

Zürcher Beiträge

zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 71

Alexandre Lambert

OSZE-Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten der Sicherheit

**Zur Rolle der Streitkräfte
in Demokratischen Gesellschaften**

Hrsg.: Andreas Wenger
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
der ETH Zürich

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	7
EINLEITUNG	11
I AUSHANDLUNG DES KODEX	25
1.1 Zusammenhang mit der Debatte um eine Europäische Sicherheitscharta	25
1.2 Hauptverhandlungsphase des Forums für Sicherheitskooperation (1992–1994)	29
1.3 Hauptspannungsfelder und Verhandlungsrunden	37
1.4 Schlussphase der Verhandlungen und Kompromiss in Budapest (1994)	41
2 ERSCHEINUNGSBILD DES KODEX	43
2.1 Form: Fehlen eines Logischen und Transparenten Aufbaus	44
2.2 Inhalt: Notwendigkeit einer Funktionsspezifischen Interpretation	47
3 VERHÄLTNIS VON SUBSTANZ UND STRUKTUR DES KODEX	49
3.1 Zwischenstaatliche Verhaltensnormen (Abschnitte I–VI)	49
3.2 Innerstaatliche Verhaltensnormen (Abschnitte VII–VIII)	53
3.3 Implementierungsvereinbarungen (Abschnitte IX–X)	58
4 BEITRAG ZUM INTERNATIONALEN RECHT	59
4.1 Vor- und Nachteile Politischer Bindung der Teilnehmerstaaten	59
4.2 Revolutionäre Bedeutung der Innerstaatlichen Normen (Abschnitte VII/VIII)	63

4.3	Der Kodex aus der Perspektive des Internationalen «Soft Law»	66
4.4	Ambivalenz zwischen Politischer Bindung und Politischem Willen	69
5	BEITRAG ZUM HUMANITÄREN VÖLKERRECHT	71
5.1	Schwierigkeiten im Bereiche von Definitions- und Abgrenzungsfragen	71
5.2	Reaktion auf den Mangelhaften Schutz der Menschenrechte	74
5.3	Erweiterung des Humanitären Kriegsvölkerrechts	77
5.4	Erweiterung des Internationalen Menschenrechtsschutzes	79
6	BEITRAG ZUR KONFLIKTVERHÜTUNG	83
6.1	Neue Spannungsfelder Nicht-Globaler Art	83
6.2	Erweiterung Internationaler Präventionsstrukturen	85
6.3	Zur Rolle des Kodex im Falle Bewaffneter Konflikte	86
6.4	Frühwarnfunktion und «Trip-Wire»-Effekt des Kodex	89
7	FRIEDEN, DEMOKRATIE UND ZIVIL-MILITÄRISCHE BEZIEHUNGEN	91
7.1	Der Kodex im Lichte Zivil-Militärischer Verhältnisse in Osteuropa	92
7.2	Der Kodex Im Lichte Zivil-Militärischer Verhältnisse in Westeuropa	97
7.3	Sicherheit und Stabilität durch Demokratische Zivile Kontrolle	103
7.4	Gewaltprävention durch Professionalisierung der Sicherheitspolitik	106
8	UMSETZUNGS- UND FOLGEPROZESS DES KODEX	109
8.1	Bedeutung des Weiterführenden Konstruktiven Dialogs	111
8.2	Stufen des Implementierungsprozesses	114
8.3	Demokratische Politische Kontrolle und Terrorismusbekämpfung	125

9	DER KODEX – EIN INTERNATIONALES REFERENZDOKUMENT	129
9.1	Normativer Kompass Kooperativer Sicherheit im Post-Kommunistischen Europa	129
9.2	Erstmalige Kodifizierung der Demokratischen Kontrolle der Streitkräfte	132
9.3	Prinzipien der Demokratischen Reform des Sicherheitssektors	135
10	ZUSAMMENFASSENDE ÜBERBLICK	139
10.1	Aushandlung des Kodex	139
10.2	Erscheinungsbild des Kodex	142
10.3	Verhältnis von Substanz und Struktur des Kodex	143
10.4	Beitrag zum Internationalen Recht	145
10.5	Beitrag zum Humanitären Völkerrecht	148
10.6	Beitrag zur Konfliktverhütung	150
10.7	Frieden, Demokratie und Zivil-Militärische Beziehungen	152
10.8	Umsetzungs- und Folgeprozess des Kodex	157
10.9	Der Kodex – Ein Internationales Referenzdokument	161
11	SCHLUSSBETRACHTUNGEN	163
ANNEX I		
	Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security	171
ANNEX 2		
	Information Exchange on the Code of Conduct (1998 Questionnaire)	179
BIBLIOGRAPHIE		
	Literatur	181
	Quellen	187

Vorwort

Der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, der 1995 als politisch bindendes Dokument in Kraft trat, stellt das wichtigste normative Dokument der Organisation seit der berühmten Helsinki-Schlussakte von 1975 dar.

Mit dem Verhaltenskodex reagierte die OSZE auf die neue Sicherheitslage nach dem Ende des Kalten Krieges. Die EU spielte eine zentrale Rolle bei der Entstehung und Ausarbeitung des Kodex. Damit brach sie zum ersten Mal in der Geschichte multilateraler Sicherheitsbeziehungen in Europa mit der Tradition, gemäss der jeweils wichtige Vorschläge ausschliesslich von Seiten der NATO vorgebracht worden waren.

Mit dem Kodex reagiert die OSZE-Gemeinschaft nicht mehr nur auf zwischen- sondern neu auch auf innerstaatliche Sicherheitsaspekte. Die betreffenden Abschnitte VII und VIII des Kodex schreiben das Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte als normatives Kernstück der zivil-militärischen Beziehungen in demokratischen Gesellschaften fest. Mit der Normensetzung zur Rolle von Streitkräften in demokratischen Gesellschaften erweitert der Kodex nicht nur das internationale Recht sowie das Kriegsvölkerrecht, sondern er trägt auch neuartige Elemente zur Konfliktverhütung und zwischenstaatlichen Vertrauensbildung bei. Mit dem Verhaltenskodex ist ein Normengerüst geschaffen worden, aufgrund dessen die neuen Demokratien in Zentral- und Osteuropa ihre reformierten Streitkräfte sowie re-nationalisierten Sicherheitspolitiken in den generellen Demokratisierungsprozess einbeziehen können. Die demokratische Kontrolle der Streitkräfte stellt ein zentrales Stabilisierungskriterium im post-kommunistischen Europa dar.

Das Innovationspotenzial des Kodex geht weit über den OSZE-Raum hinaus, indem er auf neuartige Weise einen internen Bezug herstellt zwischen Frieden, Demokratie und zivil-militärischen Beziehungen. Der Verhaltenskodex sollte deshalb vermehrt auch im Rahmen der UNO diskutiert werden. Gerade auch in unterentwickelten Ländern und Regionen stellt die Reform und die demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors oft eine Voraussetzung für die generelle Entwicklung dar. Im europäischen Rahmen ist der Kodex zu einem zentralen

Referenzdokument geworden, da die demokratische Kontrolle der Streitkräfte eine Voraussetzung *sine qua non* zur Mitgliedschaft sowohl in der NATO als auch der EU darstellt.

Die vorliegende Publikation will den OSZE-Verhaltenskodex einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen. Der Autor erläutert den vergangenen und diskutiert den künftigen Bedeutungswert des Dokumentes. Alexandre Lamberts umfassende Darstellung und klare Analyse behandelt sowohl die Verhandlungsgeschichte als auch den Umsetzungsprozess dieses wichtigen Dokuments. Der zusammenfassende Überblick gibt ferner einen raschen und profunden Einblick in die mit dem Kodex verbundene komplexe Thematik. Die Untersuchung wird abgerundet und ergänzt durch den Originaltext des Verhaltenskodex und den ersten offiziellen Questionnaire zum Informationsaustausch der OSZE-Teilnehmerstaaten bezüglich der Umsetzung des Kodex.

Alexandre Lambert ist Forschungsbeauftragter am *Program for the Study of International Organizations (PSIO)* des Hochschulinstituts für Internationale Studien (HIS) in Genf und *Associate Professor* im Bereich der Internationalen Beziehungen an der *Geneva School of Diplomacy*. Er ist ferner Mitarbeiter des Genfer Zentrums zur Demokratischen Kontrolle der Streitkräfte (DCAF), das seit 2001 mit der Koordination des Forschungsprojekts zum OSZE-Verhaltenskodex am HIS beauftragt ist (www.dcaf.ch/coc).*

Zürich, im August 2004

Prof. Andreas Wenger
Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
der ETH Zürich

* Alexandre Lambert ist Ko-Autor einer weiteren Studie über den OSZE-Verhaltenskodex, die in Kürze erscheinen wird: Victor-Yves Ghebali; Alexander Lambert, *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security – Anatomy and Implementation*, London/Boston (Martinus Nijhoff Publishers), 2004.

«The role of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) in security sector reform consists mainly in setting models and norms for the individual member states and the region as a whole. In 1994 the principles guiding the role of armed forces in democratic societies were further elaborated and «operationalized» in the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (sections VII and VIII). The implementation of «democratic oversight over the military» became a political obligation for all members of this organization, thus mandating their implementation in internal legal norms, regulations and procedures.»¹

«Having adopted the Code of Conduct with its provisions on democratic control, the OSCE participating states reached a new quality in their security relations [...] Democratic control over the armed forces has thus become an object of multilateral international efforts.»²

«Until recently any international discussion of the organisation and social position of the armed forces in a state was a political taboo. Today we talk openly about creating common military structures. The Code of Conduct further represents a first hesitant attempt to develop common political structures in the constitutions of OSCE States with the goal of helping to put their military forces into a democratic framework.»³

- 1 Hendrickson, Dylan / Karkoszka, Andrzej, «The Challenges of Security Sector Reform», *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security*, S. 177–200, S. 186.
- 2 Vetschera, Heinz, «Security Policy and Democratic Control», Anton Bebler (ed.), *Civil-Military Relations in Post-Communist States – Central and Eastern Europe in Transition*, Westport 1997, S. 15–21, S. 20f.
- 3 Hennig, Ortwin, «The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security», *OSZE-Jahrbuch 1995/1996*, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 1997, S. 273–289, S. 289.

Einleitung

Im Dezember 2004 jährt sich das Bestehen des OSZE-Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten von Sicherheit zum zehnten Mal. Der Verhaltenskodex wurde von den Staatsoberhäuptern der damals 52 Mitgliedstaaten der OSZE am 6. Dezember 1994 am Budapester Gipfeltreffen angenommen und trat am 1. Januar 1995 offiziell in Kraft.⁴ Der Verhaltenskodex ist kein völkerrechtlicher Vertrag und bindet die Teilnehmerstaaten nur politisch. Er hat gewissermaßen das Erbe der berühmten Helsinki Schlussakte, bzw. des Helsinki-Dekaloges von 1975 angetreten und stellt somit das wichtigste normative Dokument der OSZE nach dem Ende des Kalten Krieges dar.⁵ Das zehnjährige Jubiläum des Kodex gibt Anlass, dieses generell nicht besonders gut bekannte Dokument vorzustellen. Die Darstellung geht zurück bis auf die Anfänge und ursprüngliche Idee des Kodex Anfang der 1990er Jahre und berücksichtigt u.a. auch dessen Verhandlungsgeschichte (1992–1994).

1992 hatte die OSZE-Überprüfungskonferenz von Helsinki (Helsinki II) dem von dieser Konferenz ins Leben gerufenen *Forum für Sicherheitskooperation (FSK)* das Projekt zur Erarbeitung eines Kodex übertragen.⁶ Das FSK handelte sodann von September 1992 bis November 1994 den Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten der Sicherheit aus.⁷ Das Budapester Gipfeltreffen Anfang Dezember 1994 mündete in das *Budapester Dokument*, das den Untertitel «Der Weg zu

4 Dean, Jonathan, «The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: A Good Idea, Imperfectly Executed, Weakly Followed-Up», *OSCE Yearbook 1995/1996*, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 1997, S. 291–297, S. 291; Hennig, Ortwin, *The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, OSCE Yearbook 1995/1996*, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 1997, S. 273–289, S. 273. Das Budapester Gipfeltreffen (5.–6. Dezember) folgte der KSZE-Überprüfungskonferenz, die ebenfalls in Budapest von Oktober bis Dezember 1994 dauerte.

5 Ghébal, Victor-Yves, «The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (3 December 1994). A Paragraph-by-Paragraph Commentary on Sections VII and VIII (Democratic Control and use of Armed Forces)», Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *DCAF Document, No. 3*, Geneva, February 2003; unter: http://www.dcaf.ch/publications/DCAF_Documents/DOC3.pdf, S. 1.

6 Dean, S. 292.

7 Hennig, S. 273.

echter Partnerschaft in einem Neuen Zeitalter» trägt. Der *Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten der Sicherheit* wurde als Kapitel IV in das Budapester Dokument integriert. Als solcher wurde er nicht als separates Dokument von den Staaten unterzeichnet. Er ist hingegen auf der OSZE-Website als separates Dokument verfügbar.⁸

Die historischen Voraussetzungen, unter denen der Verhaltenskodex entstand, wurzeln teils in den veränderten politisch-militärischen Beziehungen im post-kommunistischen Europa, andererseits in den direkten *Lehren aus den Konflikten auf den Territorien des vormaligen Jugoslawiens sowie der ehemaligen Sowjetunion in den frühen 1990er Jahren.*⁹ An diesen Konflikten waren nicht nur die konventionellen Streitkräfte, sondern auch paramilitärische Verbände sowie Truppen der Inneren Sicherheit beteiligt, die nicht unter ziviler oder demokratischer Aufsicht standen und somit auch nicht an rechtsstaatliche Normen rückgebunden waren. Paramilitärische Truppen waren zudem kaum von internationalen Rüstungskontrollmechanismen erfasst. Der Kodex reagierte jedenfalls auf das Bedürfnis, besonders die post-kommunistischen Streitkräfte in den generellen Demokratisierungsprozess einzubinden. Laut Márton Krasznai, dem ehemaligen Direktor des OSZE-Konfliktverhütungszentrums, konnte dieser Vorgang langwierig sein und selbst auch Risiken bergen:

«The idea of the Code [...] was born out of the recognition that the establishment of proper, well functioning civilian control (rather than the control of the Communist Party) of the armed forces of Central and East Europe would be a long, difficult process that could pose certain risks. The bloody wars on the territory of the former Yugoslavia

- 8 *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, 3 December 1994, DOC.FSC/1/95, unter: http://www.osce.org/documents/sg/1994/12/702_en.pdf. Die Schlussversion des Kodex wurde am 3. Dezember 1994 ausgehandelt von der 91. Vollversammlung des Spezialausschusses des KSZE Forums für Sicherheitskooperation. Sie ist auch in der 94. Ausgabe der Zeitschrift des Forums gedruckt, Ebd. Als Abschnitt IV des Budapester Dokuments ist der Kodex auch auf dem Internet auch verfügbar unter: http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130.
- 9 Aus der Perspektive Mitte der 1990er-Jahre schrieb Edward Luttwak: «This new season of war is upon us as one more consequence of the passing of the Cold War.» Luttwak, Edward, «Toward Post-Heroic Warfare», *Foreign Affairs*, Vol. 74 (1995), No. 3, S. 109–122, S. 109. Laut Eberhart wurde mit dem Kodex ein Instrument eingeführt, das Konfliktprävention sowie rechtsstaatliche Prinzipien fördert hinsichtlich des Verhältnisses der internationalen Beziehungen zur Sicherheitspolitik. Eberhart, Hans, «The Code of Conduct: its Negotiation in the OSCE, its Main Elements and Significance», Presentation, *4th Pfp-Workshop on the OSCE Code of Conduct/ legal and training aspects*, Versoix/Genf, 2.–7. September 2002, S. 5.

and the former Soviet Union in the first half of the nineties, where the most brutal atrocities were committed by paramilitary forces (of course, often with the quiet support of the professional military) made the negotiation and adoption of such a document even more urgent.»¹⁰

Die OSZE suchte seit dem Ende der Blockkonfrontation (1989–90) in Europa nach einer neuen Rolle und Identität. Gemäss Ortwin Hennig entschied sich die Organisation, ihren Beitrag zur Kanalisierung und zum Management der veränderten Umstände zu leisten, zu denen ihre Vorgängerin, die KSZE, selbst beigetragen hatte. Als integraler Bestandteil dieser Strategie fand sie mit dem Kodex ein geeignetes normatives Dokument, um auf die neue Sicherheitslage in Europa zu reagieren. Während die KSZE von 1973 bis 1992 vor allem im Bereiche der *Menschlichen Dimension* von Sicherheit Standards gesetzt hatte, wurde seit 1992 auch die Frage nach der *Verwendung von Streitkräften für innen- und aussenpolitische Zwecke* zu einer wichtigen Angelegenheit der zwischenstaatlichen Beziehungen. Das Ende der Blockkonfrontation und die damit einhergehende Fragmentierung der sicherheitspolitischen Landkarte waren begleitet von politischen Unruhen, während es für Staaten generell einfacher wurde, ihre Streitkräfte auch innenpolitisch einzusetzen. Gleichzeitig bestand ein offensichtlicher Bedarf an internationaler *Unterstützung für die neu entstandenen Staaten in Osteuropa im (Wieder-)Aufbau eigener nationaler Streitkräfte*, einschliesslich deren Einbindung in demokratisch organisierte politische Systeme. Damit haben die militärischen Angelegenheiten in Europa aufgehört, eine exklusiv nationalstaatliche Angelegenheit zu sein. Hennig hat dies als «Zivilisationsschritt» kooperativer Sicherheitspolitik bezeichnet. Mit dem Kodex wurde jedenfalls eine Lücke kollektiver Verhaltensnormen geschlossen:

10 Krasznai, Márton, «Promoting Democratic Control of Armed Forces in South-East Europe: The role of the OSCE», collection of documents, EAPC/SEEGROUP Workshop Civil-Military Interaction in Security Management: The Case of South East Europe, Sofia, 27–28 June 2002, Centre for International Security Policy, Federal Department of Foreign Affairs, Bern, September 2002, S. 22–26, S. 22; Nach dem Daytoner Friedensübereinkommen, organisierte die OSZE 1999 in Sarajewo ein Seminar zum Thema *Democratic Control of Security Policy and Armed Forces*. Das Seminar hatte zum Ziel, die Aussichten einer integrierten Verteidigungsdoktrin, der Stärkung der parlamentarischen Aufsicht, sowie von Transparenz und Vertrauensbildung zu diskutieren. Es befasste sich auch mit den Möglichkeiten der Reduktion von Militärausgaben sowie der Angleichung der Militärdoktrin an Europäische und Euro-Atlantische Standards. Siehe unter: <http://www.oscebih.org/pressrelease/february1999/2-2-rgstb.htm>.

«The Code of Conduct seeks to elevate the standards of political civilization amongst OSCE participating States with regard to the use of military power and thus to fill a gap in collective norm-setting by the OSCE States [...] Hitherto, the CSCE's framework of norms, created over almost twenty years, has largely omitted statements on dealing with military power. It was only after the end of the bloc confrontation that it became possible, and at the same time necessary, for OSCE participating States to go beyond standards for the protection of the individual or of national minorities and make the effort to find multilateral norms for an area at the heart of their sovereignty by establishing politically binding rules for the politico-military aspects of their conduct, both internally and externally.»¹¹

In den neuen, innerstaatlich geprägten und sub-regional ausgetragenen Konflikten werden immer weniger die konventionellen *militärischen* Sicherheitskräfte, dafür immer häufiger *paramilitärische Verbände* sowie *Truppen der Inneren Sicherheit* eingesetzt. Zudem sind im Rahmen aktueller Sicherheitslagen Fragen der nationalen Verteidigung von Fragen Innerer Sicherheit nur schwer trennbar. Grundsätzlich hat der Kodex auf diese Situation reagiert, indem er in Abschnitt VII und speziell mit Paragraph 20 nicht weniger als *fünf unterschiedliche Typen staatlicher Sicherheitsorgane* aufzählt:¹²

- Militärische Kräfte;
- Paramilitärische Kräfte;
- Innere Sicherheitskräfte;
- Nachrichtendienste;
- Polizei.

Damit bietet die OSZE *implizit* eine Definition des (bewaffneten) Sicherheitssektors an. Zudem eröffnet sich in der politisch-militärischen Dimension von Sicherheit die Möglichkeit, das konventionelle Konzept militärischer «*Streitkräfte*» auf das modernere Konzept des «*Sicherheitssektors*» auszuweiten. Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich der Kodex in der Hauptsache auf das klassische Konzept der militärischen Streitkräfte bezieht. bzw. die Mehrheit der Paragraphen benutzen

11 Hennig, S. 274f.

12 *Verhaltenskodex, Paragraph 20* (erster Satz): «The participating States consider the democratic political control of military, paramilitary and internal security forces as well as of intelligence services and the police to be an indispensable element of stability and security.»

ausschliesslich Begriffe wie «armed forces» (*tout court*) oder «military (forces)». Ferner bietet der Kodex keine Definition oder Erläuterung betreffender Konzepte und Begriffe an.¹³

Allerdings enthält der Kodex mit Paragraph 26 eine *exklusive* Bestimmung zu paramilitärischen Kräften, damit Staaten den Unterhalt solcher Sicherheitskräfte nicht dazu missbrauchen, um Rüstungskontrollmechanismen zu umgehen.¹⁴ Mit Paragraph 25 bietet der Kodex ferner den Teilnehmerstaaten die Möglichkeit an, sich im Falle von Problemen mit *irregulären Kräften* («*forces that are not accountable to or controlled by their constitutionally established authorities*») an die OSZE zu wenden, um über mögliche Schritte zu beraten.¹⁵

- 13 In den legendären Abschnitten VII und VIII zur demokratischen Kontrolle und zum Einsatz der Streitkräfte werden die Ausdrücke «armed forces» in insgesamt 13 Bestimmungen, und «military (forces)» in 8 Bestimmungen verwendet. Demgegenüber werden «paramilitary forces» immerhin fünfmal verwendet, «security forces» drei mal, und «internal security forces», «intelligence services» und «police» nur je ein einziges mal. Dem ist beizufügen, dass sämtliche Klauseln von Abschnitt VIII, wo es um den (insbesondere auch innerstaatlichen) Einsatz von Streitkräften geht, ausschliesslich den Begriff «armed forces» verwenden. Da der Kodex das Konzept der «Streitkräfte» jedoch nicht explizit definiert, besitzen die Teilnehmerstaaten somit eine relative hohe Flexibilität zur Interpretation des Sicherheitssektors und ganz besonders mit Hinblick auf den innerstaatlichen Einsatz von Sicherheitskräften. Lambert, Alexandre, «Some Reflections on the Terminology Used in Sections VII and VIII of the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security», Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces», Paper, Workshop on *Legal Issues and Practices in the Field of Democratic Control of Armed Forces and Security Sector: National and International Perspectives*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Genf, 5–6 April, 2002, unter: http://www.dcaf.ch/news/LegalissueDCAF_Geneva_060402/CF3.AL EXANDRE.LAMBERT.pdf. S. 25–27.
- 14 *Verhaltenskodex, Paragraph 26*: «Each participating State will ensure that in accordance with its international commitments its paramilitary forces refrain from the acquisition of combat mission capabilities in excess of those for which they were established.»
- 15 *Verhaltenskodex, Paragraph 25*: «The participating States will not tolerate or support forces that are not accountable to or controlled by their constitutionally established authorities. If a participating State is unable to exercise its authority over such forces, it may seek consultations with the OSCE to consider steps to be taken». Aus der Klausel «The participating States will not tolerate or support forces that are not accountable to or controlled by their constitutionally established authorities» geht hervor, dass hier grundsätzlich «irreguläre» Truppen gemeint sind. Auch «illegale» Sicherheitsinstitutionen wären hier natürlich eingeschlossen. In seiner terminologisch vagen Formulierung widerspiegelt der Paragraph eine (möglicherweise intentionale) Ambivalenz, die den politischen Sprengstoff des Paragraphen spürbar macht. Denn mit irregulären Truppen könnte man nicht nur den sub-staatlichen Bereich ansprechen, sondern diese Kategorie auch als nicht-staatliche Institution auffassen. Somit könnte ein Staat die Kategorie selbst im Sinne von separatistischen, subversiven oder terroristischer Aktivitäten interpretieren, gegen deren Bekämpfung Staaten bekanntlich nicht immer rechtsstaatlich korrekt vorgehen. Wenn man hingegen *a priori* davon ausgeht, dass bei der Totalität

Mit den Abschnitten VII und VIII wird zum ersten Mal die *demokratischen Kontrolle der Streitkräfte* in einem multilateralen Rahmen kodifiziert. Traditionell blieb dieses Prinzip auf die *nationale* Sicherheitspolitik beschränkt und bezog sich hauptsächlich auf die Balance zwischen der demokratischen Forderung nach Transparenz und dem Bedürfnis nach sicherheitspolitischer Vertraulichkeit. Vetschera hat anhand des Beispiels des OSZE-Verhaltenskodex aufgezeigt, wie sich das Prinzip der demokratischen Kontrolle transzendiert hat und zu einem neuen Element der *internationalen* Sicherheitspolitik geworden ist. Dies war nur möglich durch die Notwendigkeit erweiterter Offenheit und Transparenz nach dem Ende des Kalten Krieges und der Vorbeugung «zufälliger» Kriege und Überraschungsangriffen. Die Erweiterung von Offenheit und Transparenz in militärischen Angelegenheiten ist somit nicht nur innerhalb, sondern neu auch *zwischen* den Staaten begründet:

«Because of the requirements of increased openness and transparency, the question of democratic control transcends the area of domestic policies, and becomes an element of international security policy».¹⁶

Folglich wird das Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte nicht mehr nur als eine Voraussetzung für *politische*, sondern neu auch *militärische Stabilität* wahrgenommen.¹⁷ Aus der Perspektive der internationalen Beziehungen interpretiert Ghébali dieses Verhältnis in umgekehrter Richtung und nennt gleichzeitig die drei wesentlichen *Innovationen*, die die OSZE mit dem Kodex geschaffen hat:

1. Mit der Einführung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte innerhalb der politisch-militärischen Dimension von Sicher-

der Klauseln des Verhaltenskodex ausschliesslich der *staatliche* Sicherheitssektor angesprochen wird, verpflichten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten mit Paragraph 25 im Grunde auf das Gebot des staatlichen *Gewaltmonopols*. Denn in dieser Lesart bestimmt der Paragraph indirekt, dass im OSZE-Raum staatliche Sicherheitsinstitutionen jenseits *rechtsstaatlicher Regulierung und demokratischer Kontrolle* nicht tolerierbar sind. Während es manchen Mittel- und Osteuropäischen Teilnehmerstaaten bei der Aushandlung des Kodex wichtig schien, zwischen-staatliche Prinzipien wie die territoriale Integrität sowie staatliche Souveränität einzubeziehen, kann Paragraph 25 auch als innerstaatliches Pendant betrachtet werden. Denn zur legitimen Gewährleistung und Aufrechterhaltung staatlicher Souveränität und territorialer Integrität muss auch die Sicherheitspolitik auf die Eckpfeiler von Demokratie und Rechtsstaat gestellt werden. Ohne demokratisch kontrollierte Sicherheitspolitik sowie ein rechtsstaatlich rückgebundenes Gewaltmonopol kann kein Staat nationales wie internationales Recht in legitimer Weise umsetzen.

