

Der KSZE-Prozeß und die gesamteuropäische Kooperation

HEINRICH SCHNEIDER

Europa wandelt sich von einer Zone des Friedens zum Kontinent der Konflikte. Der gesamteuropäische Szenenwechsel veränderte die Rahmenbedingungen für die Kooperation tiefgreifend und stellte auch die "Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit" (KSZE) vor neue Herausforderungen. Die ursprüngliche Funktion der KSZE, im Kraftfeld des Kalten Krieges die Gefahr der Konflikteskalation einzudämmen, "antagonistische Kooperation" zu ermöglichen und so zur Stabilisierung der europäischen Gesamtlage beizutragen, war mit dem Ende des Ost-West-Konflikts obsolet geworden. Der Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft beendete jene Konfrontation der Blöcke, die durch die KSZE gemildert und nach Möglichkeit zivilisiert werden sollte¹. Die KSZE ging auf die Suche nach einer neuen Identität. In Paris (1990) proklamierte man den Anbruch einer Epoche friedlicher Kooperation. Aber es kam anders.

Die Antwort von Helsinki: "Herausforderung des Wandels"

In Helsinki wurden die Weichen neu gestellt. Der Konferenz waren monatelange Vorbereitungsarbeiten (vor allem in Wien) vorausgegangen; sie wurde am 24. März 1992 eröffnet und am 9. und 10. Juli mit einem "Gipfel" der Staats- und Regierungschefs beendet. Eine Reihe von Entscheidungen noch im Laufe der Konferenz stehen für die Veränderung des KSZE-Charakters:

- Der Außenministerrat beschloß – nach der Aufnahme von Georgien, Kroatien und Slowenien in den Kreis der Teilnehmerstaaten – die Einberufung einer unter der Ägide der KSZE stehenden Konferenz zur gemeinsamen Lösung des Konflikts um Nagornyj-Karabach (Armenien/Aserbaidschan).
- Im April wurde die Intervention serbischer bzw. jugoslawischer Streitkräfte in Bosnien-Herzegowina verurteilt, das als 52. Teilnehmerstaat willkommenegeheißen wurde².
- Am 7. Juli wurde Rest-Jugoslawien für die Dauer von 100 Tagen von der Teilnahme an den Beratungen ausgeschlossen; am selben Tag sprach sich der Ausschuß Hoher Beamter (AHB³), nachdem sich die Russische Föderation und die baltischen Staaten über die Einleitung von Verhandlungen über den Rückzug der im Baltikum stehenden russischen Truppen geeinigt hatten, für die rasche Realisierung des Vorhabens aus.
- Am 8. Juli 1992 wurde Japan als nichtstimmberechtigter Teilnehmerstaat akzeptiert.

Das Treffen endete schließlich – unter dem Leitwort "Herausforderung des Wandels" – mit der Verabschiedung der 47 Abschnitte umfassenden "Gipfelerklärung

von Helsinki" sowie einer Reihe von Beschlüssen über die Stärkung und Umstrukturierung der KSZE und ein umfangreiches Entwicklungsprogramm⁴. Die Staats- und Regierungschefs stimmten darin überein, "daß die KSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen" sei. Die neuen Weichenstellungen bedeuten nicht den Verzicht auf den bisherigen Kommunikations- und Regimebildungsprozeß: Auch das "Helsinki-II-Treffen" brachte z. B. Vertiefungen und Verbesserungen der Zusagen und Regeln im Bereich der "Menschlichen Dimension", der Sorge um die rechtsstaatlich-demokratische Ordnung, des Schutzes und der Förderung von Minderheiten, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie – als neues Aufgabengebiet – der koordinierten Unterstützung kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten in KSZE-relevanten Angelegenheiten. Aber das Gesamtdokument erweckt den Eindruck, daß diese Themen aufgrund der neuen Herausforderungen und Prioritäten an den Rand der Aufmerksamkeit rückten. Zum ersten Mal seit Jahrzehnten gibt es Krieg in der KSZE-Region. Bei gemeinsamen Lösungen für Konflikte und Krisen setzt man auf ein Zusammenwirken der KSZE mit der EG, der NATO (samt dem Nordatlantischen Kooperationsrat), der WEU, dem Europarat, der OECD und anderen internationalen Verbänden und Institutionen.

Die KSZE soll "ein Forum für Dialog, Verhandlung und Zusammenarbeit" bleiben, aber zugleich durch die Fortbildung des Institutionen- und Verfahrenssystems der KSZE zu operativem Handeln instandgesetzt werden. Auf den alle zwei Jahre stattfindenden Gipfeltreffen werden die Prioritäten und Richtlinien festgelegt. Die zentrale Leitungsfunktion liegt beim Ministerrat, während der Ausschuß Hoher Beamter (AHB) zwischenzeitlich im Auftrag des Rates die KSZE-Arbeiten insgesamt leitet. Gestärkt wird der "Amtierende Vorsitzende" auf der Rats- und der AHB-Ebene; dabei wird er von seinem Vorgänger und seinem Nachfolger ("Troika"), von Ad-hoc-Lenkungsgruppen und von "persönlichen Vertretern" unterstützt. An die Stelle der bisherigen Verhandlungsrunden für Rüstungskontrolle sowie für Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) tritt ein "Forum für Sicherheitskooperation". Ein Hoher Kommissar für Minderheiten soll eine Frühwarnfunktion im Hinblick auf Anzeichen friedens- und kooperationsgefährdender Spannungen in Sachen nationaler Minderheiten wahrnehmen und gegebenenfalls spannungsmindernde Maßnahmen einleiten können. Das System der Konsultationen, der Einleitung von Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungsmaßnahmen wird ausgebaut⁵. Die KSZE soll zum "peace-keeping" beitragen, selbstverständlich unter strikter Beachtung der Satzung der Vereinten Nationen, und zwar im Falle von Konflikten "innerhalb von oder zwischen Teilnehmerstaaten". Entsprechende Operationen sollen Formen bis hin zu "größeren Einsätzen von Streitkräften" annehmen, allerdings unter Ausschluß von Zwangsmaßnahmen.

