „Minsk-Gruppe“ vertreten. Diese Gruppe besteht aus den drei Vorsitzländern Frankreich, Russland, USA sowie aus Belarus / Weißrussland, Deutschland, Italien, Finnland, Schweden und der Türkei sowie der OSZE-Troika, die sich aus der letzt-, diesjährigen Präsidentschaft und jenem Land zusammensetzt, das 2016 den Vorsitz innehaben wird. 2015 besteht die OSZE-Troika somit aus den Staaten Schweiz, Serbien und Deutschland.

Unter dem Schweizer OSZE-Vorsitz 2014 vermittelte die OSZE innerhalb der „Tripartite Contact Group“ (Ukraine, Russland, OSZE) in Hinblick auf einen Waffenstillstand und auf Konfliktlösung betreffend die Krise in der Ukraine. Ergebnis war am 5. September 2014 das Minsker Protokoll. Im Minsker Memorandum vom 19. September 2014 kamen die Kontaktgruppe und die Vertreter jener Sezessionsbezirke der Regionen Donetsk und Luhansk überein, einen nachhaltigen Waffenstillstand anzustreben. Der Ständige Rat beschloss während einer Sondersitzung am 21. März 2014 die Special Monitoring Mission (SMM) mit dem Ziel, die politisch-militärischen Spannungen in der Ukraine zu reduzieren und die Umsetzung von Frieden, Stabilität und Sicherheit zu unterstützen. SMM-Beobachter befinden sich in Kiew, Kherson, Ivano-Frankivsk, Odessa, Lviv, Kharkiv, Donetsk, Dnipropetrovsk, Chernivtsi und Luhansk. Im November 2014 setzte sich die SMM aus 300 internationalen Beobachtern aus mehr als 40 Staaten zusammen und aus 130 lokalen Personal. Circa die Hälfte der Beobachter befindet sich im Osten der Ukraine. Nach dem Abschuss des Malaysia Airlines MH-17-Fluges von Amsterdam nach Kuala Lumpur über dem ukrainischen Konfliktgebiet am 17. Juli 2014, der 298 Menschen das Leben kostete, waren Teilnehmer der SMM die ersten, die auf internationaler Ebene Zugang zur Absturzstelle hatten. So hatten ukrainische, malaysische, niederländische und australische Experten die Möglichkeit,

Absturzopfer zu bergen und vor Ort Untersuchungen einzuleiten. Im Zuge der Präsidentenwahlen in der Ukraine am 26. Mai 2014 entsendete die OSZE mehr als 700 Beobachter. Zwischen 1. Mai und November 2014 führten 18 Teilnehmerstaaten zwölf Überprüfungskommissionen in der Ukraine auf der Grundlage des Wiener Dokuments (militärische Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen) aus 2011 durch.

Zum Teil zählte die OSZE bei ihren Feldmissionen in Spitzenzeiten an die 4.000 Personen in 19 Missionen – in Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Kosovo, Mazedonien, Serbien-Montenegro, in Weißrussland, Moldawien und in der Ukraine, in Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Berg-Karabach, Tschetschenien und in den ehemaligen sowjetischen zentralasiatischen Republiken. Die Feldmissionen haben zum Ziel, den Demokratisierungsprozess (wieder)herzustellen, Konflikte zu verhüten und die Rechtsstaatlichkeit voranzutreiben. Insgesamt zählte die OSZE bei ihren Feldmissionen Anfang 2015 an die 2.550 Personen in 15 Einsätzen.

Der Streitfall VKSE

Für Russland ist der 1990 in Paris zwischen der NATO und des damaligen Warschauer Paktes unterzeichnete Vertrag für konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) obsolet geworden. Die früheren Staaten des Warschauer Paktes in Mittel- und Südosteuropa sind heute alle NATO-Mitglieder, und der 1999 ausverhandelte adaptierte VKSE ist von den NATO-Staaten nie ratifiziert worden. Die Erweiterung der NATO in Richtung Russland sowie das von den USA forcierte Raketenabwehrprogramm in Europa bedroht aus Sicht des russischen Präsidenten Wladimir Putin russische Sicherheitsinteressen. Aus diesem Grund ist für Russland der 1990 in Paris zwischen den damaligen 22 Staaten der NATO und des Warschauer Paktes unterzeichnete VKSE obsolet geworden. Auf Antrag Russlands fand deshalb zwischen 11. und 15. Juni 2007 eine Krisenkonferenz zur Rettung des VKSE in der Wiener Hofburg statt.