16 Vetschera (1997), S. 16.

17 Ebd., S. 18.

heit werden erstmals in einem multilateralen Rahmen nicht nur *zwischen-* sondern auch *innerstaatliche Verhaltensregeln* festgelegt. Damit dringt die internationale Gemeinschaft in einen Bereich staatlicher Souveränität vor, die bislang unangetastet blieb: «It (the Code) intrudes into an area of state power which has hitherto been considered a *sanctum sanctorum*: armed forces.»¹⁸

2. Indem der zentrale Paragraph 20 erstmals die «politisch-militärische» mit der «menschlichen» Dimension von Sicherheit verschränkt, wird eine direkte und positive Relation zwischen *politischer Stabilität, Sicherheit und Demokratie* hergestellt.¹⁹ Nicht nur hält der Kodex ausdrücklich fest, dass die demokratische politische Kontrolle der Streitkräfte unabdingbar ist für Stabilität und Sicherheit. Er bestimmt zusätzlich, dass die Integration der Streitkräfte mit der Zivilgesellschaft ein wichtiger Ausdruck von Demokratie sei.²⁰ Während innerhalb der Menschlichen Dimension bereits zu Beginn der 1990er Jahre das Prinzip der zivilen und demokratischen Kontrolle von Streit- und Sicherheitskräften verankert worden war,

18 Ghébal, Victor-Yves, «The Normative Contribution of the OSCE to the Democratic Control of Armed Forces: The Added-Value of the 1994 Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security», Wilhelm Germann/ Timothy Edmund (eds.), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe*, Bonn International Centre for Conversion/ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Baden-Baden (Nomos), 2003, pp. 133–144, p. 133.

19 *Verhaltenskodex, Paragraph 20* (erster Satz): «The participating States consider the democratic political control (of armed forces) to be an indispensable element of stability and security.»

20 *Verhaltenskodex, Paragraph 20* (zweiter Satz): «They (the participating States) will further the integration of their armed forces with civil society as an important expression of democracy.» Es steht den Teilnehmerstaaten offen, wie sie die Aufgabe der Integration von militärischen und zivilen Teilen der Gesellschaft demokratisch und rechtsstaatlich lösen. Staaten mit Freiwilligenarmeen werden hier tendenziell eine andere Gesetzgebung vorweisen, als Staaten, in denen die allgemeine Wehrpflicht gilt.

wurde mit dem Kodex das Prinzip auch in der politisch-militärischen Dimension *selbst* festgehalten.²¹

3. Damit kennt der OSZE-Verhaltenskodex bisher *kein Pendant in irgend einer anderen internationalen Organisation*. Im Euro-Atlantischen Raum befassen sich auch die EU und die NATO mit der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte. Der *Europarat* hat sich den Thematiken der «Kontrolle Innerer Sicherheitsdienste» bzw. der «Demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors» zugewandt und erliess bereits 1988 eine Resolution zum «Vereinigungsrechts der professionellen Angehörigen der Streitkräfte».²² Das NATO-Programm *Partnerschaft für den Frieden* deklariert die demokratische Kontrolle der Streitkräfte als einen ihrer Schwerpunkte, während das Partnerschafts-Arbeitsdokument relativ detaillierte Richtlinien zur demokratischen und zivilen Kontrolle der Streitkräfte aufzählt.

21 Bereits mit Paragraph 5.6 des *Kopenhagen-Dokuments von 1990* bekannten sich die KSZE-Teilnehmerstaaten zu folgendem Prinzip: «Military forces and the police will be under the control of, and accountable to, the civil authorities.» Mit Paragraph 25 des *Moskauer-Dokuments von 1991* wurde sodann das Prinzip präzisiert und erweitert: «The participating States will: 1. – ensure that their (armed forces) are subject to the effective direction and control of the appropriate civil authorities; 2. – maintain and, where necessary, strengthen executive control over the use of (armed forces); 3. – take appropriate steps to create, wherever they do not already exist, and maintain effective arrangements for legislative supervision of all such forces, services and activities.» Diese Bestimmungen basieren u.a. auf einem Vorschlag, der am Moskauer Treffen gemeinsam von *Ungarn* und den *Vereinigten Staaten* vorgebracht wurde. Dieser schlug ein Konzept der *zivilen Kontrolle* der Streitkräfte vor basierend auf den Kompetenzen der *Exekutive* und *Legislative*. Ferner wird mit der Verwendung des Ausdrucks «*forces, services and activities*» der Bezugspunkt von Kontrolle differenziert: «[...] The participating States decide: – to ensure that their military and paramilitary forces, internal security and intelligence services, and the police are subject to the effective direction and control of appropriate civil authorities; – to maintain and, where necessary, to strengthen executive control over the use of military and paramilitary forces as well as the activities of the internal security and intelligence services and the police; – to create, wherever they do not already exist, and to maintain effective arrangements for legislative oversight of all such forces, services and activities; – not to create or permit such forces, services or activities to function beyond the reach of executive or legislative control». «Proposal Submitted by the Delegations of Hungary and the United States of America Concerning Civilian Control Over Military and Security Forces», CSCE/CHDM.43, Moscow, 26 September 1991.

22 Conseil d'Europe, Assemblée parlementaire, *Résolution 903 (1988) Relative au Droit d'association des Membres du Personnel Professionnel des Forces Armées*; European Council, Parliamentary Assembly, Doc. 8907, 14 December 2000: *Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States*, Recommendation 1402 (1999); Conseil d'Europe, Assemblée Générale, Doc. 9712, 13 Février 2003: *Contrôle Démocratique du Secteur de Sécurité dans les Etats Membres*, proposition de recommandation.

Dass der OSZE-Verhaltenskodex auch für die NATO-Partnerstaaten ein Referenzdokument darstellt, wird mit Abschnitt 6 des Partnerschafts-Arbeitsdokumentes bezeugt. Der Abschnitt bestimmt u. a., dass die Partner-Staaten Fortschritte machen sollten bei der Implementierung des Kodex.²³ Dieser bleibt somit einzigartig im Hinblick auf die normative Regelung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte im Euro-Atlantisch/-Asiatischen Raum:

«The OSCE Code of Conduct ... is the most prominent international agreement within the OSCE area that includes norms and standards that specifically address democratic oversight and control of key elements of the security sector ...».²⁴

Aber auch im Vergleich mit anderen Weltregionen stellt der OSZE-Verhaltenskodex ein einzigartiges Dokument dar. Die Afrikanische Union hat immerhin mit internationaler Unterstützung einen Entwurf erarbeitet zu einem sogenannten *Code of Conduct for Armed and Security Forces in Africa*.²⁵ Jedoch erst auf der Basis eines systematischen Folgeprozesses sowie des weiterführenden Erfahrungsaustausches mit etablierten Demokratien werden die afrikanischen Staaten in Zukunft einen eigenen Kodex annehmen können.²⁶ Die Organisation Amerikanischer Staaten hat sich im *Quebec City Plan of Action on Hemispheric Security* (2001) im Rahmen hemisphärischer Vertrauens- und Sicherheitsbildender Massnahmen zu Verhaltensnormen der demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors

23 NATO Partnership Work Programme, unter: <http://www.nato.int/pfp/docu/d990616a.htm>, S. 5f.

24 Greene, Owen, «International Standards and Obligations: Norms and Criteria for DCAF in EU, OSCE and OECE areas», Wilhelm Germann/ Timothy Edmunds (eds.), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe*, Bonn International Centre for Conversion/ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Baden-Baden (Nomos), 2003, S. 117–131, S. 125.

25 Final Report, *Experts' Workshop on Validating the Code of Conduct for Armed and Security Forces in Africa*, Lomé, 27–29 Mai 2003.

26 Siehe beispielsweise: J. Isawa Eleigwu, «African Responses to Good Governance, Peace and Security in the Region: Towards Confidence- and Security Building Measures», Heiner Hänggi (ed.), *Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *DCAF Working Paper*, No. 107, S. 13–16.

bekannt.²⁷ Im Unterschied jedoch zur fortschrittlichen multilateralen Sicherheitszusammenarbeit auf dem Europäischen Kontinent werden von der Organisation Amerikanischer Staaten Sicherheitsthemen – wenn überhaupt – dann eher *subsidiär* zu Demokratisierungs- und wirtschaftlichen Entwicklungsfragen behandelt.²⁸ Im Mittleren Osten und in Asien scheint im Bereiche der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit nach wie vor die Regel der Nichteinmischung in die Inneren Angelegenheiten vorzuherrschen. Andererseits haben Schlüsselländer dieser beiden Weltregionen institutionalisierte Kontakte zur OSZE und können somit von deren Erfahrung profitieren.²⁹

Auf globaler Ebene wird das Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte neu sowohl im Rahmen von *Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen*, als auch innerhalb der *Entwicklungspolitik* diskutiert.

27 Quebec City Plan of Action on Hemispheric Security, unter: http://www.iin.oea.org/tercera_cumbre_ingles.htm: «We reaffirm our commitment to maintain peace and security through the effective use of hemispheric means for the peaceful resolution of disputes and the adoption of confidence- and security-building measures. In this regard, we support and commend the efforts of the OAS. We reiterate our full adherence to the principle that commits states to refrain from the threat or use of force, in accordance with international law. In conformity with the principles of international humanitarian law, we strongly condemn attacks on civilian populations. We will take all feasible measures to ensure that the children of our countries do not participate in armed conflict and we condemn the use of children by irregular forces. We reaffirm that the constitutional subordination of armed forces and security forces to the legally constituted civilian authorities of our countries, as well as respect for the rule of law on the part of all national institutions and sectors of society, are fundamental to democracy. We will strive to limit military expenditures while maintaining capabilities commensurate with our legitimate security needs and will promote greater transparency in the acquisition of arms.» Damit bekennen sich die Amerikanischen Staaten explizit auch zum Verbot von Übergriffen auf die *Zivilbevölkerung*. Die Deklaration verwendet ferner den Begriff *irregulärer* Streitkräfte im Zusammenhang mit dem Verbot, keine *Kindersoldaten* zu rekrutieren. Schliesslich bekennen sich die Amerikanischen Staaten zur generellen Regel, dass sämtliche Institutionen des Sicherheitssektors *rechtsstaatliche Prinzipien* zu beachten hätten.

28 Siehe beispielsweise: León, Bernardo A., «Good Governance in Security Sector as Confidence-Building Measure in the Americas: Towards Pax Americana», Heiner Hänggi (ed.), *Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF Working Paper, No. 107, S. 17–22.

29 Siehe beispielsweise: Karawan, Ibrahim A., «Security Sector Reform and Retrenchment in the Middle East», Hänggi, Heiner/ Winkler, Theodor (eds.), *Challenges of Security Sector Governance*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Münster (Lit Verlag) 2003, S. 247–271. Dies trifft u.a. auch für die Kooperationspartner des Magreb zu («Mediterranean Partners»). Die U.S. Delegation schlug beispielsweise vor, dass Japan sowie die Mittelmeer-Partner an die erste Folgekonferenz zum Verhaltenskodex eingeladen werden. REF.FSC/318/97. 2. July 1997.

Während der OSZE-Verhaltenskodex zunehmend wahrgenommen wird als ein zentrales internationales Referenzdokument für das Konzept des «*Good Governance of the Security Sector*», ist dies in den inner-europäischen und Euro-Atlantischen Beziehungen bereits zur üblichen Praxis geworden. Denn hier ist die demokratische Kontrolle der Streitkräfte eine der Bedingungen für die Mitgliedschaft sowohl in der NATO als auch der EU:

«[...] European and Euro-Atlantic organisations are using the OSCE Code of Conduct as a reference document for defining the principle of good governance of the security sector. This holds particularly true for NATO's Partnership for Peace (PfP) programme, which makes democratic control of defence forces a *conditio sine qua non* of membership.»³⁰

Auch die Vereinten Nationen erkennen zunehmend die Relevanz der Thematik. Kapitel 4 des «Human Development Report» (2002) zum Thema *Democratizing Security to Prevent Conflict and Build Peace* diskutiert den Beitrag und die Rolle der demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors im Rahmen genereller Demokratisierungsbemühungen und stellt nüchtern fest:

«Core principles for democratic governance of the security sector can help governments balance the need for secrecy with the need for greater democratic control. But few countries approach this ideal, and democratic governance is being held back by a systematic failure to transform the role of the military and the police.»³¹

Als Beitrag zur Konfliktprävention hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen ferner das Projekt *Justice & Security Sector Reform (JSSR)* ins Leben gerufen. Dahinter steht die sich immer mehr durchsetzende Erkenntnis, dass ein ausbleibender Fortschritt im Bereich der demokratischen und zivilen Kontrolle von Streit- und Sicherheitskräften für viele Länder besonders ungünstige Rückwirkungen auf deren allgemeine Entwicklung haben kann. Damit die Sicherheit im Sinne eines öffentlichen Guts gewährleistet werden kann, muss auch der Sicherheitssektor Legitimität beanspruchen. Nur so kann ein Staat als Garant von Sicherheit und

30 Hänggi, Heiner, «Good Governance of the Security Sector; its Relevance for Confidence-Building», Heiner Hänggi (ed.), *Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF Working Paper No. 107, S. 11.

31 2002 Human Development Report, unter: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002.en>, S. 89f.

nicht als Verursacher von Unsicherheit auftreten: «An unreformed sector will not only be unable to prevent conflicts from arising, but may often cause or worsen the conflict».³² Ball plädiert deshalb dafür, dass auch die Weltbank und der Internationale Währungsfonds einen grösseren Beitrag als bisher zur Reform des Sicherheitssektors leisten sollten.³³

Trotz seiner zentralen normativen Stellung ist der OSZE-Verhaltenskodex bisher einer breiteren Öffentlichkeit weitgehend unbekannt geblieben. Dies hängt teils mit der dynamischen Entwicklung der Europäischen und Euro-Atlantischen Integration zusammen sowie der Tatsache, dass die zivile Kontrolle der Streitkräfte in praktisch allen post-kommunistischen Ländern im Verlaufe der 1990er Jahre erfolgreich eingeführt worden ist. Andererseits konzentriert sich Das Forum für Sicherheitskooperation seit den terroristischen Anschlägen des 11. Septembers 2001 zunehmend auf die Thematik der Terrorismusbekämpfung – ein Trend, der auch den Umsetzungsprozess des Verhaltenskodex stark beeinflusst hat.³⁴

Ein anderer möglicher Grund für diese «relative Unbekanntheit» des Verhaltenskodex hängt möglicherweise mit seinen Entstehungsbedingungen zusammen und dem Umstand, dass sein äusseres Erscheinungsbild alles andere als befriedigend ist. Der Kodex besteht nicht nur aus (innerstaatlichen) Verhaltensnormen bezüglich der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte. Ungefähr die Hälfte der Bestimmungen betreffen zwischenstaatliche Regeln, die auf hergebrachten Verhaltensnormen aufbauen und relativ zum bestehenden internationalen Recht weitgehend repetitiv sind. Der Kodex, der in der ersten Hälfte der 1990er Jahre entstand, widerspiegelte auch die sich dynamisch ändernde *Europäische Sicherheitsarchitektur*.

32 UNDP and Justice and Security Sector Reform, unter: <http://www.undp.org/erd/jssr>, S. 1.

33 Ball, Nicole, «Transforming Security Sectors: The IMF and World Bank Approaches», *Conflict, Security and Development*, 1:1 (2001), unter: <http://csdg.kcl.ac.uk/Publications/html/journal.htm>, S. 45–65.

34 Der aufdatierte Questionnaire zum Verhaltenskodex von 2003 hat die Frage 1 zur internationalen Bekämpfung des Terrorismus im Vergleich zu den anderen Teilen des Fragebogens deutlich erweitert (siehe auch Kapitel 8). Damit befasst sich die politisch-militärische Dimension von Sicherheit in verstärkter Weise mit einer Thematik, zu der die OSZE bisher keinen eigenen substantiellen Beitrag geleistet hatte. Lambert, Alexandre, «The Contribution of the OSCE to the International Fight Against Terrorism», Victor-Yves Ghébalil/ Daniel Warner (eds.), *New Security Threats and Challenges Within the OSCE Region*, PSIO Occasional Paper (No. 1), Hochschulinstitut für Internationale Studien, Genf, 2003, S. 111–124, S. 123.

Neu war, dass die entscheidende Initiative zur Aushandlung des Kodex von Seiten der EU und nicht der NATO kam, wie dies bei politisch-militärischen Angelegenheiten der KSZE sonst üblich war. Die Union hatte sich gerade entschieden, eine *Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik* zu begründen. Dies hat den Verlauf der Verhandlungen zum Verhaltenskodex im politischen Sinne stark mitgeprägt. Da alle NATO und EU Mitglieder auch OSZE Teilnehmerstaaten sind, die OSZE aber auch osteuropäische Staaten einschliesst, die weder der NATO noch der EU angehören und zum Teil nicht einmal in deren Erweiterungsprozesse einbezogen sind, war die Verständigung der Staaten auf die komplexen Normen und Prinzipien des Kodex kein leichtes Unterfangen. Dass letztlich die Staatengemeinschaft «von Vancouver bis Wladiwostok» einen Kodex annahm, der u.a. die Rolle der Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften regelt, muss somit als politischer Fortschritt im Euro-Atlantischen/ -Asiatischen Raum betrachtet werden. Dies stellt auch eine neuartige Erfahrung multilateraler Zusammenarbeit dar, von deren Lehren und konkreten Resultaten künftig auch andere Weltregionen profitieren werden.

Die Darstellung ist folgendermassen *gegliedert*: Kapitel 1 befasst sich mit den Verhandlungsbedingungen, unter denen der Kodex entstand. Dies führt zunächst zu einer Analyse des äusseren Erscheinungsbildes, sowie des Verhältnisses zwischen Struktur und Substanz des Dokumentes (Kapitel 2 und 3). Sodann erläutert die Arbeit den substantiellen Beitrag des Verhaltenskodex zu den Bereichen des Internationalen Rechts (Kapitel 4), des Humanitären Völkerrechts (Kapitel 5), sowie seine Rolle und sein Potential im Rahmen der Konfliktverhütung (Kapitel 6). Vor dem Hintergrund des Verhältnisses zwischen Frieden und Demokratie, stellt Kapitel 7 sodann den Kodex in den Zusammenhang ost- und westeuropäischer zivil-militärischer Beziehungen. Während Kapitel 8 auf den Umsetzungs- und Folgeprozess des Kodex eingeht, erläutert Kapitel 9 abschliessend die Einzigartigkeit des Kodex als internationales Referenzdokument vor dem Hintergrund seiner innovativen und wegweisenden Elemente. Einem zusammenfassenden Überblick, der auf der Systematik der Darstellung aufbaut (Kapitel 10), folgen anschliessend noch letzte Schlussbetrachtungen (Kapitel 11). Die englische Originalversion des Kodex ist der Arbeit beigelegt (Annex 1). Ebenfalls beigelegt ist der Questionnaire von 1998, auf der Basis dessen die OSZE-Teilnehmerstaaten im Zeitraum von 1999 bis 2003 jährlich Informationen ausgetauscht haben bezüglich ihrer nationalstaatlichen Umsetzung des Verhaltenskodex (Annex 2).

1 Aushandlung des Kodex

Dieses Kapitel analysiert die Bedingungen, unter denen der OSZE-Verhaltenskodex ausgehandelt wurde. Die ursprünglichen Ideen zum Kodex wurzeln in der Diskussion um die veränderte Sicherheitslage in Europa und speziell in der Debatte um eine eventuelle OSZE-Charta nach dem Ende des Kalten Krieges. Da NATO-Schlüsselstaaten wie die USA die Idee ablehnten, die OSZE progressiv in eine rechtlich bindende Organisation umzuwandeln, war letztlich nur das Projekt eines politisch bindenden Dokumentes konsensfähig. Der zweijährigen Hauptphase der Verhandlungen in Wien (1992–1994), die geprägt war von Interessengegensätzen hinsichtlich des Umfangs des Dokumentes, folgte eine Schlussphase an der Budapester Überprüfungskonferenz (Oktober–Dezember 1994). Die Version, die schliesslich von den Staatsschefs am 6. Dezember 1994 angenommen wurde, ist das Resultat einer Verhandlungsrunde «in letzter Minute» (3. Dezember 1994) unmittelbar vor dem Budapester Gipfeltreffen (5.–6. Dezember 1994), bei dem sich die wichtigsten Parteien auf einen Kompromiss einigen konnten.

1.1 Zusammenhang mit der Debatte um eine Europäische Sicherheitscharta

Veranlasst durch die neue Sicherheitslage in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges hing die ursprüngliche Idee eines politisch-militärischen Verhaltenskodex mit Frankreichs Vorstellung eines *Pan-Europäischen Sicherheitspaktes* («*Pan-European Security Treaty*») zusammen. Der französische Vorschlag sah somit einen rechtlich bindenden Vertrag vor. Obwohl der Kodex letztlich diese Qualität nicht hat einlösen können, kann seine Verhandlungsgeschichte bis auf diese ursprüngliche Idee Frankreichs zurückverfolgt werden.

Bereits im Vorfeld zu den Verhandlungen war deutlich geworden, dass mit der Idee zu einem Kodex unterschiedliche Motive verbunden wurden. Die Europäische Gemeinschaft nahm in der Folge von Maastricht ihre Arbeit auf zu ihrer *Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik*. Dieses EU-Projekt wirkte sich direkt auch auf die

Verhandlungen zum Kodex aus, da die Europäer diesem Dokument einen hohen politischen Stellenwert einräumten. Da aber die USA den Verhaltenskodex nicht in Verbindung mit solchen eigen-europäischen Sicherheitsprojekten behandeln wollten, wurde zunächst kein Konsens über die eigentliche *Intention* des Kodex gefunden.¹ Die Interessengegensätze, die vor allem auch zwischen westlichen OSZE-Teilnehmerstaaten bestanden, zogen sich durch die Hauptverhandlungsphase hindurch. Selbst noch als der vom Wiener Forum für Sicherheitskooperation ausgehandelte Entwurf des Kodex im Herbst 1994 der Überprüfungskonferenz in Budapest zur Schlussverhandlung übergeben wurde, fanden die Diskussionen über «Sinn und Zweck» des Kodex kein Ende.