Bedeutung und Folgen der Helsinki-Beschlüsse

Die KSZE wird mit den "Beschlüssen von Helsinki" auf dem Weg vom regimebildenden und regimevollziehenden Kommunikationsprozeß zur Internationalen Or-

ganisation vorangebracht. Es war weder beabsichtigt noch möglich, ihr die übliche Struktur einer solchen zu geben – etwa in Gestalt eines völkerrechtlichen Vertrages oder eines rechtlich bindenden Statuts – wohl aber soll sie entsprechende Funktionen wahrnehmen. Regionale Abmachungen im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta haben in der Regel eine statutarische Grundlage⁶. Um so bemerkenswerter ist es, daß die Vereinten Nationen die KSZE gleichwohl als ein solches regionales Arrangement anerkannt haben⁷ – nicht zuletzt weil man in New York jede Chance wahrnehmen muß, sich durch die Nutzung internationaler Regionalorganisationen zu entlasten⁸. In der Folge dieses neuen Status kann gemäß der UN-Satzung der Sicherheitsrat "gegebenenfalls" die Regionalarrangements auch "zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität" in Anspruch nehmen. So kam es nicht überraschend, daß bei einem im Juni 1993 in Wien durchgeführten KSZE-Seminar über "peace-keeping" der Sprecher des Außenministeriums des amtierenden Vorsitzlandes den im Helsinki-Dokument fixierten Ausschluß von Zwangsmaßnahmen in Frage stellte. Auch andere Sprecher verwiesen darauf, daß das "peace-keeping der zweiten Generation" durch fließende Übergänge zum "peace-making" und sogar zum "peace-enforcement" gekennzeichnet sei.

Die strukturellen Verbesserungen der Helsinki-Beschlüsse haben sich in dem Maße als unzureichend erwiesen, da man sich den neuen Aufgaben stellen mußte. Kaum ein halbes Jahr nach dem Gipfel faßte der Ministerrat abermals Beschlüsse zur strukturellen Weiterentwicklung, die aber auch nur einen "ersten Schritt" darstellen⁹. Dies ist ein Kompromiß zwischen der Notwendigkeit, die Beschlußfassungs- und Operationskapazität der KSZE zu stärken, und dem Willen, die Entwicklung einer eigenen KSZE-Bürokratie – etwa vergleichbar dem Apparat der UN – zu vermeiden. Jedenfalls ist die Zeit vorbei, in der so gut wie alle KSZE-Entscheidungen im Kreis von Vertretern sämtlicher Teilnehmerstaaten vorbereitet wurden. Vom amtierenden Vorsitzenden ist "Leadership" gefordert¹⁰. Er oder sie¹¹ wird sich in Phasen vor generellen Entscheidungen umfassender Gremien zunehmend von kleineren Ad-hoc-Gruppen beraten lassen, deren Zusammensetzung sich in einer Weise zu entwickeln scheint, die in mancher Hinsicht an UN-Praktiken erinnert: Es gibt de facto "ständige Mitglieder". Zu diesen zählen nicht nur die Troika-Delegationen, sondern auch die anerkanntermaßen gewichtigeren Teilnehmerstaaten oder -gruppen¹² – und im übrigen je nach Gegenstand wechselnde, z. B. einem Konfliktherd benachbarte Staatendelegationen. Das heißt: auch wenn alle Beschlüsse formell Sache von Gremien sind, denen Vertreter aller Teilnehmerstaaten angehören, bildet sich doch eine kollektive Führungsrolle des Vorsitzes in Verbindung mit einigen ständigen und einigen wechselnden Partnern heraus. Das "eherne Gesetz der Oligarchie" in zwischenstaatlichen Interaktionsfeldern¹³ fordert sein Recht – trotz aller Betonung der souveränen Gleichheit der Teilnehmerstaaten, des Konsensprinzips, des Anspruchs aller Beteiligten auf gleiche Achtung ihrer Sicherheitsinteressen¹⁴. Das kann auch als Anzeichen eines Übergangs des KSZE-Prozesses von symbolischer zu operativer Politik bzw. vom Dialog zum gemeinsamen Handeln betrachtet werden. Die Stärke, die die KSZE

in diesem Zusammenhang ausspielen könnte, liegt auf den Gebieten der Konfliktverbeugung ("Präventivdiplomatie"), der Früherkennung und der multidimensionalen Bewältigung von Spannungen und Krisen. Eine Voraussetzung dazu bildet das seit langem zugrundeliegende umfassende Sicherheitskonzept. Der bewußt thematisierte und genutzte Zusammenhang von Frieden und Sicherheit, internationaler Zusammenarbeit (auf wirtschaftlichem, ökologischem, kulturellem und humanitärem Gebiet) und der gemeinsamen Verantwortung für den Schutz von Menschenrechten und – später – für die pluralistisch-demokratische Gesellschafts- und Verfassungsordnung war das Charakteristikum des KSZE-Prozesses. Er war zugleich die Voraussetzung für seine Auswirkungen auf die europäische Politik überhaupt¹⁵. Leider kam der Entschluß, diese Stärke in operative Perspektiven zur Konfliktbewältigung umzusetzen, um den Ausbruch der nun blutig werdenden Konflikte in vielen KSZE-Regionen zu verhindern. Umgekehrt führte erst die bittere Lehre, daß die KSZE-Verabredungen als solche die Entwicklung Europas zu einer Konflikt- und Krisenregion nicht zu verhindern vermochten, zur schrittweisen Entwicklung der KSZE zu einer mit Ansätzen eigener kollektiver Aktionsfähigkeit versehenen Staatengemeinschaft. Daß man ein System entwickeln möchte, das potentiell friedens- und sicherheitsstörenden Spannungen in solidarischer Kooperation begegnet, bevor sie zu Konflikten werden, wird an der Bestellung des "Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten" deutlich. Allerdings ist dieser Ansatz nur insoweit den Herausforderungen angemessen, wie man unterstellen kann, daß konfliktträchtige Spannungen hauptsächlich interethnischen und minderheitenbezogenen Charakter haben. Eben dies ist aber zweifelhaft: An die Stelle der bipolaren Konfliktkonstellation ist im KSZE-Raum eine weit komplexere getreten. Minderheitenprobleme bilden nur eine von vielen verschiedenen Ursachen- und Auslöserkategorien¹⁶.

