

Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser und Heiko Borchert

Das schweizerische OSZE-Präsidualjahr 1996. In: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse. Zurich, Januar 1997, S. 4-46. URL: http://www.fsk.ethz.ch/publ/bulletin/bulle_96/b96_osze.htm.

Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 1996/97 © FSK, ETHZ.

Das schweizerische OSZE-Präsidualjahr 1996

von Andreas Wenger, Christoph Breitenmoser und Heiko Borchert

Einleitung

Mit dem Jahreswechsel ist der Schweizer Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) an den Nachfolger Dänemark übergegangen. Betrachtet man das schweizerische Präsidualjahr 1996 in der Rückschau, so war es von zwei Schwerpunkten geprägt: der OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina und der Diskussion um das Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert. Diese beiden Themen bestimmten massgeblich die politische Agenda dieser gesamteuropäischen Organisation. Die Aufgaben in Bosnien waren zudem ausschlaggebend für das Bild, das sich die breite Öffentlichkeit von den Tätigkeiten der OSZE machte. Damit wurden aber auch gleichzeitig die zwei zentralen Rahmenbedingungen für die Steuerungs- und Lenkungsarbeiten gebildet, welche die Schweiz mit dem Mandat des Amtierenden Vorsitzenden übernommen hatte. [\[1\]](#)

Im Zentrum der schweizerischen Präsidentschaft stand der Einsatz in Bosnien-Herzegowina. Diesem kam unter anderem deshalb herausragende Bedeutung zu, weil sich mit der Bewältigung dieses Konfliktes die Frage nach der europäischen Sicherheitszusammenarbeit und damit auch die Frage nach der Tragfähigkeit der im Umbruch befindlichen sicherheitspolitischen Ordnung in Europa das erste Mal in der politischen Praxis stellte. Dies um so mehr, als das Abkommen von Dayton auf das bestehende Geflecht internationaler Organisationen zurückgriff und diesen im Friedensprozess unterschiedliche Verantwortlichkeiten zuwies. Die daraus resultierende Zusammenarbeit zwischen der Nato, der Uno, der EU, dem Europarat und der OSZE ist damit nicht nur sichtbarer Ausdruck des veränderten Umfeldes in Europa. Vielmehr erlaubt sie auch erste Rückschlüsse bezüglich des Stellenwertes, den die OSZE im institutionellen Gefüge der für Europas Sicherheit relevanten Institutionen geniesst.

Gerade dieser Frage nach der Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsordnung wurde innerhalb der OSZE im Rahmen der Diskussionen über das Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert als zweiter Schwerpunkt des schweizerischen Präsidualjahres nachgegangen. Ziel dieser Diskussion ist es, zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Sicherheitsraumes ohne Trennlinien beizutragen. Konkret geht es in erster Linie darum, die Folgen der Nato-Osterweiterung für Russland abzufedern und

dieses nicht von der europäischen Sicherheitsstruktur auszuschliessen. Es war aber von Beginn absehbar, dass die Annäherung der divergierenden Interessen der Hauptakteure USA, Russland und EU nur teilweise im Rahmen der OSZE erfolgen würde. Zudem waren aufgrund der Präsidentschaftswahlen in Russland und den USA sowie der anhaltenden Reformdebatte in der Europäischen Union für die Zeit der schweizerischen Präsidentschaft keine substantiellen Fortschritte zu erwarten.

Eine Würdigung dieser beiden zentralen Aufgabenbereiche soll vor dem Hintergrund der Erwartungen vorgenommen werden, die realistischerweise an die OSZE gestellt werden dürfen. Deshalb soll der Darstellung der Bosnien-Mission und der Sicherheitsmodell-Diskussion eine Charakterisierung der verschiedenen konzeptionellen Ansätze zur globalen und regionalen Friedenssicherung vorangestellt werden. Dies mit dem Ziel, das kooperative Sicherheitsverständnis der OSZE einerseits vom kollektiven Sicherheitsgedanken der Uno und andererseits vom Prinzip der kollektiven Verteidigung der Nato abzugrenzen. Die Klärung der unterschiedlichen konzeptionellen Ausrichtungen dieser Institutionen lässt deutlich werden, dass die OSZE an den Möglichkeiten und Grenzen einer Organisation gemessen werden muss, die bloss über Instrumente der kooperativen Sicherheitspolitik verfügt. Dadurch zeigt sich, dass sich die konkreten Leistungen der OSZE vorwiegend auf Tätigkeiten in den Bereichen der Frühwarnung, der Konfliktvorbeugung, der Rüstungskontrolle und des Wiederaufbaus in der Konfliktfolgezeit beschränken.

Aus schweizerischer Perspektive wird die Bewertung der letztjährigen OSZE-Tätigkeiten von der Frage nach der Bedeutung des spezifischen Beitrages unseres Landes überlagert. Das umfassende Mandat des Amtierenden Vorsitzenden rückt das jeweilige Präsidialland in den Mittelpunkt des OSZE-Geschehens: Erstens kann der Vorsitzende im Konfliktfall die Rolle eines Vermittlers wahrnehmen, zweitens leitet und koordiniert er die gesamten internen Tätigkeiten der Organisation, und drittens ist er für die Aussenkontakte zu internationalen Organisationen und der Öffentlichkeit zuständig. Der Handlungsspielraum des auf ein Jahr befristeten Vorsitzes wird jedoch durch die bestehenden Aufgabenfelder (aktuelle Konflikt- und Krisenfälle, laufende Langzeitmissionen) und die knappen finanziellen und personellen Ressourcen stark eingeschränkt. Gleichzeitig wird die exekutive OSZE-Kompetenz durch das Konsensprinzip eingegrenzt, das die Versicherung der Unterstützung durch die bestimmenden Hauptakteure zu einer unverzichtbaren Voraussetzung erfolgreichen Handelns macht.

Eine aktive Ausgestaltung des Handlungsspielraums der Präsidentschaft war für unser Land um so wichtiger, als sich hier die Chance bot, mindestens teilweise aus seiner isolierten Stellung in Europa herauszutreten und den Willen zur kooperativen Mitgestaltung des Umfeldes kundzutun. Die Mitarbeit im Forum der OSZE stellte bis zur positiven Entscheidung des Bundesrates zur *Nato-Partnerschaft für den Frieden* im vergangenen November die einzige Möglichkeit dar, um sowohl eigene sicherheitspolitische Interessen wahrzunehmen als auch einen sinnvollen Beitrag zur Stabilität in Europa zu leisten. Das Engagement im Rahmen der OSZE war hinsichtlich der innenpolitischen Realitäten unbedenklich, denn die Aufgabenbereiche der OSZE decken sich mit den friedenspolitischen Absichten der Schweiz. Inwieweit der praktische Leistungsausweis des OSZE-Präsidialjahres der schweizerischen Aussenpolitik zu gesteigertem Profil nach innen wie aussen verholfen hat, kann wohl erst aus grösserer zeitlicher Distanz umfassend beurteilt werden.

Durch die Beschränkung auf die obengenannten zwei thematischen Schwerpunkte bleiben eine Fülle weiterer OSZE-Tätigkeiten des vergangenen Jahres unerwähnt. Eine umfassendere Darstellung hätte insbesondere die Entwicklung der übrigen Regionalkonflikte, vor allem die erfolgreiche Vermittlungstätigkeit der OSZE unter dem schweizerischen Leiter Tim Guldimann in Tschetschenien, zu

berücksichtigen. Im letzten Jahr wurde auch eine Langzeitmission in Kroatien eröffnet. Die bestehenden Missionen in Mazedonien, Estland und Lettland, der Ukraine, Moldawien, Georgien und Tadschikistan sowie die im Rahmen des Minsk-Prozesses erfolgenden Bemühungen zur Beilegung des Konfliktes um Nagorno-Karabach wurden weitergeführt. Ausgeklammert bleibt hier weiter die Tätigkeit der OSZE-Delegation im Zusammenhang mit den Unregelmäßigkeiten bei den Kommunalwahlen in Serbien. Ebenso wird hier auf eine Darstellung der OSZE-internen institutionellen und strukturellen Bereinigungsbemühungen sowie auf eine Aufarbeitung der Vorschläge zur Abstimmung mit anderen internationalen Organisationen verzichtet. [2]

1. Regionale Sicherheitskooperation im Rahmen der OSZE

Im folgenden geht es zum einen darum, die OSZE im weltweiten Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen zu positionieren. Zum anderen wollen wir aufzeigen, dass sich das kooperative Sicherheitsverständnis der OSZE aus konzeptioneller Sicht grundsätzlich von den im Rahmen der Uno (kollektive Sicherheit) bzw. der Nato (kollektive Verteidigung) verfolgten Ansätzen unterscheidet. Auf dieser Grundlage erläutern wir die Rolle der OSZE als regionaler Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und beenden das Kapitel mit einer Betrachtung der Möglichkeiten und Grenzen der OSZE.

Seit der Unterzeichnung der *Charta von Paris für ein neues Europa* (1990) werden die Institutionen, Strukturen und Mechanismen der OSZE kontinuierlich weiterentwickelt. Die Verdichtung des politischen Konsultationsnetzes, die Einrichtung permanenter Organe und deren Ausstattung mit spezifischen Mechanismen bilden die Grundlage zur Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und zur kooperativen Ausgestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen.

Die sicherheitspolitischen Instrumente der OSZE entwickelten sich graduell von den vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM) auf militärischem Gebiet über die Krisenmechanismen im militärischen, politischen und humanitären Bereich und die friedliche Streitbeilegung bis hin zu den grundsätzlichen Beschlüssen betreffend friedenserhaltender Operationen und den Mitteln der präventiven Diplomatie. [3]

Dieser Prozess verdeutlicht die spezifische Rolle, die der OSZE gegenwärtig im Rahmen der europäischen Sicherheitsstruktur zukommt: Zum einen ist sie neben dem Europarat die einzige Organisation in Europa, in der Russland und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion als gleichberechtigte Partner teilnehmen können. Zum anderen ist sie das umfassendste Forum zur Diskussion eines breiten Themenspektrums, das von Fragen der Menschenrechte bis hin zur militärischen und politischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung reicht. In dieser Funktion leistet sie einen wertvollen Beitrag zum Aufbau einer transatlantisch-eurasischen Wertegemeinschaft.

Globale und regionale Friedenssicherung: Drei Ansätze

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges steht das durch die Vereinten Nationen repräsentierte System *kollektiver Sicherheit* im Zentrum der globalen Friedenssicherung. Den Kern bilden die Satzungen der Vereinten Nationen (SVN), welche die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zum obersten Ziel der Organisation erklären. Mit ihrem Beitritt verpflichten sich die Mitgliedstaaten, zur Beilegung von Konflikten lediglich friedliche Mittel einzusetzen (Art. 2 Ziff. 3 SVN) und akzeptieren

gleichzeitig das allgemeine Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 SVN). Letzteres verbietet nicht nur den Krieg, sondern jegliche Anwendung militärischer Gewalt gegen die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit eines Staates. [4]

Zur Durchsetzung dieser rechtlichen Verpflichtungen sieht Kapitel VII SVN verschiedene Massnahmen vor, wobei das konkrete Vorgehen durch den Sicherheitsrat festgelegt wird. Dieses Gremium trägt nach Art. 24 Abs. 1 SVN die "Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit". Aus diesem Grund ist der Sicherheitsrat mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet, die unter anderem die Erlaubnis einschliessen, im Namen aller Staaten zu handeln und für alle Mitglieder verbindliche Beschlüsse zu fassen. Stellt der Rat eine Gefahr für den Frieden, einen Friedensbruch oder eine Aggression fest (Art. 39 SVN), so darf er neben Empfehlungen, vorläufigen Massnahmen und nicht-militärischen Sanktionen auch militärische Zwangsmassnahmen beschliessen und damit vom allgemeinen Gewaltverbot abweichen. [5]

Allerdings macht die Charta an mehreren Stellen deutlich, dass sie diese militärischen Massnahmen lediglich als *ultima ratio* versteht und die diesbezügliche Beschlussfassung ausschliesslich dem Sicherheitsrat zubilligt. Dies zeigt sich deutlich in Art. 51 SVN, der den Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs zwar gestattet, individuell oder im Rahmen kollektiver Abmachungen vom Recht zur Selbstverteidigung Gebrauch zu machen und damit Gewalt anzuwenden. Dies gilt jedoch nur so lange, "bis der Sicherheitsrat die ... erforderlichen Massnahmen getroffen hat".

In eine ähnliche Richtung zielen die Bestimmungen bezüglich der regionalen Abmachungen und Organisationen, die sich mit Fragen der Sicherheit befassen. Diesen ist es grundsätzlich nicht gestattet, Zwangsmassnahmen ohne die Ermächtigung des Rates zu verhängen (Art. 53 Abs. 1 SVN). In der Praxis hat sich diese Bestimmung aber insofern aufgeweicht, als Regionalorganisationen dann zu nicht-militärischen Sanktionen greifen dürfen, wenn diese mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sind. Weiterhin ausgeschlossen bleiben aber sämtliche militärischen Zwangsmassnahmen. [6] Folglich lässt sich festhalten, dass sowohl der Handlungsspielraum der Staaten als auch derjenige der regionalen Abmachungen und Organisationen in sicherheitspolitischen Fragen durch die Uno-Charta wesentlich begrenzt bzw. überlagert werden.