Die politischen Interessengegensätze hingen auch damit zusammen, dass die OSZE im neuen Europa nicht nur die Sicherheitszusammenarbeit generell verbessern, sondern ihre Rolle überhaupt stärken wollte.² Diese Intention muss auch vor dem Hintergrund allgemeiner Demokratisierungsbemühungen in Mittel- und Osteuropa sowie der Wiedervereinigung Deutschlands gesehen werden. Während die Zeit gekommen war für eine direktere und umfassendere Sicherheitskooperation, wagte man sich nun auch auf das heikle Feld der *Verwendung*

- 1 Terpstra, Rien, «The OSCE Code of Conduct Setting New Standards in the Politico-Military Field?», *Helsinki Monitor*, Vol. 7 (1996), No. 1, unter: http://www.ssn.ethz.ch/static/osce/h_monit/hel96_1/terpstra.htm, S. 1.
- 2 Von Butler, Peter, «Negotiating the Code: A German View», Gert de Nooy (ed.), *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International), 1996, S. 23–28, S. 24. Im Gemeinsamen Vorschlag zu einem Verhaltenskodex, der an der Helsinki Folgekonferenz 1992 von Deutschland, Belgien, Bulgarien, Spanien, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Malta, Polen, Rumänien und der Russischen Föderation vorgestellt wurde, und der die Entschlussfassung der OSZE zur konkreten Aushandlung eines Verhaltenskodex entscheidend beeinflusst hat, wird mit Referenz auf die neue Situation in Europa generell dazu aufgerufen, die *Rolle der OSZE zu stärken*. «Proposition presentee par les delegations de l'Allemagne, de la Belgique, de la Bulgarie, de l'Espagne, de l'Estonie, de la France, de la Grèce, de l'Irlande, de Malte, de la Pologne, de la Roumanie et de la Fédération Russe: *Code de Conduite sur les relations entre les Etats participants dans le domaine de la sécurité*», CSCE/HM/WG2/1, Helsinki, le 19 mai 1992, S. 1. Das von diesen Staaten vorgeschlagene Projekt schloss nicht aus, dass damit die Beziehungen der OSZE-Teilnehmerstaaten künftig auch auf der Basis eines (rechtlich verbindlichen) *Sicherheitspaktes* begründet würden. Ebd., S. 2.

und Rolle von Streitkräften.³ Die eigentliche Aushandlung des Kodex brachte sodann die Novität mit sich, dass im Rahmen der politisch-militärischen Dimension der OSZE ein multilateraler Vorschlag nicht wie üblich von der NATO stammte, sondern als genuines Projekt von der Europäischen Union vorangetrieben wurde.⁴ Nach der Entscheidung von Maastricht, eine Europäische *Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP)* zu begründen, knüpfte die Umsetzung dieser Entscheidung durch die Union bei KSZE- und Abrüstungsfragen an. Mit dem Verhaltenskodex-Projekt bot sich ihr gleich eine erste Gelegenheit, ihrer Entscheidung erste konkrete Handlungen folgen zu lassen: «Influenced by the original French proposal for a treaty, the EU members, for the first time in CSCE caucusing separately from NATO members, wanted a text that defined norms of European security.»⁵

Zunächst mussten aber einige der Schlüsselstaaten eine Kompromissformel zum Einstieg ins Kodex-Projekt finden. Frankreich hatte seine Idee eines rechtlich bindenden OSZE-Verhaltenskodex zunächst im Rahmen der NATO vorgestellt. Hier war es jedoch «auf Anhieb» von den Vereinigten Staaten zurückgewiesen worden, die sie dadurch eine Schwächung der Rolle der NATO in Europa befürchteten. Mit den Worten von Ghéballi waren die Vereinigten Staaten von Amerika «hostiles au principe de toute formule susceptible de remettre – directement ou non – la raison d’être de l’Alliance». Die USA waren besorgt um die Rolle der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges und v.a. um die potentielle Konkurrenz einer auf Französische Initiative angeregten Stärkung der West-Europäischen Union (WEU).⁶ Selbst als die Franzosen ihre Idee ein zweites Mal im Januar 1992 dem OSZE-Ministerrat in Prag vorbrachten, erhielten sie keine breitere Unterstützung.⁷

Erst als der Verhaltenskodex als ein gemeinsamer *französisch-deutscher* Vorschlag und lediglich in Form eines politisch bindenden Dokuments 1992 der *Folge-Konferenz von Helsinki* (auch «Helsinki II» genannt) unterbreitet wurde, stiess die Idee auf ein breiteres Interesse. Das Projekt erhielt nun auch von einer Reihe wichtiger Teilnehmer-

3 Ghéballi, Victor-Yves, «Introducing the Code», Gert de Nooy (ed.), *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International), 1996, S. 5–14, S. 6.

4 Ghéballi, Victor-Yves, *L’OSCE dans l’Europe Post-Communiste, 1990–1996. Vers une Identité Paneuropéenne de Sécurité*, Brüssel, 1996, S. 172.

5 Dean, S. 292.

6 Ebd.

7 Ghéballi (OSCE), S. 171f.

staaten Unterstützung, einschliesslich Russlands.⁸ Obschon Washington nach wie vor die Idee eines Europäischen Sicherheitspaktes zurückwies, wurde die Aushandlung des Kodex dem ebenfalls in Helsinki gegründeten *Forum für Sicherheitskooperation* (mit Sitz in Wien) übertragen. Der Auftrag, einen «*Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit*» auszuhandeln, wurde in Helsinki als Punkt 12 in das sogenannte «Program for Immediate Action» aufgenommen.⁹ Der Kodex wurde gleich zu einem der wichtigsten Aufgabengebiete des Forums:

«De tous les instruments issus des travaux du Forum de Vienne, le Code de conduite est sans doute le plus important, vu son contenu propre et le fait qu'il représente une certaine mise à jour du Décalogue d'Helsinki (1975) – le seule texte normatif de l'OSCE à n'avoir pas été, jusqu'alors, revu à la lumière des paramètres de l'après-guerre froide.»¹⁰

Die *Verhandlungen* im Forum dauerten gut zwei Jahre und wurden im Rahmen der KSZE-Folgekonferenz von Budapest, am 3. Dezember 1994 erfolgreich abgeschlossen.¹¹ Paragraph 10 des Budapester Dokument hält fest, dass mit dem Kodex u.a. *Prinzipien zur Rolle der Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften* geschaffen worden sind: «Continuing the CSCE's norm setting role, we have established a «Code of Conduct on politico-military aspect of security» that, *inter alia*, sets forth principles guiding the role of armed forces in democratic societies.»¹²

8 «Proposition présentée par les délégations de l'Allemagne, de la Belgique, de la Bulgarie, de l'Espagne, de l'Estonie, de la France, de la Grèce, de l'Irlande, de Malte, de la Pologne, de la Roumanie et de la Fédération Russe: *Code de Conduite sur les relations entre les Etats participants dans le domaine de la sécurité*», CSCE/HM/WG2/1, Helsinki, le 19 mai 1992.

9 Terpstra, S. 1; Ghébalí (in: De Nooy), S. 5/6.

10 Ghébalí (OSCE), S. 171.

11 Ebd., S. 172. Garcia, Denise, *The Organisation for Security and Cooperation in Europe – An analysis of its Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, Seminararbeit, Hochschulinstitut für Internationale Studien, Genf, 2000, S. 3.

12 Hervorhebung durch den Autor. Budapester Dokument (1994), Paragraph 10.

1.2 Hauptverhandlungsphase des Forums für Sicherheitskooperation (1992–1994)

*Polen, die als Einheit agierenden EU-Mitglieder sowie Österreich in Tandem mit Ungarn bildeten die drei wichtigsten Teilnehmerstaaten bzw. Staatengruppen bei den Verhandlungen.*¹³ Die Vorschläge, die sie unterbreiteten, wurden z.T. von anderen Teilnehmerstaaten mitfinanziert. Andere Teilnehmerstaaten wie z.B. die Türkei unterbreiteten zwar individuelle Vorschläge, die jedoch keine Erweiterung von bereits bestehenden Normen vorsahen.

Ein *erster Vorschlag* zum Verhaltenskodex wurde von *Polen* unterbreitet.¹⁴ Dieser kann als der anspruchsvollste im politischen Sinne verstanden werden, speziell was sein zwischenstaatlicher Normenumfang angeht. Die Polen wollten mit dem Kodex den Kern eines Europäischen Sicherheitssystems schaffen und speziell Sicherheitsgarantien gegen militärische Dominanz begründen, wie sie gegenüber dem Land von Seiten Nazideutschlands im zweiten Weltkrieg sowie der Sowjetunion in der Nachkriegszeit erfahren worden war.¹⁵ Konkret sah der Vorschlag eine Fülle an sowohl zwischen- als auch inner-staatlichen Verhaltensnormen vor. Im Falle der zwischenstaatlichen Normen, stand beim polnischen Projekt das Prinzip des *Gewaltverzichts* im Mittelpunkt. Während das Prinzip bereits in der UNO-Charta sowie der Helsinki Schlussakte verankert war, wollten es die Polen nicht nur explizit im Verhaltenskodex wiederholen, sondern zudem noch in verstärktem Masse zum Ausdruck bringen.¹⁶ Diese Idee eines *erweiterten Gewaltverbots* blieb bei den Verhandlungen jedoch chancenlos. Trotzdem wurde das Prinzip des Gewaltverzichts auf Antrag der EU in Paragraph 8 des Kodex aufgenommen. Die betreffende Bestimmung ist jedoch relativ schwach, womit die Wirkung des Kodex in diesem

13 Dean, S. 292.

14 «Proposal submitted by the Delegation of Poland: *Code of Conduct in the Field of Security*», CSCE/FSC/FC.5/Rev.1, Vienna, 18 November 1992. Laut Ghébalı waren an diesem Vorschlag allerdings auch Österreich und Ungarn beteiligt. Ghébalı (OSCE), S. 172.

15 Dean, S. 292.

16 Auch der Türkische Vorschlag war resolut gegen die Anwendung von Gewalt, sein Sicherheitskonzept tendierte jedoch dazu, Gewalt im Sinne der «Kriminalisierung von Gewaltausübung» zu verstehen. Garcia, S. 3.

Bereich eingeschränkt bleibt.¹⁷ Andere zwischenstaatliche Elemente des Polenvorschlages sind in der Schlussversion des Kodex in die Paragraphen 5 sowie 13 eingegangen. Letzterer verbietet das zwischenstaatliche Verhalten militärischer Dominierung. Aber auch zum Thema der *demokratischen Kontrolle der Streitkräfte* enthält das Polenprojekt einige interessante Elemente, die speziell auch mit gewissen nach-kommunistische Verhältnissen bzw. Bedürfnissen zusammenhingen.

Zum Thema der politischen Neutralität der Streitkräfte schlug Polen folgende Klausel vor: «No participating State will allow its armed forces to serve the interests of a single particular political grouping or ideological system.»¹⁸ Dies steht vor dem Hintergrund der Erfahrung der politisch-totalitären Kontrolle der Streitkräfte durch das kommunistische Ein-Parteien-System.¹⁹ Ein weiteres wichtiges Element des Polen-Projekts stellt die Referenz auf den *Primat der demokratischen zivilen Institutionen über die Streitkräfte* und die damit verbundene Umsetzung des Prinzips der *Parlamentarischen Kontrolle* dar. Schliesslich enthält der Vorschlag Polens interessante Bestimmungen auch zu *Paramilitärischen Organisationen*, die er ebenfalls explizit an das Prinzip der politischen Neutralität rückbindet. Die ersten beiden Klauseln betreffen auch die Bedürfnisse mancher anderer post-kommunistischer und post-autoritärer Staaten: «Each participating State will execute full constitutional, legal and political control over the functioning of paramilitary organizations. Each participating State will refrain from allowing paramilitary organizations to be established or to serve the particular aims of a grouping or organization to gain or maintain political power.» Die dritte Klausel, die auf die Einhaltung von Rüstungskontrollbestimmungen zielt, ist auch in den Vorschlägen westlicher Staaten enthalten. Die Formulierung durch Polen ist jedoch unmissverständlich: «The participating States will not use paramilitary

17 Garcia, S. 4. *Verhaltenskodex, Paragraph 8*: «The participating States will not provide assistance to or support States that are in violation of their obligation to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State or in any manner inconsistent with the Charter of the United Nations and with the Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States contained in the Helsinki Final Act.»

18 «Proposal submitted by the Delegation of Poland: *Code of Conduct in the Field of Security*», CSCE/FSC/FC.5/Rev.1, Vienna, 18 November 1992, S. 3.

19 Siehe etwa: Joo, Rudolf, «The Democratic Control of Armed Forces», *Chaillot Paper 23*, West European Union, February 1996.

organizations to circumvent limitations concerning the use and size of their armed forces.»²⁰

Ein *zweiter Vorschlag* legte die vom Vereinigten Königreich präsi- dierte *Europäische Union* vor, der zudem von den NATO-Mitgliedern Kanada, Island und Norwegen mitfinanziert wurde. Das Projekt wurde somit von allen NATO-Mitgliedern ausser den USA und der Türkei unterstützt.²¹ Wie bereits angedeutet, erwarteten die USA prinzipiell keine eigenen Vorschläge im Bereiche der Sicherheit von Seiten der EU.²² Auf Seiten der Union repräsentierte das Verhaltenskodex-Projekt ein frühes Experiment in Sachen Gemeinsamer Aussen- und Sicher- heitspolitik. Der daraus resultierende Interessengegensatz zwischen den Amerikanern und Europäern wirkte sich komplizierend auf die Verhandlungen aus. Da sich einzelne EU-Mitgliedstaaten und Mitglied- schaftskandidaten zu stark gedrängt fühlten, hat diese die Verhandlungen generell in die Länge gezogen. Die EU-Gruppe wurde von anderen Teilnehmerstaaten dafür kritisiert, dass sie einzelne bestehende OSZE- Normen im zwischenstaatlichen Bereich gegenüber anderen bevorzugt behandelte und ihr Vorschlag zum Kodex dadurch zu selektiv sei. Als Resultat wurde mit Paragraph 7 und Paragraph 40 ausdrücklich bestä- tigt, dass *alle* bisher angenommenen KSZE-Sicherheitsnormen weiter gültig seien.²³ Ein spezifischer Vorschlag des EU-Projekts zum Aspekt der *demokratischen politischen Kontrolle von Streitkräften* stellt die *Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen* dar.²⁴ Für den Rege-

20 Garcia, S. 4.

21 Englische Version: «*Elements for a CSCE Code of Conduct Governing Mutual Relations Between Participating States in the Field of Security*, (proposal) submit- ted by the United Kingdom/European Community, Canada, Iceland and Nor- way», CSCE/FSC/SC.7, Vienna, 16 December 1992.

22 Ghébalı (OSCE), S. 172.

23 Dean, S. 293.

24 Das Recht auf Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen wird im Kodex zwar nicht explizit verankert. Aber mit Paragraph 28 verpflichten sich die Staa- ten immerhin, Anstrengungen zu unternehmen zur Einführung von Ausnahmen und Alternativen zum Militärdienst: «They will consider introducing exemptions from or alternatives to military service». Der erste EU-Vorschlag zum Kodex sah vor, dass Bestimmungen zu «rights and obligations of individuals with regard to armed service, including rights of *conscientious objection to military service*» in den Kodex aufgenommen würden. «*Elements for a CSCE Code of Conduct Governing Mutual Relations Between Participating States in the Field of Security*, (proposal) submitted by the United Kingdom/European Community, Canada, Iceland and Norway», CSCE/FSC/SC.7, Vienna, 16 December 1992, S. 7.

lungsbereich im Falle des *Gebrauchs von Streitkräften* (in Krisenzeiten) stellt der EU-Vorschlag ausdrücklich fest, dass die OSZE «*common standards on use of armed forces for internal security purposes*» benötigt. Demnach müsste jeder innenpolitische Einsatz von Streitkräften *rechtsstaatliche* Prinzipien respektieren. Zudem werden die Teilnehmerstaaten dazu ermutigt, Informationen auszutauschen über Umfang, Dauer und Ziele solcher Einsätze durch militärische und paramilitärische Streitkräfte.²⁵ Ferner schlägt die EU im Abschnitt zur Überwachung des Kodex vor, dass die *individuelle Rechenschaftspflicht* (wie sie der Kodex in den Paragraphen 30 und 31 vorsieht) ausdrücklich auch an das Prinzip der *internationale Strafverfolgung* gekoppelt würde.²⁶ Schliesslich enthält der EU-Vorschlag zusätzliche Implementierungsbestimmungen im Bereich des OSZE-Mandats, *Faktenfindungsmissionen* einsetzen zu dürfen. Dies hätte mögliche Verletzungen des Kodex in direkter Weise aufklären können.²⁷ Viele dieser Vorschläge stellten sich schliesslich als nicht kompromissfähig heraus, zeigen jedoch das unterschiedliche Vorgehen der EU.

Die *Türkei* legte einen *dritten Vorschlag* vor, der einerseits grosszügig formuliert war und den Akzent teils auf «periphere» Fragen wie Drogenhandel, Umweltschutz, Rechte von Migrationarbeitern usw. legte.²⁸ Vor allem aber kann das Projekt der Türkei als «Gegenvorschlag» zu demjenigen der EU aufgefasst werden. Die Türken waren besorgt, die EU könnte das Projekt zum Verhaltenskodex dazu verwenden, die Situation der Kurden in der Türkei zu beeinflussen. Letztlich

25 CSCE/FSC/SC.7, S. 8. Interessant ist dieser Vorschlag auch insofern, als er bis heute nicht umgesetzt worden ist innerhalb des Implementierungsprozesses. Auch der erneut aufdatierte Questionnaire zum Informationsaustausch von 2003 verlangt kein Berichten zu solchen Fragen und klammert den hier angepeilten Abschnitt VIII als solchen aus dem Informationsaustausch aus.

26 Die betreffende Klausel lautet: «Commitments to identify individuals responsible for crimes against peace and security, breaches of humanitarian law or gross violations of human rights, and commitment to enable prosecution of these individuals». Ebd.

27 Ebd.

28 «Proposal submitted by the Delegation of Turkey: *Code of Conduct Governing the Mutual Relations of the CSCE Participating States in the Field of Security*», CSCE/FSC/SC.8, Vienna, 16 December 1992. Die Türkei stiess sich an der Aushandlung allzu detaillierter Normen im Bereich der demokratischen und zivilen Kontrolle der Streitkräfte, da in diesem Land gerade das Militär eine gewichtige innenpolitische Rolle wahrnimmt. Ghébalı sieht darin ausserdem einen taktischen Schritt der Türkei, um den Sachverhalt der innerstaatlichen Normen zu überschatten. Ghébalı, (in: Gert de Nooy), S. 6.

erreichte die türkische Delegation, dass im Kodex eine Bestimmung zur Bekämpfung des *Terrorismus* aufgenommen wurde (Paragraph 6).²⁹

Die Klauseln im Türken-Vorschlag zum Thema Terrorismus verwenden u.a. den Ausdruck «*terrorist and subversive activities*». Der betreffende Paragraph schlägt ferner Zusatzbestimmungen zur Bekämpfung des *illegalen Waffen- und Drogenhandels* vor.³⁰ Offenbar vor dem Hintergrund der Gefahr subversiver Aktivitäten, schlug die Türkei ferner eine Zusatzbestimmung vor, die den Staaten rechtliche und administrative Möglichkeiten eröffneten beim Vorgehen gegen «Organisationen, Gruppen oder Gemeinschaften», deren Aktivitäten auf eine «*Änderung der demokratischen Verfassungsordnung*» zielen. Derselbe Paragraph bezieht auch Stellung gegen gesellschaftliche Bewegungen, die auf *totalitären Ideologien, Rassismus, Aggressivem Nationalismus und religiösem Fundamentalismus* beruhen.³¹ Der Vorschlag der Türkei baut auf dem Gedanken auf, dass *sozioökonomische Probleme, aggressiver Nationalismus, Intoleranz, Rassismus, Xenophobie und ethnische Konflikte* die *grösste Gefahr* darstellen hinsichtlich der Stärkung der pluralistischen und demokratischen Sicherheitsordnung im OSZE-Raum.³² Paragraph 17 des Verhaltenskodex enthält ähnliche Bestimmungen, die zudem durch das Phänomen des *Antisemitismus* ergänzt sind. Im Unterschied zum Vorschlag der Türkei weist der Kodex allerdings darauf hin, dass die mit diesen Problemen verbun-

29 Dean, S. 293. Der betreffende Paragraph 6 des Verhaltenskodex lautet: «The participating States will not support terrorist acts in any way and will take appropriate measures to prevent and combat terrorism in all its forms. They will co-operate fully in combating the threat of terrorist activities through implementation of international instruments and commitments they agree upon in this respect. They will, in particular, take steps to fulfil the requirements of international agreements by which they are bound to prosecute or extradite terrorists.»

30 «Proposal submitted by the Delegation of Turkey: *Code of Conduct Governing the Mutual Relations of the CSCE Participating States in the Field of Security*», CSCE/FSC/SC.8, Vienna, 16 December 1992, S. 6.

31 Der betreffende Artikel 17 des zweiten Abschnittes des Türkei-Vorschlages lautet: «The participating States will take all legal and administrative measures against organizations, groups or communities which utilize force, coercion, terrorism, and other violent and undemocratic means aiming to change the democratic constitutional order of any participating State and ban the activities of those groups which advocate, support or condone such methods. They will also prevent the activities of organizations and groups established with the aim of bringing about changes in the social and constitutional structures on the basis of totalitarian ideologies, racism, aggressive nationalism and religious fundamentalism.» Ebd., S. 7.

32 Ebd., Abschnitt I, Artikel 2, S. 2.

denen Spannungen auch mit der Missachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zusammenhängen.³³

Ein paar nützliche Vorschläge hat die Türkei gemacht bezüglich der Implementierung des Kodex. Zum Beispiel zählt sie im Unterschied zur vagen Formulierung von Paragraph 41 auf, in welchen nationalen Institutionen, Verfahren bzw. Dokumenten die Vereinbarungen des Kodex sich widerspiegeln sollten: Nationale Gesetzgebung, Regierungsprogramme, Richtlinien der Aussenpolitik, offizielle öffentliche Stellungnahmen, Militärdoktrin etc.³⁴ Man vermisst allerdings entsprechende Richtlinien der Innenpolitik. Was die offizielle Verteidigungspolitik anbelangt, so enthält der Kodex mit Paragraph 35 entsprechende Bestimmungen: «Each participating State will ensure that its defence policy and doctrine are consistent with international law related to the use of armed forces, including in armed conflict, and the relevant commitments of this Code.» Ferner schlug die Türkei vor, dass der Kodex nicht nur bei den Vereinten Nationen, sondern auch gegenüber den Magreb-Staaten sowie Japan bekannt gemacht werden sollte.³⁵

Im folgenden Jahr (1993) intensivierten sich sodann die Verhandlungen im Wiener Forum für Sicherheitskooperation. Zunächst legten Österreich und Ungarn zusammen mit Polen einen Vorschlag zu Implementierungsbestimmungen vor.³⁶ Frankreich unterbreitete einen Monat später ein Arbeitsdokument zu formellen und strukturellen Aspekten des Kodex. Gemäss den Vorschlägen der Franzosen sollte u.a. die Präambel drei Punkte klarstellen: 1) Kontext der neuen Sicherheitslage in Europa; 2) Absicht des Kodex zur erweiterten Stabilisie-

33 *Verhaltenskodex, Paragraph 17*: «The participating States commit themselves to cooperate, including through development of sound economic and environment conditions, to counter tensions that may lead to conflict. The sources of such tensions include violations of human rights and fundamental freedoms and of other commitments in the human dimension; manifestations of aggressive nationalism, racism, chauvinism, xenophobia and anti-Semitism also endanger peace and security.» Bestimmungen, die die Einhaltung und Umsetzung der menschlichen Dimension von Sicherheit betreffen, werden im Türkei-Vorschlag in separaten Paragraphen behandelt.