1999 erklärte bereits der damalige Präsident Russlands, Boris Jelzin, dass Russland auf unbestimmte Zeit für den Bereich des Kaukasus den VKSE nicht einhalten könne, da insbesondere der Konflikt um Tschetschenien eine militärische Präsenz erfordere, die über die zugestandenen Quoten und Flexibilitäten hinausgehe. Insbesondere waren russische Militärs mit dem erneuerten VKSE unzufrieden, weil dieser Vertrag eine stärkere Truppenkonzentration an den Grenzen Russlands – vor allem im Westen und Süden – verhindert. Zudem wurde mit dem adaptierten VKSE ebenso vereinbart, wie sich Russland

aus Moldawien und Georgien zurückziehen solle – beide Vereinbarungen erfüllte Russland bis heute nicht. Russland hatte dennoch den erneuerten VKSE im Juli 2004 ratifiziert.

Politisch ist der VKSE aus zwei Gründen relevant: Der VKSE enthält sehr weitgehende Verifikationsregeln. Jedes Land muss sehr umfangreiche Inspektionen anderer Länder zulassen. Davon wurde regelmäßig Gebrauch gemacht. Dadurch wurde auch bekannt, wie Russland seine Vertragsverpflichtungen nicht erfüllt.

Einige europäische Staaten hatten wegen des Verhaltens Russlands den adaptierten VKSE nicht ratifiziert. Sie halten ihn jedoch ein und praktizieren ihn, insbesondere die Verifikationsregeln. Die NATO bestand stets auf ihrer Vorbedingung für die Ratifizierung des überarbeiteten VKSE – dem vollständigen Abzug russischer Truppen aus Georgien und Moldawien. Russland hatte bis Anfang 2008 zwar drei von vier Militärbasen in Georgien geräumt. Laut Aussagen der russischen Führung erfolgte auch die Räumung des vierten Stützpunktes, die georgische Regierung hatte dies jedoch bestritten. 2008 förderte Moskau nach dem Einmarsch russischer Truppen in Georgien die Abspaltung der georgischen Provinzen Abchasien und Südossetien und anerkennt die beiden abtrünnigen Landesteile seither als unabhängige Staaten. Ein weiteres Problem stellt die russische Truppenstationierung in Transnistrien dar. Das Gebiet gehört zu Moldawien, wird jedoch – mit russischer Hilfe – von Separatisten kontrolliert. Putin behauptet, die noch circa 1.200 in Transnistrien stationierten russischen Soldaten seien Friedenstruppen, Moldawien fordert aber deren Abzug. Seitens der USA wurde an Russland der Vorschlag gemacht, die „Friedenstruppe“ in Transnistrien zu internationalisieren. Die russische Führung wäre jedoch strikt dagegen, sollten plötzlich auch NATO-Soldaten in Transnistrien den Frieden sichern. Auf dem Sondertreffen in Wien kam es schließlich zu keiner Übereinstimmung zwischen der NATO und Russland.

Bis Juli 2008 musste die NATO aus russischer Sicht damit beginnen, den adaptierten VKSE zumindest *vorläufig anzuwenden*. Zudem müsste demnach die Anzahl konventioneller Waffen der NATO weiter gesenkt werden – als Ausgleich dafür, dass das Bündnis durch die NATO-Erweiterung über zusätzliches Kriegsmaterial verfügt. Am 12. Dezember 2007 „suspendierte“ Russland schließlich seine Verpflichtungen aus dem VKSE. Russland wurde seitens der NATO aufgerufen, diese „Suspendierung“ aus dem VKSE zu beenden.

Schlussfolgerungen

Die OSZE stellt sich heute als eine de facto voll entwickelte Organisation mit beratenden/beschlussfassenden und durchführenden Organen dar, auch wenn ihr bis heute –