Für das herkömmliche Krisenmanagement und für friedenssichernde (vor allem: friedenserhaltende) Operationen reichen die Handlungsmöglichkeiten und Ressourcen der KSZE auch nach den jetzt vorgenommenen Strukturreformen nicht aus, wenn eine Krise schon manifest, ein Konflikt schon virulent geworden ist. Daher ist man bereit, auf die Angebote potenterer Organisationen – etwa der NATO oder der WEU – einzugehen, der KSZE eigene Kräfte zur Verfügung zu stellen¹⁷. Das heißt nicht, daß diese Organisationen der KSZE sozusagen Söldner-einheiten anbieten würden. Vielmehr muß jedesmal das Einvernehmen mit und zwischen den Bündnispartnern hergestellt werden. Die KSZE legt ihrerseits Wert darauf, daß KSZE-Peace-keeping-Operationen in Übereinstimmung mit den Zielen und Prinzipien der UN-Charta, aber unter ihrer eigenen politischen Lenkung stattfinden. Das schließt auch die Kontrolle der operativen Leitung ein. Die NATO und die WEU haben betont, sie seien außer zur kollektiven Selbstverteidigung auch zu Friedenssicherungseinsätzen außerhalb des eigenen Territoriums bereit, sofern sie dazu ein Mandat durch die UN oder die KSZE erhielten. Ein solches Verbundsystem kann sich auf verschiedene Weise entwickeln. Es wird von der jeweiligen Interessen- und Machtlage abhängen, wer sich da wessen bedient: ob die KSZE auf der Basis von Kapitel VIII der UN-Satzung eine

Regionalagentur der Vereinten Nationen wird, ob sie die Züge einer relativ selbständigen "Euro-UNO" annimmt und wer dabei das "Gesetz des Handelns" innehaben wird. Die strukturellen Auswirkungen eines Verbundes "sich gegenseitig stärkender Institutionen" müssen, abgesehen von der operativen Effektivitäts- und Effizienzsteigerung, keineswegs auf eine symmetrische oder lineare Stärkung der beteiligten Akteure hinauslaufen. Die Entwicklungsrichtung ist noch nicht abzusehen.

Ergebnisse und Probleme der Umsetzung: Die "operative KSZE"

Die KSZE hat die neuen Instrumente alsbald zu nutzen versucht. Tatsächlich hatte es bereits zuvor Versuche der operativen Aktivierung friedenssichernder Handlungsmöglichkeiten gegeben¹⁸. Als im August 1992 in London ein koordinierter multilateraler Versuch zur politischen Beendigung des Konflikts auf dem Gebiet des zerfallenden Jugoslawiens unternommen wurde, waren daran nicht nur die Vereinten Nationen, die EG, die Islamische Konferenz, die G-7-Staaten, die Nachbarstaaten und die Konfliktparteien selbst vertreten, sondern durch den amtierenden Vorsitz auch die KSZE. Im Rahmen der fortzusetzenden "Konferenz über das ehemalige Jugoslawien" wurde ein Lenkungsausschuß unter dem gemeinsamen Vorsitz eines Vertreters des UN-Generalsekretärs (Cyrus Vance, später Thorvald Stoltenberg) und eines Vertreters der EG (Lord Peter Owen) gebildet, in dem unter anderem auch die KSZE-Troika vertreten ist. Es entwickelte sich ein sozusagen in zweiter Potenz multilaterales Verbundsystem der Konfliktbearbeitung. Die Aktivitäten der KSZE wurden im Zuge einer komplexen Operationsprogrammierung und Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen nationalen und internationalen Akteuren geplant und unternommen¹⁹. Darüber hinaus bildete sich auch eine eigenständige operative Politik der KSZE. Sieben Unternehmungen sind besonders erwähnenswert:

- Am 14. August 1992 beschloß der AHB die Entsendung von "CSCE Missions of Long Duration" in den Kosovo, den Sandjak und in die Vojvodina, um dort den Dialog zwischen den Konfliktparteien zu fördern, bei der Problemlösung behilflich zu sein, Kontaktstellen zu unterhalten und Informationen insbesondere für die legislatorische Sicherung der Menschenrechte zur Verfügung zu stellen. Nach mühevollen Verhandlungen konnte ein "Memorandum of Understanding"²⁰ unterzeichnet werden. Die Tätigkeit der Missionen wurde von allen Seiten, vor allem aber von den nichtserbischen Bevölkerungsteilen, als positiv bewertet, insbesondere was die psychologische Auswirkung der KSZE-Präsenz auf die Bereitschaft zur Gewaltanwendung betrifft²¹. Ende April 1993 wurde die ursprünglich vereinbarte Dauer von sechs Monaten bis zum 28. Juni 1993 verlängert. Für die Zustimmung zur Verlängerung des "Memorandum of Understanding" verlangte die Regierung in Belgrad Ende Juni 1993 als Gegenleistung KSZE-Schritte zur "Normalisierung" der Beziehungen, d. h. zur Wiederzulassung Rest-Jugoslawiens zu den KSZE-Gremien. Der AHB zeigte sich nicht konzessionsbereit – im Juli 1993 mußten die Missionen Serbien verlassen.

- Am 18. September 1992 beschloß der AHB die Entsendung einer Überwachungsmission nach Skopje. Am 7. November 1992 wurden die "Articles of Understanding" unterzeichnet. Aufgabe der Mission ist es, insbesondere Vorgänge an den Grenzen zu Serbien und in anderen Teilen des Landes zu beobachten, die von einer Ausweitung ("spillover") des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien betroffen werden könnten. Außerdem galt und gilt es, die Achtung vor der territorialen Integrität des Landes und die Aufrechterhaltung von Frieden, Stabilität und Sicherheit vor Ort zu fördern und zur Konfliktverhütung in der Region beizutragen. Die Mission hat ihre Aufgabe im Zusammenwirken mit der Beobachtermission der EG und mit dem Makedonien-Teilkommando der UN-Blauhelmtuppe im ehemaligen Jugoslawien (UNPROFOR = "United Nations Protection Force") zu erfüllen, wobei es nach sachkundiger Darstellung zu Unzulänglichkeiten kam²². Die Regierung in Skopje hält offenbar die Tätigkeit der Mission für außerordentlich nützlich. Die albanische Bevölkerungsgruppe urteilt im Hinblick auf Ideen der makedonischen Albaner, ihren Landsleuten im Falle eines Konfliktausbruchs im Kosovo zu Hilfe zu kommen, weniger positiv. Man kann freilich gerade dies als ein Anzeichen für die Spillovereffekte eindämmende Funktion der Mission betrachten²³.
- Aufgrund eines Beschlusses der Londoner Jugoslawien-Konferenz beschloß der AHB am 18. September 1992 die Errichtung von "Sanctions Assistance Missions", um in Zusammenarbeit mit der EG den Nachbarstaaten Rest-Jugoslawiens bei der Durchführung der vom Sicherheitsrat der UN beschlossenen Sanktionen behilflich zu sein²⁴. Entsprechende Missionen wurden für Albanien, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Makedonien (Skopje), Rumänien und in der Ukraine vorgesehen. Seit dem 1. Mai amtiert außerdem ein "Sanctions Coordinator", der mit der Supervision der Tätigkeit der einzelnen Missionen sowie mit der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der betreffenden Staaten, mit regionalen und mit internationalen Stellen befaßt ist²⁵.
- Am 6. November 1992 beschloß der AHB die Entsendung einer Mission nach Georgien mit dem Ziel, zu einer friedlichen politischen Konfliktbeilegung beizutragen, und zwar in bezug auf die Konflikte in Südossetien und Abchasien. Die Entsendung fand am 3. Dezember 1992 statt, sie sollte vorläufig bis Ende August 1993 dauern. Die Mission hat den Auftrag, sich und den KSZE-Institutionen ein Bild von der Lage zu verschaffen, in Zusammenarbeit mit den Konfliktparteien die Ausräumung von Spannungsquellen zu versuchen, geeignete Schritte zur Aufrechterhaltung oder Einleitung von Feuereinstellungen zu unternehmen und die Voraussetzungen für politische Konfliktlösungen zu schaffen oder zu fördern. Dabei ging man davon aus, daß bereits die sichtbare Präsenz einer KSZE-Vertretung und die Kommunikation mit den verschiedenen Behörden und politischen Gruppierungen nützlich sein kann.
- Die am 13. Dezember 1992 vom AHB beschlossene sechsmonatige Entsendung einer KSZE-Mission nach Estland soll zur Stabilität, zum Dialog und zum wechselseitigen Verständnis der Volksgruppen in Estland beitragen und hierzu Kontakte mit Behörden, nichtstaatlichen Organisationen (auch Parteien, In-