34 Vorschlag der Türkei, Abschnitt I, Artikel 4.

35 Vorschlag der Türkei, Abschnitt V, Artikel 26–27.

36 «*Proposal on Implementation Provisions for a Code of Conduct*, Submitted by the Delegations of Austria, Hungary and Poland», CSCE/FSC/17, Vienna, 5 May 1993.

rung des OSZE-Raumes; 3) Bestätigung grundlegender Prinzipien.³⁷ Unter Dänischer Präsidentschaft intensivierte sich speziell auch die Verhandlungsaktivität der EU, die eine eigene Expertengruppe für den Kodex einrichtete.³⁸ Diese produzierte einen umfangreichen neuen Text und stellte diesen am 30. Juni 1993 dem FSK vor.³⁹ Dieser zweite Text der EU wurde (wie bereits beim ersten Vorschlag) von den NATO-Staaten Island und Norwegen mitfinanziert.⁴⁰ Nicht immer verliefen die EU-internen Konsultationen in Wien ohne Schwierigkeiten. Man war sich nicht einig bezüglich des Umfangs des Sicherheitskonzepts. EU-Mitgliedsandidaten wie etwa Österreich traten mit eigenen Vorstellungen bezüglich des Kodex in Erscheinung. Im darauffolgenden Jahr (1994) kam es zu einer üblichen Praxis, dass die EU sich eng mit den damaligen Mitgliedsandidaten Schweden, Norwegen, Finnland und Österreich beriet. Jedoch erwies sich dieser Mechanismus als nicht besonders effektiv, da die Konsultationen bezüglich des Kodex primär mit den Mit-Sponsoren auf Seiten der NATO stattfanden.⁴¹

Der *vierte wesentliche Vorschlag* stellte das Tandem-Projekt von *Österreich und Ungarn* dar. Die beiden Staaten unterbreiteten einen umfassenden Sicherheitsentwurf bis hin zu Umweltfragen.⁴² Dieser

37 «Working Document submitted by the Delegation of France regarding a Code of Conduct», CSCE/FSC/SC/B.2, Vienna, 3 June 1993.

38 Hain-Cole, Crispin, «Negotiating the Code: A British View». Gert de Nooy (ed.), *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International), 1996, S. 29–32, S. 29.

39 Ebd., S. 29f. «Proposal on a CSCE Code of Conduct Governing Mutual Relations between Participating States in the Field of Security», submitted by the Delegation of Denmark on behalf of the European Community and its Member States, Iceland and Norway», CSCE/FSC/SC.21, Vienna, 30 June 1993.

40 «Proposal on a CSCE Code of Conduct Governing Mutual Relations between Participating States in the Field of Security», submitted by the Delegation of Denmark on behalf of the European Community and its Member States, Iceland and Norway», CSCE/FSC/SC.21, Vienna, 30 June 1993.

41 Hain-Cole, S. 31.

42 «Proposal of a CSCE Code of Conduct Governing the Behaviour of the Participating States towards Other and of Governments Towards their Citizens», Submitted by the Delegations of Austria and Hungary», CSCE/FSC/SC.22, Vienna, 15 September 1993.

fürhte *weitreichende innerstaatliche Normen* ein.⁴³ Der Kodex sollte nicht nur auf traditioneller militärischer Sicherheit beruhen, sondern auf einem Sicherheitskonzept, das die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, wirtschaftlicher Rechte sowie den Umweltschutz vorsah.⁴⁴ Damit machte der Österreich-Ungarn-Vorschlag Ernst mit dem Zusammenhang von Frieden einerseits und der Respektierung der Menschenrechte und der wirtschaftlichen sowie umweltpolitischen Zusammenarbeit andererseits.⁴⁵ Zur Umsetzung des kooperativen Sicherheitsansatzes in Europa basiert der Ö-U-Vorschlag ferner auf der Idee der *«interlocking institutions»*, bzw. der Zusammenarbeit mit den anderen Europäischen und Nordatlantischen Organisationen.⁴⁶

Die beiden Teilnehmerstaaten gaben ihre Vorstellungen bis zur Budapester Überprüfungskonferenz nicht auf. Deshalb verbrachten die Verhandlungsdelegationen einen grossen Anteil der Verhandlungszeit damit, über *eng- und weit-gefasste Konzepte von Sicherheit* zu debattieren.⁴⁷ Einige der besonders innovativen innerstaatlichen Elemente des Ö-U-Vorschlages mündeten schliesslich in verkürzter Form und leicht abgeändert in die prominenten Kapitel VII und VIII des Ver-

43 In der Präambel des Entwurfs heisst es ausdrücklich, dass die durch den Kodex bestätigten Prinzipien des Helsinki Dekaloges, der Charta von Paris, sowie des Helsinki Dokumentes von 1992 darauf zielt, nicht nur die *zwischenstaatliche Verantwortlichkeit* zu fördern, sondern auch diejenige der *Regierungen gegenüber ihren Bevölkerungen*. Ferner soll der Kodex bestehende internationale Normen weiter stärken bzw. ergänzen, einschliesslich bezüglich des innerstaatlichen Verhaltens der Teilnehmerstaaten. *«Proposal of a CSCE Code of Conduct Governing the Behaviour of the Participating States towards Other and of Governments Towards their Citizens*, Submitted by the Delegations of Austria and Hungary», CSCE/FSC/SC.22, Vienna, 15 September 1993, S. 12.

44 Die betreffende Klausel der Präambel des Österreich-Ungarn-Vorschlages lautet: *«Recognizing that the new political and security environment in the CSCE area characterized by their joint commitment to pluralistic democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, including of national minorities, the rule of law, economic liberty, social justice and environmental responsibilities requires the establishment among themselves of new security relations based upon cooperative and common approaches to security.»* Ebd.

45 Eine betreffende Klausel von Abschnitt I des Ö-U-Vorschlages hielt einleitend fest, dass die neuen Sicherheitsrisiken grundsätzlich *komplexer* Natur sind und dass die entsprechenden Mittel zu ihrer Bekämpfung adäquat zu wählen seien. Der Vorschlag klärt ferner auf über den seinem Sicherheitskonzept zugrundeliegenden Zusammenhang zwischen der *politisch-militärischen Sicherheit* einerseits und der *Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten* andererseits. Ebd., S. 3.

46 Ebd.

47 Dean, S. 293.

haltenskodex.⁴⁸ In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass Ungarn 1994 noch einen individuellen Vorschlag zum speziellen Aspekt der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte unterbreitete.⁴⁹

Im Unterschied zum Vorschlag der Türkei, boten diejenigen von Polen und der EU sowie Österreich und Ungarns ein beachtliches Potenzial an innovativen Normen an. Dagegen glänzten wichtige Staaten wie Russland und die USA während der Verhandlungen durch die Abwesenheit eigener Vorschläge.⁵⁰ *Russland* spielte bei den Verhandlungen eine defensive Rolle und konzentrierte sich vor allem darauf, einige der vorgeschlagenen Normen zur Regelung und Einschränkung des Einsatzes von Streitkräften im innerstaatlichen Kontext auszuwässern. In der Tat wurden nur fünf Tage nach der Annahme des Kodex am Budapester Gipfeltreffen ein russischer Militärangriff in Tschetschenien durchgeführt, der deutlich gegen das Verbot des Gewalteinsatzes von Sicherheitskräften gegen Zivilpersonen verstieß.⁵¹ Die *Vereinigten Staaten* beschränkten sich im Wesentlichen darauf, ein Gegengewicht zur Position der EU einzunehmen, die fest entschlossen war, bei der Koordination besonders der westeuropäischen Stellungnahmen eine dominante Rolle zu spielen. Der konstruktive Beitrag von Seiten der USA kam erst mit der Schlussphase der Verhandlungen, wo sich ihr Delegierter, Jim Hinds, als effektiver Koordinator erwies (siehe auch Kapitel 1.4.)

1.3 Hauptspannungsfelder und Verhandlungsrunden

Bevor auf die entscheidende Endphase der Verhandlungen in Budapest eingegangen wird, sollen hier die grundlegenden Interessengegensätze bei der Aushandlung des Kodex zusammenfassend erläutert werden. Anhand der oben aufgeführten vier Projektentwürfe zum Kodex lassen sich *drei Hauptspannungsfelder* bezüglich des Regelungsbereiches des Verhaltenskodex identifizieren. Die sich darin spiegelnden Interessengegensätze haben auch die drei wesentlichen *Verhandlungsrunden* geprägt.

48 Terpstra, S. 4.

49 «*Proposition Relative au Contrôle politique démocratique des forces armées et de leur utilisation*», CSCE/FSC/SC.25, Vienne, le 23 février 1994.

50 Ebd.

51 Dean, S. 293.

Das *erstes Spannungsfeld* widerspiegelt die Interessengegensätze zwischen der EU und der USA. Die Amerikaner lehnten im Gegensatz zu den Europäern die Reaffirmation bereits bestehender Verhaltensnormen ab und wollten den Kodex auf die Kodifizierung neuer und innovativer Normen wie die demokratische Kontrolle der Streitkräfte beschränken. Die EU verhielt sich ihrerseits zurückhaltend im Bezug auf die Ausrichtung auf ein zu weitgefasstes Sicherheitskonzept. Das *zweite Spannungsfeld* war weniger politischer als inhaltlicher Natur und korrespondiert mit den unterschiedlichen Konzepten von Sicherheit, die von der EU einerseits und dem Tandem-Projekt von Österreich und Ungarn andererseits vorgetragen wurden. Das *dritte Spannungsfeld* hing zusammen mit der durch Polen generell ausgelösten Debatte um erweiterte Sicherheitsgarantien hinsichtlich des Gewaltverbots.⁵²

Für die substanzielle Aushandlung des Kodex ist vor allem das zweite Spannungsfeld interessant. Während die EU grundsätzlich dem traditionellen Konzept *militärischer Sicherheit* folgte, schlug das Projekt von Österreich und Ungarn die Einbeziehung auch menschenrechtlicher und sozioökonomischer Aspekte vor und unterstrich damit die Idee eines *umfassenden Sicherheitskonzepts*. Dass sich letztlich das enger gefasste Sicherheitskonzept der EU durchsetzte, hing mit dem Umstand zusammen, dass sich die Delegierten an den Verhandlungen zum Kodex nicht auf eine (neue) *Definition von Sicherheit* haben einigen können.⁵³

Im neuen Europa nach dem Fall des Eisernen Vorhangs scheint es keine Anachronie gewesen zu sein, dass beispielsweise das Prinzip der Nicht-Intervention in die Inneren Angelegenheiten während der Verhandlungen eine relativ hohe Bedeutung einnahm.⁵⁴ Der Trend, dass die Teilnehmerstaaten besonders im Bereiche zwischenstaatlicher Sicherheit beim «Bewährten» blieben und keine wesentlich neuen Normen schufen, wird dadurch veranschaulicht, dass in den Abschnitten I–VI des Kodex vor allem *reaffirmative Verhaltensnormen* enthalten sind. Somit ist ungefähr ein Drittel der Substanz des Kodex reaffirmativ in Bezug auf bereits existierende internationale Normen.⁵⁵ Diese werden

52 Terpstra, S. 2.

53 Ghébalı (In: De Nooy), S. 6.

54 Ebd., S. 7.

55 Allerdings ist die Sache nicht so eindeutig. Vieles spricht dafür, dass auch Elemente des umfassenden Sicherheitskonzepts in den Kodex eingeflossen sind. Ghébalı hält fest: «Eventually, the latter (politisch-militärischer Aspekt) pre-

im Kodex in deklaratorischer Weise aufgeführt und betreffen die folgenden neun Sicherheitsdimensionen:

1. OSZE-Prinzipien und Bestimmungen (§§ 1, 7);
2. Umfassende Sicherheit (§ 2);
3. Unteilbarkeit von Sicherheit (§§ 3, 15);
4. Souveräne Gleichheit (§§ 4, 10, 11);
5. Terrorismus (§ 6);
6. Selbstverteidigung (§ 9);
7. Allianz-Verträge (§ 11);
8. Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauensbildende Massnahmen (§ 15, 16);
9. Konfliktprävention, Krisenmanagement und friedliche Streitbeilegung (§ 17).⁵⁶

Die von Terpstra aufgezeigten *drei wesentlichen Verhandlungsrunden* zur Frage nach der «Natur» des Kodex fallen weitgehend mit den oben geschilderten drei Hauptinteressengegensätzen zusammen.

Die *erste Verhandlungsrunde* entspricht dem Spannungsfeld zwischen der EU und den USA. Der Kodex hatte insofern für die EU einen hohen Bedeutungswert, als er für die Union den ersten umfassenden Ausdruck einer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik darstellte. Aufgrund dieses politisch prestigebehafteten Motivs war der EU ihr Vorschlag besonders wichtig. So war es lange Zeit für andere Delegationen beinahe unmöglich, die Kollegen von der Union auf einen anderen Kurs zu bringen.⁵⁷ Gemäss Kobieracki kam die Zeit für Kompromissorientiertes Verhandeln mit der EU erst in der allerletzten Phase der Verhandlungen. Die Situation wurde andererseits dadurch kompliziert, dass die EU noch keine erprobten internen Konsultationsmechanismen

vailed, as demonstrated by the title and the substance of the Code's final version.»
Ebd., S. 6f.

⁵⁶ Ghébali (In: De Nooy), S. 6f.

⁵⁷ Ebd., S. 15.

in Sicherheitsfragen mitbrachte, und diese mit den Verhandlungen zum Kodex eigentlich erst entwickelte.⁵⁸

Die *zweite Verhandlungsrunde*, die vermutlich die am besten Bekannte ist, kann als konzeptuelle Diskussion um das sogenannten «weite» *versus* das «enge» Sicherheitskonzept bezeichnet werden. Ersteres wurde von Ungarn und Österreich, letzteres praktisch von allen anderen vertreten. «Eng» meint auf die politisch-militärischen Aspekte von Sicherheit bezogen, jedoch den speziellen und neuen Aspekt der Demokratischen Kontrolle der Streitkräfte einschliessend. «Weit» bedeutet, dass Fragen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Ökonomie sowie Umweltfragen und somit wesentliche Aspekte der menschlichen und ökonomisch-ökologischen Dimension von Sicherheit mitberücksichtigt werden. Vor allem auch für einige der neuen Teilnehmerstaaten aus Osteuropa korrespondierte das umfassende Konzept von Sicherheit mit einer ihnen wichtig scheinenden Erweiterung von Sicherheitsgarantien. Bei der Frage nach der primären Ausrichtung des Kodex gingen die Meinungen jedoch zum Teil beträchtlich auseinander. Unterschiedlichste Sicherheitsbedürfnisse sowie politische Motive mussten mitberücksichtigt werden. Wie bereits erwähnt war der Vorschlag der Türkei auch als eine Option zum EU-Vorschlag gedacht, da die Türken besorgt waren, dass die Union mit ihrer Vorstellung des Kodex verstärkt Druck auf die Menschenrechtslage in der Türkei ausüben könnte.

Die *dritte Verhandlungsrunde* wurde ausgelöst durch Polens Bedürfnis, sich um eine Eingliederung in den Westeuropäischen Sicherheitsstrukturen zu bemühen. Zudem wollte Polen Russland gegenüber

58 Auch wenn kein formeller Vorschlag von Seiten der USA vorgelegt wurde, so war der Kodex für die Amerikaner insofern wichtig, als er ein geeignetes Instrument schien, um neue oder verbesserte Verhaltensnormen in die Dimension der Sicherheit einzuführen. Sie stellten sich allerdings ein Dokument vor, in dem gleichzeitig nicht bereits bestehenden Prinzipien und Bestimmungen repetiert wurden. Das entscheidende Motiv auf Seiten der Amerikaner war, wie ein sinnvolles Dokument verabschiedet werden kann, ohne dass dadurch die Rolle der NATO und der USA in Europa geschmälert würde. Im Vergleich mit dem Sicherheitsansatz des EU-Vorschlages blieb das Projekt der USA somit «selektiver». Während die Amerikaner hauptsächlich daran interessiert waren, das von der OSZE bisher Erreichte weiter zu verbessern, gingen Westeuropäische Staaten entschieden darüber hinaus und suchten mit dem Kodex nach einer Grundlage für ein umfassendes Pan-Europäisches Sicherheitssystem. Ebd. S. 15f.

klarstellen, dass nach dem Ende des Kalten Krieges neue und unterschiedliche Instrumente und Sicherheitsarrangements möglich waren, um in Europa Sicherheit zu gewährleisten.⁵⁹

1.4 Schlussphase der Verhandlungen und Kompromiss in Budapest (1994)

Die Schlussverhandlungen zum Kodex fanden im Rahmen der Budapester Überprüfungskonferenz von Oktober bis Anfang Dezember 1994 statt. Diese Schlussphase der Aushandlung des Kodex führte einerseits dazu, dass viele wichtige Vorschläge zu Einzelbestimmungen und ein bedeutender Anteil des Vorschlags-Umfanges im Dokument unberücksichtigt blieben. Andererseits wirkte sich das entschiedene Auftreten des *Koordinators Jim Hinds* von der US-Delegation im Hinblick auf eine letzte Kompromisslösung positiv aus.⁶⁰

Der Knoten bei den Verhandlungen schien sich erst unter Zeitdruck des herannahenden Budapester Gipfels (5.–6. Dezember 1994) zu lösen. Gewissermassen «in letzter Minute» einigten sich die Staaten am 3. Dezember 1994 auf eine Kompromisslösung, die auf höchster Ebene ausgehandelt wurde durch die am Kodex am meisten interessierten Delegationen.⁶¹ Diese ausgehandelte Schlussversion des Kodex, die am 6. Dezember 1994 von den damals 52 Staatschef am Budapester Gipfel angenommen wurde, trat als politisch bindendes Dokument in Form von Kapitel IV des Budapester Dokuments am 1. Januar 1995 formell in Kraft. Sie stellt eine Kombination dar aus den Vorschlägen der USA, die durch Polen auf der Grundlage der Vorschläge der EU modifiziert wurden.⁶² Man einigte sich zudem darauf, dass diejenigen Delegationen, die weitere Vorschläge etwa zum Sicherheitskonzept vorbringen wollten, die Gelegenheit hätten, diese ab Januar 1995 ins Forum für Sicherheitskooperation einzubringen. Gemäss Hain-Cole

59 Kobieracki, Adam, «Negotiating the Code: A Polish view», De Nooy, Gert (ed.): *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International) 1996, S. 15–22, S. 16.

60 Hinds unterbreitete verschiedene Kompendiumsentswürfe zum Kodex.

61 Hain-Cole, S. 31.

62 Kobieracki, S. 16.

verhielten sich die Staaten jedoch zurückhaltend im Gebrauch dieser Möglichkeit.⁶³

In der Endphase der Verhandlungen wurden eiligst unterschiedlichste Elemente aus relevanten Vorschlägen in der Endfassung des Kodex kombiniert. Diese Verhandlungsumstände haben die Architekten des Kodex daran gehindert, dem Dokument ein klares Erscheinungsbild sowie eine klare Vision einzuverleiben.⁶⁴

Die relativ lange Verhandlungsdauer hatte aber durchaus auch positive Effekte. Einerseits waren sich alle wesentlichen Positionen darin einig, dass das dringlichste Zielpublikum des Kodex die *Staaten Zentral- und Osteuropas und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion* war. Die Streitkräfte dieser Staaten unterlagen vormals der strikten Kontrolle der Kommunistischen Partei und hatten damit keine Erfahrung beispielsweise was den Bereich der *parlamentarischen Aufsicht* betrifft.⁶⁵ Andererseits bot sich mit der relativ lange andauernden Verhandlungsphase den Repräsentanten dieser Staaten eine einmalige Möglichkeit, von den Erfahrungen westlicher Staaten hinsichtlich dieses neuen Regelungsbereiches zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte zu lernen.⁶⁶

63 Hain-Cole, S. 31.

64 Hennig, S. 294.

65 Zwar wird im Verhaltenskodex das Prinzip der parlamentarischen Kontrolle (der Streitkräfte) *als solches* nicht festgeschrieben. Paragraph 21 weist jedoch darauf hin, dass die konstitutionellen Organe, die für die Kontrolle der Streitkräfte zuständig sind, *demokratische Legitimität* aufzuweisen haben. Ausserdem wird mit der Bestimmung von Paragraph 22 ausdrücklich festgeschrieben, dass die Gutheissung von Verteidigungsausgaben nicht eine Kompetenz der Exekutive, sondern der *Legislative* ist. Damit bestimmt der Kodex indirekt eine der effektivsten Instrumente der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte. Die Zusatzbestimmung, dass die Teilnehmerstaaten Zurückhaltung bei ihren Militärausgaben walten sowie *Transparenz und öffentlichen Zugang zu Informationen* bezüglich der Streitkräfte gewährleisten sollen, zielt ebenfalls in Richtung einer wesentlichen parlamentarischen Kompetenz und des demokratischen Öffentlichkeitsprinzips. Zudem enthält Paragraph 13 die generelle Bestimmung, dass die Teilnehmerstaaten ihre militärischen Kapazitäten auf der Basis *demokratischer Verfahren* bestimmen müssen – eine Norm, die in einer parlamentarischen Demokratie ohne die Parlamentarische Aufsicht der Exekutive grundsätzlich nicht umsetzbar ist.

66 Dean, S. 295.

2 Erscheinungsbild des Kodex

Auf den ersten Blick stellt der OSZE-Verhaltenskodex eine lose Ansammlung unterschiedlichster Normen dar.¹ Dies steht in direktem Zusammenhang mit den komplexen Verhandlungsvoraussetzungen und dem Umstand, dass trotz der zwei Jahre andauernden Aushandlung sich die Aktivitäten erst unter dem Zeitdruck des Budapester Gipfeltreffens intensivierten und die Schlussversion des Textes gewissermaßen in letzter Minute aufgesetzt wurde. Vielleicht in zu ambitiöser Weise hatten einige Staaten versucht, mit dem Kodex den Grundstein für ein neues und umfassendes Sicherheitssystem für Europa zu legen. Wenn sich diese Idee letztlich nicht durchsetzen konnte, dann widerspiegelt sich diese Intention noch am ehesten im zwischenstaatlichen Teil des Dokuments (Abschnitte I–VI), der im Wesentlichen die Gültigkeit bereits bestehender OSZE-Normen *bestätigt*.

Generell stellen auch die *Formulierungen* einzelner Klauseln einen Schwachpunkt des Dokuments dar, die praktisch alle einzeln ausgehandelt werden mussten. So stellt Ghéballi hinsichtlich der Schlussversion des Textes nüchtern fest: «Endlessly negotiated and redrafted until the endgame, the final version of the Code is less than satisfactory.»²

Auch die *Struktur* des Kodex stellt eine Schwachstelle dar. Schon die Präambel liefert keine eindeutige Intention des Kodex, noch nennt

1 Terpstra, S. 2.

2 Ghéballi, (In: De Nooy), S. 7.

sie seine Ziele.³ Auch bietet der Text keine Erläuterung von *Schlüsselkonzepten* an wie beispielsweise «Umfassende Sicherheit» oder «Kooperative Sicherheit».⁴

2.1 Form: Fehlen eines Logischen und Transparenten Aufbaus

Das Fehlen einer logischen und transparenten Struktur resultiert zum Teil aus der in Kapitel 1 dargestellten komplizierten Verhandlungssituation. Dadurch, dass man sich offensichtlich bis zum Schluss nicht einig wurde über die Intention des Kodex, und der Umstand, dass die einzelnen Passagen unzählige Änderungen und Streichungen über sich ergehen lassen mussten, haben das Dokument vom formellen Gesichtspunkt her etwas entstellt. Selbst noch am Schlusstext wurde in Budapest bis in die letzten Minuten gefeilscht.⁵ Nebst der *Präambel* ist auch der *operative Teil* des Kodex weder logisch noch methodisch kohärent.⁶ Während das Dokument nicht wirklich seine Intention vertritt, sind die einzelnen Paragraphen scheinbar in zufälliger Weise angeordnet. Grundlegende Prinzipien, Rechte und Verpflichtungen sowohl

3 Einige der an den Verhandlungen unterbreiteten Vorschläge waren weit konkreter in dieser Hinsicht. Der erste EU-Vorschlag enthält anstelle einer ausdrücklichen Präambel gar ein eigenes Einführungs-Kapitel unterteilt in die Abschnitte *Rationale for CSCE Code of Conduct, Confirmation of Existing Norms and Other Principles Relevant to Security*, ehe er auf den operativen Teil der Verhaltensnormen eingeht. Unter «Rationale for CSCE Code of Conduct» wird die eigentliche Intention des Kodex unmissverständlich festgehalten: Die Beziehungen der Teilnehmerstaaten hinsichtlich des neuen Umfelds und neuer Dimensionen von Sicherheit in Europa erfordern ihren Ausdruck in einem Verhaltenskodex; Diese Situation erfordert die weitere Ausarbeitung und Präzisierung internationaler Verhaltensnormen zwischen Staaten zur Kontrolle und zum Gebrauch von Streitkräften einerseits, und zum innerstaatlichen Verhalten von Regierungen andererseits; Dies steht u.a. auch im Zusammenhang, neue Mittel zu entwickeln zur Gewährleistung nicht nur regionaler, sondern auch sub-regionaler sowie innerstaatlicher Stabilität etc. «*Elements for a CSCE Code of Conduct Governing Mutual Relations Between Participating States in the Field of Security*, (proposal) submitted by the United Kingdom/European Community, Canada, Iceland and Norway», CSCE/FSC/SC.7, Wien, 16. Dezember 1992, S. 1.