Das Nato-System der *kollektiven Verteidigung* der zweite hier darzustellende Ansatz zur Friedenssicherung geht auf die Zeit des ausbrechenden kalten Krieges zurück. Der im Jahr 1949 unterzeichnete Nato-Vertrag fand seine Rechtsgrundlage im oben genannten Art. 51 SVN. Die Gründung der Nato erfolgte mit dem Ziel, dem sowjetischen Expansionsdrang ein kollektives Verteidigungsbündnis entgegenzustellen. Zu diesem Zweck vereinbarten die Mitgliedstaaten, dass ein bewaffneter Angriff gegen ein oder mehrere Allianzmitglieder in Westeuropa und Nordamerika als ein Angriff gegen das gesamte Bündnis angesehen werde und den Beistand der anderen Allianzmitglieder erfordere (Art. 5 Nato-Vertrag).

Seit dem Ende des kalten Krieges hat sich das sicherheitspolitische Umfeld grundlegend verändert. Dem versuchte die Allianz mit ihrem *Neuen Strategischen Konzept* (Rom 1991) gerecht zu werden. Dessen Hauptelemente lassen sich mit den Stichworten "kollektive Verteidigung, Kooperation, Dialog, Krisenmanagement und Konfliktprävention" umschreiben. Zugleich wird betont, dass die künftigen Herausforderungen nur in einem Geflecht ineinandergreifender Institutionen bewältigt werden können. Damit wird deutlich, dass die Nato ihre Grundfunktion kollektive Verteidigung durch eine immer stärker ausgeprägte kooperativ-präventive Komponente zu ergänzen versucht. Dies zeigt sich unter anderem in

der Gründung des *Nordatlantischen Kooperationsrates* (November 1992), in der Ausarbeitung des Programms einer *Partnerschaft für den Frieden* (Januar 1994) sowie in der grundlegenden Bereitschaft, friedenserhaltende Operationen unter der Ägide der Uno bzw. der OSZE zu unterstützen.

Aus der Erkenntnis, dass Sicherheit in Europa langfristig nur mit- und nicht gegeneinander gewährleistet werden kann, entstand Mitte der siebziger Jahre der dritte Ansatz zur Friedenssicherung: das KSZE-System *kooperativer Sicherheit*. [7] Dieses basiert auf den Annahmen, dass mögliche Konflikte durch die Förderung der Kooperation verhindert, Missverständnisse abgebaut und damit Vertrauen aufgebaut werden können. Aus diesem Grund verfolgt ein solches System das Ziel, die Sicherheit der beteiligten und gleichberechtigten Staaten durch Zusammenarbeit zu gewährleisten bzw. zu vermehren. Daher steht der Einsatz diplomatischer Mittel (vorab Dialog, Vermittlungen und Bemühungen um friedliche Streitbeilegung) im Vordergrund.

Für das Verständnis der sicherheitspolitischen Aufgabe der OSZE sind Korb I der *Helsinki-Schlussakte* (1975) und die darin genannten zehn Prinzipien von Bedeutung, da sie sowohl Zielsetzungen als auch Instrumente der OSZE umschreiben. Gemäss Vetschera können diese zu drei Leitmotiven zusammengefasst werden: "Sicherheit, Frieden und Gerechtigkeit". Damit enthält der Prinzipienkatalog der Schlussakte nicht nur die traditionell "prohibitiven" Grundsätze internationaler Sicherheit, sondern zusätzlich auch "vorwirkende" Prinzipien, die auf die Ursachen künftiger Sicherheitsbedrohungen Bezug nehmen. Auf diese Weise gelingt es der OSZE, unter Verwendung eines umfassenden Sicherheitsbegriffs, einen Bezug zwischen der Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Menschenrechte und der friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen herzustellen.

Die nachfolgende Abbildung fasst die wesentlichen Unterschiede der drei behandelten Ansätze zur Friedenssicherung im Überblick zusammen [8]:

	Kooperative Sicherheit (Beispiel: OSZE)	Kollektive Verteidigung (Beispiel: Nato)	Kollektive Sicherheit (Beispiel: Uno)
Ziel	Wahrung der Sicherheit und der territorialen Unversehrtheit der teilnehmenden Staaten mit <i>politischen Mitteln</i>	Wahrung der Sicherheit und der territorialen Unversehrtheit der Bündnismitglieder mit <i>primär militärischen Mitteln</i>	Wahrung bzw. Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit <i>politischen und militärischen Mitteln</i>

Mittel	Prinzipienerklärung, Prävention, Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen, Krisenmechanismen, Friedliche Streitbeilegung, Massnahmen zur Konsolidierung in der Konfliktfolgezeit	Gemeinsame oder koordinierte Streitkräfte, politische Mittel (interne Konsultationsgremien, NACC, PfP)	Prävention, Friedliche Streitbeilegung, Zwangsmassnahmen, Massnahmen zur Konsolidierung in der Konfliktfolgezeit
Gleichberechtigung der Teilnehmer-staaten	Ja	Ja	Grundsätzlich ja Allerdings Hierarchisierung aufgrund der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat bzw. Vetorecht für dessen permanente Mitglieder
Entscheidungsverfahren	Grundsätzlich Konsens <i>Ausnahmen:</i> "Konsens minus Konfliktparteien", Auslösung der Krisenmechanismen, Mehrheitsentscheidungen in der Parlamentarischen Versammlung, dem Gerichtshof sowie der Vergleichskommission	Mehrheitsentscheidungen (in politischen Fragen Konsensprinzip), Militärische Hierarchie	Qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Sicherheitsrat. Möglichkeit des Vetos der permanenten Mitglieder
Reichweite	Regional Möglichkeit der Anerkennung als regionale Abmachung nach Kapitel VIII SVN	Regional	Global
Explizite Sicherheits-garantien	Nein	Ja (Art. 5 Nato-Vertrag)	Nein

Abbildung : Globale und regionale Friedenssicherung: Drei Ansätze Die OSZE als regionale Abmachung

In der Abschlusserklärung des Gipfeltreffens von Helsinki (1992) halten die Teilnehmerstaaten fest, “dass die KSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist”. [9] Regionale Abmachungen sind zwar in der Uno-Charta vorgesehen, doch gibt diese keine genaue Auskunft darüber, wie der Begriff zu interpretieren ist. In der Fachliteratur sind zahlreiche Versuche unternommen worden, diesen Mangel zu beheben. Danach lässt sich eine “regionale Abmachung” anhand folgender Merkmale charakterisieren:

- Kollektivvertrag oder Satzung als Grundlage;
- Verbindung von Staaten oder eine internationale Organisation;
- Übereinstimmung mit den Zielen der Vereinten Nationen;
- Zahl der Mitglieder muss geringer sein als die der Vereinten Nationen;
- Muss Massnahmen zur friedlichen Streitbeilegung vorsehen;
- Staaten müssen territorial so weit verbunden sein, dass eine effektive örtliche Streitbeilegung mit Hilfe dafür vorgesehener Massnahmen möglich ist. [10]

In Fachkreisen ist man sich uneinig, ob die OSZE die Bezeichnung “regionale Abmachung” korrekterweise trägt. Die unterschiedlichen Urteile erklären sich vor allem aus den abweichenden Beurteilungen der Notwendigkeit der völkerrechtlichen Verankerung einer regionalen Abmachung. Sieht man von diesem Aspekt ab, stimmen die Autoren allerdings darin überein, dass die OSZE alle Voraussetzungen einer regionalen Abmachung nach Kapitel VIII SVN erfüllt. Zudem herrscht Einigkeit darüber, dass die OSZE bereits im Sinne dieser Bestimmung tätig ist dies innerhalb der folgenden Präzisierungen:

Friedliche örtliche Streitbeilegung: Im Grundsatz herrscht Konsens, dass sich eine regionale Abmachung in erster Linie um die friedliche örtliche Streitbeilegung bemühen soll. Daraus lässt sich jedoch kein genereller Vorrang regionaler Abmachungen vor dem Uno-Sicherheitsrat ableiten.

Zwangsmassnahmen: Diesbezüglich folgt die OSZE den Vorgaben des Uno-Friedenssicherungssystems. Einerseits kann sie nicht-militärische Sanktionen ergreifen (im Rahmen des Entscheidungsverfahrens “Konsens minus Konfliktparteien” und auf der Grundlage der Beschlüsse von Prag [1992, Kap. IV Ziff. 16]). Andererseits darf sie dies wurde durch die Erklärung des Gipfeltreffens von Helsinki (1992, Kap. III Ziff. 22) bestätigt keine militärischen Zwangsmassnahmen einsetzen.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Trotz des von manchen Autoren konstatierten Fehlens der völkerrechtlichen Grundlagen bezeichnet sich die OSZE unseres Erachtens korrekterweise als regionale Abmachung nach Kapitel VIII SVN. Ausschlaggebend dafür sind die Übereinstimmung in den Zielsetzungen, die grundsätzlich friedliche Ausrichtung ihres Instrumentariums sowie die Tatsache, dass sie bereits nach Kapitel VIII SVN tätig ist. Zudem hat sich insbesondere der von Körbs kritisierte Umstand der mangelnden Rechtssicherheit ausserrechtlicher Staatenverbindungen [11] in der bisherigen Praxis der OSZE nicht als Nachteil erwiesen. Im Gegenteil: Zahlreiche Bestimmungen (vor allem im Bereich der menschlichen Dimension und der militärischen VSBM) konnten nur deshalb eingeführt werden, weil sie bloss politisch verbindlich waren. Rückblickend haben sich jedoch gerade diese Normen als äusserst effektiv erwiesen.

Möglichkeiten und Grenzen der OSZE

Aufgrund ihrer konzeptionellen Grundlagen und ihrer strukturellen Ausstattung liegen die Stärken der OSZE im Bereich der gewaltfreien, dialogorientierten und kooperativen Konfliktprävention sowie beim Wiederaufbau in der Konfliktfolgezeit. Die vorstrukturierten OSZE-Dialogprozesse, die der Rückversicherung der in einen Konflikt involvierten Parteien dienen und dadurch zur Deeskalation beitragen können, sind imstande, einen Ausgleich zwischen den Kontrahenten herbeizuführen und Kompromisse zu ermöglichen. [12] Je früher ein solcher Konflikt beigelegt wird, desto grösser ist die Chance, eine gewaltsame Entwicklung zu verhindern. Werden die Instrumente der OSZE rechtzeitig eingesetzt, um einen Konflikt auf der untersten Eskalationsstufe zu verhüten, können diese einigen Erfolg verzeichnen.

Damit wird deutlich, dass die Bemühungen der OSZE nicht nur von der Unterstützung ihrer Teilnehmerstaaten, sondern insbesondere von der Mitwirkung der Konfliktparteien abhängen. Neben dem frühzeitigen Eingreifen stellt der tatsächliche politische Wille der Parteien zur friedlichen Streitbeilegung eine unabdingbare Voraussetzung zur erfolgreichen Konfliktregelung dar.

Der Jugoslawienkonflikt führte dies im Jahr 1991 deutlich vor Augen: Obwohl die verschiedenen Mechanismen der OSZE erfolgreich aktiviert werden können, offenbarten sich deren Grenzen sehr bald. Als Instrumente der kooperativen Sicherheitspolitik bedurften sie der grundsätzlichen Dialogbereitschaft der Kontrahenten. Die Möglichkeiten der OSZE wurden zum einen durch den Umstand eingeschränkt, dass sich ihre Teilnehmerstaaten nicht über die zur Lösung des Konfliktes erforderlichen politischen Schritte einigen konnten. Zum anderen handelte es sich bei den Konfliktparteien um offensiv agierende, entschlossene Aggressoren, die den Streitfall mit militärischen Mitteln austragen wollten. Erschwerend trat der Umstand hinzu, dass sich die regelbrechenden Akteure nicht ausschliesslich aus Staaten, sondern auch aus politischen Gruppierungen ethnischer oder religiöser Natur zusammensetzten. Angesichts dieser Konstellation musste eine auf Dialog und friedliche Beilegung der Auseinandersetzung ausgerichtete Konfliktverhütung zwangsläufig scheitern.

Diese Ausführungen zeichnen ein klares Bild der Erwartungen, die realistischerweise an die OSZE gestellt werden dürfen. [13] In der Präventivdiplomatie, der politischen Beratung der Transformationsländer sowie im Friedensaufbau liegen die grössten Chancen und damit auch die grösste Bedeutung der OSZE. Darüber hinaus wird sie uneingeschränkt das umfassendste Forum zur Diskussion von Fragen der Menschenrechte, der Demokratisierung, des Übergangs zur sozialen Marktwirtschaft, der Minderheitengesetzgebung, der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der militärischen und politischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung bleiben. Die Rolle, die der OSZE aufgrund des Friedensvertrages von Dayton zukommt, bestätigt diese komparativen Vorteile der Organisation.

2. Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina und die schweizerischen Beiträge

Die Verhandlungen zwischen den drei Konfliktparteien Bosnien-Herzegowina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), die im November 1995 in Dayton (Ohio, USA) zum Abschluss eines Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden in Bosnien geführt hatten, übertrugen der OSZE die Umsetzung vieler ziviler und zum Teil militärischer Aspekte des Vertragswerkes.