teressenverbänden und Medien) knüpfen. Bemerkenswert ist, daß seinerzeit kein manifester und virulenter Konflikt Anlaß zur Einleitung der Operation gab, sondern die Sorge vor eventuellen entsprechenden Entwicklungen, denen man präventiv begegnen wollte. Bekanntlich ist die Situation in Estland durch Spannungen zwischen der Regierung (sowie erheblichen Teilen der estnischen Bevölkerung) einerseits und der großen Anzahl russisch-sprachiger Landesbewohner andererseits geprägt, deren zukünftiger staatsbürgerrechtlicher Status umstritten ist.

- Den Beschluß zur Entsendung einer KSZE-Mission nach Moldova faßte der AHB aufgrund der Ergebnisse einer im September 1992 vor Ort durchgeführten Erkundungsmission am 4. Februar 1993. Er trug ihr auf, sich um das Zustandekommen einer dauerhaften und umfassenden politischen Lösung des Konflikts um den Status der Trans-Dnjestr-Region zu bemühen, und zwar auf der Basis der Unabhängigkeit, Souveränität und Gebietsintegrität Moldovas einerseits sowie der Schaffung eines Sonderstatus der Trans-Dnjestr-Region andererseits. Besonders solle sich die Mission um einen Rückzug ausländischer Truppen und die Einhaltung der Menschenrechte kümmern sowie die Konfliktparteien in ihren Dialogen und künftigen Verhandlungen unparteiisch bei der Suche nach friedlichen Lösungswegen unterstützen. Die Mission nahm ihre Tätigkeit gegen Ende April unter Leitung des kanadischen Diplomaten Timothy Willams auf.
- Das Projekt der Minsker Konferenz über Nagornyj Karabach ist das bisher am langwierigsten vorbereitete operative Vorhaben der KSZE – der erste Beschluß darüber war bereits zu Beginn des Helsinki-II-Treffens im März 1992 gefaßt worden. Man hatte eine Ad-hoc-Gruppe ("Minsk Group")²⁶ gebildet. Im Sinne der einschlägigen UN-Beschlüsse – insbesondere der Sicherheitsrats-Resolution 822 – bemühte sie sich um die Schaffung der Voraussetzungen für die erste "echte" KSZE-Peace-keeping-Operation, ohne daß dabei ein Durchbruch erzielt werden konnte. Im Mai 1993 brachte ein auf 60 Tage angelegter Mehrphasenplan Bewegung in die Dinge²⁷. Er sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, beginnend mit der Beendigung der Feindseligkeiten und der Stabilisierung der Waffenruhe, die den Rückzug der Okkupationskräfte aus Kelbajar und schließlich die Bedingungen für eine echte Friedenskonferenz in Minsk herbeiführen sollten. Geplant ist auch die Stationierung von KSZE-Missionen zur Verifikation und zur Friedenserhaltung – in Kooperation mit den UN²⁸. Nach mehrfachen Verzögerungen kam es schließlich zur Zustimmung der Regierungen von Armenien und Aserbaidschan sowie der armenischen selbstorganisierten Kampfpartei im Konfliktgebiet. Noch ist nicht klar, ob das Projekt zu einer "Erfolgsstory" für die Friedensbemühungen der KSZE führen wird.

Auch verschiedene andere Missionen sind erwähnenswert: die Mission anläßlich der Zuerkennung des Beobachterstatus an die "Ehemalige Jugoslawische Republik Makedonien"²⁹ und die KSZE-Wahlbeobachtungen in einer ganzen Reihe von Fällen anläßlich von demokratischen Wahlen in Teilnehmerstaaten. Mehrere Erkundungsmissionen wurden wegen der Vorwürfe über Menschenrechtsver-

letzungen im Zusammenhang mit Internierungslagern im ehemaligen Jugoslawien durchgeführt. Auf Anregung von Ungarn und der Slowakischen Republik hat der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten die Durchführung einer Untersuchung über die Situation der ungarischen Volksgruppe in der Slowakei und der slowakischen Volksgruppe in Ungarn vorgeschlagen. Anlässlich der besorgniserregenden Entwicklungen in Tadjikistan wurde eine Erkundungsmission in dieses Land beschlossen und im Anschluß daran die Entsendung eines KSZE-Verbindungsbeamten zur dort stationierten UN-Mission vorgesehen. Eine Rundreise der amtierenden Ratsvorsitzenden zu den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten im April 1992 führte zu ersten Überlegungen über ein umfassendes Programm der verstärkten Einbindung dieser Staaten in den KSZE-Prozeß. Eine weitere Aktion von besonderem Gewicht – wenn auch nicht in Gestalt der Einleitung eigener Operationen – war die von der Wiener Gruppe in Wahrnehmung der Aufgaben des AHB im Juni 1993 beschlossene Billigung der Bemühungen der Donau-Anrainerstaaten Bulgarien, Ungarn und Rumänien und der WEU, gemeinsam Vorsorge für die verlässlichere Einhaltung der Sanktionsbeschlüsse der UN zu treffen. Die Anrainerstaaten hatten schon lange vorher signalisiert, daß sie eine entsprechende Hilfestellung begrüßen würden. Die WEU legte allerdings auf eine ausdrückliche Billigung durch die KSZE großen Wert. Es dauerte Monate, bis eine für alle KSZE-Teilnehmerstaaten akzeptable Formulierung ausgehandelt war³⁰. Immerhin kam auf diese Weise erstmals ein Beschluß zustande, der auf das Angebot der WEU einging, aufgrund eines Mandats der KSZE der Staatengemeinschaft eigene Kräfte zur Verfügung zu stellen, und zwar auch zur Vornahme von Zwangsmaßnahmen.