4 Ebd.

5 Ghéballi (OSCE), S. 174.

6 Ghéballi, (In: De Nooy), S. 7.

der Staaten als auch von Individuen scheinen in der Tat «zusammengewürfelt» zu sein.⁷

Mindestens *drei strukturelle Unklarheiten* tauchen im Text auf: Die ersten Kapitel sind willkürliche Aufzählungen von bereits existierenden internationalen Normen. Andere Teile sind Mischungen von mehr oder weniger losen Rechten und Pflichten. Schliesslich sind viele Paragraphen ziemlich vage formuliert und lassen deshalb Spielraum für unterschiedlichste Interpretationen. Die Struktur erinnert an ein Sammelsurium von allgemein gefassten unverbindlichen Deklarationen, relativ abstrakter Prinzipien, Rechten und Pflichten, sowie Regelungen. Nur zwischendurch tauchen einige konkretere und detailliertere Regelungen und Verpflichtungen auf.⁸ Gemäss Terpstra stellt der Kodex ein Amalgam von Verhaltensnormen dar, die in bombastischer und rhetorischer Sprache formuliert sind. Dies verwische im Grunde nur die Divergenzen der Verhandlungsparteien bezüglich der (künftigen) *Rolle der OSZE in Europa*.⁹

Zwar werden die zweiundvierzig Paragraphen, die der Präambel folgen, in zehn Abschnitte unterteilt. Der Leser findet jedoch weder ein Inhaltsverzeichnis noch Überschriften über die einzelnen Abschnitte und hat somit Mühe, sich im Dokument zu orientieren. Betrachtet man die Abschnitte nicht von einem inhaltlichen, sondern lediglich strukturellen oder formellen Blickwinkel, so entstünde gemäss Vetschera das folgende Bild: Abschnitt I (§§ 1–5) beinhaltet lauter allgemeine Deklarationen und Reaffirmationen; Abschnitt II (§ 6) besteht aus einer einzigen Disposition; Abschnitt III (§§ 7,8) sieht zwei separate Bestimmungen vor; Abschnitt IV (§§ 9–14) enthält wiederum hauptsächlich Deklaratorisches; Dasselbe ist der Fall in Abschnitt V (§§ 15,16); Abschnitt VI (§§ 17–19) bleibt bei allgemeinen Formulierungen; *Erst* Abschnitt VII (§§ 20–33) enthält einigermaßen konkrete, substantielle und originelle Bestimmungen; auch Abschnitt VIII (§§ 34–27) ist relativ innovativ; Abschnitt IX (§ 38) enthält wiederum eine einzige Disposition, und Abschnitt X (§§ 39–42) hält ein paar Schlussklauseln fest.¹⁰

7 Terpstra, S. 2.

8 Ebd., Letztere Kategorie bezieht sich vermutlich zur Hauptsache auf die Kapitel VII und VIII.

9 Ebd., S. 10.

10 Ghébalı (OSCE), S. 174f. Ghébalı erwähnt auch, dass unter den zehn Kapiteln eigentlich nur Kapitel VII und VIII hinreichend substantiell und klar formuliert sind. Ghébalı (De Nooy), S. 7.

Der Verhaltenskodex beabsichtigt, die Sicherheit im OSZE-Raum durch die Förderung nicht nur zwischen- sondern auch innerstaatlicher Transparenz zu stärken.¹¹ Die im Kodex zusammengetragenen Bestimmungen können unterteilt werden in Rechte einerseits und Verpflichtungen zu handeln, tolerieren, oder sich zurückzuhalten andererseits. Zunächst werden Vereinbarungen bezüglich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Staaten in Friedenszeit festgehalten. Diesen folgen Vereinbarungen zum Handeln von Staaten in bewaffneten Konfliktfällen. Dann wird auf die rechtliche Stellung von Streitkräften in einer demokratischen Gesellschaft eingegangen. Einige dieser Klauseln betreffen internationale Verpflichtungen, andere die Rechte der Soldaten. Gemäss Terpstra macht eine solche Aneinanderreihung unterschiedlichster Normen und Prinzipien wenig Sinn.¹²

Vetschera hat auch darauf aufmerksam gemacht, dass die grundsätzliche Unterscheidung von Normen in Konflikt- und Friedenszeiten eigentlich künstlich ist. Denn die Unterteilung des dritten Bereiches zur Demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in die Kapitel VII (Friedensfall) und VIII (Konfliktfall), sowie die Tatsache, dass Fragen der militärischen *Ausbildung* ausschliesslich unter Abschnitt VIII behandelt werden, stelle im Grunde eine Anachronie dar: «Peacetime conduct and training can not be separated from the actual use of force, as the possible future use of force is, after all, the very *raison d'être* of all preparations in peacetime.»¹³

11 Terpstra, S. 3.

12 Ebd.

13 Vetschera, Heinz, «Implementing the Code: The Way Ahead», Gert de Nooy (ed.), *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International), 1996, S. 119–139, S. 124.

2.2 Inhalt: Notwendigkeit einer Funktionsspezifischen Interpretation

Formell kann man den Kodex als Resultat und «Opfer» seiner Aushandlungsgeschichte betrachten. Angesichts seiner Formschwächen ist es nötig, den Text strukturell aufzuklären und eine funktionsspezifische Unterteilung des Inhaltes vorzunehmen.¹⁴ Vetschera hat *sieben funktionelle Kategorien von Bestimmungen* unterschieden:¹⁵

1. Allgemeine Vereinbarungen mit teils deklaratorischem Charakter teils auch konkretem Inhalt (§§ 3; 4; 16; 17; 18)
2. Vereinbarungen bezüglich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eines Staates im Friedens- sowie Konfliktfall (§§ 10–15; 25; 26)
3. Vereinbarungen bezüglich der Handlungen eines Staates im Hinblick auf bewaffnete Konflikte (§§ 6; 8; 19)
4. Vereinbarungen bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen für Streitkräfte im Hinblick auf deren Status in einer Demokratie sowie bezüglich Verpflichtungen des Internationalen Kriegsvölkerrechts (Generell Abschnitte VII und VIII; §§ 20–37)
5. Vereinbarungen bezüglich der innerstaatlichen Rolle von Streitkräften, einschliesslich der demokratischen Kontrolle (§§ 20–23; 25; 36; 37)
6. Vereinbarungen bezüglich der Schulung und Anwendung des Kriegsvölkerrechts (§§ 29–31; 34; 35)
7. Vereinbarungen bezüglich der Menschenrechte des militärischen Personals (§§ 27; 28; 32; 33)

Die Kategorien 4–7 fallen mit den Abschnitten VII–VIII des Kodex zusammen, bzw. mit dessen *inner-staatlichen* Normen zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte. Interessant ist, wie Vetschera die beiden Paragraphen 25 (irreguläre Streitkräfte) sowie 26 (paramilitärische Streitkräfte) beurteilt. Einerseits teilt er beide auch der Kategorie 2 zu und somit einer der *zwischen-staatlichen* Normen-Gruppen. Andererseits ordnet er zwar Paragraph 25 – nicht jedoch Paragraph 26 – auch unter Kategorie 5 ein, obschon gerade auch paramilitärische Sicherheitskräfte für innerstaatliche Einsätze verwendet werden. Vermutlich fallen die Bestimmungen von Paragraph 26 für Vetschera tendenziell

¹⁴ Ebd., S. 121.

¹⁵ Ebd., S. 120–128.

in den Bereich (zwischenstaatlicher) Rüstungskontrollmechanismen. Vor dem Hintergrund der von Vetschera vorgeschlagenen strukturellen Auffächerung der einzelnen Bestimmungen kann nun jedenfalls das Verhältnis von Form und Inhalt des Verhaltenskodex geklärt werden.

3 Verhältnis von Substanz und Struktur des Kodex

Der «Intention» nach kann man im Text sowie der Folge der einzelnen Abschnitte durchaus eine Grundstruktur erkennen. Diese muss jedoch transparent gemacht werden, da das Dokument selbst dazu schweigt. Gemäss Ghébali folgen innerhalb der insgesamt zehn Abschnitte *drei aufeinanderfolgende Haupt- bzw. Abschnittsgruppen von Bestimmungen*:¹

A	<i>Zwischenstaatliche Normen</i>	Abschnitte I–VI
B	<i>Innerstaatliche Normen</i>	Abschnitte VII–VIII
C	<i>Implementierungsvorkehrungen</i>	Abschnitte IX–X

3.1 Zwischenstaatliche Verhaltensnormen (Abschnitte I–VI)

Insgesamt betrachtet stellt sich im Falle der zwischenstaatlichen Verhaltensnormen der Abschnitte I–VI die berechtigte Frage, inwiefern sie einen echten *Mehrwert* darstellen. Wenigstens drei Gründe sprechen dagegen. Wenn der Verhaltenskodex als Aufdatierung des Helsinki-Dekaloges aufgefasst wird, dann ist diese *erstens* weder gründlich noch vollständig. *Zweitens* fehlt dem Kodex im Unterschied zur Helsinki Schlussakte (1975) eine vorwärtsgerichtete und klare Vision. Und *drittens* verfehlt das Dokument das Ziel, die Sicherheitsrechte- und Pflichten der Staaten in der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges in systematischer und kohärenter Weise zu kodifizieren.²

¹ Ghébali (In: De Nooy), S. 8.

² Ebd.

Im Folgenden sollen die *wesentlichen Elemente* der Abschnitte I-VI extrahiert werden:

- In *Abschnitt I* wird ein Grundstein zu einem OSZE-eigenen Sicherheitskonzept, bzw. einer «OSZE-Sicherheitsstrategie» gelegt. Die wechselseitige *Solidaritätsidee* von Paragraph 5 stellt zudem ein innovatives Element im zwischenstaatlichen Normengefüge des Kodex dar.³ Während die Klausel offensichtlich gegen zwischenstaatliche «Aggression» gerichtet ist, wird dieses Konzept als solches nicht verwendet. Es kann jedoch implizit aufgrund der *Solidaritäts*-Rückbindung der Teilnehmerstaaten abgeleitet werden.
- Mit *Abschnitt II* wird mit einer einzigen Bestimmung gegen den *Terrorismus* ein praktisch isolierter Bereich innerhalb des Dokuments markiert.⁴ Die Bestimmung wurde auf speziellen Wunsch der Türkei in das Dokument integriert.
- *Abschnitt III* enthält das Prinzip der *Nicht-Anwendung von Gewalt* und war wie oben erwähnt das wichtigste Anliegen Polens bei den Verhandlungen.⁵
- In *Abschnitt IV* werden wichtige *Interessen der neu entstandenen Staaten in Mittel- und Osteuropa* bekräftigt. Es handelt sich mitunter um die Anliegen der territorialen Integrität sowie der politischen Unabhängigkeit. Ferner wird das Recht zur Selbstverteidigung und ganz speziell auch dasjenige des Eintritts in Allianzen bestätigt.⁶
- *Abschnitt V* erinnert die Staaten an die laufenden OSZE-Verpflichtungen im Bereiche der *Rüstungskontrolle* sowie der *Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM)*.⁷

3 Siehe hierzu auch Kapitel 3.2. Die von den Vorschlägen Polens stammende Idee mündete in der Formulierung «*to hold emergency consultations in the case of aggression*». Sie wurde gegenüber dem Originalvorschlag deutlich modifiziert, um dem «Sicherheitsgeschmack» der übrigen OSZE-Mitglieder gerecht zu werden. Kobieracki, S. 18.

4 Ebd.

5 Ebd. S. 19.

6 Terpstra, S. 3. Hier mussten bei den Verhandlungen allerdings Formulierungen gefunden werden, mit denen sich auch die Russen abfinden konnten. Kobieracki, S. 19.

7 Terpstra, S. 3. Laut Kobieracki gehen die betreffenden Klauseln u.a. auf die Vorschläge Frankreichs zurück. Insgesamt werden mit den *Abschnitten IV und V* aber lauter Prinzipien bestätigt, die schon seit der Helsinki Schlussakte bestehen. Kobieracki, S. 19.

- *Abschnitt VI* behandelt das Gebiet der *Konfliktprävention* und des *Krisenmanagements* im Bereiche der *menschlichen Dimension*.⁸ Die Bestimmungen wurden jedoch auch vor dem Hintergrund innerstaatlicher Konflikte (wie etwa desjenigen in Tschetschenien) festgehalten:

«In this section, one can find some guidance on what the OSCE participating states are expected to do in the event of *armed conflict*. It is along these lines and, to a certain extent, on the basis of those commitments that the OSCE states are undertaking common efforts with regard to the current events in Chechnya, which could, in fact, be qualified as an *internal armed conflict*.»⁹

Laut Terpstra wird allerdings mit der «möglichen Ausnahme» von *Paragraph 5* und seinem Rekurs auf das Solidaritätsprinzip (siehe nächstes Kapitel) im Kodex bis zum Kapitel VI nichts Neues bestimmt, das nicht schon in früheren Dokumenten festgehalten wurde.¹⁰ Die Bestimmungen von Paragraph 5 können als Ausgangspunkt für ein *kollektives Sicherheitssystem* im OSZE-Raum betrachtet werden. Damit versucht der Kodex den Schritt über das Regime der *kooperativen Sicherheit* hinaus. Allerdings vermisst man den Bezug zu korrespondierenden internationalen Vereinbarungen und Regelungen wie beispielsweise die Charta der Vereinten Nationen (u.a. deren Paragraphen 48, 49 und 51). Vor allem aber wird diese Intention über den Paragraph hinaus nicht weiterentwickelt. Leicht ironisch hat Terpstra in diesem Zusammenhang angemerkt, dass die Staaten besorgt waren, dass dieser *Embryo eines kollektivern Europäischen Sicherheitssystems* nicht «frühgeboren» werde.¹¹

Damit die innovativen Elemente der Abschnitte I–VI identifiziert werden können, müssen die betreffenden Abschnitte regelrecht zerlegt und die extrahierten Elemente teils erläutert werden. Ghébal hat insgesamt *sieben Elemente* im zwischenstaatlichen Normenteil der Abschnitte

8 Eine Mehrheit der Staaten waren sich laut Kobieracki darin einig, dass der Bereich der *Konfliktprävention* unbedingt in der einen oder andern Form vom Kodex mitberücksichtigt werden musste. Kobieracki, S. 19.

9 Ebd. Hervorhebung durch den Autor.

10 Terpstra, S. 3.

11 Ebd. S. 2.

I–VI identifiziert, die mehr oder weniger innovative Ansätze darstellen:

- 1) *Beistandsrecht* (Paragraph 5); Dem Wortlaut strikte folgend, wird hier allerdings nicht ein Recht *auf* Beistand begründet, sondern lediglich ein Recht, Beistand *zu ersuchen*;¹²
- 2) *Nichtunterstützungspflicht* (Paragraph 8); Es wird festgehalten, dass man Staaten *nicht beisteht*, die Gewalt unrechtmässig entweder androhen oder anwenden. Im Unterschied jedoch zu der Charta der Vereinten Nationen sowie des Helsinki Dekaloges, bestimmt der Kodex nicht, dass man den Aggressionsopfern *hilft*, sondern fordert nur, dass man *den Aggressor nicht unterstützt*;¹³
- 3) *Freie Wahl individueller Sicherheits-Arrangements*; Mit Paragraph 10 wird das Recht eines jeden Teilnehmerstaates anerkannt, frei seine eigenen *Sicherheits-Arrangements* zu wählen;¹⁴
- 4) *Verbot der Ausübung militärischer Dominanz* (Paragraph 12);
- 5) *Gebot der humanitären Hilfeleistung* (Paragraph 19). Die Staaten verpflichten sich *implizit*, im Falle eines bewaffneten Konfliktes gemeinsam nach einer Vermittlung zu suchen und Humanitäre Hilfe zu leisten. Ferner schliesst der erste Satz des Paragraphen die *Friedens erzwingung* im Rahmen der OSZE aus.¹⁵
- 6) *Stationierung von Streitkräften* (Paragraph 14). Das Recht der *Stationierung von Streitkräften* auf dem Territorium anderer

12 In Übereinstimmung mit Terpstra meint Ghébalı, dass diese Bestimmung möglicherweise einen sehr zögerlichen Schritt in Richtung von «Sicherheitsgarantien» darstellt.

13 Ghébalı (In: De Nooy), S. 8.

14 Die betreffende Klausel stand im Zusammenhang mit der Debatte um die *NATO-Osterweiterung* und spricht somit die Interessen vieler osteuropäischer Staaten an, sowie die zwischenstaatlichen Interessen in Europa speziell auch der USA.

15 Die Formulierung «*to seek to facilitate the end of armed hostilities and to create conditions favourable to the political solution of the conflict*» ist zwar interessant, in Wirklichkeit aber harmlos. Ghébalı meint, dass es den intrinsischen Wert des Kodex unterminiert. Der zweite Satz des Paragraphen unterstreicht gar diesen Effekt. Staaten, die (erneut) konfrontiert werden mit einem Jugoslawien-ähnlichen Konflikt, erlangen dadurch nämlich die Möglichkeit, ihre moralische Resignation und militärische Untätigkeit mit Humanitärer Unterstützung zu kompensieren. Ebd., S. 8f.

Mitgliedstaaten darf nur auf der Grundlage des freien Willens des Gastgeberlandes erfolgen.¹⁶

- 7) *Suffizienzregel* (Paragraph 15). Diese Regel ist u.a. begründet in Artikel VI des Vertrages über Konventionelle Waffen in Europa (1990). Zusammen mit Paragraph 12 stellt die Regel demnach ein schwaches Echo des Prinzips dar, wonach keine staatliche Partei mehr besitzen darf als ungefähr einen Drittel der konventionellen Bewaffnung und Ausrüstung, die durch den Vertrag innerhalb seines Anwendungsbereiches begrenzt wird.¹⁷

3.2 Innerstaatliche Verhaltensnormen (Abschnitte VII–VIII)

Im Unterschied zum ersten und zwischenstaatlichen Teil des Kodex fällt die Bewertung im Falle des Mittel- bzw. innerstaatlichen Teiles (Abschnitte VII und VIII) sehr positiv aus.¹⁸ Die Normen dieses Mittelteils werden insofern als *substantiell und innovativ* betrachtet, als sie mehrheitlich Neuland im Bereiche der politisch-militärischen Aspekte von Sicherheit begründen.¹⁹ Somit fügen sie den bereits akzeptierten und bestehenden OSZE-Normen *neue* Rechte und Pflichten hinzu und erbringen somit das, was die Abschnitte I–IV zum grossen Teil unterlassen. Während der Abschnitt VII Verhaltensnormen bezüglich der demokratischen politischen Kontrolle der Streitkräfte in Friedenszeit begründet und *als solcher* innovativ ist, behandelt Abschnitt VIII *in neuartiger Weise* die Beachtung des Humanitären Kriegsvölkerrechts durch die Streitkräfte bei deren Einsatz, einschliesslich im Konfliktfall.²⁰

Besonders lobend fällt das Urteil im Falle von Abschnitt VII aus, der mit der erstmaligen Kodifizierung der *demokratischen Kontrolle der Streitkräfte* der *bedeutendste und innovativste Teil des Kodex* darstellt.²¹

16 Laut Ghébali kann die betreffende Klausel entweder im Sinne eines *affirmativen Rechts* oder einer *negative Pflicht* interpretiert werden, seine Truppen nicht ohne die Zustimmung des Gastgebers zu stationieren, wie es von verschiedenen Entwürfen in den Verhandlungen vorgeschlagen wurde.

17 Ghébali (In: De Nooy), S. 9f.

18 Ebd., S. 10.

19 Ebd.

20 Terpstra, S. 3.

21 Ghébali (In: De Nooy), S. 10.

Vom juristischen Standpunkt her betrachtet zielen die betreffenden Normen auf mehr Transparenz bezüglich der nationalen Gesetzgebung in diesem sensiblen Bereich. Dies soll das Verhältnis zwischen Politik und Gesellschaft sowie der Streitkräfte besser aufklären und regeln.²² Gemäss Ghébali verdienen mindestens *sechs innovative Elemente aus Abschnitt VII* besondere Aufmerksamkeit:

1. Paragraph 20 definiert das *Konzept der Streitkräfte* im weitest möglichen Sinne, und beschränkt die betroffenen Sicherheitsstrukturen nicht auf konventionelle (militärische) Streitkräfte *strictu sensu*;²³
2. Die Streit- und Sicherheitskräfte sind mit den Paragraphen 21, 29 und 30 zur Einhaltung des *Humanitären Kriegsvölkerrechts* verpflichtet;²⁴

22 Terpstra, S. 3.

23 Damit sieht der Kodex grundsätzlich die demokratische Kontrolle des (gesamten) Sicherheitssektors vor. Lambert, Alexandre, *Some Reflections on the Terminology Used in Sections VII and VIII of the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Conference Paper presented at the Workshop «Legal Issues and Practices in the Field of Democratic Control of Armed Forces and Security Sector: National and International Perspectives» held on 5–6 April, 2002 in Geneva, URL: http://www.dcaf.ch/news/LegalissueDCAF_Geneva_060402/CF3.ALEXANDRE.LAMBERT.pdf, S. 25f. Innerhalb der Abschnitte VII und VIII des Kodex wird der Ausdruck «Streitkräfte» in 13 Bestimmungen und der Terminus «Militär» von 8 weiteren Bestimmungen verwendet. «Paramilitärische Kräfte» werden fünfmal, «Sicherheitskräfte» dreimal, «Nachrichtendienste» und die «Polizei» je einmal konkret im Text verwendet. Solche Unterscheidungen wären nicht nötig, wenn der Kodex selbst ein konkretes Konzept des Sicherheitssektors vorschlagen würde. Der von Ungarn bei den Verhandlungen unterbreiteter separate Entwurf zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte versuchte, diesen Sachverhalt in eleganter Weise zu lösen. Paragraph 2 des Vorschlages hielt ausdrücklich fest, dass der im Dokument verwendete Begriff «Streitkräfte» sich automatisch auf alle fünf Branchen des Sicherheitssektors beziehen. «*Proposition Relative au Contrôle politique démocratique des forces armées et de leur utilisation*», présenté par la délégation de la Hongrie, CSCE/FSC/SC.25, Vienne, le 23 février 1994, S. 1. Auch gegen Ende der Verhandlungen wird in einem Arbeitspapier, das vom Koordinator Jim Hinds zum Thema der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte vorgelegt wurde, folgende Wendung im einleitenden Paragraphen verwendet: «They (the participating States) consider the democratic political control of armed forces to be an indispensable element of stability and security and will apply the following norms with regard to [the armed forces, which include] their military and paramilitary forces, [and] [internal] security [forces] [and intelligence services and the police].» «*Coordinator's perception, working paper, democratic control of armed forces*», (Budapest), 11 November 1994, S. 1.

24 Dies wurde u.a. durch die Delegation Schwedens gefordert.

3. Mit den Paragraphen 23, 27, 28, 30, 31 32 und 33 kodifiziert der Kodex die *Rechte und Pflichten des Personals der Streitkräfte*;²⁵
4. Paragraph 22 setzt Grenzen bezüglich der nationalen Militärausgaben durch die Verpflichtung zur *Transparenz des Verteidigungsbudgets* und zum *öffentlichen Zugang zu Informationen* bezüglich der Streitkräfte;
5. Mit Paragraph 26 werden ausdrücklich Normen bezüglich *Paramilitärischen Kräften* gesetzt;²⁶
6. Paragraph 25 befasst sich nicht nur mit dem Problem im Umgang mit *irregulären Truppen* und somit staatlicher (Un-)Berechenbarkeit, sondern sieht vor allem die Möglichkeit der *Beratungsschlagung mit der OSZE* vor im Falle, dass ein Teilnehmerstaat Unterstützung im Falle von Problemen mit irregulären Truppen hat.