Damit wurde die OSZE mit ihrer bisher grössten Herausforderung konfrontiert. [14] Obwohl die Organisation bloss über einen Apparat von etwa 100 Beamten verfügt, gelang es ihr, in Bosnien eine Präsenz vor Ort aufzubauen, die dreimal so gross ist wie ihr Sekretariat, dreimal so viele Mitglieder umfasst wie alle übrigen zehn OSZE-Langzeitmissionen zusammen und dreimal so viel kostet wie das ordentliche Budget der Organisation von knapp 35 Millionen Franken. [15]

Das Mandat und die Organisation der OSZE-Mission

Das Mandat der OSZE, am 14. Dezember 1995 in Paris in Kraft getreten, umfasst die Verantwortlichkeit für folgende drei Schlüsselbereiche bei der Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton:

- Überwachung der Vorbereitung und Durchführung *demokratischer Wahlen*, Feststellung der Durchführbarkeit durch die OSZE (Annex 3);
- Überwachung der Einhaltung der *Menschenrechte* zusammen mit anderen Organisationen, Nominierung und Unterstützung der Menschenrechtsombudsperson (Annex 6);
- Leitung der Verhandlungen über *Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen* und *Rüstungskontrolle* im Sinne der “regionalen Stabilisierung” (Annex 1B). [16]
- Bereits ab Ende Dezember 1995 konnte die OSZE-Mission in Sarajevo ihre Arbeit in Angriff nehmen. Kern der Mission bilden die rund 250 internationalen zivilen Experten, die unter der Führung des amerikanischen Diplomaten Robert H. Frowick stehen. Sechs Regionalzentren (Sarajevo-Gorazde, Tuzla, Bihac, Mostar, Banja Luka und Sokolac) und 25 Aussenstellen wurden an verschiedenen Orten des Landes eröffnet, das die muslimisch-kroatische Föderation und die Republik “Srpska” umfasst. In den Feldbüros sind neben einheimischem Hilfspersonal je zwei internationale Mitarbeiter tätig: ein Menschenrechtsbeobachter und ein Wahlexperte. Zur logistischen Wahlvorbereitung wurde dieses Team durch einen *Core Supervisor* ergänzt.
- Darüber hinaus arbeitet die OSZE mit verschiedenen internationalen Organisationen und NGOs zusammen. Besonders enge Beziehungen geht die OSZE mit der bereits seit 1991 bestehenden Beobachtermission der EU (*European Community Monitoring Mission, ECMM*) ein. Rund 40 Angehörige der EU-Überwachungsmission verstärken die OSZE-Kapazitäten im Hinblick auf die Wahlen. Ferner unterstützen mehr als 50 Ifor-Verbindungsoffiziere die Organisation.

Überwachung der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen

Der erste und wichtigste Aspekt des OSZE-Mandates aufgrund des Daytoner Friedensabkommens betrifft die Überwachung der Vorbereitung und Durchführung von “free, fair, and democratic elections” (Dayton-Dokument, Anhang 3, Präambel), denn diese bilden das eigentliche Kernstück des gesamten Friedensprozesses. Entsprechend konzentrierte sich die OSZE-Mission zu Beginn vorwiegend auf die Vorbereitungen der Wahlen, die laut Abkommen innerhalb von sechs bis neun Monaten nach dessen Unterzeichnung durchgeführt werden müssen.

Hierbei handelte es sich um die wie oft zitiert wurde “komplexesten Wahlen der Geschichte”. Dies erklärt sich zum einen aus der Tatsache, dass folgende sieben Körperschaften gleichzeitig zu bestellen waren: Präsidentschaft für Bosnien-Herzegowina, Repräsentantenhaus für Bosnien-Herzegowina, Repräsentantenhaus der Föderation Bosnien-Herzegowina, Präsidentschaft der Republik Srpska, Nationalversammlung der serbischen Republik sowie kantonale Legislativen der Föderation (in der serbischen Republik gibt es keine Kantone) und kommunale Regierungsbehörden. Somit wurden sowohl

Exekutiv- und Legislativorgane für die lose Zentralregierung der gesamten Republik als auch neue Gremien für die beiden Teilrepubliken gewählt. Zum anderen erschwerten die “ethnischen Säuberungen” die Wahlen, sind doch über 1,3 Millionen Menschen geflüchtet, von denen 800'000 wahlberechtigt sind (bei knapp 3 Millionen Wahlberechtigten total). Viele fanden im Ausland Hilfe; so gewährte die Schweiz rund 22'000 Menschen Zuflucht. Daneben leben hunderttausende Vertriebener im Land selber.

Bevor gewählt werden konnte, hatte die OSZE darüber zu befinden, ob die Voraussetzungen für die Abhaltung freier, fairer und demokratischer Wahlen unter den gegebenen sozialen Bedingungen überhaupt erfüllt waren. Diese Frage löste ein heftiges diplomatisches und politisches Tauziehen aus. Auf der einen Seite erklärte Botschafter Frowick mit Rückendeckung der amerikanischen Regierung, dass die Minimalvoraussetzungen gegeben seien. [17] Auf der anderen Seite votierten verschiedene Nichtregierungsorganisationen wie die *Helsinki-Föderation* und *Human Rights Watch* dagegen. Nach umfassenden Abklärungen entschied sich Bundesrat Cotti, der letztlich die Zertifizierung verantwortete, schliesslich für die Durchführung des Wahlganges. Ende Juni erklärte er, die minimalen Grundbedingungen für freie und faire Wahlen seien zwar *nicht* erfüllt, mangels überzeugender Alternativen sollten die für den weiteren Verlauf des Friedensprozesses wichtigen Wahlen gleichwohl zum letztmöglichen Termin am 14. September 1996 stattfinden. [18]

Nur zwei Wochen vor dem Wahltermin mussten die *Kommunalwahlen* aufgrund von Unregelmässigkeiten bei der Wählerregistrierung jedoch verschoben werden. Diese Wahlen sind deshalb von besonderer Brisanz, weil die aus dem Krieg resultierende Grenze zwischen den beiden Teilrepubliken 49 der 109 Vorkriegsgemeinden teilt. Nach einer weiteren Verschiebung wegen der aktuellen politischen Situation entschied sich die *provisorische Wahlkommission*, die sich aus vier internationalen und drei bosnischen Mitgliedern unter dem Vorsitz des OSZE-Missionschefs zusammensetzt, Mitte Dezember 1996 für eine Durchführung der Kommunalwahlen im Juni 1997.

Für den allgemeinen Wahlgang vom vergangenen September war aber dank dieser Verschiebung ein Grossteil des Konfliktpotentials entschärft. Die OSZE mobilisierte rund 1'200 internationale Aufsichtspersonen, sogenannte “Supervisoren”, und rund 1'000 Wahlbeobachter für den Wahltag. Mit dieser Rekordzahl an internationalen Helfern war eine vollständige Überwachung der Wahlen in den konfliktträchtigsten Regionen möglich. Dazu zählten von den 4'400 Wahllokalen insbesondere diejenigen in Ortschaften, durch welche die Trennungslinie zwischen der serbischen Republik und der moslemisch-kroatischen Föderation in Bosnien verläuft. Weitere neuralgische Punkte waren diejenigen Orte, in denen zahlreiche Flüchtlinge wohnen.

Nach den Wahlen gab der Koordinator der internationalen Wahlbeobachter, Ed van Thijn, schliesslich eine unter den gegebenen Umständen positive Stellungnahme ab. Ende September erklärte Frowick als Vorsitzender der Wahlkommission die Wahlen für “frei und fair”. Wie erwartet werden konnte, siegten die nationalistischen Parteien auf allen Ebenen, wenngleich die Oppositionsparteien zum Teil erstaunlich viele Stimmen (bis zu 20 Prozent) auf sich vereinigen konnten. Dies ist ein Hinweis darauf, dass Ansätze für Pluralismus und demokratische Öffnung vorhanden sind eine Faktum, das die Entscheidung für die Abhaltung der Wahlen nachträglich als gerechtfertigt erscheinen lässt.

Überwachung der Menschenrechte

Gemäss dem Abkommen von Dayton ist der OSZE als zweite Aufgabe die Überwachung der Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina aufgetragen. Die Einhaltung der Menschenrechte ist eine

unabdingbare Voraussetzung für den Aufbau demokratischer Institutionen in diesem Land. Der internationalen Gemeinschaft fällt hierbei die Aufgabe zu, ein effektives Beobachtungssystem einzurichten.

Die OSZE-Mission versuchte von Beginn, die Achtung der Menschenrechte zu fördern. Dabei zeigte sie sich aber verschiedentlich enttäuscht über den langsamen Fortschritt beim Aufbau günstiger sozio-politischer Verhältnisse, insbesondere im Hinblick auf die Wahlen. Ihre Menschenrechtsbeobachter, die gemäss OSZE-Missionsleiter Frowick die “aktivste und am meisten geschätzte Überwachungs- und Berichterstattungstätigkeit” [19] ausüben, rapportierten wiederholt über Beschränkungen in der Bewegungsfreiheit, Einschränkungen in der Pressefreiheit, nicht gewährte Versammlungsfreiheit und Eingriffe in die persönlichen Freiheiten (vor allem Verletzung des Eigentumsrechtes). Mancherorts gingen die “ethnischen Säuberungen” weiter, so dass die Zahl derer, die seit der Unterzeichnung des Dayton-Abkommens ihre Heimat verliessen, grösser ist als die Zahl der Rückkehrer. Die Repatriierung von Flüchtlingen und Vertriebenen bleibt auf Gebiete beschränkt, wo deren Volksgruppe die Mehrheit stellt.

Mit ihrer Arbeit unterstützen die OSZE-Menschenrechtsbeobachter die Tätigkeit der internationalen Ombudsperson und der Ombudsmänner der Föderation. [20] In diesem Zusammenhang ist das im Dayton-Vertrag neu geschaffene Ombudsamt für Menschenrechte es wird im folgenden näher erläutert als eine der wichtigsten Positionen zur zivilen Befriedung des geschundenen Landes anzusehen.

Regionale Stabilisierung

Obwohl dieser dritte Bereich der Umsetzung des Abkommens von Dayton nur wenig öffentliche Aufmerksamkeit erregt, ist er von grosser Wichtigkeit. Mittels vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen wird nämlich langfristig eine regionale Stabilisierung angestrebt. Erste Fortschritte konnten bereits erzielt werden.

Unter der “Schirmherrschaft der OSZE” diese Formulierung wurde gewählt, um den Einbezug Restjugoslawiens trotz Suspendierung der Teilnahme am OSZE-Prozess zu ermöglichen konnten Ende Januar 1996 die sogenannten “Artikel II-Verhandlungen” (gemäss Dayton-Dokument, Anhang 1B, Art. II) erfolgreich abgeschlossen werden. Das Abkommen zwischen den Parteien Bosnien-Herzegowinas beinhaltet VSBMs wie den Austausch militärischer Daten, Beschränkungen militärischer Aktivitäten und ein weitreichendes Verifikations- und Inspektionsregime.

Bei den Verhandlungen nach Artikel IV über die subregionalen Rüstungskontrollmassnahmen wurde Mitte Juni eine Übereinkunft zwischen Bosnien-Herzegowina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien unterzeichnet. Darin werden die Obergrenzen für Truppenstärken und Waffensysteme festgelegt, die innerhalb einer 16monatigen Reduzierungsperiode zu erreichen sind.

Seither sind die Bemühungen um ein umfassendes Rüstungskontrollregime für die gesamte Region Südosteuropa (Artikel V-Verhandlungen) im Rahmen des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation im Gange.

Die schweizerischen Beiträge an die OSZE-Mission

Die Schweiz ging als Präsidialland mit gutem Beispiel voran, als es galt, die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina zu unterstützen. Ihre Beiträge umfassten zum Teil bis heute noch aktiv folgende Bereiche: Für die logistische Unterstützung der Mission stellt die Schweiz der OSZE ein umfangreiches Gelbmützen-Kontingent zur Verfügung. Für die unmittelbaren Aufgaben der OSZE-Mission wurden verschiedene Experten (vor allem Wahl- und Menschenrechtsspezialisten) nach Bosnien entsandt. Während dem Wahlgang vom September 1996 kamen kurzfristig Supervisoren und Wahlbeobachter zum Einsatz. Ferner leistet die Schweiz finanzielle Beiträge beim Aufbau und Betrieb eines unabhängigen Radios. Schliesslich hält die Schweizerin Gret Haller als Ombudsfrau für Menschenrechte eine zentrale Position inne. Nachfolgend werden diese einzelnen schweizerischen Beiträge kurz erläutert.