Die KSZE hat also im Rahmen der zu Gebote stehenden Möglichkeiten in der Tat versucht, der "Herausforderung des Wandels" gerecht zu werden. Struktur und Arbeitsstil haben sich durch den tendenziellen Übergang von der multilateralen dialog- und regimebildungsorientierten Konferenzdiplomatie zur operativen Ausrichtung erheblich verändert³¹. Allerdings geschieht die Wahrnehmung der neuen Aufgaben nicht ohne Schwierigkeiten. Es macht Mühe, den Personalbedarf für die verschiedenen Missionen zu decken, zuweilen sind die Missionen, gemessen an den gefaßten Beschlüssen, unterbesetzt. Auch die Finanzierung bereitet oft Sorgen. Bei den Vorbereitungsarbeiten für die Entsendung von Missionen erfordern die Verhandlungen über die budgetären Modalitäten regelmäßig den meisten Aufwand³². Die künftige Entwicklung der KSZE-Operationen wird, gerade weil es nur einen sehr schwachen eigenständigen Apparat gibt, davon abhängen, welche Bedeutung man den Aktionen vorbeugender Diplomatie und gemeinsamer Friedenssicherung in den Hauptstädten der Teilnehmerstaaten zumißt.

Der Fortgang der Systementwicklung

Die operativen Fähigkeiten der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit hängen davon ab, ob sie ihre spezifischen politischen und ideellen Ressourcen – etwa die Loyalität der Staaten zu den von ihnen übernommenen Verpflichtungen

– und die in ihr entwickelte Interaktionskultur aktivieren kann³³. Dessen bedarf sie gerade aufgrund ihrer strukturellen Nachteile: des Mangels an völkerrechtlichen Verpflichtungen und der Schwierigkeit, wirksame Sanktionen gegen illoyale Teilnehmerstaaten zustandezubringen. Nach dem Willen der Akteure soll diese KSZE-Kultur sozusagen eine Infrastruktur in den Teilnehmerstaaten haben, auf die sie sich stützen kann. In diesem Zusammenhang ist nicht nur der in Helsinki gefaßte Beschluß bedeutsam, nichtstaatliche Organisationen verstärkt in die Aktivitäten der KSZE einzubeziehen, sondern auch die Rolle der Parlamentarischen Versammlung³⁴. Die verschiedenen inzwischen bereits abgehaltenen oder noch bevorstehenden KSZE-Seminare und Durchführungs-Überprüfungstreffen haben aus diesem Grund an Bedeutung eher zugenommen³⁵: Die jährlichen Treffen zur Überprüfung der Einhaltung der VSBM³⁶-Vereinbarungen, das in Warschau stattfindende Treffen zur Überprüfung der Einhaltung der Verpflichtungen im Bereich der "Menschlichen Dimension", die Seminare über Verteidigungsplanung, über das Projekt eines "KSZE-Verhaltenskodex" und über das "KSZE-Peace-keeping" waren wichtig und ertragreich.

Die regulären Konsultationen und Verhandlungen im Rahmen des KSZE-Sicherheitsforums und in seinen inzwischen gebildeten zwei Arbeitsgruppen befaßten sich hauptsächlich mit dem "Sofortprogramm", dessen Behandlung der Helsinki-Gipfel dem Forum aufgetragen hatte. Hierbei ging es vor allem um folgende Themen:

- Die Harmonisierung der Verpflichtungen aus den KSE-Vereinbarungen und den VSBM-Dokumenten.
- Die Weiterentwicklung der bestehenden Regime Vertrauensbildender und Stabilisierender Maßnahmen zur Festigung der militärischen Sicherheit. Hier geht es insbesondere darum, "wetterfestere" Maßnahmen zu entwickeln, die auch im Vorfeld von Krisen wirksamere Vorbeugung und Deeskalation ermöglichen. Außerdem gilt es zu überprüfen, inwieweit die Veränderung der sicherheitspolitischen Gesamtlage nicht neue Ansätze der Vertrauensbildung und der Sicherheitspolitik erfordert, da das bisherige System auf den Ost-West-Gegensatz zugeschnitten war. Ein besonderes Thema bilden subregionale – auf einige wenige meist benachbarte Teilnehmerstaaten begrenzte – Spannungseventualitäten. Das Versagen der in jahrelangen Bemühungen entwickelten VSBM, als es im Jugoslawien-Konflikt darauf ankam, die Krise einzudämmen und zu entspannen, zeigt die Dringlichkeit dieser Aufgabe.
- Zusammenarbeit bei der Rüstungskonversion und insbesondere in Bezug auf die Stärkung multilateraler Regeln zur Begrenzung des Rüstungstransfers einschließlich sensitiven Know-hows (Nonproliferation).
- Bemühungen zur Transparenzstärkung im Hinblick auf die mittel- und langfristige Entwicklung der Streitkräfte und der Verteidigungspolitik (einschließlich der Budgetplanung).
- Das Projekt eines KSZE-Verhaltenskodex im Sicherheitsbereich.