In Abschnitt VII tauchen jedoch noch weitere innovative Elemente auf. Paragraph 20 bestimmt, dass in einer Demokratie die *Streitkräfte in die zivile Gesellschaft integriert* sein müssen und somit klare und transparente Richtlinien bestehen müssen bezüglich des *verfassungsmässigen Status, Gebrauchs und Budgets der Streitkräfte*. Laut dem Kodex selbst kann dies einerseits mit der *politischen Neutralität des Militärs*, andererseits durch die *zivilen Rechte der individuellen Mitglieder der Streitkräfte* gewährleistet werden. Zusätzlich braucht es klare Regelungen für den rechts- und verfassungsgemässen bzw. -widrigen Gebrauch von militärischen und paramilitärischen Mitteln sowie rechtliche Vorkehrungen, die verhindern, dass Paramilitärische Kräfte keine militärischen Kapazitäten erlangen.²⁷ Da einige OSZE-Staaten paramilitärische Truppen unterhalten, handelte es sich bei den Verhandlungen um ein politisch heikles Thema.²⁸

Das Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte wurde besonders in der ersten Hälfte der 1990er Jahre als ein effektives

25 Mit den betreffenden Normen werden implizit auch die Menschen- und zivilen Rechte sowie Grundfreiheiten auch der tieferen Grade garantiert. Terpstra, S. 3.

26 Das Kernziel der Klausel ist, dass die Errichtung und der Gebrauch von paramilitärischen Kräften nicht dazu missbraucht werden, um Rüstungskontroll-Abkommen zu umgehen. Ghéballi (In: De Nooy), S. 11.

27 Terpstra, S. 3.

28 Mit den Paragraphen 15 und 26 wird einerseits die Möglichkeit zwischenstaatlicher Zusammenarbeit im Hinblick auf unkontrollierte Sicherheitskräfte und speziell im innerstaatlichen Gefüge gefördert. Andererseits schliesst § 26 ein Hintertürchen für mögliche Umgehungen von Rüstungskontrollverpflichtungen. Vetschera (1996), S. 123.

Instrument zur Gewährleistung der inneren und äusseren Stabilität der *neuen Demokratien* im nach-kommunistischen Mittel- und Osteuropa betrachtet. Verantwortlichkeit und Vorhersagbarkeit staatlichen Verhaltens sollte gestärkt werden durch die Umsetzung des Prinzips und die damit verbundene Verbesserung innerer und äusserer sicherheitspolitischer Transparenz.

Abschnitt VII war aber auch für die *etablierten Demokratien* von Bedeutung. Diese verpflichteten sich, ihre bereits bestehenden Praktiken und Traditionen im Bereiche der demokratischen Kontrolle weiter zu verbessern. Die eben erst *konsolidierenden Demokratien* waren ferner eingeladen, gut-bewährte Standards im Bereiche der demokratischen Kontrolle umzusetzen und in der täglichen Praxis auch tatsächlich anzuwenden. Mit dem Inkrafttreten des Verhaltenskodex am 1. Januar 1995 bekundeten jedenfalls *alle* OSZE-Teilnehmerstaaten, das Prinzip der demokratischen und zivilen Kontrolle im nationalen Rahmen umzusetzen.²⁹

Abschnitt VIII regelt den demokratischen bzw. verfassungskonformen *Einsatz von Streitkräften* in Konflikt- und Krisenfällen, sowohl im Ausland, als auch beim Einsatz der Streitkräfte im Inneren. Obwohl nicht in der gleichen Weise wie Abschnitt VII hochgelobt, enthält auch diese Normen relevantes und originelles Regelungspotential.³⁰ Neben den oben genannten sechs innovativen Elementen von Abschnitt VII hat Ghébalí auf *vier (weitere) innovative Elemente aus Abschnitt VIII* hingewiesen:

7. Mit den Paragraphen 34 und 36 wird unmissverständlich festgehalten, dass die Streit- und Sicherheitskräfte den Bestimmungen des *Internationalen Humanitären Völkerrechts* unterstellt sind;
8. Paragraph 36 befasst sich mit der speziellen Situation des *Einsatzes von Truppen im Innern*;³¹

29 Kobieracki, S. 19.

30 Ghébalí (In: De Nooy), S. 11.

31 Die Klausel wurde eingeführt durch die Insistenz der EU. Ebd., S. 19f. In diesem Zusammenhang kritisierten einige Staaten das konkrete Vorgehen der Russischen Föderation in Tschetschenien im Sinne des in der Klausel angesprochenen *disproportionalen und exzessiven Gewalteininsatz* der Streitkräfte. Kobieracki, S. 20.

9. Paragraph 36 ist ferner insofern originell, als er Rechtsverletzungen durch Truppen gegenüber Zivilpersonen einschliesslich deren *Eigentum* vorsieht,³²
10. Paragraph 37 enthält herausragende Bestimmungen und kann als Schlüsselparagraph von Abschnitt VIII betrachtet werden.³³ Gemäss der Intention der betreffenden Klauseln dürfen Streitkräfte nicht für Missionen verwendet werden, die eigentlich eine (zivile) *Polizeiaufgabe* darstellt.³⁴

Zusammenfassend müssen gemäss Abschnitt VIII die Streitkräfte sowohl im inneren als auch äusseren Einsatz strikte sowohl die nationale Sicherheitsdoktrin als auch die internationalen Verpflichtungen und Standards respektieren.

Leider enthalten auch die Bestimmungen der Abschnitte VII und VIII viele wage Formulierungen und leiden teils an unnötigen Wiederholungen. Auch wenn es z.B. lobenswert ist, dass der Schutz der Rechte der Mitglieder der Streitkräfte kodifiziert wird, wäre es sinnvoller gewesen, die betreffenden individuellen Rechte in einem einzigen Paragraphen zusammenzufassen, anstatt sie auf die Paragraphen 27, 28, 32 und 33 zu verteilen. Was Paragraph 25 betrifft, so ist seine Formulierung im Grunde zwiespältig. Einerseits kann man sie als Prävention einer Bosnien-ähnlichen Situation auffassen. Umgekehrt könnte sie ein Staat durch geeignete Interpretation des Konzepts irregulärer Streitkräfte zum Niederschlagen einer «Rebellion» verwenden.³⁵

32 Auch diese Norm wurde verletzt durch die Truppen der Russischen Föderation in Tschetschenien. Ghéali (In: De Nooy), S. 11.

33 Allerdings bemerkt Ghéali kritisch, dass die Klausel ganz offensichtlich das Prinzip der *Selbstbestimmung der Völker* unerwähnt lässt. Denn dies hat zur Folge, dass der Kodex *nicht explizit* staatliche Gewaltanwendung gegenüber nationalen Minderheiten (die «in friedlicher Weise ihre verfassungsmässigen Rechte wahrnehmen») verbietet. Auch vermisst man das Gewaltverbot im Falle von Grenzberichtigungen sowohl der gewaltsamen Rückführung von Flüchtlingen. Ebd., S. 11f.

34 Dies gilt ganz besonders für diejenigen Staaten, die Probleme mit nationalen Minderheiten haben. Ebd. Kobieracki erinnert ferner daran, dass während der Aushandlung ein weitgehender Konsens darüber bestand, dass die betreffenden Klauseln in den Kodex aufgenommen werden sollten. Kobieracki, S. 20.

35 Terpstra, S. 3. Es entspräche jedenfalls einem Mehrwert im Hinblick auf die Umsetzung und Einhaltung des Kodex, wenn sich die Teilnehmerstaaten auf die Definition grundlegender Konzepte einigen könnten. Die Erfahrung zeigt jedoch dass aufgrund unterschiedlicher militärischer nationalstaatlicher Traditionen eine genaue Definition des Sicherheitssektors und seiner Einzelelemente im OSZE-Raum noch nicht realisierbar ist.

Insgesamt präsentiert der Verhaltenskodex ein Set von Prinzipien, Verpflichtungen, Normen und Regeln des verantwortlichen und kooperativen Verhaltens auf dem Gebiet der Sicherheit. Die Hauptinnovation am Kodex besteht darin, dass im Rahmen der politisch-militärischen Dimension von Sicherheit zusätzlich zur Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten untereinander auch die demokratische und rechtsstaatliche *Verantwortlichkeit der Regierungen gegenüber den (eigenen und zivilen) Bevölkerungen* geregelt wird.³⁶

3.3 Implementierungsvereinbarungen (Abschnitte IX–X)³⁷

Der dritte bzw. Schlussteil des Verhaltenskodex umfasst die verbleibenden Abschnitte IX und X und beinhaltet Bestimmungen zur Umsetzung des Dokuments. Zwar umfasst Abschnitt IX nur einen einzigen Paragraphen, dafür ist dieser besonders wichtig im Hinblick auf die Einhaltung des Kodex:

«It was a commonly held view among participants during the negotiations, that the Code must not become yet another OSCE «commitment» in the unfortunately widespread meaning of the word: important, but not *observed*.»³⁸

Zusammen bestimmen diese beiden Abschnitte den *Status*, die *Verbreitung* (Paragraph 42) sowie *Umsetzung* des Kodex.³⁹ Was den Status des Dokuments betrifft, so hält Abschnitt X explizit fest, dass der Kodex ein *politisch-bindendes* Dokument ist. Um den bindenden Charakter der Bestimmungen jedoch zu stärken, einigten sich die Staaten mit Paragraph 41 darauf, dass sich die Bestimmungen des Kodex in den rechtlich verbindlichen Dokumenten und Verfahren auf nationaler Ebene widerspiegeln sollen.⁴⁰

36 Ebd. S. 15.

37 Siehe auch Kapitel 8.

38 Kobieracki. S. 20.

39 Terpstra. S. 3.

40 Kobieracki. S. 20.

4 Beitrag zum Internationalen Recht

4.1 Vor- und Nachteile Politischer Bindung der Teilnehmerstaaten

Wie beinahe alle OSZE-Dokumente ist auch der Verhaltenskodex nicht ein vertragliches Abkommen mit rechtlichen Verpflichtungen, sondern ein «politisch bindendes» Instrument. Dies bedeutet, dass er von den nationalen Parlamenten nicht ratifiziert werden muss. Bereits in Helsinki 1975 wurde über den formellen Charakter der OSZE debattiert. Die Politik der *Détente* war jedoch nicht so weit fortgeschritten, als dass eine Ratifizierung der Helsinki-Schlussakte möglich gewesen wäre. Folglich erlangten in der Folge der Schlussakte auch die anderen OSZE-Dokumente keinen legalen Status.¹

Juristen kritisieren manchmal die Existenz politisch bindender Dokumente, da sie diese als *contradictio in terminis* auffassen. Die politisch bindenden OSZE-Dokumente haben laut Kooijmans oft zu wenig «Biss».² Es stellt sich die Frage, warum man nach dem Ende des Kalten Krieges die OSZE nicht in eine rechtliche Organisation umwandeln konnte oder wollte. War ihr «politischer» Charakter während der 70er und 80er Jahre durchaus plausibel, so schien dies in den 1990er-Jahren nicht mehr angemessen zu sein. Kooijmans meint, dass eine Legalisierung der OSZE und ihrer Dokumente der heutigen Zeit eigentlich besser entspräche.³

Das heisst jedoch nicht, dass das regulative Potential politisch bindender Dokumente gegenüber rechtlich bindenden Verträgen nur Nachteile hätte. Auch wenn sie im Internationalen Recht von einem rein *legalistischen* Standpunkt her gesehen eine untergeordnete Rolle spielen, sind in der *politischen Praxis* OSZE-Dokumente, -Instrumente und -Normen oft sehr nützlich. Ausserdem muss man feststellen, dass statistisch gesehen die Verletzung von OSZE-Vereinbarungen nicht

1 Die Helsinki Schlussakte wird im Unterschied zu einem «international treaty» manchmal auch als «moral commitment» bezeichnet. Bothe, Michael. «Legal and Non-Legal Norms – A Meaningful Distinction in International Relations?» *Netherlands Yearbook on International Law*, Vol. XI, 1980, 65–95, S. 65.

2 Terpstra, S. 3.

3 Kooijmans, S. 34.

häufiger auftreten als andere Bestimmungen des Internationalen Rechts.⁴

Politisch bindende Dokumente besitzen gegenüber rechtlich bindenden den Vorteil höherer *Flexibilität*. Das Wegfallen aufwendiger Ratifizierungsprozesse kann zudem bei politisch bindenden Dokumenten zu einer raschen Umsetzung führen.⁵ Sie beinhalten zudem generell weniger Nachträge und Einzelvorschriften als Internationale Verträge. Durch die Wahl der politischen Bindung ist dem Kodex einerseits die zeitraubende Prozedur der parlamentarischen Ratifizierung erspart geblieben.⁶ Andererseits bestand zu Recht Zweifel an einer baldigen «Ratifizierbarkeit» des Kodex aufgrund seiner weitreichenden und zum Teil revolutionären Bestimmungen. Auch wurde befürchtet, dass die mögliche Blockierung der Ratifizierung in einigen Ländern kontraproduktive Rückwirkungen auf das Dokument haben könnte.⁷ Vor allem aber muss festgestellt werden, dass politische Abkommen nicht weniger *verbindlich* sind als rechtliche. Der Kodex hält jedenfalls ausdrücklich fest, *dass* er (politisch) bindend ist (Paragraph 39), und dass ferner die Mitgliedstaaten verantwortlich sind für seine Umsetzung (Paragraph 38).⁸

Mindestens zwei Schwachpunkte treten dennoch in Erscheinung. Erstens sind OSZE-Bestimmungen häufig allgemein und zum Teil relativ *vage formuliert*. Dies ist nicht anders im Falle des Kodex. Zweitens können Meinungsverschiedenheiten bezüglich ihrer Interpretation

4 Terpstra, S. 4.

5 Ein rechtlich bindender Vertrag kann allerdings beinahe denselben Effekt erzielen, indem nämlich das Dokument bis zu seiner Ratifizierung provisorisch in Kraft tritt.

6 Der Kodex hält in Paragraph 39 fest, dass er bereits am 1. Januar 1995 (d.h. ein Monat nach seiner Ratifizierung) in Kraft trete.

7 Ebd. Dieses Argument trifft jedoch nicht auf die OSZE-Dokumente generell zu, wo der nicht-rechtlich bindende Charakter zum Standard geworden ist. Gemäss Kooijmans sind weder der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (CFE Treaty) noch der «Open Skies»-Vertrag (Open Skies Treaty) rechtlich bindende Abkommen *strictu sensu*. Die einzige Ausnahme bildet die Konvention über das Schlichtungs- und Schiedsverfahren (Convention on Conciliation and Arbitration) der KSZE, die am Stockholmer Ministertreffen (1992) unterzeichnet wurde. Diese Konvention findet allerdings keine OSZE-weite Anwendung, da sie eben nicht von allen OSZE-Ländern ratifiziert worden ist. Ferner haben gewisse Staaten eine Unterzeichnung grundsätzlich zurückgewiesen, wie etwa das Vereinigte Königreich, die USA, die Türkei und die Niederlande (Stand 1996). Kooijmans, S. 35.

8 Ebd., S. 34.

der Bestimmungen durch die Teilnehmerstaaten nicht vor den Internationalen Gerichtshof gebracht werden. Die Bestimmungen sind somit «*genuin politisch*», und weder das nationale noch internationale Rechtssystem sind befugt zu intervenieren, damit die Einhaltung der Bestimmungen erfolgt.⁹ Die *normativ-politischen* OSZE-Bestimmungen und Übereinkommen besitzen somit einen «ausser-rechtlichen» bzw. «nicht-rechtlichen» Charakter. Wie dies im Kodex mit Paragraph 39 ausdrücklich festgehalten ist, sind sie demnach ausgenommen von der Registrierung nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen.¹⁰

Im Falle der reaffirmativen Normen des Kodex bleibt ferner unklar, auf welche Dokumente er sich bezieht und bis zu welchem Grad er diese aktualisiert bzw. erweitert.¹¹ Tatsächlich können gerade dort Probleme auftreten, wo der Kodex Themen berührt, die von bereits existie-

9 Terpstra, S. 4.

10 Kooijmans, S. 33f. Ungeachtet der legalistischen Kritik stellen die OSZE-Abkommen durchaus bindende *Normen und Standards für zwischen- und innerstaatliches Verhalten* dar. Ebd. Dort hingegen, wo der Kodex sich auf international rechtliche Vereinbarungen bezieht, drückt er mehr das traditionelle Recht der *Koexistenz* als das zukunftsorientierte Recht der *Zusammenarbeit* und *Solidarität* aus. Ebd., S. 36. Paragraph 39 des Verhaltenskodex bestimmt: «The provisions adopted in this Code of Conduct are politically binding. Accordingly, this Code is not eligible for registration under Article 102 of the Charter of the United Nations. This Code will come into effect on 1 January 1995.» Die hier festgehaltene *explizite* Ausschliessung des Kodex von der Registrierung bei den Vereinten Nationen ist insofern interessant, als damit der Kodex weder als ein (internationaler) Vertrag (*treaty*) noch (internationales) «Übereinkommen» (*agreement*) betrachtet werden kann. Der betreffende Artikel 102 der UNO-Charta, der selbst keine Unterscheidung zwischen rechtlich und politisch bindenden Dokumenten macht, lautet: «(1) Every treaty and every international agreement entered into by any Member of the United Nations after the present Charter comes into force shall as soon as possible be registered with the Secretariat and published by it; (2) No party to any treaty or international agreement which has been registered in accordance with the provisions of paragraph 1 of this Article may invoke that treaty or agreement before any organ of the United Nations.» Die ausdrückliche Ausschliessung des Kodex von seiner Registrierung gemäss Artikel 102 der UNO-Charta ist vielleicht auch einer der Gründe, warum das Dokument in den internationalen Beziehungen noch wenig bekannt ist. Mit Paragraph 39 wollte die OSZE offensichtlich ein Dokument schaffen, das *ausschliesslich* im OSZE-Rahmen Verwendung finden kann.

11 Terpstra meint, dass sich der Kodex vernünftigerweise auch auf die *UNO-Konvention über die Nicht-Anwendbarkeit von strafbaren Begrenzungen für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit* (1968) hätte beziehen sollen.

renden Verträgen gedeckt werden. Findet etwa die Regel *lex posterior derogat legi priori* Anwendung, wenn der (politisch bindende) Kodex im betreffenden Fall abweicht von der (rechtlich bindenden) Regelung eines entsprechenden Vertrages?¹² Was bedeutet ferner *Individualität* (Paragraph 4) innerhalb der Formulierung «Respekt für die Gleichheit und Individualität von Staaten»? Oder wie muss in Paragraph 12 die Vereinbarung interpretiert werden, dass jeder Mitgliedstaat nur solche militärischen Kapazitäten aufrechterhalten darf, wie es angemessen ist für sein *legitimes individuelles oder kollektives Sicherheitsbedürfnis*? Und wie soll dies in Übereinstimmung gebracht werden mit der Tatsache, dass Paragraph 10 jedem Staat frei stellt, wie er seine *Sicherheitsbedürfnisse* auf der Basis souveräner Gleichheit bestimmt? Auch bei der Umsetzung des Kodex muss jeder Staat jedenfalls *berechenbar* bleiben für die anderen Staaten.

Vom juristischen Standpunkt her beurteilt müssten konkretere Implementierungsmechanismen geschaffen, bzw. genaue Kriterien bestimmt werden, aufgrund der die Übereinstimmung des staatlichen Verhaltens mit den Normen des Kodex *überprüft* werden kann. Kooijmans schlug vor, ein System periodischen Berichtens zu etablieren, wie es beispielsweise bei den UNO-Menschenrechtskonventionen der Fall ist. Dies würde er auf jeden Fall als ein effektiveres System erachten als die in Paragraph 38 angelegte Umsetzung aufgrund von «Konfrontation», bei der ein Staat sich zu rechtfertigen hat, falls andere Staaten dies fordern.¹³ Aber auch wenn die Staaten den Kodex als rechtlich bindenden Vertrag konzipiert hätten, würde die häufig fehlende Präzision bei der Formulierung der einzelnen Bestimmungen den Prozess der Verabschiedung durch nationale Parlamente komplizieren und in die Länge ziehen. Da diese «Ambivalenz» einer Grundeigenschaft der OSZE entspricht, wird sie von Kooijmans kritisch auch als «... half-way-house between a loose association of often inimical states and a collective security system» bezeichnet.¹⁴ Vor diesem Hintergrund muss auch die relative Bedeutung von Paragraph 5 betrachtet werden. Es ist der einzige Paragraph, der einen Lichtblick über das *kooperative*

12 Kooijmans. S. 33/34.

13 Paragraph 38 beinhaltet die Klausel: «If requested, a participating State will provide appropriate clarification regarding its implementation of the Code.» Ebd., S. 36.

14 Ebd.

Sicherheitssystem der OSZE wagt und wenigstens einen Ansatzpunkt zu einem völkerrechtlich bindenden *kollektiven Sicherheitssystem* anbietet:

«The most striking example of this quality appears in paragraph 5, which displays elements of collective security ... (which) might prompt (the participating States) to enter into stable legal relationship. We have come a long way since Helsinki 1975, but the new era of democracy, peace, and unity has not yet become so tangible that we can «petrify» it in the form of a treaty.»¹⁵

4.2 Revolutionäre Bedeutung der Innerstaatlichen Normen (Abschnitte VII/VIII)

Der ambivalente Charakter der OSZE-Normen tritt im Falle des Verhaltenskodex besonders bei den zwischenstaatlichen Verhaltensnormen der Abschnitte I-VI in Erscheinung. Im Gegensatz dazu werden die innerstaatlichen Bestimmungen der Abschnitte VII und VIII von Kooijmans als «*wirklich revolutionär*» aus der Sicht des Internationalen Rechts bezeichnet.¹⁶ Gemäss Kooijmans setzen diese Abschnitte ziemlich *präzise und klare* Normen zur demokratischen Kontrolle und zum Einsatz von Streitkräften. Diese Normen sind etwa nicht weniger präzise formuliert als manche Vereinbarungen der Menschenrechtskonventionen, die immerhin bindend sind im Internationalen Recht. Ihr *instrumenteller und institutioneller* Charakter hat ferner zur Folge, dass diese innovativen Abschnitte des Kodex einfacher zu überwachen sind als die Vereinbarungen der vorangehenden Kapitel. Insbesondere aber hängt ihr revolutionärer Charakter mit dem *direkten Bezug auf die Streitkräfte* (als solche) zusammen, ein staatlicher Bereich, der vom Internationalen Recht bisher weitgehend unberührt geblieben ist: «The organization of the armed forces and their place in the states system have traditionally been considered as part of the core concept relating to *matters essentially falling within the domestic jurisdiction of a state*».¹⁷

15 Kooijmans, S. 36.

16 Ebd. S. 37.

17 Hervorhebung durch den Autor. Das Zitat nimmt Bezug auf eine betreffende Wendung von Artikel 2 (7) der UNO-Charta. Ebd.

Kooijmans unterstreicht, dass diese Tendenz auch nach dem Inkrafttreten des Kodex noch immer vorherrscht im internationalen Recht und dass es ferner global gesehen generell ein weiter Weg sei vom Konzept des *good governance* zu demjenigen des *democratic governance*:

«Although the concept of representative, pluralistic democracy as an ideal has become less controversial in the modern world, and although the notion of «good governance» (which, *inter alia*, certainly has some relevance for defence expenditures) has become part and parcel of the instruments of, for example, the World Bank, international lawyers speak only hesitantly of an emerging right to democratic governance.»¹⁸

Eine andere *Stärke* der Abschnitte VII und VIII besteht darin, dass er neu auch die Mittel erwähnt, aufgrund derer die Resultate erzielt werden sollen. Damit macht er den entscheidenden Unterschied zu anderen internationalen Vereinbarungen.¹⁹ Gemäss Kooijmans werden aus der Sicht des internationalen Rechts wenigstens *drei miteinander zusammenhängende Elemente (A–C)* mit dem revolutionären Charakter des Mittelteils des Kodex in Verbindung gebracht:²⁰

A. Erstens wir mit dem *direkten Bezug auf das Demokratieprinzip* insofern Neuland betreten, als letzteres traditionellerweise nur im Zusammenhang mit dem Konzept der Menschenrechte bzw. der «Menschlichen Dimension» verwendet wird. Damit wird das Prinzip der *demokratischen Kontrolle der Streitkräfte* nicht wie bisher nur innerhalb der Menschlichen Dimension behandelt (z.B. Moskauer Dokument, 1991), sondern nun auch *innerhalb der Politisch-Militärischen Dimension selbst*;

18 Ebd. Eine der wenigen Normen im relevanten Bereich war bisher *Artikel 25 der Konvention über die Zivilen und Politischen Rechte*. Der betreffende Artikel räumt jedem Bürger das Recht ein, am öffentlichen Leben und an Abstimmungen teilzunehmen und selbst gewählt zu werden. Abstimmungen müssen aufgrund des universellen und gleichen Stimmrechts und unter Verwendung geheimer Stimmzettel durchgeführt werden. Ebd.

19 Kooijmans, S. 37. Eine seiner Schwächen liegt wie oben gesehen darin, dass es den Vertragsparteien mit Paragraph 38 selbst überlassen bleibt, wie sie die betreffende Bestimmungen umsetzen. Gemäss dem Kodex zählt nur das Resultat.