Schweizer Gelbmützen zur logistischen Unterstützung

Ende Januar 1996 beschloss der Bundesrat, der OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina einen unbewaffneten militärischen Verband zur logistischen Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Dies als Ersatz für die ursprünglich vorgesehenen Blaumützen zugunsten der Ifor-Truppen. Auf einen derartigen Einsatz hatte verzichtet werden müssen, da solche Einheiten gemäss Einsatzdoktrin der Ifor zur Selbstverteidigung ausgerüstet sein müssen. Der bewaffnete Einsatz einer militärischen Formation im Ausland ist indessen nach dem negativen Ausgang der Blauhelm-Abstimmung vom Juni 1994 und aufgrund des in diesen Fragen eng gefassten Militärgesetzes nicht möglich. [\[21\]](#)

Seit Anfang Juli 1996 ist das logistisch weitgehend autonome *Schweizer Gelbmützen-Kontingent* (*Swiss Headquarter Support Unit, SHQSU*) [\[22\]](#) in Sarajevo operationell. Neben dem Hauptquartier hat das Team vier regionale Stützpunkte in Mostar, Banja Luka, Bihac und Tuzla aufgebaut. Zwei Schweizer Offiziere sind im Konfliktverhütungszentrum in Wien stationiert, ein Offizier im OSZE-Büro in Sarajevo. Die Formation ist dem Generalstabschef unterstellt, dem OSZE-Missionschef aber zur direkten Zusammenarbeit zugewiesen. Maximal stehen 68 Schweizer Armeeangehörige, darunter auch einige Frauen, im Einsatz. Sie wurden aus rund 3'000 Freiwilligen rekrutiert und in Bière (VD) im Rahmen der Reform "Armee 95" zum Ausbildungszentrum für friedenserhaltende Operationen aufgebaut auf ihre Aufgabe vorbereitet.

Die Gelbmützen werden überall dort eingesetzt, wo die durch Kriegseinwirkung in Mitleidenschaft gezogene Infrastruktur in Bosnien ihre Leistungen nicht mehr erbringen kann. Die Schweizer Einheit ist als eine Art "Stabskompanie" sowohl zuständig für die medizinische Betreuung der gesamten OSZE-Mission als auch für den Postdienst, die Personen- und Materialtransporte auf dem Land- und Luftweg sowie für den Unterhalt des gesamten OSZE-Wagenparkes. Zur Erfüllung dieser Aufgaben stehen der SHQSU zwei Flugzeuge einer privaten Schweizer Chartergesellschaft, zwei Ambulanzen sowie mehr als 40 geländegängige Fahrzeuge zur Verfügung. Um die Transportengpässe im Hinblick auf die Wahlen Mitte September 1996 zu überbrücken, brachten ferner rund 50 Angehörige einer Offiziersschule in einem freiwilligen Einsatz 25 Armee-Pinzgauer nach Sarajevo. [\[23\]](#)

Wie der Bundesrat am vergangenen 18. Dezember beschlossen hat, wird der Einsatz der von allen lokalen Partnern sehr geschätzten und auch von der Schweizer Bevölkerung akzeptierten Gelbmützen bis Ende 1997 verlängert. Damit hat die Landesregierung einer Anfrage der OSZE um Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der auf Juni 1997 verschobenen Kommunalwahlen entsprochen. [\[24\]](#)

Während Österreich, Schweden und Finnland die Nato-Truppen mit beträchtlichen finanziellen und

personellen Mitteln unterstützen, kann die Schweiz mit dieser Logistikeinheit es ist der dritte grössere Einsatz im Rahmen internationaler Friedensaktionen nach den Missionen in Namibia (1989-1990) und in der Westsahara (1991-1994) im Sinne einer "Nischenpolitik" auf wirksame Weise einen professionellen Beitrag zur Solidarität mit der Völkergemeinschaft leisten.

Schweizer OSZE-Experten, Supervisoren und Wahlbeobachter

Gesamthaft stellte die Schweiz der OSZE-Mission für ihre Aufgaben gemäss dem Dayton-Mandat mehr als 160 Experten (ohne Gelbmützen) zur Verfügung: Sechs Menschenrechtsbeobachter, acht Wahlexperten, ein Finanzadministrator und ein Logistiker standen und stehen zum Teil bereits seit Februar 1996 im Einsatz. Die meisten Schweizer Experten wurden aber für die Überwachung der allgemeinen Wahlen aufgeboten: Drei Langzeitwahlbeobachter und 50 Supervisoren (zwischen August und September) sowie 45 Kurzzeitwahlbeobachter und 49 Dolmetscher (während den Wahlen Mitte September). [\[25\]](#)

Die Schweizer Supervisoren wurden einige Wochen vor den Wahlen nach Bosnien entsandt. Diese Experten hatten die Aufgabe, die Vorbereitung und später die Durchführung der Wahlen in Zusammenarbeit mit den 140 lokalen Wahlkommissionen zu überwachen. Im Unterschied zu den Wahlbeobachtern durften die Supervisoren Ratschläge erteilen und nötigenfalls intervenieren.

Unmittelbar vor und während den Wahlen erfolgte der Einsatz der Kurzzeitwahlbeobachter und Übersetzer. Sie unterstanden dem *Office of the Co-ordinator for International Monitoring (CIM)*, das die Missionen der internationalen Wahlbeobachter koordinierte. Unter den Wahlbeobachtern befanden sich auch drei Nationalräte. Die übrigen 42 Personen waren Teil der EDA-Personalreserve; darunter auch solche, die sich schon an ähnlichen Missionen in Namibia oder Südafrika beteiligt hatten.

Unabhängiges Radio Bosnien-Herzegowina: Ein Medienprojekt der Schweiz

Unabhängige Medien gelten als Grundvoraussetzung für freie und demokratische Wahlen. Deshalb wurden im Hinblick auf den Wahlgang grosse Anstrengungen unternommen, um die Meinungsvielfalt zu verstärken. So half die Schweizer Regierung in Zusammenarbeit mit der örtlichen OSZE-Mission bei der Realisierung eines anspruchsvollen Medienprojekts. Das *Unabhängige Radio Bosnien-Herzegowina (Free Elections Radio Network, Fern)* konnte Mitte Juli 1996 auf Sendung gehen. Ziel ist es, freie und faire Wahlen in Bosnien-Herzegowina mit einem national empfangbaren, unabhängigen Radioprogramm zu ermöglichen. Das multiethnische Redaktionsteam mit seinem komplett ausgerüsteten mobilen Studio in Sarajevo setzt sich aus rund 20 lokalen Radiojournalisten zusammen, die von einer Gruppe Schweizer Radioprofis unterstützt werden. Zwölf Journalisten arbeiten extern in den grösseren bosnischen Städten.

Im Rahmen der täglich neu produzierten Wahl-Informationssendungen für den ersten Urnengang vom September erhielten die mehr als 50 registrierten Parteien eine Plattform zur Selbstdarstellung. Das Radio bot Interviews und Stellungnahmen mit Kandidaten, Porträts politischer Parteien, Talk-Shows und Diskussionsmagazine. Mit einer breitangelegten Medienkampagne konnte eine beachtliche Hörerreichweite von 27 Prozent erzielt werden. [\[26\]](#)

Die Eidgenossenschaft möchte, wie seitens der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ausgeführt wurde, mit diesem Projekt "ihre Erfahrungen als multiethnischer Staat, ihre lange

Wahltradition sowie ihre Sensibilität für Minderheiten einbringen". [27] Soweit heute bekannt ist, wird der Sender seinen Betrieb bis zu den Kommunalwahlen im Juni 1997 fortführen.

Gret Haller als Ombudsfrau für Menschenrechte

Noch unter dem ungarischen OSZE-Vorsitz wurde im Dezember 1995 Gret Haller, frühere Schweizer Nationalratspräsidentin und Botschafterin beim Europarat in Strassburg, für einen Zeitraum von fünf Jahren zur *Ombudsfrau für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina* ernannt. Das Friedensabkommen von Dayton (Anhang 6, Art. I) enthält diesbezüglich einen ausführlichen Menschenrechtskatalog, verpflichtet Bosnien-Herzegowina auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) Bosnien ist der erste Nichtmitgliedstaat des Europarates, der die EMRK zum Landesrecht erklärte und etabliert einen Mechanismus zum Schutz dieser Normen.

Konkret wurde hierzu die von Gret Haller präsierte *Kommission für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina* geschaffen, die sich aus dem *Büro der Ombudsperson* und der *Menschenrechtskammer* zusammensetzt. [28] Es handelt sich um unabhängige Institutionen des bosnisch-herzegowinischen Staates, die aber in einer fünfjährigen Anfangsphase von internationalen Experten als "Joint venture" zwischen OSZE und Europarat geführt werden. Die Ombudsstelle in Sarajevo und dezentrale Büros stehen unter der Patenschaft der OSZE, welche diese logistisch-technisch unterstützt (so stellen die Schweizer Gelbmützen Transportdienste zur Verfügung). Die Kammer ist unter der Patenschaft des Europarates, der aber auch zugunsten der Ombudsfrau Fachpersonal stellt.

Diese Struktur ist in Analogie zur Organisation des Europarates aufgebaut, wobei die Kammer dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und das Ombudsamt der Menschenrechtskommission entspricht. Zuständig sind die beiden Gremien bei Verstößen gegen die Menschenrechte *nach* dem Stichdatum der Unterzeichnung des Abkommens von Dayton, womit die Untersuchung von Kriegsverbrechen ausdrücklich nicht zu ihren Aufgabenbereichen zählt.

Seit Ende März 1996 ist das Büro der Leiterin der Ombudsstelle operationell. Im Namen der Kommission nimmt die Ombudsfrau Beschwerden über Verletzungen der Menschenrechte entgegen. Dabei sind auch "provisorische Verfahren" möglich, wenn sie von Personen stammen, die aus Angst vor Repressalien keine formellen Beschwerden einreichen wollen. Können keine einvernehmlichen Lösungen erzielt werden, werden die Fälle an die Kammer weitergeleitet. Diese funktioniert als Gericht, indem sie Urteile fällt. Die Durchsetzung der Entscheidungen ist schliesslich Sache der Behörden Bosnien-Herzegowinas. Gret Haller kann aber auch *ex officio* aktiv werden, vermutete Menschenrechtsverletzungen selber aufgreifen und gegebenenfalls Massnahmen vorschlagen. Zusammen mit ihren 40 Mitarbeitern registrierte sie im ersten Jahr ihrer Tätigkeit rund 1'200 Fälle, wobei allerdings nur rund ein Drittel auf formelle Beschwerden zurückgeht. [29]

Bilanz und Ausblick

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa geht soviel kann bereits heute gesagt werden gestärkt aus der praktischen Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton hervor. Da sie eine ihr angemessene Rolle im institutionellen Gefüge der sicherheitspolitischen Akteure zugeordnet bekommen hatte, konnte sie ihre komparativen Vorteile nutzen. Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina nahm zu Beginn des letzten Jahres sehr schnell Gestalt an. Zur Überraschung vieler war die

OSZE auch der Herausforderung der organisatorisch, logistisch und politisch höchst anspruchsvollen Durchführung der allgemeinen Wahlen Mitte September 1996 gewachsen.

Die Schweiz konnte mit ihren verschiedenen Beiträgen wesentlich zum Erfolg der Bosnien-Mission beitragen. Personell und finanziell erbrachte unser Land einen respektablen Einsatz für Bosnien-Herzegowina. Die Schweiz entsandte knapp 250 Personen nach Bosnien; von den insgesamt 30 Millionen Franken zugunsten der OSZE gingen weit über zwei Drittel ins ehemalige Kriegsgebiet. [30] Namentlich durch die Entsendung des Gelbmützen-Kontingents konnte sie ihren in diesem Bereich sehr engen aussenpolitischen Handlungsspielraum ausnützen, um mit der logistischen Unterstützung der OSZE-Mission einen zwar unspektakulären, aber professionellen Dienst zu leisten. Dieser Schwerpunkteinsatz in Bosnien-Herzegowina hatte aber auch eine Reduktion des schweizerischen Engagements in anderen Einsatzgebieten der OSZE zur Folge: Bei Langzeiteinsätzen in Osteuropa sind zur Zeit nur noch zwei Schweizer engagiert. Bei den Wahlbeobachtungen in Moldawien und Albanien wirkten nur gerade zehn Schweizer mit.

Die Probleme im Zusammenhang mit der Überwachung der Menschenrechtssituation, namentlich die Bewegungs- und Medienfreiheit, deuten aber an, dass dieser der OSZE übertragene Bereich des zivilen Wiederaufbaus Bosnien-Herzegowinas noch manche Tücke in sich birgt. Eine nächste Bewährungsprobe wird in den politisch brisanten Kommunalwahlen vom Juni 1997 zu bestehen sein. Obwohl mit der Verlängerung des Ifor-Mandates der Schutz der nächsten Wahlen gesichert ist, bleibt trotz der bis anhin gut funktionierenden Aufgabenteilung zwischen den beiden Organisationen Nato schützt, OSZE wählt ein potentiell Spannungsfeld bestehen. Während das um 18 Monate verlängerte militärische Mandat der um die Hälfte verkleinerten Ifor-Nachfolge mission Sfor (Stabilization Force) nämlich *kurzfristig* angelegt ist, hat die OSZE mit der zivilen Umsetzung des Dayton-Abkommens eine nur *langfristig* lösbare Aufgabe übernommen.

Die Herausforderungen, der sich die OSZE in Bosnien-Herzegowina im schweizerischen Präsidentschaftsjahr stellen musste, waren enorm. In dem von vier Kriegsjahren geprägten Land wurden zwar erste Schritte zum Frieden gemacht. Viele Hoffnungen konnten aber noch nicht erfüllt werden; das Land bleibt vorerst zerrissen. Die hasserfüllten Gefühle, die in diesem historischen Kampf der Ethnien auf dem Balkan zum Ausbruch kamen, werden noch Jahre brauchen, um abzuklingen.