Das Projekt eines KSZE-Verhaltenskodex im Sicherheitsbereich

Für den Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Gesellschafts- und der Verfassungspolitik konnten im Laufe des KSZE-Prozesses detaillierte Regime entwickelt werden, die die KSZE-Prinzipien in politisch als bindend anerkannte Normen, Regeln sowie Überprüfungs- und Anmahnungsmechanismen umsetzen. Der Helsinki-Gipfel beschloß die Einleitung von Konsultationen über einen vergleichbaren Kodex für den sicherheitspolitischen Bereich. Es hat den Anschein, als ob das Schicksal dieses Projektes – neben der Entwicklung der operativen Dimension der KSZE – für die Zukunft des ganzen Konferenzprozesses von entscheidender Bedeutung werden könnte. Zu den Gegenstandsfeldern, die für einen solchen Kodex vorgeschlagen wurden, gehören insbesondere:

- Detailliertere Normen und Regeln über die Nichtandrohung und Nichtanwendung von Gewalt gegen andere Staaten.
- Normen und Regeln, die die Prinzipien der Hinlänglichkeit und der defensiven Ausrichtung der Verteidigungsvorkehrungen konkretisieren.
- Normen und Regeln über die gemeinsamen Bemühungen zur Konfliktverhütung, zur Krisenbewältigung und zur friedlichen Streitbeilegung.
- Normen und Regeln über die Bereitschaft zur Zulassung und Unterstützung von friedenswahrenden und anderen KSZE-Missionen und Operationen.
- Normen und Regeln über den Einsatz von Streitkräften, paramilitärischen Formationen und Sicherheitskräften der Staaten sowie über das Verhalten gegenüber irregulären bewaffneten Kräften gemäß völkerrechtlichen und KSZE-Verpflichtungen. Es wurde auch gefordert, die Verwendung der bewaffneten Kräfte (einschließlich der Polizei) auf dem eigenen Territorium entsprechend zu normieren, also z. B. den Einsatz gegen Menschen und Gruppen auszuschließen, die ihre Menschenrechte friedlich und in gesetzmäßiger Weise ausüben. Dies soll auch für den friedlichen und legalen Einsatz zugunsten einer Verfassungsänderung (Autonomieverlangen!) gelten. Erst recht soll der Streitkräfteeinsatz zur zwangsweisen Umsiedlung von Bevölkerungsteilen und zu Zwangsmaßnahmen gegen Minderheiten, die damit ihrer Identität beraubt werden sollen, verboten werden.
- Normen und Regeln zur Sicherung des politischen Primats im militärischen Bereich, zur innerstaatlichen Neutralität der Streitkräfte, zur Sicherung der Menschen- und Bürgerrechte der Angehörigen des Militärs sowie zum Recht auf Befehlsverweigerung im Falle offenkundig rechtswidriger Befehle.

Viele dieser Ideen sind umstritten; noch ist nicht sicher, was von alledem im Zuge der bevorstehenden Verhandlungen konsensfähig werden kann. Insbesondere aber ist noch offen, welche Einhaltung- und Überwachungsvorkehrungen vereinbart werden können. Eine grundlegende Klausel, über die noch diskutiert werden muß, besagt, daß alle Teilnehmerstaaten ihre Rechenschaftspflicht gegenüber allen anderen anerkennen, was die Durchführung des Kodex betrifft. Vorgeschlagen wurde u. a. ein Prozedurmechanismus für Verstöße und Zweifelsfälle, demzufolge bei groben Verstößen und in dringlichen Fällen der AHB zu Maßnahmenbeschlüssen ohne die Zustimmung selbst mehrerer normenverletzender Teilnehmer-

staaten ermächtigt werden soll ("Konsens-minus-eins" bzw. "Konsens-minus-zwei"). Für den Fall der Erfolglosigkeit soll die Befassung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vorgesehen werden.

Der Sinn dieser Vorschläge ist es, ein System der Solidaritätssicherung der Teilnehmerstaaten gegen einen normwidrig handelnden Partner und zugunsten des Opfers zu entwickeln. Man hat bereits angedeutet, daß es sich dabei um einen Schritt in Richtung auf ein eventuelles kollektives Sicherheitssystem neuer Art handeln könnte³⁷. Eine entscheidungsreife Fassung des "Code of Conduct" soll bis zum nächsten Gipfeltreffen 1994 in Budapest erarbeitet werden. Aber schon der Dialog über das Projekt kann zur Profilierung des Problembewußtseins beitragen und damit dem KSZE-Prozeß als solchem nützen.

Europa auf dem Weg zu einem neuen Verbundsystem?

Die KSZE ist nicht die einzige Plattform der gesamteuropäischen Kooperation. Der Nordatlantische Kooperationsrat hat, ebenso wie das Konsultationsforum der Westeuropäischen Union, mit den zentral- und osteuropäischen Staaten seine Bemühungen zur Überbrückung der sicherheitspolitischen Kluft zwischen West- und Osteuropa fortgesetzt³⁸. Die Zusammenarbeit mit der KSZE soll verstärkt werden³⁹. Nach wie vor ist allerdings offen, welche Aufgaben und Handlungsperspektiven sich im gesamteuropäischen Problem- und Interaktionsfeld für die Integrationsgemeinschaft – d. h. für die werdende Europäische Union – ergeben, und wie sie sich ihrerseits den "Herausforderungen des Wandels" stellen wird. Das Europäische Parlament gab hierzu im Rahmen einer Entschließung einen bemerkenswerten Denkanstoß⁴⁰. Zwar wird die Erweiterung der Europäischen Union um eine Reihe geeigneter europäischer Staaten gefordert, aber die Ausweitung auf alle europäischen Staaten als unmöglich und unnötig bezeichnet. Die Union solle "parallel zur Stärkung und Demokratisierung ihres eigenen institutionellen Systems mit föderalem Charakter" ein "System konföderaler Zusammenarbeit in Europa" aufbauen, das "einen gesamteuropäischen Rahmen" zur gemeinsamen Problemlösung darstellen würde, und in das sich der Europarat und die KSZE eingliedern sollten. Beide Einrichtungen sollten ihre Arbeit intensivieren, aber die Europäische Union sollte "Zentrum und Motor" des neuen Systems werden. Dieses stellt man sich als eine Mehrzahl von "sektoralen bzw. regionalen Aufgabenkonföderationen" vor. Der "konföderale Charakter" beruhe auf der langfristigen Anlage, auf der institutionalisierten Struktur und auf der Möglichkeit, Vorkehrungen zur gemeinsamen Ausübung der Hoheitsgewalt der Mitglieder zu treffen. So sei der gesamteuropäische Umfang mit den Erfordernissen der Effizienz, der Flexibilität und der pragmatischen Problemlösung besser zu kombinieren als durch die Schaffung einer einzigen "völkerrechtlichen Großorganisation" nach Maßgabe früher unterbreiteter Konföderationsvorschläge⁴¹. Eine Teilnahme "in jeweils geeigneter Weise" sei auch für die USA, Kanada, Rußland und andere östliche Commonwealthstaaten ("GUS"-Mitglieder) sowie für die Türkei und nichteuropäische Mittelmeerstaaten vorstellbar.