20 Vergleiche auch mit den von Ghébalı identifizierten sechs innovativen Elementen von Abschnitt VII und den vier zusätzlichen innovativen Elementen von Abschnitt VIII (Kapitel 3), sowie den drei grundsätzlichen Aspekten, die das Innovationspotential des Kodex erläutern (Einleitung).

B. Zweitens wird mit Paragraph 20 und der Klausel, dass die demokratische Kontrolle der Streitkräfte ein «unverzichtbares Element für Stabilität und Sicherheit» ist eine *Überbrückung der Politisch-Militärischen mit der Menschlichen Dimension von Sicherheit* erreicht, und zwar innerhalb eines zentralen Dokuments zur politisch-militärischen Dimension von Sicherheit. Diese Überbrückung wird bekräftigt durch die Klausel, dass die Integration der Streitkräfte mit der zivilen Gesellschaft ein wichtiger Ausdruck von Demokratie ist.²¹

C. Drittens wird die demokratische Kontrolle der Streitkräfte nicht wie bisher auf die konventionellen und regulären Streitkräfte beschränkt, sondern grundsätzlich auf den *gesamten Sicherheitssektor* einschliesslich der Nachrichtendienste ausgeweitet. Die Nachrichtendienste nennt Kooijmans «... (the) most cherished part of domestic jurisdiction».²²

«Revolutionär» aus Sicht des internationalen Rechts erachtet Kooijmans auch Paragraph 25 und dessen Bestimmung, dass Mitgliedstaaten, denen es unmöglich ist, ihre Autorität über ihre Sicherheitskräfte auszuüben, eine *Beratschlagung mit der OSZE* ersuchen können. Es stellen sich drei Rück- bzw. Anschlussfragen an diese Klausel:

- Wurde dieser konsultative Mechanismus eingeführt, weil im OSZE-Raum die Zukunft der Demokratie oder weil die Sicherheit (selbst) auf dem Spiel stand?
- Falls letzteres der Fall war, was laut Kooijmans *prima facie* der Fall gewesen zu sein scheint: Ermächtigt die Klausel die anderen Mitgliedstaaten, der bedrohten Regierung zur Hilfe zu eilen?
- Oder implizieren die einzuschlagenden Schritte eine Art brüderlicher Unterstützung für eine zivile Regierung, die von einer potentiellen militärischen Übernahme im Sinne einer neuen Breschnew-Doktrin «zum Schutze der Demokratie» bedroht wird?
- Oder aber zielt die Intention der Vereinbarung in erster Linie auf irreguläre bewaffnete Banden und paramilitärischer Trup-

21 Ebd. S. 38.

22 Wie bereits erwähnt, setzt das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE die drei Grundelemente Friede, Sicherheit und Prosperität miteinander in Verbindung. Demnach wird Sicherheit untrennbar von der Aufsicht über die Menschenrechte und demokratischen Grundfreiheiten. Ebd. S. 37f.

23 Kooijmans, S. 38.

pen, die laut Kooijmans *per definitionem* nicht unter die konstitutionelle Kontrolle der Behörden fallen?

Damit möchte Kooijmans verdeutlichen, dass es sich bei den Abschnitten VII und VIII um eine *explosive Thematik* handelt, deren Überführung in rechtlich überprüfbare Normen mehr als eine Herausforderung darstellen würde! Es ist jedenfalls abschätzbar, dass eine Ratifizierung der betreffenden Verhaltensregeln in manchen Teilnehmerstaaten auf erhebliche Schwierigkeiten gestossen wäre:

«From the above it will be clear that parts of Sections VII and VIII contain elements which make it understandable that the difficulties involved in the drafting of a legally binding agreement would have been virtually insurmountable [...]!»²³

Auch wenn die Parlamente willens wären, solche Vereinbarungen zu ratifizieren – zum Beispiel aufgrund ihres Eigeninteresses zur Stärkung ihrer Position gegenüber der Exekutive –, so würden Regierungen alles unternehmen, um dennoch nicht in rechtliche Verpflichtungen einzutreten, «since such commitments are literally loaded with dynamite.»²⁴ Vor diesem Hintergrund mag man verstehen, weshalb *politisch bindende Richtlinien* vorgezogen wurden. Trotzdem besteht Kooijmans darauf, dass die hier (politisch) angenommenen Normen in der Praxis des internationalen Rechts eine relativ «harte» Position einnehmen.²⁵

4.3 Der Kodex aus der Perspektive des Internationalen «Soft Law»

Die formgerechte Unterscheidung in einerseits rechtlich und andererseits politisch bindende Vereinbarungen kann somit unter einem neuen Blickwinkel betrachtet werden. Denn nicht in jeder Beziehung ist diese Unterscheidung im Internationalen Recht sinnvoll. Es besteht z.B. grosse Übereinstimmung darin, dass Verletzungen politisch bindender Übereinkommen ebenso unannehmbar sind wie Verletzungen völkerrechtlich bindender Verträge. Beide bewirken *wechselseitige Verhaltenserwartungen*, und diesen Erwartungen muss auf die eine und andere Weise entsprochen werden. Stimmt eine Teilnehmerpartei nicht überein mit ihren Verpflichtungen, sind die anderen Parteien

²⁴ Ebd.

²⁵ Ebd.

ermächtigt, *Gegenmassnahmen* zu ergreifen. Im Falle von politisch bindenden Verpflichtungen, sind die Gegenmassnahmen auf *Retorsion* (Massnahmen die unter internationalem Recht erlaubt sind) begrenzt und können nicht die Form von *Repressalien* (Massnahmen, die im Internationalen Recht grundsätzlich nicht erlaubt sind) annehmen.²⁶ Sowohl politisch als auch rechtlich bindenden Vereinbarungen muss im «*guten Glauben*» nachgekommen werden.²⁷

Der französische Jurist Virally erwähnt im Zusammenhang von rechtlich und nicht-rechtlich bindenden Instrumenten, dass das *Prinzip des «guten Glaubens»* unterschiedliche Bedeutungen haben kann. Denn bei der *Umsetzung* von *politisch bindenden Verpflichtungen* ist es möglich, dass «politische Überlegungen» eine vordergründige Bedeutung einnehmen können, besonders im Falle von Kriterien wie *rebus sic stantibus* bzw. in der Situation eines *Ausnahmestandes*.²⁸ diese Argumentationsweise behauptet, dass politische Vereinbarungen weniger bindend sind als rechtliche, da es bei jenen einfacher ist, ihnen aus «politischen Gründen» zu entweichen.²⁹

Streitigkeiten, die mit Verletzungen politischer Abkommen zusammenhängen, müssen gemäss Artikel 33 der UNO-Charta mit allen geeigneten Mitteln friedlicher Konfliktbeilegung gelöst werden. Der eigentliche Grund aber, dass eine gewisse Zurückhaltung gegenüber der Unterscheidung zwischen rechtlich und nicht-rechtlich bindenden Vereinbarungen besteht, hat mit der «künstlichen» Gegenüberstellung von schriftlichen Instrumenten zu tun, die formell entweder in eine rechtliche oder nicht-rechtliche Form gegossen sind.³⁰ Denn ein zu formalistischer Zugang vergisst häufig die *Rolle von Gewohnheitsrecht im Internationalen Recht*: Nicht-rechtliche Normen können graduell in Normen des Gewohnheitsrechts übergehen. Dieser Vorgang ist im

26 Kooijmans, S. 39.

27 Bothe hat darauf hingewiesen, dass so genannte *Gentlemen's agreements* zwar nicht durch Gerichte durchgesetzt werden können, dass es gleichsam jedoch erwartet wird, dass ihnen «Ehre angetan» wird. Bothe, Michael. «Legal and Non-Legal Norms – A Meaningful Distinction in International Relations?» *Netherlands Yearbook on International Law*, Vol. XI, 1980, 65–95, S. 67.

28 Ebd.

29 «Another difference between legal and political agreements is, of course, that disputes about the interpretation and application of the latter cannot be submitted to judicial settlement and do not lend themselves for legal redress, such as, for example, disputes surrounding compensations.» Kooijmans, S. 39.

30 Ebd.

Rahmen der *Vereinten Nationen* nicht unüblich. Betreffende Normen werden manchmal auch als *soft law* bezeichnet, d.h. Verhaltensregeln, die noch nicht ganz aufgegangen sind in *hard law* bzw. rechtlich bindende Vereinbarungen.³¹ Je mehr sich unter den Teilnehmerparteien die Überzeugung durchsetzt, dass eine betreffende Bestimmung *rechtsstaatlichen* Charakter annehmen sollte, desto mehr hat ein «weiche Norm» Aussicht auf Transformation in eine «harte Norm».³² Im Falle der *OSZE* steht dieser Praxis jedoch im Wege, dass sie sich stets auf den *exklusiv politischen* Charakter ihrer Vereinbarungen bezieht:

«In view of the fact that the basis of legal agreements is the consent to be bound, the *explicit and repeated* qualification of OSCE commitments *as only* politically binding seems to be an insurmountable barrier to their development into legal norms.»³³

31 Beispiele sind Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Selbstbestimmungsrecht der Völker unter kolonialer Herrschaft und zu Prinzipien des «regime of outer space». Ebd., S. 39/40. Gemäss Michael Bothe bleibt es jedoch schwierig festzustellen, wann eine «nicht-rechtliche Regel» in eine Regel des Gewohnheitsrechts übergegangen ist, bzw. wann eine «Regel des Gebrauchs» (*curtesy*) tatsächlich als Recht akzeptiert werden kann. Dahinter steht auch die Tatsache, dass Rechtsregeln nur *eine* der Möglichkeiten darstellen, wie man soziale Verhaltensregeln (*community expectations*) formulieren kann. Auch andere soziale Regeln steuern die *Vorhersagbarkeit* menschlichen Verhaltens. Im Rahmen des internationalen Rechts tauchen zum Beispiel dann Schwierigkeiten auf, wenn man davon ausgeht, dass der essentielle Unterschied des Rechts zu anderen Verhaltensregulierungen lediglich in dessen (zentralisierter) *Erzwingbarkeit* bestehe: «For those who consider centralized enforcement as the essential characteristic of law, it has been difficult to define international law as law at all.» Gemäss der New Haven School formulieren Normen und Regeln jedenfalls *geteilte Verhaltenserwartungen* (*shared or community expectations*), die bestimmen, wie sich diejenigen verhalten werden, an die sich eine Norm richtet. Bothe, S. 66f.

32 Kooijmans, S. 40. Bei Jürgen Habermas» Diskurstheorie des Rechts (die allerdings im nationalstaatlichen Rahmen ansetzt) besteht eine der Grundgedanken bei der Unterscheidung von *Legalität* und *Legitimität* darin, dass gerade dann Aussicht auf Legitimität einer Rechtsnorm besteht, wenn deren Autoren sich so verhalten, als wären sie zugleich deren Adressaten. Die Idee der «Adressaten-Autoren-Übereinstimmung» ist u.a. auch für den Zusammenhang von *Rechtsstaat und Demokratie* relevant. Siehe zum Beispiel: Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M. (Suhrkamp), 1994.

33 Hervorhebung durch den Autor. Ebd.

4.4 Ambivalenz zwischen Politischer Bindung und Politischem Willen

Die Frage bleibt, ob bestimmtes staatliches Verhalten bereits durch eine «politische» Vereinbarung herbeigeführt werden kann. Reicht beispielsweise der Glaube an die *opinio iuris* und die Reaktionen der anderen Vereinbarungsparteien im Falle, dass eine Partei die Regel übertritt?³⁴ Es geht letztlich um den Unterschied zwischen einer *Norm des «weichen Rechts»*, das sich allmählich in eine «hart-rechtliche» Norm umwandeln kann, und einer *politisch bindenden Norm*, die eines Tages in einen rechtlich bindenden Vertrag überführt wird. Laut Kooijmans sind solche rechtlichen Unterschiede weit weniger klar als häufig angenommen.³⁵ Je klarer jedoch eine politisch bindende Norm formuliert ist, desto härter tritt sie an die Qualität einer rechtlich bindenden Norm heran: «It becomes all the more important to draft the provisions of a politically binding agreement as meticulously as those of a legally binding agreement.»³⁶

Da die meisten Verhaltensregeln des Kodex jedoch vage formuliert sind, hat dies direkte Rückwirkungen auf ihre *Anwendbarkeit* und *Verifizierbarkeit*. In der gegenwärtigen Qualität des Textes besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass beim Kodex wenig übrigbleibt, was über einen «Aufruf ohne Echo» hinausgeht. Nebst den Schwachstellen der *vagen Formulierung* und *Nichtüberprüfbarkeit* der Bestimmungen taucht häufig auch das Problem des (fehlenden) «*politischen Willens*»

34 Ebd.

35 In Anlehnung an Cortell/ Davis, die die *Auswirkungen internationaler Normen auf einzelstaatlicher Ebene* untersucht haben, kann ferner darauf hingewiesen werden, dass nicht alle internationalen Regeln auf nationalstaatlicher Ebene überhaupt *Resonanz* finden. Die «Legitimität» einer internationalen Norm im Rahmen individueller nationalstaatlicher Arenen hängt u.a. von der Perzeption ab, dass ihre Verletzung durch soziale Akteure tatsächlich zu einem «Bedauern» führt, bzw. zum «Empfinden», dass ein Regelbruch eine Rechtfertigung nach sich ziehen sollte. Cortell, Andrew, Davis, James, «Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda», *International Studies Review*, Vol. 2, Issue 1, Spring 2000, S. 65–87, S. 69. Der «impact» internationaler Normen auf einzelstaatlicher Ebene hängt u.a. von der *Qualität innerstaatlicher politischer Strukturen* ab und der Frage *politischer Meinungsbildungsforen* und ihrer allgemeinen Zugänglichkeit: «Domestic political structures are important because they condition access to policy-making fora and privilege certain actors in policy debates». Ebd., S. 66.

36 Kooijmans, S. 40.

auf. Denn es zeigt sich, dass den Vereinbarungsparteien die Anwendung relevanter Normen gegen andere Parteien gerade dann Schwierigkeiten bereitet, wenn die Wahrscheinlichkeit besteht, dass die betreffenden Normen auch gegen sie selbst eingesetzt werden könnten.

5 Beitrag zum Humanitären Völkerrecht

5.1 Schwierigkeiten im Bereiche von Definitions- und Abgrenzungsfragen

Innerstaatliche Konflikte können gravierende Konsequenzen auch für die internationale und regionale Stabilität haben, insbesondere wenn dieser Konflikttyp Hand in Hand geht mit *Flüchtlingsbewegungen* und *exzessiver Gewaltanwendung* durch Sicherheitsorgane gegenüber der zivilen Bevölkerung. Dabei bezeichnen interne Konflikte nicht nur *bürgerkriegsartige Situationen* im klassischen Sinne, sondern umfassen auch (innere) *Unruhen*. Das Internationale Recht hat im Falle «interner Konflikte» zwei Instrumente zur Verfügung: Das *Humanitäre Recht bewaffneter Konflikte* und die *Menschenrechte* (englisch: *Law of Human Rights*). Die Kombination dieser beiden Bereiche bietet allerdings nicht für alle Fälle angemessenen und hinreichenden Schutz für *Individual- sowie Gruppenrechte* in ihrer Beziehung zum Staat und im Falle innerstaatlicher Konflikte und Unruhen.¹

Die vier *Genfer Konventionen* von 1949 und speziell der *gemeinsame Artikel 3* bieten traditionell ein internationales *Regime* im Falle interner Konflikte, das allerdings relativ eingeschränkt ist im Vergleich mit Fällen internationaler Konflikte. Mit dem gemeinsamen Artikel 3 wird etwa der Begriff «*bewaffneter Konflikt von nicht-internationalem Charakter*» nicht definiert. Im Mindestfall regelt das Regime die Gewaltanwendung zwischen der offiziellen Regierung eines betreffenden Staates und «der anderen Partei», erläutert jedoch nicht den *Umfang* der Gewaltanwendung.²

Zwar blieb auch der Begriff «*bewaffneter Konflikt*» in Artikel 3 undefiniert, Raič deutete jedoch darauf hin, dass *politische Unruhen* nicht unter den Begriff subsummiert werden, da diese in der üblichen Wahrnehmung als «von sporadischen Gewaltakten begleitet» charakterisiert werden.³ Jedenfalls spielt es in der Wirklichkeit oft eine ent-

1 Raič, S. 41.

2 Ebd., S. 42.

3 Ebd. Raič bezieht sich hier u.a. auf einen Artikel von Kalshovens: «Guerilla and Terrorism in Internal Armed Conflict» (1983).

scheidende Rolle, welche Partei *autorisiert* ist, die Anwendbarkeit von Artikel 3 zu *deklarieren*.

Anders als bei den Menschenrechten bleibt die obligatorische Begründung für das Festhalten an den Standards des Humanitären Kriegsvölkerrechts auf einem vertraglichen Verhältnis begründet. Im Falle eines «internen bewaffneten Konfliktes» besteht dieses Verhältnis zwischen der *High Contracting Party* und der «anderen Partei». Gemäss der Genfer Konventionen bleibt nun im Unterschied zur «High Contracting Party» die «andere Partei» *ohne internationale rechtliche Persönlichkeit*. Die Möglichkeiten zur Anwendung eines rechtlichen Regimes hängen jedoch vom Prinzip der Gegenseitigkeit bzw. *Reziprozität* ab:⁴

«The criteria for determining the relevance of common Article 3 are not determined objectively – contrary to, for example, common Article 2 with regard to international conflicts.»⁵

Weil die andere Partei keine *internationale rechtliche Persönlichkeit* besitzt, hat sie grundsätzlich keine Rechte noch Pflichten, die unter dem Humanitären Völkerrecht anwendbar wären. Dies macht es der «High Contracting Party» möglich, innerhalb ihres Territoriums einen Konflikt als «nicht-internationalen bewaffneten Konflikt» zu deklarieren. Würde die «High Contracting Party» jedoch selbst das Regime als anwendbar erklären, so erlangte die andere Partei eine beschränkte internationale Persönlichkeit, jedoch nur was ihre *Pflichten* betrifft. Allerdings machen Staaten von dieser Möglichkeit erfahrungsgemäss praktisch nie Gebrauch.⁶ *Zusatzprotokoll II* (1977) versucht sodann, auf die offenen Fragen von Artikel 3 zu reagieren. Die beiden Paragraphen von *Artikel I des Zusatzprotokolls* lauten:⁷

«I. This Protocol, which develops and supplements Article 3 common to the Geneva Conventions of 12 August 1949 without modifying its existing conditions of application, shall apply to all armed conflicts which are covered by Article 1 of the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) and which take place in the territory of a High Contracting Party

4 Raič, S. 42f.

5 Ebd., S. 43.

6 Ebd.

7 Ebd., S. 43f.

between its armed forces and dissident armed forces or other organized armed groups which, under responsible command, exercise such control over a part of its territory as to enable them to carry out sustained and concerted military operations and to implement this Protocol.

2. This Protocol shall not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence and other acts of a similar nature, as not being armed conflicts. »

Artikel 1 des Zusatzprotokolls II von 1977 bezieht sich auf bewaffnete Konflikte, in dessen Rahmen sich Völker auf ihr *Selbstbestimmungsrecht* beziehen. Die Bestimmung kann allerdings nur auf diejenigen Völker angewandt werden, die auch als «*nationale Befreiungsbewegungen*» anerkannt sind. Während die *Anwendbarkeit* des Protokolls grundsätzlich objektiver scheint als Artikel 3 der Genfer Konventionen von 1949, so ist sein *Anwendungsbereich* eingeschränkter. Denn es hält fest, dass die «andere Partei» nicht nur *de facto* einen Teil des staatlichen Territoriums kontrollieren, sondern auch unter einem zentralen Kommando stehen muss, ehe der Artikel Anwendung finden kann.

Gemäss dem 2. Paragraphen fallen Situationen *innerer Unruhen und Spannungen* nicht in den Bereich der Anwendbarkeit. 1970 präsentierte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz das Definitionsproblem «*internal disturbances*» einer Expertengruppe. Diese schlug 1971 die folgende Definition der «Konferenz von Regierungsexperten zur Reaffirmation und Entwicklung des Humanitären Völkerrechts, anwendbar in bewaffneten Konflikten» vor:

«(internal disturbances) involves situations in which there is no non-international armed conflict as such, but there exists a confirmation within a country, which is characterized by certain seriousness of duration and which involves acts of violence. These latter can assume various forms, all the way from spontaneous generation of acts of revolt to the struggle between more or less organized groups and the authorities in power. In these situations, which do not necessary degenerate into open struggle, the authorities in power call upon extensive police forces, or even armed forces, to restore internal order.»⁸

8 Raič, S. 44.

9 Ebd. S. 46.

5.2 Reaktion auf den Mangelhaften Schutz der Menschenrechte

Beim Begriff «internal disturbances» handelt es sich demnach sowohl um *Situationen seriöser Spannungen politischer, religiöser, rassistischer, sozialer, ökonomischer Art*, also auch um die *Folgen bewaffneter Konflikte oder innerer Unruhen*. Ferner sind jene Umstände miteinbezogen, die mit den Phänomenen der *Massenverhaftung, Missachtung fundamentaler Menschenrechte, Anklagen sowie das Verschwindenlassen und die Gefangennahme (aus Sicherheitsgründen) einer grossen Anzahl von Individuen* zusammenhängen. Folglich handelt es sich beim oben erwähnten Definitionsvorschlag mehr um die Beschreibung der *Phänomene* einschliesslich ihrer spezifischen Elemente als um objektive Kriterien. Klar ist, dass innere Unruhen immer auch mit *kollektiver Gewalt* auftreten.⁹

Raič unterscheidet vier Fälle innerer Unruhen:

- 1) *Nationale Befreiungskriege* fallen unter das internationale humanitäre Recht (Artikel 1, 1. Zusatzprotokoll). Aber auch hier findet das Prinzip der Reziprozität Anwendung. Auch die Mitglieder der Befreiungsbewegung müssen eine entsprechende Erklärung abgeben (Artikel 96(3) des 1. Protokolls);
- 2) *Interne bewaffnete Konflikte, die mit den Kriterien von Artikel 1(2) der 2. Protokolls übereinstimmen*, fallen in den Bereich desselben Protokolls; allerdings hängt die Anwendung der Bestimmungen von einer Deklaration der «High Contracting Party» ab;
- 3) *Interne bewaffnete Konflikte, die nicht mit den Kriterien in Artikel 1(2) des 2. Zusatzprotokolls übereinstimmen*, fallen in den Bereich des gemeinsamen Artikels 3; auch hier muss die «High Contracting Party» eine Deklaration abgeben, wenn die Garantien Anwendung finden sollen;¹⁰
- 4) *Internationale Konflikte, die als Konflikte im Sinne von Artikel 1(2) des 2. Zusatzprotokolls bestimmt werden müssen*, fallen aus dem Bereich des Humanitären Rechts heraus. Die Qualifizierung eines internen Konfliktes bleibt Sache des Staates selbst.

¹⁰ Als Ausnahme erwähnt Raič, dass dieselbe Handlung auch durch den Internationalen Gerichtshof ausgeführt werden kann wie im Falle von Nikaragua. Raič, S. 47.