3. Ein Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert

Parallel zu den praktischen Erfahrungen mit der europäischen Sicherheitszusammenarbeit in Bosnien verlief die theoretische Diskussion der künftigen Sicherheitsordnung in Europa im Rahmen des diplomatischen Dialoges zum Sicherheitsmodell des 21. Jahrhunderts. In der Folge geht es darum, die Ursprünge der Diskussion um das OSZE-Sicherheitsmodell, deren bisherigen Verlauf sowie die wichtigsten, bis anhin unterbreiteten Vorschläge themenorientiert darzulegen. Daneben soll die Rolle der Schweiz, die der Behandlung dieses Dossiers mit der Übernahme der Präsidentschaft grosse Bedeutung beimass, erläutert werden. Das Kapitel schliesst mit einigen Bemerkungen zu den Beschlüssen des Lissabonner OSZE-Gipfeltreffens.

Ursprünge der Modelldiskussion

Angeregt durch einen im Herbst 1994 unterbreiteten Vorschlag Russlands, der den Meinungs austausch über Ziele, Methoden und Instrumente der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Europa vorsah,

beschlossen die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten am Gipfeltreffen in Budapest (1994), im Rahmen dieser Organisation die Diskussion über ein *gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert* aufzunehmen.

Der Begriff “Modell” wurde gewählt, weil weder ein Verhandlungsmandat noch normative Vorgaben formuliert werden sollten. Damit wurde zum Ausdruck gebracht, dass hier lediglich in deskriptiver Form über mögliche Sicherheitsstrukturen nachgedacht werden soll eine Feststellung, auf die vor allem die amerikanische Delegation Wert legte. Ferner wurde deutlich gemacht, dass kein Teilnehmerstaat bei der Wahl seiner Sicherheitsvereinbarungen (namentlich des Beitritts zu Verteidigungsbündnissen) eingeschränkt wird. [31]

Das breit angelegte Vorhaben, das sich nicht bloss auf die Frage nach der künftigen Rolle der OSZE beschränkt, soll dazu beitragen, die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsorganisationen zu verbessern. Zur Koordination der Diskussion wurde ein besonderer Ausschuss unter Leitung des Ständigen Rates in Wien eingerichtet. Daneben formierte sich auf Initiative des *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) eine Gruppe von Wissenschaftlern und Diplomaten, welche die Sicht der sicherheitspolitischen Experten in die Diskussion einbringen will.

Das weitere Vorgehen wurde am fünften Treffen des Ministerrates (Dezember 1995) präzisiert. Gemäss den Beschlüssen beabsichtigt die Modelldiskussion, die einzigartigen Fähigkeiten sowie den umfassenden Charakter der OSZE als Basis für den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Sicherheitsraumes zu nutzen. [32] Dabei bilden der kooperative Sicherheitsansatz der OSZE und die Vorstellung von der Unteilbarkeit der Sicherheit die Leitideen. Darüber hinaus wurden neben der Festlegung möglicher Arbeitsbereiche zahlreiche Richtlinien für die weitere Arbeit verabschiedet. Dazu zählen unter anderem die Förderung der Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen, die Weiterentwicklung der OSZE und ihrer Instrumente, das Festhalten an einem umfassenden Sicherheitsbegriff sowie die Vertiefung des Konzeptes der einander ergänzenden und verstärkenden Sicherheitsinstitutionen. Der Amtierende Vorsitzende wurde angewiesen, die Modelldiskussion aufrechtzuerhalten und deren vorläufige Ergebnisse am Gipfeltreffen von Lissabon im Dezember 1996 zu präsentieren.

Der bisherige Diskussionsverlauf

Im Frühjahr 1995 einigten sich die Vertreter der OSZE-Teilnehmerstaaten, die Diskussion in drei Schritten aufzunehmen: Zuerst sollten die Grundlagen des Sicherheitsmodells erarbeitet werden. Danach wollte man sich einer intensiven Analyse künftiger Risiken und Herausforderungen widmen, um darauf aufbauend gemeinsame Antworten formulieren zu können. [33]

Ungarn, das 1995 den Vorsitz innehatte, erarbeitete eine Zusammenstellung von Risiken und Herausforderungen, die fortlaufend aktualisiert und während dem Schweizer Präsidialjahres präzisiert wurde. [34] Der in der untenstehenden Abbildung ausschnittweise wiedergegebene Inhalt dieses Dokumentes verdeutlicht die Bemühungen, die Diskussion nicht bloss auf den militärischen Aspekt der Sicherheit zu konzentrieren, sondern dem von der OSZE seit ihrer Gründung verfolgten, umfassend definierten Sicherheitsbegriff Rechnung zu tragen.

Politisch-militärische Dimension <ul style="list-style-type: none"> ● Fortgesetztes Misstrauen und Konfrontation ● Schaffung von Zonen unterschiedlicher Stabilität ● Territoriale Streitigkeiten ● Instabile demokratische Strukturen ● Drastische Verstöße gegen international vereinbarte Normen ● Terrorismus 	Humanitäre Dimension <ul style="list-style-type: none"> ● Menschenrechtsverletzungen ● Aggressiver Nationalismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit ● Fehlender Minderheitenschutz
Ökonomische Dimension <ul style="list-style-type: none"> ● Gefahr, dass alte sicherheitspolitische Blöcke durch neue wirtschaftliche Blöcke ersetzt werden ● Ökonomische Disparitäten ● Abhängigkeit von bestimmten strategischen Gütern (z.B. Rohstoffe) 	Soziale Dimension <ul style="list-style-type: none"> ● Soziale Desintegration ● Unkontrollierte Migrationsströme ● Organisiertes Verbrechen
Ökologische Dimension <ul style="list-style-type: none"> ● Unverantwortlicher Umgang mit ökologischen Ressourcen ● Nuklearkraftwerke mit unzureichenden Sicherheitsvorkehrungen ● Schlecht unterhaltene industrielle und militärische Installationen ● Exporte gefährlicher Produkte 	

Abbildung 2: *Künftige Risiken und Herausforderungen im OSZE-Raum*

Die Schweiz setzte sich mit der Übernahme der OSZE-Präsidentschaft zum Ziel, die Modelldiskussion verstärkt in eine operationelle Phase überzuleiten. Deshalb betonte sie zu Beginn des Jahres 1996 vor dem Ständigen Rat, dass es darum gehen müsse, die sicherheitspolitische Arbeit vermehrt zu koordinieren, ohne dabei neue Trennlinien zwischen Ost und West zu schaffen.

Die Diskussion erhielt durch das vierte Treffen des Hohen Rates (21./22. März 1996) sowie durch das vierte Treffen des Wirtschaftsforums (27.-29. März 1996) neue Impulse. Während das Treffen des Hohen Rates vor allem deutlich machte, dass die Modelldiskussion in einem gesamteuropäischen Kontext zu betrachten ist, wurden im Wirtschaftsforum in zahlreichen Voten wirtschaftliche sowie politisch-militärische Sicherheitsaspekte vorgetragen. [35] Darüber hinaus stand das jährliche Zusammentreffen der Parlamentarischen Versammlung, das 1996 in Stockholm durchgeführt wurde, ganz im Zeichen der Modelldiskussion. Neben der wiederholten Bekräftigung, vom üblichen Konsensprinzip abzuweichen,

[36] wurde die Möglichkeit von Sanktionen bei Verstößen gegen OSZE-Verpflichtungen angeregt, die über das bislang bekannte “Konsens minus eins”-Prinzip hinausgehen. Schliesslich enthält das Schlussdokument auch Gedanken zur Einführung einer “Konsultationsgruppe”, die sich aus dem Amtierenden Vorsitzenden sowie dem Generalsekretär der OSZE, dem EU-Präsidenten, den Mitgliedern der Kontaktgruppe für das ehemalige Jugoslawien sowie einer auf Rotationsbasis bestimmten Anzahl von Teilnehmerstaaten zusammensetzen würde. [37]

Im März 1996 regten Ungarn, Polen und die Slowakische Republik die Diskussion mit einem Beitrag zur institutionellen Zusammenarbeit an. Seither haben sich über zwanzig Staaten mit schriftlichen Eingaben an der Modelldiskussion beteiligt. Die meisten Beiträge verfolgen das Ziel, die Rolle der OSZE im europäischen Sicherheitsgefüge zu klären bzw. zu ihrer Stärkung beizutragen und enthalten aus diesem Grund zahlreiche Vorschläge für institutionelle Reformen. Daneben lassen sich beim gegenwärtigen Stand der Modelldiskussion vier Themenschwerpunkte identifizieren.

OSZE-Prinzipien: Anpassungen und verbesserte Einhaltung

In Anbetracht der Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld Europas, die durch die Überwindung des kalten Krieges ausgelöst wurden, wird sowohl zwischen den Teilnehmerstaaten als auch in akademischen Kreisen über die Notwendigkeit diskutiert, die Grundprinzipien der OSZE anzupassen. Diesbezüglich regte die Europäische Union an, eine politisch bindende “Plattform für kooperative Sicherheit” auszuarbeiten. Im Sinne eines Leitbildes geht es der EU darum, Richtlinien vorzuschlagen, welche die bestehenden Prinzipien nicht ersetzen, sondern entsprechend der neuen Lage weiterentwickeln. Die Ausarbeitung der EU ist thematisch breit angelegt und geht unter anderem auf folgende Aspekte ein: Klärung der Rolle der OSZE in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und *Peacekeeping*; Erarbeitung von Grundsätzen für friedenserhaltende Operationen der OSZE; demokratische Kontrolle der Streitkräfte; wirksame Einhaltung der Bestimmungen des KSE-Vertrages. [38]

Im Zusammenhang mit der möglichen Anpassung der OSZE-Prinzipien setzten sich vor allem die mittel- und osteuropäischen Staaten für eine stärkere Berücksichtigung der ökonomischen und ökologischen Sicherheitsaspekte ein. Interessant erscheinen diesbezüglich vor allem die Vorstellungen Russlands: In Analogie zum politisch-militärischen Verhaltenskodex, der anlässlich des Gipfeltreffens in Budapest (1994) verabschiedet wurde, regte Moskau die Erarbeitung eines Verhaltenskodex für wirtschaftliche, soziale und ökologische Sicherheitsaspekte an. Daneben präsentierte Russland in zwei weiteren Dokumenten seine Vorstellungen zur Ausgestaltung der ökonomischen Dimension des Sicherheitsmodells. Diese schlagen insbesondere die Errichtung eines Systems wirtschaftlicher und sozialer Frühwarnindikatoren vor, das in Zusammenarbeit mit der OECD, dem IMF und der Un-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) aufgebaut werden soll. [39]

Neben der Weiterentwicklung der OSZE-Prinzipien wird immer wieder darauf hingewiesen, dass das eigentliche Problem in deren Einhaltung bzw. Durchsetzung liegt. In diesem Zusammenhang haben sich zahlreiche Teilnehmerstaaten, die EU und die Parlamentarische Versammlung der OSZE dafür ausgesprochen, künftig Massnahmen bei deren Nichteinhaltung vorzusehen, die über die bisherigen Möglichkeiten (z.B. “Konsens minus Konfliktparteien”) hinausgehen. Die Glaubwürdigkeit der Organisation könnte erhöht werden, wenn sich die Teilnehmerstaaten dazu entschliessen würden, die Einhaltung ihrer Prinzipien zu verbessern. Deshalb wäre es zu begrüssen, wenn dieser Aspekt im

weiteren Verlauf der Diskussion intensiver ausgearbeitet würde.

Völkerrechtliche Grundlage der europäischen Sicherheitsstruktur

In Analogie zum Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen wird immer wieder der Aufbau eines Systems kollektiver Sicherheit in Europa diskutiert. [\[40\]](#) Als erster Schritt dazu wird in der Regel vorgeschlagen, die OSZE auf eine völkerrechtlich verbindliche Basis zu stellen. Diese Absicht wurde bereits von der Sowjetunion verfolgt und zählt seit ihrer Auflösung auch zu den ausserpolitischen Zielsetzungen Russlands. Mit dem Vorschlag, eine "Europäische Sicherheitscharta" auszuarbeiten, bekräftigte Moskau seine diesbezüglichen Vorstellungen im Rahmen der Modelldiskussion. Aus russischer Sicht böte sich damit erstens die Möglichkeit, Sicherheitsgarantien für Staaten auszusprechen, die nicht an Bündnissen teilnehmen. Zweitens könnte damit eine neue Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen den europäischen bzw. euro-atlantischen Organisationen geschaffen werden. Im selben Papier regte Russland zudem die Einrichtung eines "Europäischen Sicherheitsrates" (oder OSZE-Exekutivausschusses) an. [\[41\]](#)

Allerdings stossen auch diese Ideen bei den meisten Staaten, insbesondere im transatlantischen Raum, auf Widerstand, während sie beispielsweise in Paris Zustimmung fanden. In der Frage des Exekutivausschusses unterbreitete die Schweiz einen vermittelnden Vorschlag, der die Einrichtung eines "Konsultativausschusses für Sicherheitsfragen" mit begrenzter Mitgliederzahl anregte. Dieser würde den Ständigen Rat bei der Entscheidungsvorbereitung unterstützen und könnte eigene Vorschläge unterbreiten. Allerdings wäre der Konsultativausschuss nicht befugt, selbst Entscheidungen zu treffen. [\[42\]](#)

Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit

Mit der Annahme des *Neuen Strategischen Konzeptes* (1991) stellten die Mitgliedstaaten der Nato fest, dass die künftigen Herausforderungen nur in einem Geflecht ineinandergreifender Institutionen bewältigt werden können. Allerdings ist bis heute unklar, wie dieses Prinzip umgesetzt werden soll. [\[43\]](#) Dabei stiess insbesondere der frühe Versuch Russlands, der OSZE eine gesamteuropäische Koordinierungsfunktion zuzuschreiben und damit die Nordatlantische Allianz der OSZE unterzuordnen, in den westlichen Hauptstädten insbesondere in Washington [\[44\]](#) und auch in Mittel- und Osteuropa auf vehementen Widerstand.