Wie immer man die Realisierungschancen dieser Ideen einschätzen mag – eines machen sie deutlich: Die gesamteuropäischen Herausforderungen stellen alle Akteure, nicht zuletzt die Europäische Union, aber auch die KSZE, vor neue Perspektiven. Vorstellungskraft, Realitätssinn, Beharrlichkeit und der entschlossene Wille, die verfügbaren politischen Potentiale einzusetzen, sind gefordert; heute mehr als gestern, morgen vielleicht noch mehr als heute.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Senghaas, Dieter: Post mortem: Die Zivilisation des Ost-West-Konflikts, in: ders.: Europa 2000 – Ein Friedensplan, Frankfurt a. M. 1990, S. 97 ff.
- 2 Derzeit umfaßt die KSZE 53 Teilnehmerstaaten. Die "Frühere Jugoslawische Republik Makedonien" hat derzeit aufgrund griechischer Einwände gegen eine vollberechtigte Zulassung nur einen Beobachterstatus inne.
- 3 CSO = Committee of Senior Officials.
- 4 Abgedruckt in: Europa-Archiv 18 (1992), D 533 ff.
- 5 Diese Bemühungen führten inzwischen zu entsprechenden Ratsbeschlüssen im Dezember 1992 und zum Abschluß eines Übereinkommens, mit dem ein Vergleichs- und Schiedsgerichtshof innerhalb der KSZE errichtet wurde, der von Streitparteien um die Durchführung eines Vergleichs- oder Schiedsverfahrens ersucht werden kann, wenn andere Beilegungsbemühungen erfolglos blieben. Texte (einschließlich der Anhänge) abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 2 v. 8. 1. 1993, S. 5 ff.
- 6 Die Staats- und Regierungschefs hielten ausdrücklich fest, daß das Helsinki-Dokument mangels entsprechender Rechtsqualität nicht gemäß Art. 102 der UN-Charta registrierbar ist; damit können sich aber die betreffenden Staaten gegenüber einem UN-Organ nicht auf dieses Dokument berufen.
- 7 Der Generalsekretär der UN hat am 1. 4. 1993 aufgrund einer Erklärung des Vorsitzenden des Sicherheitsrates neben anderen bereits anerkannten Regionalorganisationen auch den amtierenden Vorsitz der KSZE ersucht, zu bestimmten Aussagen des Sicherheitsrates über die Mitwirkung dieser Organisationen an der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens Stellung zu nehmen. Die amtierende Vorsitzende entsprach diesem Ersuchen, nachdem es im Mai 1993 zu einer Übereinkunft über den Rahmen der Kooperation und Koordination zwischen den Vereinten Nationen und der KSZE kam. Möglicherweise wird die KSZE – ebenso wie andere Regionalorganisationen – einen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen erhalten; inzwischen ist bereits die Einladung einer Vertretung des UN-Generalsekretärs zu Rats- und AHB-Sitzungen der KSZE beschlossen worden.
- 8 Vgl. Kapitel VII des Berichts des Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali v. 31. 1. 1992 an den Sicherheitsrat: *An Agenda for Peace – Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, New York 1992, S. 35 ff., deutsch auszugsweise in: Europa-Archiv 24 (1992), D 657 ff. Dort wird bereits angedeutet, daß als Regionalarrangements durchaus unterschiedlich organisierte Gebilde in Frage kommen, und die KSZE wird ausdrücklich erwähnt.
- 9 S. Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Dritten Treffens des Rates der Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten am 14./15. 12. 1992 in Stockholm, in: Europa-Archiv 4 (1993), D 83 ff.
- 10 Gelegentlich wurde einmal der Ausdruck "Leithammelfunktion" verwendet.
- 11 Derzeit liegt der amtierende Vorsitz bei der schwedischen Außenministerin Baroness Margareta af Ugglas.
- 12 Dabei ist namentlich an die USA, die Russische Föderation, die EG (vertreten durch

- die Präsidentschaft) und auch die Türkei zu denken. Ungeachtet der unparteiischen Position des Generalsekretärs gehört aufgrund seiner Herkunft auch Deutschland in den Kreis der qualifiziert beteiligten Teilnehmerstaaten.
- 13 Vgl. statt vieler: Schwarzenberger, Georg: *Machtpolitik*, Tübingen 1955, S. 73 ff.
 - 14 Im gleichen Sinne wirkt sich der Umstand aus, daß die Übernahme des amtierenden Vorsizes – anders als früher, da der Vorsitz im Rahmen der KSZE üblicherweise von Sitzung zu Sitzung stets in alphabetischer Reihenfolge rotierte – für kleine Teilnehmerstaaten nicht mehr in Frage kommt.
 - 15 Aufgrund des Prinzips der "Interdependenz der Körbe" konnten unterschiedliche Interessen verschiedener Staaten miteinander verknüpft und "package deals" zustandegebracht werden, was vor allem für die Menschenrechtspolitik und für die Vertrauens- und Rüstungskontrollpolitik in positivem Sinn folgenreich war.
 - 16 Es genügt, an klassisch-machtpolitische Gegensätze (wie den russisch-ukrainischen), an religiös-kulturelle Antagonismen oder an sozialökonomische Konfliktanlässe zu denken; vgl. z. B. für den ehemaligen sowjetischen Raum Diehl, Ole: *Postsowjetische Risiken*, Bonn 1993.
 - 17 Vgl. z. B. das Kommuniqué der Osloer Ministertagung des Nordatlantikrates v. 4. 6. 1992, in: *Europa-Archiv* 14 (1992), D 466 ff., hier Ziff. 11, D 468 f. sowie die Petersberger Erklärung der WEU v. 19. 6. 1992, ebd., D 479 ff., hier Ziff. 2.
 - 18 Vgl. Schneider, Heinrich: *Der KSZE-Prozeß und die gesamteuropäische Integration*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92*, S. 37 f.; s. auch die Beschlüßtextwiedergaben in: *Europa-Archiv* 21 (1991), D 534 ff., D 541 ff., D 546 f., D 556 ff.
 - 19 Vgl. die Abschlußerklärungen der Londoner Konferenz v. 26./27. 8. 1992, in: *Europa-Archiv* 19 (1992), D 584 ff.
 - 20 Die Aushandlung dieses Dokuments war eine bemerkenswerte Leistung, da ja Rest-Jugoslawien (Serbien und Montenegro) zu dieser Zeit bereits von der Mitwirkung im Rahmen der KSZE ausgeschlossen war.
 - 21 Gelegentlich wurden in Erörterungen über die Mission Ausdrücke wie "Klagemauer-" oder "Feuermelderfunktion" verwendet.
 - 22 So nach einem Vortrag des ehemaligen Missionsmitglieds Dr. Stefan Troebst bei einer Expertentagung im Bildungszentrum Kloster Banz am 25. 5. 1993.
 - 23 Bekanntlich fürchten zahlreiche Mächte eine eventuelle Ausweitung des Jugoslawien-Konflikts auf den Kosovo und auf Skopje-Makedonien wegen der dann u. U. unvermeidlichen aktiven Involvierung von Allianzpartnern.
 - 24 Es handelt sich um das Waffenembargo gegen alle ehemals zu Jugoslawien gehörenden Republiken gemäß Sicherheitsratsresolution 719, um darüber hinausgehende spezielle Sanktionen gegen Serbien/Montenegro gemäß Sicherheitsratsresolution 757, um das Verbot der Verschiffung sensibler Güter gemäß Sicherheitsratsresolution 787 sowie um die Durchführung der Sicherheitsratsresolution 820 über die Verschärfung der Sanktionsregimes.
 - 25 Die Funktion wird von Botschafter Antonio Napolitano wahrgenommen. Der Sitz ist in Brüssel, weil dort auch ein speziell für die Sanktionenüberwachung genutztes Kommunikationszentrum errichtet ist. Die gesamte Tätigkeit wird in Koordination mit dem Sanktionenausschuß der UN (errichtet gemäß Sicherheitsratsresolution 724) durchgeführt.
 - 26 Sie bestehen aus Weißrußland, der Tschechischen Republik, Frankreich, Deutschland, Italien, der Russischen Föderation, Schweden, der Türkei und den USA.
 - 27 Man sprach von der "Drei-plus-eins-Initiative", weil es sich bei den Initiatoren um die USA, die Russische Föderation, die Türkei und den Vorsitzenden der Gruppe handelte – wieder ein Indiz für die Herausbildung einer gewissen Oligarchie-Dynamik innerhalb der KSZE.
 - 28 In der letzten Phase des Zeitplans sollen mehrere hundert KSZE-"Blauhelme" in der Region stationiert werden.
 - 29 Im Anschluß an die Neuzulassung von Teilnehmerstaaten stellt üblicherweise eine