mangels eines Gründungsvertrages – de iure der Rechtscharakter einer internationalen Organisation fehlt. Die Hauptaufgaben der OSZE liegen heute mehr denn je seit 1995 in der friedlichen Streitbeilegung, Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, in der Stabilisierung der Lage nach Konflikten sowie in der Kontrolle der Einhaltung von Menschenrechten. Die OSZE hat viel beigetragen in der Rüstungskontrolle und in der Unterstützung marktwirtschaftlicher Reformprozesse in Mittel- und Osteuropa. Von 1999 bis zum Februar 2008 hat sich die OSZE der Schirmherrschaft über den Stabilitätspakt für Südosteuropa – also am wirtschaftlichen und politischen Aufbau der Staaten des ehemaligen Jugoslawiens – angenommen. Bedeutungsvoll ist auch die Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern des Mittelmeerraumes und mit Staaten im Nahen Osten. Die KSZE hatte bereits in ihrer Schlussakte von 1975 betont, dass die Sicherheit in Europa eng mit jener im Mittelmeerraum verbunden ist. Die Zusammenarbeit mit Mittelmeerländern in Nordafrika und im Nahen Osten sollte sowohl auf wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Zielsetzungen als auch in den Bereichen Umwelt und Kultur ausgebaut werden. Der mediterrane Dialog im Rahmen der OSZE umfasst heute sechs Länder: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien (Mediterrane Partner für Kooperation – MPCs). Die Mittelmeerpartner sind auch eingeladen, an Treffen aller drei Dimensionen der OSZE – politisch-militärisch, ökonomisch und menschlich – teilzunehmen. Einige der Mittelmeerpartner nahmen auch an Wahlbeobachtungsmissionen der OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) teil. Die OSZE ist vor allem eine Einrichtung der kooperativen Sicherheit, sie bildet auf konzeptueller Ebene eine entscheidende Erweiterung der Sicherheitspolitik, nämlich den ersten institutionalisierten Versuch, die europäische Sicherheit ausschließlich kooperativ und durch Regelungen zu gestalten. Diese Eigenschaft wurde zuerst im Namen der KSZE erkennbar, der die beiden Begriffe „Sicherheit“ und „Zusammenarbeit“ semantisch verknüpfte. Bei der OSZE stehen zivile Instrumentarien und die Zielerreichung durch Regelungen im Vordergrund. Die Aufgabe der OSZE ist es, mittels umfassender Kooperation Frieden und Stabilität in Europa zu erhalten und Konfliktverhütung bis an die Grenzen der Wirksamkeit kooperativer Mechanismen durchzuführen. Die OSZE hat sich zu einer Organisation entwickelt, in der vom Grenzschutz in Zentralasien, von der Bekämpfung des Terrorismus im Kosovo und in Kirgisien, der Vernichtung von giftigem Raketentreibstoff in der Ukraine im Vorfeld der Europäischen Fußballmeisterschaft (UEFA EURO) 2012, der Vernichtung von Antipersonenminen und Klein- und Leichtwaffen bis zur Unterstützung bei der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels in Usbekistan umfassende Bereiche der Sicherheitspolitik

abgedeckt sind. An der OSZE wird jedoch deutlich, dass multilaterale Institutionen keine eigenständigen Akteure der internationalen Beziehungen sind. Internationale Institutionen machen nicht nur Politik, sie sind vor allem Politik. Sie lassen sich am ehesten als „Transmissionsriemen“ der jeweiligen nationalen Politiken zu einem gemeinsamen Vorgehen mit anderen Staaten definieren, um Ziele zu erreichen, die im Alleingang kaum oder nur schwer zu erreichen sind. Andererseits treffen Staaten regelmäßig Vorkehrungen, damit sich solche Einrichtungen nicht aus der Rolle des Instruments der jeweiligen nationalen Politiken emanzipieren und doch noch selbständige Akteure werden könnten. Staaten behalten sich daher das Recht vor, unangenehme oder unannehmbare Entscheidungen in derartigen Institutionen gar nicht entstehen zu lassen. Die Willensbildung beruht daher auf dem übereinstimmenden Willen (Konsens) ihrer Mitglieder oder Teilnehmer. Die Willensbildung der OSZE erfolgt wie in anderen internationalen Organisationen somit dem Konsensprinzip.

Autor:

Dr. Gunther Hauser ist Leiter des Referats Internationale Sicherheit am Institut für Strategie und Sicherheitspolitik der Landesverteidigungsakademie und seit 2006 Vizepräsident des Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheit e.V. an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg.

Literatur:

Karen Henderson and Carol Weaver (eds.), *The Black Sea Region and EU Policy. The Challenge of Divergent Agendas*, Ashgate Publishing, Farnham (UK) and Burlington (Vt) 2010.

Gunther Hauser, *UNO-NATO-OSZE, Stundenbild 6, Kapitel 3, Politische Bildung im Österreichischen Bundesheer, Landesverteidigungsakademie – Institut für Strategie und Sicherheitspolitik*, hrsgg. von der Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Stand: 15. Jänner 2015.

Gunther Hauser, *Das europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure*, 7. Auflage, hrsgg. von der Landesverteidigungsakademie im Auftrag des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport, Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Wien, im September 2014.

Lachowski, Zdzislaw, *The CFE Treaty One Year After Its Suspension: A Forlorn Treaty*, SIPRI Policy Brief, January 2009.

OSCE, *The OSCE in Ukraine June to November*, in: *Security Community (The OSCE Magazine)*, Issue 2/2014, S. 6-8.

OSCE, *Meet the Chairperson-in-Office Didier Burkhalter (Swiss Foreign Minister and President of the Confederation)*, in: *Security Community (The OSCE Magazine)*, Issue 1/2014, S. 4-6.