Angesichts der praktischen Schwierigkeiten bei der Koordination der institutionellen Zusammenarbeit kann es nicht überraschen, dass das Konzept der *interlocking institutions* skeptisch beurteilt wird. Gerade die Umsetzung der Bestimmungen des Abkommens von Dayton macht jedoch deutlich, dass Europas Sicherheitsorganisationen sehr wohl erfolgreich zusammenarbeiten können. Vor diesem Hintergrund schlugen Ungarn, Polen und die Slowakische Republik die folgenden Grundsätze für Konsultation und Kooperation zwischen den europäischen Sicherheitsinstitutionen vor: Praktikabilität, Gleichrangigkeit der Organisationen, Flexibilität, gegenseitige Unterstützung, Transparenz, Komplementarität und Orientierung an einem umfassenden Sicherheitsbegriff. [\[45\]](#)

In eine ähnliche Richtung zielt auch der Vorstoss der EU. Vor dem Hintergrund der Forderung nach einer nicht-hierarchischen Gestaltung der institutionellen Beziehungen regt sie insbesondere regelmässige Treffen der Generalsekretäre sowie der Austausch von Verbindungspersonen an, um die Arbeiten

aufeinander abzustimmen. [46] Unter irischem Vorsitz präzisierte die EU ihr bereits vorgestelltes Konzept einer “Plattform für kooperative Sicherheit” durch eine Reihe von Verhaltensprinzipien, welche die Organisationen und Teilnehmerstaaten im OSZE-Raum befolgen sollten. Der Vorschlag spricht sich unter anderem für die transparente Gestaltung der institutionellen Entwicklung aus (was durchaus als impliziter Bezug zur Nato-Osterweiterung verstanden werden kann) und bekräftigt die Unterstützung der OSZE-Aktivitäten, insbesondere in den Bereichen der Konfliktprävention sowie der friedenserhaltenden Massnahmen. [47]

Für mehr Konstanz bei der Gestaltung der institutionellen Zusammenarbeit setzte sich auch die Schweiz ein. Ihres Erachtens sollte die OSZE jährlich zu Treffen einladen, die der gemeinsamen Situationsanalyse und der Abstimmung der jeweiligen Arbeitsprogramme dienen. Ferner sollten ständige Verbindungsstrukturen eingerichtet und Vereinbarungen über die Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsorganisationen unterzeichnet werden. [48] Aus russischer Sicht wurde zudem vorgeschlagen, 1997/98 eine europäische Konferenz unter dem Titel “Europa im 21. Jahrhundert” durchzuführen, um Massnahmen einer verbesserten institutionellen Arbeitsteilung zu diskutieren und zu beschliessen. [49]

Verhältnis zwischen internationalen Organisationen und Nicht-Mitgliedern

Im Zusammenhang mit der Osterweiterung der Nato, der EU und der WEU stellt sich immer wieder die Frage nach dem Verhältnis zwischen den Organisationen und den Staaten, die in einer ersten Erweiterungsrunde nicht berücksichtigt werden können. Zur Lösung dieses Problems unterbreitete die Ukraine den Vorschlag, dass man den Staaten ausserhalb der Militärbündnisse Sicherheitsgarantien anbieten könnte, wenn sie dies wünschten. [50] Ein ähnlicher Vorschlag wurde, wie bereits erwähnt, auch von russischer Seite vorgetragen. In einer abgeschwächten Form fand diese Überlegung auch Eingang in das EU-Konzept einer “Plattform für kooperative Sicherheit”, wobei die dort gewählte Formulierung als sehr vage interpretiert werden kann. [51]

Insgesamt erscheinen die vorgetragenen Ansätze interessant, doch ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehbar, welches politische Schicksal ihnen beschieden sein wird. Sie machen jedoch den Nutzen der Modelldiskussion deutlich, denn durch die Auseinandersetzung mit solchen Aspekten kann sie auch zur Lösung der Probleme beitragen, die sich z. B. im Zusammenhang mit der Nato-Osterweiterung stellen. [52]

Die im Vorfeld des Gipfeltreffens in Lissabon stattfindenden Vorbereitungstreffen machten deutlich, dass in den bedeutenden Fragen namentlich der Einführung eines Konsultativausschusses und rechtlich verbindlicher Instrumente noch kein Konsens erzielt werden konnte. Zu stark sind insbesondere die Gegensätze zwischen den Vereinigten Staaten einerseits, die zwar die OSZE stärken wollen, jedoch keine grossen Erwartungen an die Modelldiskussion stellen, und Russland andererseits, das im Rahmen der Modelldiskussion seinen drohenden Bedeutungsverlust zu kompensieren versucht.

Auch innerhalb der EU laufen die Vorstellungen zwischen den Hauptakteuren weit auseinander: In Bonn ist man vor allem darauf bedacht, zwischen Washington und Moskau zu vermitteln. In diesem Zusammenhang soll die Modelldiskussion dazu beitragen, die Rolle der OSZE zu stärken und Russland in das Netzwerk europäischer Sicherheitsorganisationen zu integrieren. Demgegenüber dient die Modelldiskussion aus französischer Sicht eher dazu, ein eigenständiges Profil gegenüber den Vereinigten

Staaten aufrechtzuerhalten. Dies zeigte sich etwa in der Frage der völkerrechtlichen Grundlage der OSZE, die Jacques Chirac unter anderem unterstützt durch seine niederländischen und österreichischen Amtskollegen anlässlich des Lissabonner Gipfels 1996 explizit befürwortete. Schliesslich stimmen die Vorstellungen Londons in etwa mit dem minimalistischen Ansatz der USA überein. [\[53\]](#)

Die Rolle der Schweiz

Die Schweiz hat die Modelldiskussion bereits anlässlich des Gipfeltreffens in Budapest (1994) begrüsst. Die aktive Diskussteilnahme liegt in ihrem unmittelbaren Interesse, hat sie doch abgesehen von ihrer Teilnahme in der OSZE und im Rahmen von PfP keine andere Möglichkeit, gestaltend auf die für ihre aussen- und sicherheitspolitischen Interessen wichtigen Entwicklungen im gesamteuropäischen Sicherheitsbereich Einfluss zu nehmen. Darüber hinaus versteht die Schweiz die Arbeiten am Sicherheitsmodell als willkommene Chance, einen konstruktiven Dialog mit Russland führen zu können. Angesichts der Übernahme der OSZE-Präsidentschaft war man sich jedoch bereits früh der beschränkten Möglichkeiten eigenen Handelns bewusst. Deshalb konzentrierte sich die Schweiz auf die Moderation der Diskussion, versuchte daneben aber auch, eigene Vorstellungen einzubringen.

Trotz der auferlegten Zurückhaltung ist es dem Amtierenden Vorsitzenden gelungen, den ansonsten zäh verlaufenden Diskussionsprozess mit Hilfe von Zusammenfassungen und Thesenpapieren aktiv zu gestalten. Im Frühjahr 1996 unterbreitete die Schweiz einen umfassenden Fragebogen, der zum einen die Rolle der OSZE in unterschiedlichen Phasen des Konfliktzyklus untersuchte. Zum anderen wurden darin Fragen zur institutionellen Koordination und Kooperation, zur Möglichkeit der Einführung von Anreizen für positives Verhalten der Staaten sowie zur Rolle der Experten und NGOs in der OSZE gestellt. [\[54\]](#)

In dieselbe Richtung zielte auch der im Sommer 1996 in Zusammenarbeit mit einigen Teilnehmerstaaten [\[55\]](#) unternommene Vorstoss zur Klärung der Rolle der OSZE sowie ihrer Aufgaben. Im Ergebnis wurde deutlich, dass die meisten Staaten die OSZE auch weiterhin auf ihre angestammte Rolle beschränkt sehen, ohne sich dabei allerdings operationell zu stark festlegen zu wollen.

Auf der Basis dieser Erkenntnis erarbeitete die Schweiz danach ein bereits mehrfach zitiertes *Non-Paper*, das den Teilnehmerstaaten im September 1996 unterbreitet wurde. Dieses fasste im Hinblick auf das Lissabonner Gipfeltreffen die Kernstücke der Erklärung zum Sicherheitsmodell zusammen. Die Ausarbeitung identifizierte insgesamt acht Themenbereiche [\[56\]](#) und enthält zahlreiche interessante Ansätze wie die Möglichkeit politischer und geographischer Arbeitsteilung zwischen den Sicherheitsorganisationen, Massnahmen beim Verstoss gegen OSZE-Verpflichtungen oder die Einrichtung eines Freiwilligenpools für präventivdiplomatische Massnahmen.

Obwohl diese Vorschläge erst in beschränktem Umfang Eingang in die Lissabonner Erklärung zum Sicherheitsmodell fanden, ist davon auszugehen, dass sie Gegenstand weiterer Diskussionen sein werden. Daneben brachte die Schweiz als Amtierende Vorsitzende die unter ungarischem Vorsitz begonnene Aufstellung identifizierter Risiken und Herausforderungen im OSZE-Raum auf den neuesten Stand und erarbeitete einen Rechenschaftsbericht über den bisherigen Verlauf der Modelldiskussion, der den Teilnehmerstaaten am Gipfeltreffen in Lissabon vorgelegt wurde.

Die Bestimmungen von Lissabon

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass es im Vorfeld des Gipfeltreffens nicht gelang, in bedeutenden und umstrittenen Fragen Konsens zu erzielen. Darüber hinaus warfen das am 10./11. Dezember 1996 stattfindende Nato-Ministertreffen und die fortwährend heftig debattierte Frage der Nato-Osterweiterung ihre Schatten auf das Gipfeltreffen in Lissabon.

Während dem Treffens traten die diesbezüglichen Meinungsverschiedenheiten offen zutage und wurden, insbesondere was die Rezeption dieses Anlasses in den Medien betrifft, durch die Differenzen zwischen den in den Konflikt um Nagorno-Karabach involvierten Staaten verstärkt. Insofern ist es nicht überraschend, dass das von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete Schlussdokument das aus einer Gipfelerklärung, einer Erklärung zum Sicherheitsmodell sowie einem Anhang besteht auf den ersten Blick wenig Neues enthält. [57]

Bei genauerem Hinsehen wird allerdings klar, dass mit der Entscheidung zur Überarbeitung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) ein wichtiger Schritt zur “Abfederung” der Osterweiterung des atlantischen Bündnisses unternommen wurde. Darüber hinaus wurden ein im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation erarbeitetes “Rahmenabkommen zur Rüstungskontrolle” sowie ein Arbeitsplan zur Fortführung der Arbeiten in diesem in erster Linie mit Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle beschäftigten Organ der OSZE angenommen. Ferner wurde in Anlehnung an einen deutschen Vorstoss beschlossen, die Grundlagen für die Einführung eines OSZE-Medienbeauftragten auszuarbeiten und diesen mit der Überwachung der Pressefreiheit in den Teilnehmerstaaten zu beauftragen.

In Anbetracht der gewichtigen Meinungsverschiedenheiten erzielte man bei der Diskussion über das Sicherheitsmodell lediglich kleine Fortschritte. So bekräftigten die Teilnehmerstaaten einmal mehr das bereits 1994 in Budapest verabschiedete Prinzip, wonach durch diese Diskussion kein Teilnehmerstaat in seinem Recht beeinträchtigt wird, seine Sicherheitspolitik selbständig zu gestalten. Die Modelldiskussion verfolgt das gemeinsame Ziel, die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum zu fördern und ergänzt deshalb die Bemühungen, die auch von anderen europäischen Sicherheitsorganisationen in der gleichen Absicht eingeleitet wurden.

Der Arbeitsplan für die künftige Diskussion des Sicherheitsmodells umfasst unter anderem die fortlaufende Überprüfung und Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen, die Stärkung der Instrumente für ein gemeinsames Vorgehen, wenn OSZE-Prinzipien nicht eingehalten bzw. verletzt werden, sowie die Weiterentwicklung der vorhandenen bzw. die Entwicklung zusätzlicher Instrumente in den Bereichen der Präventivdiplomatie und Konfliktverhütung. Der Vorschlag der EU, die Modalitäten institutioneller Zusammenarbeit in einer “Plattform für kooperative Sicherheit” zu definieren, scheiterte am amerikanischen Widerstand und wurde zur Überarbeitung an die zuständigen Gremien weitergegeben. Daneben entschlossen sich die Teilnehmerstaaten, die Arbeiten an einer “Europäischen Sicherheitscharta” aufzunehmen.