- Erkundungsmission den Stand und die Aussichten der verfassungs- und gesellschaftspolitischen Entwicklungen am Maßstab der KSZE-Prinzipien (wie sie namentlich in der Charta von Paris ausformuliert sind) fest.
- 30 Ein wichtiger Teilnehmerstaat erhob lange Zeit hindurch Bedenken gegenüber einem Beschluß, der als Autorisierung der WEU zur Zwangsanwendung im Namen der KSZE erscheinen könnte.
- 31 Wie erwähnt und wie noch weiter ausgeführt werden wird, geht die Konferenzarbeit im bisherigen Stil weiter; die Priorität liegt jedoch – was z. B. aus der Praxis der Sitzungsbeschickung hervorgeht – eindeutig bei den operativen Aufgaben und ihrer Vorbereitung.
- 32 Die KSZE ist jedoch im Ganzen eine der relativ kostengünstig und bescheiden arbeitenden Einrichtungen ihrer Art. Der Umfang des Gesamtbudgets wird auf etwa 200 Mio. US-\$ pro Jahr geschätzt; allerdings tragen die Teilnehmerstaaten Ausgaben, die nicht in KSZE-Budgets erscheinen, z. B. für ihre Delegationen, für Personal, das sie für KSZE-Sekretariate oder Missionen abordnen, usw.
- 33 Sie hat "Integration" in dem von Rudolf Smend für politische Gemeinwesen explizierten Sinn – in einer für ihren Charakter analog zu verstehenden Weise – besonders nötig; s. Smend, Rudolf: *Verfassung und Verfassungsrecht*, Berlin 1928.
- 34 KSZE-Diplomaten erhoffen sich von der Einbeziehung der Parlamentarier in den Prozeß u. a. einen positiven Einfluß auf die Einschätzung der KSZE in den Teilnehmerstaaten.
- 35 Gerade bei KSZE-Seminaren sind auch manche neue Teilnehmerstaaten – etwa die zentralasiatischen – stärker präsent als bei regulären Verhandlungssitzungen. Das hängt u. U. damit zusammen, daß budgetäre stärkere Teilnehmerstaaten für die Finanzierung der Teilnahme von Delegationen aus solchen Staaten häufig freiwillige Zusatzbeiträge zur Verfügung stellen.
- 36 Vertrauensbildende und Stabilisierende Maßnahmen.
- 37 Der neuartige Charakter ergäbe sich v. a. aus der Einbeziehung innerstaatlicher Regelungsgegenstände.
- 38 Vgl. die Erklärungen des Nordatlantischen Kooperationsrates v. 18. 12. 1992, in: *Europa-Archiv* 6 (1993), D 139 ff. sowie v. 11. 6. 1993, vorerst in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* 55 v. 19. 6. 1993, S. 580 ff.
- 39 Der amtierende Vorsitz der KSZE wirkt z. B. in der Ad-hoc-Gruppe für die *Peacekeeping-Zusammenarbeit* des Kooperationsrates mit.
- 40 Entschließung auf der Basis des sogenannten Hänsch-Berichts über die Gestaltung und die Strategie der Europäischen Union im Hinblick auf ihre Erweiterung und die Schaffung einer gesamteuropäischen Ordnung: *Parlamentsdokumente PE 152.242* (Bericht des Institutionellen Ausschusses) und *PE 163.894* (Entschließung A3-0189/92). Zur Problematik solcher Vorstellungen vgl. Schneider, Heinrich: *Europa zwischen Hegemonie und Integration*, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen 1992, S. 212 ff.
- 41 Der Berichterstatter verwendet, unter Zurückweisung der Figur der "konzentrischen Kreise", das Bild einer Marguerite, bei der die Europäische Union "den Blütenboden", der Europarat, die KSZE, die NATO und die neu zu errichtenden Aufgabenkonföderationen sowie die Assoziationsbeziehungen an die Union "die – unterschiedlich langen – Blütenblätter bilden.", s. Hänsch-Bericht, *Dok. PE 152.242*, S. 26.

Weiterführende Literatur

Bredow, Wilfried von: *Der KSZE-Prozeß*, Darmstadt 1992.
 Staack, Michael (Hrsg.): *Aufbruch nach Ge-*

samteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten, Münster 1992.