Bilanz und Ausblick

In den Augen der beiden Schweizer Diplomaten Benedikt von Tscharnier und Linus von Castelmur hat die bisherige Diskussion einen Lernprozess ausgelöst, der verdeutlicht, dass “unterschiedliche und teilweise auch gegensätzliche Sicherheitsperzeptionen und Sicherheitsinteressen *realiter* [bestehen]. Es wäre naiv, davon auszugehen, dass solche Gegensätze durch diese Diskussion einfach ausgeräumt werden”. [58]

Deshalb ist es nicht überraschend, dass der Nutzen dieser Diskussion von den Teilnehmerstaaten unterschiedlich beurteilt wird: Zu einer *ersten* Staatengruppe lassen sich jene Länder zusammenfassen, die vom gesamten Vorhaben nicht restlos überzeugt sind und bezweifeln, dass die Modelldiskussion nützliche Ergebnisse hervorbringen wird. Für eine *zweite* Gruppe steht der Prozess und die damit verbundene Möglichkeit, im Dialog über künftige Sicherheitsstrukturen in Europa diskutieren zu können, im Vordergrund, während die erzielten Ergebnisse eher von sekundärer Bedeutung sind. Schliesslich ist eine *dritte* Staatengruppe davon überzeugt, dass die Arbeit sehr wohl zielorientiert auf ein Ergebnis zugeführt werden kann. Allerdings geht es dabei weder um die Errichtung eines Systems kollektiver Sicherheit noch um die Hierarchisierung institutioneller Beziehungen.

Auch wenn die in Lissabon erzielten Ergebnisse sehr bescheiden sind, wenn “Millimeterpapier” [\[59\]](#) ausreicht, um den Fortschritt zu messen, so wird doch eines klar: Die grosse Herausforderung der Zukunft besteht darin, das im Westen Europas aufgebaute Geflecht ineinandergreifender Institutionen auf die Staaten Mittel- und Osteuropas auszudehnen und sie in die bestehenden Netzwerke einzubinden. Korrekterweise wird immer wieder festgehalten, dass diese Herausforderung nicht von einer einzigen Organisation bewältigt werden kann. Deshalb ist es nicht möglich, die für Europas Sicherheit zentralen Probleme ausschliesslich durch die Erweiterung des Teilnehmerkreises der Nato zu lösen.

Bei der Gestaltung dieser wichtigen Aufgabe kann die Diskussion des Sicherheitsmodells im Rahmen der OSZE einen wertvollen Beitrag leisten. Teilnehmerstaaten, andere internationale Organisationen, Parlamentarier, Wissenschaftler sowie Vertreter von Nicht-Regierungsorganisationen können sich an diesem Diskussionsprozess als gleichberechtigte Partner beteiligen und ihre Überlegungen zur Arbeit an den langfristig tragfähigen Grundlagen eines künftigen europäischen Sicherheitssystems einbringen. Insofern leistet die Modelldiskussion einen wichtigen Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung im OSZE-Raum.

Schlusswort

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ist insgesamt gestärkt aus dem Schweizer Präsidialjahr hervorgegangen. Dabei konnte die OSZE ihre Bedeutung insbesondere durch die Übernahme *konkreter* Aufgaben, allen voran die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina, stärken. Nach dem Umbruch der Jahre 1989/91 befand sich die OSZE wie alle übrigen für Europas Sicherheit relevanten Institutionen auch in einer Phase der tiefen Identitätskrise. Den neuen Herausforderungen versuchte sie durch die Auslösung eines Institutionalisierungsprozesses und die Ausdifferenzierung ihres operativen Instrumentariums in den Bereichen der Konfliktprävention und des Krisenmanagements gerecht zu werden. Der Wert der *Charta von Paris für ein neues Europa* (1990) wurde jedoch bereits kurze Zeit später durch den ausbrechenden Krieg im ehemaligen Jugoslawien, auf den die OSZE nur mit hilflosen Worthülsen reagieren konnte, in Frage gestellt. Mit der Flexibilität, welche die OSZE nun aber mit der gesamthaft betrachteten erfolgreichen Umsetzung der ihr im Dayton-Abkommen anvertrauten nicht-militärischen Aufgaben bewiesen hat, hat die Organisation ihren Stellenwert in der internationalen Sicherheitszusammenarbeit wiedererlangt.

Der Konflikt in Bosnien-Herzegowina hat klar gemacht, dass in einem Europa ohne Trennlinien der Bedarf an kooperativen Sicherheitsanstrengungen deutlich gestiegen ist. Mit ihrem breiten Sicherheitsverständnis ist die OSZE im Bereich der “soft security” in der Lage, diese wachsende Nachfrage zu befriedigen. Gleichzeitig haben aber auch die übrigen Sicherheitsorganisationen in Europa

ihre derart ausgerichteten Aufgabenfelder ausgeweitet. Dies macht deutlich, dass in der Frage der Arbeitsteilung weiterhin ein grosser Handlungsbedarf besteht. Die OSZE kann sich längerfristig nur legitimieren, wenn es ihr gelingt, ihre komparativen Vorteile im Geflecht der internationalen Sicherheitszusammenarbeit voll auszuschöpfen.

Letztlich hängt die Bedeutung der OSZE als gesamteuropäisches Sicherheitsforum davon ab, ob die Mehrheit der Teilnehmerstaaten gewillt ist, sie zu einer machtvolleren Institution auszugestalten. Dass in dieser Frage weiterhin grosse Meinungsverschiedenheiten bestehen, hat die nur langsam voranschreitende Diskussion zum Sicherheitsmodell augenscheinlich gemacht. In den politisch ausschlaggebenden Fragen der Verrechtlichung und der Hierarchisierung der Sicherheitsinstitutionen stehen sich die Positionen Russlands und der USA weiterhin gegenüber. Damit hängt auch der Stellenwert der Sicherheitsmodell-Diskussion im Rahmen der OSZE wesentlich davon ab, inwieweit das Verhältnis zwischen der Nato und Russland im bilateralen Rahmen geklärt werden kann. Gleichwohl kann die Beschäftigung mit dem Sicherheitsmodell einen wertvollen Beitrag zur Integration Europas über die ehemaligen Grenzen zwischen Ost und West hinweg leisten gerade durch das Instrument einer umfassenden Risikoanalyse, die sich nicht nur auf die militärischen Aspekte der Sicherheit beschränkt.

Die Grenzen der OSZE sind nicht nur in den faktisch-politischen Rahmenbedingungen begründet, sondern auch in ihren limitierten finanziellen, organisatorischen und institutionellen Möglichkeiten. Die Umsetzung der Bosnien-Mission hat aufgezeigt, wie schwierig es für die OSZE ist, finanzielle Mittel und qualifiziertes Personal in grösserem Umfang bereitzustellen. Weiter muss die OSZE noch beweisen, dass sie zu einer Reduktion ihrer laufenden Missionsmandate fähig ist. Dazu wären wohl insbesondere mehr Kontinuität in der politischen Führung (Abstimmung der einjährigen Tätigkeit des Amtierenden Vorsitzenden mit den Aktivitäten des Generalsekretärs) und eine straffere Kontrolle aller Operationen unerlässlich.

Mit Blick in die Zukunft sollte die OSZE aus der Not eine Tugend machen, indem sie ihre schlanke bürokratische Struktur und die flexible Aktivierung der operationellen Mittel und Mechanismen zu ihrer Stärke macht. Konkrete Leistungen sind von ihr weiterhin in erster Linie in den prä- und postkonfliktuellen Phasen zu erwarten. Die OSZE als paneuropäische Wertegemeinschaft und als umfassendes Dialogforum kann mit ihrer Arbeit in den Bereichen der Konfliktvorbeugung, der Unterstützung der Transformationsländer und des Aufbaus einer zivilen Gesellschaft auch langfristig zur Sicherheit und Stabilität in Europa beitragen.

In einer Zeit, in der Sicherheit immer weniger einzelstaatlich gewährleistet werden kann, verfolgt auch die schweizerische Regierung eine Strategie der politischen Öffnung und der aktiven Mitgestaltung dies verdeutlichen die jüngsten Grundlegendokumente zur Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Übernahme des OSZE-Präsidiums war sowohl Ausdruck der Akzentuierung eigener Interessen als auch des Willens, zur Stabilisierung des sicherheitspolitischen Umfeldes der Schweiz beizutragen. Das verstärkte Engagement im Rahmen der OSZE war auch innenpolitisch vertretbar, weil die Tätigkeiten der Organisation mit unserer Tradition und unseren Wertvorstellungen übereinstimmen.

Die Schweizer Beiträge im Rahmen der OSZE-Präsidentschaft haben sich insgesamt positiv auf das Profil unserer Aussen- und Sicherheitspolitik ausgewirkt. Es war nicht zuletzt die im Vergleich zu früheren Präsidialjahren reich befrachtete politische Agenda, die unserem Land Gelegenheit zur Bewährung im Rahmen pragmatisch-praktischer Tätigkeiten bot. Rückblickend erwies sich diesbezüglich insbesondere das OSZE-Engagement in Bosnien-Herzegowina als ein Glücksfall. Obwohl im Herbst

1995 niemand ernsthaft damit hatte rechnen können, dass ein Friedensabkommen mit umfangreichen Aufgaben für die OSZE abgeschlossen würde, zeigte sich die OSZE unter schweizerischer Führung den umfassenden organisatorischen, logistischen und politischen Herausforderungen des Daytoner Abkommens gewachsen. Als Markenzeichen des Schweizer Beitrages darf auf die Gelbmützen verwiesen werden, die mit ihren Medizinerinnen, Informatikerinnen und Automechanikerinnen wesentlich zum Gelingen des Auftrages beitrugen (und dies noch immer tun). Zusätzlichen Respekt verschaffte sich die Schweiz durch das beharrliche Insistieren von Bundesrat Flavio Cotti in der Frage der Wahlzertifizierung.

Mit der Moderationsfunktion konnte die Schweiz ihre traditionelle Rolle als Vermittlerin bei der Diskussion des Sicherheitsmodells fortführen. Die Koordination der Diskussionsbeiträge bot unseren Diplomaten Gelegenheit, praktische Erfahrungen bei der Behandlung sicherheitspolitischer Fragen im multilateralen Kontext zu sammeln. Gleichzeitig konnten die Beziehungen zu den USA, Russland und den europäischen Partnern vertieft werden.

Das Engagement im Rahmen der OSZE hat aber auch in Erinnerung gerufen, dass der aussenpolitische Handlungsspielraum unseres Landes sehr begrenzt ist. Im auswärtigen Departement war die Bindung personeller und finanzieller Ressourcen durch die OSZE-Tätigkeiten grösser als erwartet und hat sich zum Teil negativ auf die Tagesgeschäfte ausgewirkt. Neue Aufgaben wie die Wirren um die nachrichtenlosen Vermögern, das Nazigold etc. konnten in diesem Umfeld nur noch eingedämmt, jedoch nicht mehr bewältigt werden. Weiter konfrontierten die politischen Koordinationsaufgaben etwa in der Frage der Wahlzertifizierung unser Land mit der Realität seines begrenzten Manövrierraums, der vor allem aus der selbstgewählten Absenz von der Uno, der Nato und der EU herrührt.

Im Ergebnis war der Schweizer OSZE-Vorsitz Ausdruck der politischen Öffnung und damit ein weiterer Schritt zur Umsetzung der ausgreifenden Komponente unserer Sicherheitspolitik zugunsten eines Beitrags zur Stabilität in Europa. Mit Blick auf die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen unseres Landes sind jedoch die bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union von weit grösserer Bedeutung. Es ist zu hoffen, dass die Schweizer Diplomatie beim weiteren Annäherungsprozess an Europa von ihrem guten Ruf, den sie sich mit dem OSZE-Präsidium erworben hat, dereinst profitieren kann.

Fussnoten

[1] Vgl. zur Bedeutung der OSZE für die schweizerische Aussenpolitik und zu den Herausforderungen der Schweizer Präsidentschaft im Jahr 1996: Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph, Die OSZE-Präsidentschaft 1996: Eine Herausforderung für die schweizerische Aussenpolitik, in: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik 5 (1995), S. 17-63; dies., OSZE-Vorsitz der Schweiz: Umfassende Herausforderung beschränkte Handlungsmöglichkeiten, in: Strategie 1 (1996), S. 14-20.

[2] Für die Darstellung der weiteren OSZE-Aktivitäten im vergangenen Jahr siehe: OSZE-Jahrbuch 1996: Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), hg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik der Universität Hamburg, Baden-Baden 1996; Ghebali, Victor-Yves, L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996: Vers une identité paneuropéenne de sécurité. Brüssel 1996. S. 567-634.

Weitere Einzelheiten können dem periodisch erscheinenden OSZE-Tätigkeitsbericht in der Österreichischen Militärischen Zeitschrift (ÖMZ) entnommen werden. Schliesslich sei an dieser Stelle auf die beiden offiziellen OSZE-Home Pages des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten und des OSZE-Sekretariates verwiesen: <http://www.fsk.ethz.ch/osce/> und <http://www.osceprag.cz/>.

[3] Auf eine Diskussion der Entwicklung der KSZE/OSZE seit dem Jahr 1990 wird an dieser Stelle verzichtet. Siehe hierzu: Borchert, Heiko. Friedenssicherung im Rahmen der OSZE. Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich, Nr. 2, Zürich 1996.

[4] Randelzhofer, Albrecht. Die Friedenssicherung in der VN-Charta, in: Aussenpolitik 3 (1985), S. 230-238.

[5] Vgl. für eine detaillierte Beschreibung dieses Instrumentariums und dessen Entwicklung in jüngster Zeit: Diethelm, Robert, Das Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen in der Mitte der 90er Jahre, Beiträge der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich, Nr. 7, Zürich 1996.

[6] Für einen Überblick über die Sanktionen der OAS, der EU und der OAU siehe: McCoubrey, Hilaire und White, Nigel D., International Organizations and Civil Wars, Dartmouth 1995, S. 231-235.

[7] Die folgenden Ausführungen basieren auf: Vetschera, Heinz, Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des 'interlocking-institutions'-Konzepts, in: Bernard von Plate. Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas, Baden-Baden 1994, S. 95-154, hier S. 102-106 (mit weiteren Literaturhinweisen).

[8] Die Autoren bedanken sich bei Robert Diethelm für die Erlaubnis, die von ihm erarbeitete Darstellung hier in leicht veränderter Form abdrucken zu dürfen.

[9] Beschlüsse von Helsinki (1992), Kap. IV Ziff. 2.

[10] Wolfrum, Rüdiger, Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 3 (1993), S. 576-599, hier S. 577-584; Frowein, Jochen A., Globale und regionale Friedenssicherung nach 50 Jahren Vereinte Nationen, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 3 (1995), S. 257-272; Körbs, Hartmut, Ist die Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine 'regionale Abmachung oder Einrichtung' im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta?, in: Archiv des Völkerrechts 4 (1995), S. 459-538; Hummer, Waldemar und Michael Schweizer. Zu Artikel 52, in: Bruno Simma (Hg.), Charta der Vereinten Nationen: Kommentar, München 1991, S. 636-676; Bortloff, Jens. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Eine völkerrechtliche Bestandesaufnahme, Berlin 1996, S. 414-424.

[11] Körbs, Regionale Abmachung oder Einrichtung, S. 512-520, bes. S. 517 und 519.

[12] Vgl. Peters, Ingo, Normen- und Institutionenbildung der KSZE im Widerstreit politischer Interessen:

Die Durchsetzung des Gewaltverzichts als Prüfstein, in: Plate, Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit, S. 155-186.

[13] Borchert, Heiko. Friedenssicherung im Rahmen der OSZE? Eine Antwort in acht Postulaten, in: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift 1 (1996), S. 10-12.

[14] Vgl. hierzu: Generalsekretär der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Jahresbericht 1996 über OSZE-Aktivitäten, Wien 1996, S. 1.

[15] Zur Tätigkeit der OSZE in Bosnien siehe die jüngst erschienenen, ausführlichen Darstellungen: Frowick, Robert H., Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina, in: OSZE-Jahrbuch 1996, S. 163-176; Hazdra, Peter, Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina, in: ÖMZ 6 (1996), S. 695-699; Sica, Mario, The role of the OSCE in the former Yugoslavia after the Dayton Peace Agreement, in: Helsinki Monitor 2 (1996), S. 5-12.

Auf dem World Wide Web bietet die OSZE-Mission in Bosnien selber zahlreiche Informationen zu ihren Aktivitäten, insbesondere zu den Wahlen: <http://www-osce.austria.eu.net/>.

[16] Das Daytoner Friedensabkommen (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina/Annexes 1A/B-11 [REF.PC/716/95]) ist im Internet leicht zugänglich unter: <http://www.usis.usemb.se/bosnia/dayton.htm>.

Formell wurde das Mandat für die OSZE-Operation in Bosnien anlässlich des Treffens des Aussenministerrats in Budapest vom 8.12.1995 unter dem Titel "Aktion für Frieden, Demokratie und Stabilität in Bosnien-Herzegowina" verabschiedet.

[17] Vgl. zu den Überlegungen Frowicks, aufgrund derer er eine positive Empfehlung anlässlich der Halbzeit-Überprüfungskonferenz des Peace Implementation Councils vom 14. Juni in Florenz abgab: Frowick, OSZE-Mission, S.174f.

[18] Vgl. die Rede Bundesrat Cottis vom 25.6.96 vor dem Ständigen Rat in Wien: <http://www.fsk.ethz.ch/osce/eda/cotti13d.htm> (Zertifizierung der Wahlen in Bosnien-Herzegowina).

[19] Frowick, OSZE-Mission, S. 169.

[20] Die Institution der drei *Ombudsmänner der Föderation* (ein Moslem, ein Kroat und ein Serbe) beruht auf den Bestimmungen des Vertrages von Washington, mit dem Anfang 1994 die moslemisch-kroatische Föderation geschaffen worden war. Zu deren Unterstützung hatte die OSZE bereits Mitte 1994 eine Mission nach Sarajevo entsandt, die im Dezember 1995 in die laufende OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina integriert wurde.

[21] Der Bund, 1.2.96. Offiziell hatte die Nato die Schweiz nicht um Unterstützung gebeten. Bern wurde aber durch verschiedene diplomatische Kanäle nach einer schweizerischen Dienstleistung gefragt. Seitens der Nato bestand vor allem Interesse an Bau- und Sanitätskontingenten für ihre Friedensoperation "Joint Endeavour".

[22] Als die OSZE Anfang der neunziger Jahre begann, Militärbeobachter und -spezialisten in

Konfliktgebieten wie im Kaukasus und in Bosnien einzusetzen, wählte man für deren Mitglieder als Kopfbedeckung ein *gelbes* Béret, um sie von den Uno-Verbänden (*Blaumützen* und -helmen) klar unterscheiden zu können.

[23] Vgl. die Reportagen über die Gelbmützen in: *Swiss Peace Keeper 2* (1996), S. 3-9; *Basler Zeitung*, 25.7.96; *NZZ*, 14./15.9.96.

[24] SDA/ATS-Meldung vom 18.12.96.

[25] EDA-Pressemitteilung vom 29.8.96; SDA/ATS-Meldung vom 12.9.96.

[26] Interview mit Dr. Dino Bornatico, Präsident des Verbandes Schweizer Privatradios und Leiter des Projektes Fern, geführt am 5.12.96 in Zürich.

[27] SDA/ATS-Meldung vom 15.7.96, vgl. auch: *Tages-Anzeiger* 16.7.96.

[28] Vgl. zu einer Übersicht dieser Mechanismen und der Arbeit der Ombudsperson: *NZZ*, 14.2. und 17.7.96. Ein ausführliches Interview mit Gret Haller ist in der *Weltwoche* vom 18.1.96 erschienen.

[29] *NZZ*, 4.10.96.

[30] Im Jahr 1996 setzte die Schweiz in Bosnien-Herzegowina gesamthaft rund 50 Millionen Franken für die Wiederaufbauhilfe ein, vgl. *NZZ*, 4.10.96.

Vgl. zu einer Gesamtschau der Schweizer Tätigkeiten in Ex-Jugoslawien: Wenger, Andreas / Perovic, Jeronim, *Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien: Über Grenzen und Möglichkeiten der Aussenpolitik eines neutralen Kleinstaates*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Heft 36, Zürich 1995.

[31] Gipfelerklärung von Budapest (5./6.12.94), Ziff. 13 und Beschlüsse von Budapest (5./6.12.94), Kap. VII.

[32] Beschlüsse des Budapester Ministertreffens, REF.MC(5).DEC/2, (8.12.95).

[33] von Tscharner, Benedikt und von Castelmur, Linus, *Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert*, in: *OSZE-Jahrbuch 1996*, S. 237-252, hier S. 241.

[34] *Risks and Challenges to Security in the OSCE Area*, REF.PC/418/95, (24.8.95); Rev.1, (15.9.95); Rev.2, (4.12.95) sowie REF.S/72/96/Ann.1, (29.11.96).

[35] *Fourth Meeting of the Economic Forum, Prague, 27-29 March 1996*, REF.PC/115/96/Rev.1, (16.4.96). S. 5-9.

[36] Bereits im Vorfeld des Gipfeltreffens von Budapest (1994) regte die Parlamentarische Versammlung die Einführung eines "beinahe Konsens"-Prinzips an. Danach sollten Entscheidungen mit der Zustimmung von 90 Prozent der Teilnehmerstaaten, die auch 90 Prozent des OSZE-Budgets leisten,

getroffen werden. Siehe hierzu: Wiener Erklärung der Parlamentarischen Versammlung (8.6.94), Kap. I Ziff. 65.

[37] Abgedruckt in: Helsinki Monitor 3 (1996), S. 94-103.

[38] Contribution of the EU to the discussion on a security Model, REF.PC/252/96, (17.4.96).

[39] An outline structure of an Economic Component of a common and comprehensive security model for Europe for the twenty-first century, REF.PC/329/96, (24.5.96) sowie Proposal concerning the development of ECE/OSCE co-operation, REF.PC/414/96, (28.6.96).

[40] Siehe hierzu: Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft. Das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, hg. Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik der Universität Hamburg, Bonn 1995.

[41] Memorandum on devising a common and comprehensive security model for Europe for the twenty-first century, REF.SC/11/96, (21.3.96).

[42] Non-Paper on a Common and Comprehensive Security Model for Europe in the 21st Century, REF.PC/608/96, (27.9.96).

[43] Siehe hierzu auch den abschliessenden Bericht der Expertengruppe unter der Leitung des SIPRI: A Future Security Agenda for Europe. Report of the Independent Working Group established by the Stockholm International Peace Research Institute. Stockholm, SIPRI, 1996, abgedruckt in: Helsinki Monitor 4 (1996), S. 75-85.

[44] Anlässlich einer Sitzung des Ständigen Rates hielt Rudolf Perina, Senior Deputy Assistant Secretary of State, unmissverständlich fest: "The Model [gemeint ist die Diskussion um das Sicherheitsmodell] also should not place the OSCE in the position of assuming a coordinating role for other organizations. It has neither the structure nor the capability to play such a role." Siehe: The Security Model and the Lisbon Summit, REF.PC/659/96, (11.10.96).

[45] The OSCE Role in Conflict Prevention, Crisis Management and Post Conflict Rehabilitation, REF.PC/169/96, (1.3.96).

[46] Contribution of the EU to the discussion on a Security Model, REF.PC/252/96, (17.4.96).

[47] Platform for Cooperative Security. OSCE Common Concept for the Development of Cooperation between Mutually-reinforcing Institutions, REF.RM/182/96, (12.11.96).

[48] Non-Paper on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the 21st Century, REF.PC/608/96, (27.9.96).

[49] Memorandum on devising a common and comprehensive security model for Europe for the twenty-first century, REF.SC/11/96, (21.3.96).

[50] Contribution to the discussion on a common and comprehensive security model for Europe, REF.PC/339/96/ Rev. 1, (10.10.96). Dieses Papier enthält zudem den Vorschlag, in Mitteleuropa eine nuklearwaffenfreie Zone einzurichten.

[51] Das unter irischem Ratsvorsitz vorgelegte Papier Platform for Cooperative Security. OSCE Common Concept for the Development of Cooperation between Mutually-reinforcing Institutions, REF.RM/182/96, (12.11.96) formuliert wörtlich: "The Participating States also encourage these institutions to project stability by offering appropriate cooperation and partnership to non-members."

[52] Siehe in diesem Zusammenhang: Asmus, Ronald D. und Larrabee, Stephen F., NATO and the Have-Nots: Reassurance After Enlargement, in: Foreign Affairs 6 (1996), S. 13-20.

[53] Siehe hierzu: Niemtow, Elisa, The OSCE's Security Model: Conceptual confusion and competing visions, in: Helsinki Monitor 3 (1996), S. 41-51.

[54] Discussion paper on early warning, preventive diplomacy, conflict prevention, crisis management, conflict resolution and post-conflict rehabilitation, REF./PC/117/96, (14.2.96) und Addendum (11.3.96).

[55] Dazu zählten Dänemark, Deutschland, Grossbritannien, Irland (EU-Vorsitz), Italien, Kanada, Polen, Russland, Tschechien, Ukraine, Ungarn, Vereinigte Staaten.

[56] Grundprinzipien des Sicherheitsmodells, Vertrauens- und Sicherheitsbildung, langfristige Konfliktprävention, Frühwarnung, Krisenmanagement, Friedensaufbau, institutionelle Zusammenarbeit, Rolle der OSZE.

[57] Gipfelerklärung von Lissabon (3./4.12.96).

[58] von Tscharner / von Castelmur, Europäisches Sicherheitsmodell, S. 251 (Hervorhebung im Original).

[59] Veiel, Axel, Millimeterpapier reicht für den Fortschritt: Die OSZE fabuliert von der Sicherheitsarchitektur des 21. Jahrhunderts, doch die Gegensätze schwinden langsam, in: Frankfurter Rundschau, 3.12.96.

[tnbua.htm]

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, Zürich 1997.

Bulletin 1996/ 97
zur schweizerischen Sicherheitspolitik

edited by
Kurt R. Spillmann

Online version provided by the
International Relations and Security Network

A public service run by the
Center for Security Studies at the ETH Zurich
© 1996-2004