Nicht nur von der Praxis her gesehen, sondern auch im theoretischen Sinne kann abgeleitet werden, dass *Signatarstaaten der vier Genfer Konventionen und/oder des Zusatzprotokolls II* die Möglichkeit haben, die Anwendung des in Frage kommenden Regimes auszuschliessen vermittels der einfachen Deklaration, dass der Konflikt *nicht* mit den betreffenden Kriterien des internationalen Rechts übereinstimmt. In Wirklichkeit hat der Staat dadurch die Möglichkeit, den Konflikt einfach als Konsequenz seines souveränen Rechts zu betrachten, die *öffentliche Ordnung und Sicherheit* aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Insbesondere bieten der gemeinsame Artikel 3 und Protokoll II wenig oder keinen Schutz für diejenigen, die am internen Konflikt teilnehmen, selbst dann nicht, wenn das zur Frage kommende rechtliche Regime durch den Staat als anwendbar deklariert wird. Der einzige Schutz, der diesen Leuten unter Protokoll II zukommt, ist *Artikel 4(I)*, der Befehle verbietet von der Art, «es solle keine Überlebenden geben». ¹¹ Folglich schliesst Raič: «This leads to the conclusion that here we have a *hiatus* in international law with regard to the *protection of human rights in the context of internal conflicts*.» ¹²

Diese Lücke wird nun lediglich *partiell* durch das *Regime der Menschenrechte* geschützt. Die *Respektierung der Menschenrechte* durch Staaten ist eine generell respektierte Regel des *internationalen Gewohnheitsrechts*. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Akzeptanz in gleichem Masse und in gleicher Weise auf alle in der Universellen Deklaration der Menschenrechte aufgeführten Rechte zutrifft. Es gibt jedoch einen Konsens darüber, dass gewisse *fundamentalste Menschenrechte* zu allen Zeiten respektiert werden müssen (siehe weiter unten), obwohl die Respektierung dieser Verpflichtung weder vertraglich noch reziprok geregelt ist. ¹³

Nun müsste eigentlich die *universelle Anwendbarkeit fundamentaler Menschenrechte* zu einem guten Stück jenes Loch füllen, das das humanitäre Völkerrecht auslässt im Falle von inneren Konflikten. Aber auch hier bestehen Schwachstellen. Im Falle des *Ausnahmestandes* haben Staaten das Recht, in einer Weise zu handeln, die unter normalen Verhältnissen als unrechtmässig bezeichnet würden. Dieses «unrecht-

11 Raič, S. 47.

12 Hervorhebung durch den Autoren. Ebd., S. 47/48.

13 Auch verurteilte Personen müssen noch grundlegende Rechte wahrnehmen können, während der Staat dies respektieren muss. Ebd., S. 48.

mässige Recht» beruht auf dem sogenannten Prinzip des *Notstandes*.¹⁴ Das Prinzip ist auch in verschiedenen Menschenrechtsdeklarationen enthalten. Die betreffenden Verpflichtungen werden manchmal als «Benachteiligungs-Bestimmungen» bezeichnet. Betreffenderweise werden der Ausnahmezustand oder der öffentliche Notstand gerade im Falle von internen bewaffneten Konflikten ausgerufen. Damit ist die systematische *Suspendierung grundlegender Menschenrechte* vorgeprogrammiert.

Menschenrechtskonventionen enthalten allerdings *vier (gemeinsame) Rechte und Pflichten, die nicht relativiert werden können*, selbst nicht im Falle eines Ausnahmezustandes: Das *Recht auf Leben*; das *Verbot der Folter*; das *Verbot der Sklaverei*; das *Verbot repro-aktiver strafrechtlicher Verurteilung*. Laut Raič müssten diesen fundamentalsten Menschenrechten eigentlich noch zwei weitere Prinzipien hinzugefügt werden: die Norm des *Selbstbestimmungsrecht der Völker* (aufgrund seines *jus cogens*-Charakters), sowie das absolute *Verbot des Genozids*.¹⁵ Ferner müsste konsequenterweise jenen vier «Kron-» oder *nicht-benachteiligbaren* Rechten noch das *Recht auf ein faires Gerichtsverfahren* beigefügt werden, da die konsequente Einhaltung der anderen in der Praxis oft von diesem abhängig ist.¹⁶

Im Falle innerer Konflikte *gelten* nun diese Menschenrechte, und zwar unabhängig davon, zu welcher Partei welche Individuen auch immer gehören, bzw. ob sie am Konflikt überhaupt teilnehmen. Auf jeden Fall gelten sie auch für die Mitglieder der «anderen», d.h. oppositionellen Partei. Schliesslich sind dem auch Staaten unterworfen, die keine einzige der betreffenden Menschenrechtsdeklarationen angenommen haben.

Das *Regime der Menschenrechte* schliesst aber nur partiell die Lücke, die im Humanitären Kriegsvölkerrecht auftritt bei inneren Konflikten. Im Folgenden wird geprüft, bis zu welchem Grade allenfalls der Verhaltenskodex zur «Schliessung der Lücke» beiträgt.

14 Ebd.

15 Raič, S. 49.

16 Ebd., S. 50.

5.3 Erweiterung des Humanitären Kriegsvölkerrechts

Paragraph 34 des Verhaltenskodex ist zum Teil eine Wiederholung von *Artikel 83 des 1. Zusatzprotokolls der Genfer Konventionen*. Indem er sich jedoch auf bewaffnete Konflikte und nicht ausschliesslich auf internationale bewaffnete Konflikte bezieht, ist die Bestimmung eine (politische) Erweiterung der existierenden (rechtlichen) Verpflichtungen unter bestehendem Humanitärem Kriegsvölkerrecht.

Gemäss Raič ist Paragraph 36 am relevantesten im Hinblick auf das Humanitäre Kriegsvölkerrecht, obwohl man seine Bestimmungen auch nicht überbewerten darf.¹⁷ Zwar sieht das Humanitäre Kriegsvölkerrecht Garantien für den Schutz von Nicht-Kombattanten auch in internen Konflikten vor, aber die Anwendbarkeit der Bestimmungen ist wie oben gezeigt abhängig von einer Deklaration der «High Contracting Party». Staaten aber, die nicht Parteien der Genfer Konventionen und/oder des Zusatzprotokolls II sind, sind nicht gebunden an die Anwendbarkeit der Normen, die in diesen Verträgen niedergelegt sind. Staaten neigen ferner dazu, im Falle innerer Konflikte und Unruhen die Anwendung von Gewalt dadurch zu rechtfertigen, dass die Situation eine Sicherheitsoperation erfordert, um die Öffentliche Ordnung und/oder Sicherheit wiederherzustellen. Ausserdem wird in solchen Fällen häufig ein Ausnahmezustand ausgerufen.

Paragraph 36 besagt, dass innere Konflikte in erster Linie mit friedlichen Mitteln gelöst werden. Dafür bezieht er sich auf das Prinzip der *Notwendigkeit* und *Subsidiarität* im Hinblick auf die Gewaltanwendung. Weder der gemeinsame Artikel 3 noch das Protokoll II berufen sich auf diese Prinzipien. Ausserdem schreibt der Kodex explizit vor, dass bei der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Ordnung das Prinzip der *Proportionalität* des Gewaltgebrauches einzuhalten sei. Auch dieses Prinzip ist weder in Artikel 3 noch in Protokoll II enthalten. Im internationalen Recht sind *Normen zum Gebrauch von Gewalt im Falle innerer Konflikte* praktisch inexistent.¹⁸ Zudem bestimmt Para-

¹⁷ Ebd., S. 51.

¹⁸ Der sogenannte *Code of Conduct for Law Enforcement Officials*, der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1979 angenommen worden ist, stellt eine Ausnahme dar. Raič, S. 51. Die UNO besitzt ferner einen so genannten «Guidance to Commanders of United Nations Military Operations Standards of Conduct and Performance Criteria». Dieser hält unter Punkt 3 u.a. fest, dass übergeordnete Offiziere eine entscheidende Rolle spielen bei der Aufsicht über die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten untergeordneter Ränge.

graph 36, dass die Gewaltanwendung gegen Zivilpersonen *als solche* unrechtmässig ist. Zwar ist diese Norm auch in Protokoll II enthalten, aber ihr Anwendbarkeit ist von der *ad hoc*-Deklaration der «High Contracting Party» abhängig.

Damit füllt der Verhaltenskodex partiell den oben erwähnten *Hia-tus* im Bereiche von Normen *qua* Menschenrechtsgarantien im Falle innerer Konflikte:

«Virtually every situation that is not designated by an OSCE State as a situation falling within the scope of common Article 3 of Protocol II (or Article 1 of Protocol I as regards a liberation movement) falls within the scope of paragraph 36 (of the Code), even in cases where the State does not use force, although in security missions this is the exception rather than the rule.»¹⁹

Damit fiele grundsätzlich jeder Einsatz von Streitkräften zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit in den Anwendungsbereich von Paragraph 36. Dass er sich jedoch nicht explizit auch auf den Einsatz von *paramilitärischen Einheiten sowie Sicherheitskräften* richtet, stellt ein beachtlicher Schwachpunkt dar:

«Security missions will in many cases be carried out by these units (paramilitary and internal security forces) – even in times of emergency situations. To disregard these units in the context of paragraph 36 can only be regarded as a grave shortcoming of the Code.»²⁰

Mit der Bestimmung von Paragraph 38, dass Mitgliedstaaten von anderen Mitgliedstaaten Informationen erfragen dürfen bezüglich der Implementierung des Kodex, könnte dieses Regelungsloch etwas gefüllt werden. Denn diese Klausel könnte auch zur *Überwachung* innerer Sicherheitseinsätze verwendet werden.

Während also Paragraph 36 für das humanitäre Kriegsvölkerrecht ein Mehrwert ist, stellt sich noch die Frage, bis zu welchem Grad er dies auch für den Menschenrechtsschutz ist. Es kann nicht behauptet werden, Paragraph 36 schütze explizit die oben erwähnten vier nicht-derogierbaren Menschenrechten. Andererseits bewirkt er, dass gerade auch diejenigen Staaten verpflichtet werden, die keiner der Menschenrechtsabkommen angehören und die in einigen Fällen «meinen,

19 Ebd., S. 52.

20 Ebd.

dies sei eine hinreichende Begründung, um fundamentalste Rechte in Ausnahmeständen zu missachten.»²¹

Zudem *bindet* Paragraph 36 die Anwendung von Gewalt an den Schutz individueller Menschenrechte. Diese Verbindung wird in den Menschenrechtsdeklarationen selbst nicht hergestellt. Schliesslich schützt Paragraph 36 nicht nur die Zivilpersonen (selbst), sondern auch deren *Eigentum*: «The right to property, or the right to enjoy property, is barely recognized as a fundamental human right, and is certainly not one of the non-derogable rights in emergency situations.»²²

Insgesamt dehnt der Verhaltenskodex mit Paragraph 36 die staatliche Verhaltensregelung in begrenztem Masse aus. Er tut dies sowohl im Bereiche des Humanitären Kriegsvölkerrecht, als auch was das Menschenrechtsregime betrifft.

5.4 Erweiterung des Internationalen Menschenrechtsschutzes

Weiter oben wurde auf die besondere Bedeutung auch von *Paragraph 37* des Kodex hingewiesen. Dieser Paragraph ist auch an diejenigen Staaten gerichtet, die nicht den Menschenrechtskonventionen angehören. Allerdings bezieht sich Paragraph 37 auf «peoples», und meint damit *implizit* (nationale) Minderheiten. Dass er sich nicht auf Völker im Sinne einer *kollektiven Einheit* bezieht, muss wiederum als eine Schwachstelle gewertet werden.²³

Der Paragraph bleibt mit seinem Bezug auf die Menschenrechte für unterschiedliche Interpretationen offen. Entweder man deutet die Sache so, dass OSZE-Staaten Streitkräfte nicht einsetzen dürfen mit dem Ziel, die Menschenrechte einzuschränken. Oder umgekehrt: sie dürfen die Menschenrechte nicht einschränken mittels den Einsatz von Streitkräften.²⁴ Wenn man in Rechnung stellt, dass die internationalen Menschenrechtskonventionen selbst keine solchen Verbote aussprechen, so trifft gemäss Raič eher die erste Interpretation zu. Fehlt dem Paragraphen somit eine (Nicht-)Derogationsklausel?: «It is remarkable that

21 Raič, S. 52/53.

22 Ebd., S. 53.

23 Ebd.

24 Auch hier vermisst man einen differenzierten bzw. präzisierenden Gebrauch des Terminus «Streitkräfte».

the Code contains no non-derogation clause with respect to paragraph 37 (or with respect to the other paragraphs of the Code).»²⁵

Eine solche Klausel wurde in verschiedenen Entwürfen bei den Verhandlungen vorgeschlagen. Die Präambel des Kodex erinnert, dass nichts die Prinzipien der *UNO-Charta oder anderer Vereinbarungen des Internationalen Rechts* beeinträchtigt.²⁶ Da das Internationale Recht nicht nur aus Verträgen, sondern auch *Gewohnheitsrecht* besteht, muss gefolgert werden, dass der Kodex ohne Vorurteile bleibt, weder gegenüber den Nicht-Derogationsklauseln der Menschenrechtskonventionen, noch gegenüber dem im Gewohnheitsrecht enthaltenen Prinzip der Notwendigkeit, noch gegenüber den in den Menschenrechtskonventionen enthaltenen Grundrechten.

Zusätzlich wird mit Paragraph 40 des Kodex festgehalten, dass nichts die Bestimmungen der bestehenden *OSZE-Übereinkommen* schmälere. In der Tat enthält *Artikel 25 des Kopenhagen-Dokumentes* eine Nicht-Derogationsklausel. Der Artikel verbindet die Derogation mit den Bedingungen des Internationalen Rechts, im speziellen der relevanten Menschenrechtskonventionen, und bestimmt, dass man eine Derogation nicht diskriminieren darf.²⁷

Paragraph 38 verpflichtet schliesslich Staaten, Informationen, die von anderen Staaten bezüglich der Umsetzung der Kodex angefragt werden, zur Verfügung zu stellen. Dieser Überwachungsmechanismus greift dann nicht, wenn der betreffende Staat Informationen aus Gründen der *staatlichen Sicherheit* zurückhält. Für diesen Fall sieht der Kodex kein weiteres Verfahren vor. Allerdings werden die Staaten im selben Paragraphen aufgefordert, «*to assess, review and if necessary improve the implementation of the Code*».

Der Kodex ist ferner komplementär zum Wiener Frühwarnmechanismus zur Beratschlagung und Zusammenarbeit im Falle *unüblicher militärischer Aktivitäten*, sowie anderer relevanter Mechanismus im Rahmen der Menschlichen Dimension (Wiener Dokument von 1989; Moskauer Dokument von 1991). Der Mechanismus der Menschlichen Dimension hat den Vorteil, dass er auch angewandt werden kann ohne die Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaates. Sein Nachteil ist, dass er nur anwendbar ist im Falle von Verletzungen der Vereinbarungen zur Menschlichen Dimension. Auch das Mandat im Falle

25 Raič, S. 53.

26 Ebd., S. 53/54.

27 Ebd., S. 54.

einer *Berichterstatter-Mission* ist eingeschränkt auf den Bereich der menschlichen Dimension. Wenn ein Staat einen anderen verdächtigt, eine der Bestimmungen des Kodex verletzt zu haben, die keinen direkten Bezug zur menschlichen Dimension aufweist, ist der Mechanismus nicht anwendbar. Der Vorschlag der EU während der Verhandlungen (Präsidentschaft Dänemarks; Mitfinanzierung durch Norwegen und Island), hatte deshalb zur Prüfung einer möglichen Ausdehnung des Mandats einer so genannten *OSCE-Fact-Finding Mission* gemahnt:

«The absence of an effective monitoring mechanism within the Code is disappointing, but taking into account the fact that security issues often come under the heading of state security, the absence of a comprehensive monitoring mechanism such as that in the context of the Human Dimension can not be said to be surprising at all.»²⁸

28 Ebd., S. 55.

6 Beitrag zur Konfliktverhütung

6.1 Neue Spannungsfelder Nicht-Globaler Art

Die neuen Problemfelder und Bedürfnisse am Ende des Kalten Krieges hatten generelle Auswirkungen auf die Instrumente der Konfliktprävention. Hinter dem kompromissgeprägten Kodex stehen die unterschiedlichsten Sicherheitsbedürfnisse und Gefahrenperzeptionen der Teilnehmerstaaten. Der Kodex musste dennoch auf gemeinsame transnationale Herausforderungen und Sicherheitsrisiken reagieren. Diese neuen Gefahren hatten diejenigen des Kalten Krieges und seine Phase der Konfrontation abgelöst. Unter den Bedingungen einer bipolaren Welt und dem Risiko eines globalen militärischen Konfliktes waren die *nicht-globalen Spannungsquellen* überschattet worden. Mit den demokratischen Veränderungen im OSZE-Raum, der Auflösung der Sowjetunion sowie Jugoslawiens und der Entstehung neuer Staaten wurden diese neuen Risiken jedoch sichtbar und potentiell destabilisierend:

«The OSCE needed also to take stock of all its previous achievements in the broader field of security in order to accommodate and adopt itself better to the new circumstances and requirements. From that perspective, the concept behind the Code could be seen as an attempt not so much to revise OSCE security-related commitments, but rather to reconfirm them in their entirety under the new circumstances and, at the same time, to develop them, addressing new sources of threats und instabilities and to regroup and restructure its forces in accordance with new strategies and response to *new threat perceptions.*»¹

Ein besonderes und neues Problem war die Notwendigkeit, die Bedürfnisse der *neuen, neulich souveränen, und neulich demokratischen Staaten* der OSZE-Familie «in Obdach» zu bringen:²

1 Hervorhebung durch den Autoren. Kobieracki, S. 17.

2 Ebd., S. 17/18.

«It is here that one finds the reasons for the very prominent place given in the Code to issues like the cooperative and comprehensive nature of security, its indivisibility, democratic control of armed forces and the principle concerning their actual use.»³

Gerade die Bestimmungen des Kodex bezüglich der *demokratischen Kontrolle der Streitkräfte* sollten zur demokratischen, stabilen und voraussagbaren Entwicklung der neuen Länder in Zentral- und Osteuropa beitragen. Darüber hinaus ist der Kodex nicht einfach ein weiteres OSZE-Dokument im Bereiche der Sicherheit (politisch-militärische Dimension), sondern eine mögliche Grundlage für weitere OSZE Anstrengungen, eine Gemeinschaft von Sicherheitsinteressen und Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten zu begründen. In dieser Hinsicht knüpft der Kodex an das OSZE *Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert* an.⁴ Schliesslich enthält der Kodex ein Set von Vereinbarungen, die zur verbesserten Sicherheit *aller* Mitgliedstaaten führen und ist damit ein effektives Instrument der Konfliktprävention sowie der Anwendung des Prinzips des Gewaltverzichts.

Diese Argumente richten sich gegen jene Kritiker, die dem Kodex unterstellen, er sei in der Hauptsache repetitiv, affirmativ und deklaratorisch und erbringe keinen wirklichen Mehrwert im Vergleich zu vorhergehenden Dokumenten. Diese Sichtweise vergisst, dass es im Übergang am Ende des Ost-West-Konfliktes keine *graduelle und linearen Entwicklung* von Sicherheitsfragen gibt. Die 1990er-Jahre haben nicht nur eine ganze Palette neuer Gefahren ans Tageslicht befördert, sondern die politische Karte des OSZE-Raumes hat sich grundlegend verändert. Der Kodex versucht im Grunde, dieses komplexe Gefüge aufzufangen, indem er nicht nur die Sicherheitsinteressen der bisherigen Mitgliedstaaten, sondern auch diejenigen der neu entstandenen Staaten mitberücksichtigt. Wer glaubt, der Kodex sei in Sachen Sicherheit zu stark rückwärtsgewandt, ignoriert, dass trotz der Friedens- und Demokratieeuphorie Gesamt-Europas nach seiner Wiedervereinigung nicht nur einem graduellen Transformationsprozess unterworfen ist, sondern an vielen Orten bei Altem neu anzusetzen hat. Die friedliche Konsolidierung neuer Demokratien in Europa ist eine beträchtliche Herausforderung, die in diesem Umfang zur Zeit des Kalten Krieges inexistent war.

3 Ebd., S. 18.

4 Ebd.

6.2 Erweiterung Internationaler Präventionsstrukturen

Laut Terpstra ist der Kodex in seinem Kern mehr ein Instrument der *Prävention* als der Früherkennung.⁵ Trotzdem aber hat Lucas auch auf das Potential des Kodex im Bereiche der Frühwarnung hingewiesen. Bekannt ist, dass die Transformation in Europa nicht völlig friedlich verblieb und die 1990er Jahre teils sehr komplexe und komplizierte Konfliktformen angenommen haben. Spätestens nach den Ereignissen in Bosnien wurden die Begriffe der *Früherkennung* und der *Konfliktprävention* erweitert. Der Kodex hat eine geeignete Arbeitsgrundlage dafür geschaffen.⁶ Mitte der 1990er Jahre hatte die OSZE verschiedene Früherkennungs- und Konfliktpräventionsinstrumente zur Verfügung, um mit Phänomenen wie Bosnien oder Tschetschenien umzugehen.

Konflikte wie in Tschetschenien und im ehemaligen Jugoslawien sind nicht nur schwer zu handhaben. Die historischen Ursachen dieser Konflikte liegen häufig in ambivalenten inter-kulturellen oder interreligiösen Traditionsunterschieden und sind verknüpft mit ungelösten hoch-konfliktuellen politischen und territorialen Forderungen. Weitere Phänomene sind die wiederholte, massive Verletzung des internationalen und humanitären Rechts, einschliesslich wiederholter militärischer Angriffe auf Zivilpersonen, Genozid, Kollektivvergewaltigungen, Folter, erzwungener Enteignungen, und Plünderungen. Zudem wird die Erfahrung gemacht, dass Waffenstillstände und international ausgehandelte Friedensabkommen den Konflikt nicht definitiv beenden. Und es besteht die hohe Wahrscheinlichkeit, dass eine grundlegende Transformation der Bedingungen und tieferen Ursachen des Konfliktes nicht stattfinden werden ohne den Druck, die substantieller Hilfe, sowie der signifikanten operationellen Präsenz der internationalen Gemeinschaft. Schliesslich ist es auch wahrscheinlich, dass ein langfristiges und nachhaltiges Engagement friedenserhaltender und friedensschaffender Akteure nötig sein wird, um eine dauerhafte soziale, politische und ökonomische Rekonstruktion zu erreichen.⁷

Die Erfahrungen mit Dayton haben ferner gezeigt, wie aus einem ethno-nationalen «Heissen Krieg» eine ethno-nationaler «Kalter

5 Terpstra., S. 6.

6 Lucas, Michael R., «The Code, Early Warning, and Conflict Prevention», Gert de Nooy (ed.), *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International) 1996, S. 57–74, S. 57.

7 Ebd., S. 58.

Krieg» werden kann.⁸ Hier ist das Ziel «Friede» ein langwieriger Prozess, der nicht nur friedenserhaltende und friedenserzwingende Einsätze umfasst, sondern auch konflikt-transformierende Aktivitäten bei gleichzeitigem Engagement und Unterstützung der internationalen Gemeinschaft. Erst langfristige Transformationsprozesse können den Konflikt- in einen Friedenszustand überführen.⁹ Weil bei *ethnischen Konflikten* diese Transformation meist besonders lange andauern kann, hat Lukas dafür plädiert, dass die Instrumente der Früherkennung beträchtlich erweitert werden. Dies würde u.a. Kosten sparen.¹⁰

Nun reguliert wie oben bereits erwähnt *Abschnitt VIII* des Kodex den Einsatz von Streitkräften unter den Bedingungen des Internationalen Humanitären Rechts in Zeiten bewaffneter, und besonders interner Konflikte. Dies korrespondiert mit der Tatsache, dass in der Zeit nach dem Kalten Krieg die meisten Konflikte auf staaten-interne Spannungen zurückzuführen sind. In diesem Sinne muss erwähnt werden, dass seit dem Inkrafttreten des Kodex in den Konflikten zwischen Armenien und Aserbaidschan, in Tschetschenien, Tadschikistan und im früheren Jugoslawien jeweils gleich mehrere Artikel des Kodex verletzt worden sind.¹¹

6.3 Zur Rolle des Kodex im Falle Bewaffneter Konflikte

Dieses Kapitel prüft, ob der Kodex unmittelbar nach seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1995 als Instrument zur Konfliktprävention und als Mehrwert zu bereits existierenden OSZE-Präventions-Instrumenten angewendet wurde. Zwei mögliche Anwendungen wurden geprüft: Tschetschenien und die Krajina.

Im Falle von *Tschetschenien* waren die westlichen Staaten zurückhaltend, den Fall vor den *Ständigen Rat* der OSZE zu bringen. Der US-amerikanische Präsident Clinton und seine Europäischen Homologen deklarierten vielmehr, dass es sich bei der Krise in Tschetschenien um eine *innere Angelegenheit* der Russischen Föderation handle. Mit zunehmender Unzufriedenheit der öffentlichen Meinung begannen westliche Führungspersönlichkeiten, den damaligen Präsidenten Jelzin

8 Lukas, S. 58.

9 Ebd., S. 59.

10 Ebd., S. 58f.

11 Terpstra, S. 5.

dazu zu drängen, eine politische Lösung zu finden. Dieser ordnete dann auch mehrmals den Stop der Angriffe an, jedoch ohne nennenswerten Erfolg. Am 2. Februar 1995 erreichte der Ständige Rat der OSZE eine Entscheidung über Tschetschenien und drückte seine Beunruhigung betreffs der zum Teil exzessiven Gewaltanwendung durch Russische Streitkräfte gegenüber Zivilpersonen und hinsichtlich gravierender Menschenrechtsverletzungen aus. Die Erklärung rief Russland auch zu einem frühen Eintreten in einen politischen Prozess auf, um damit eine dauerhafte Lösung der Differenzen auf der Basis von OSZE-Prinzipien zu erreichen, einschliesslich der Durchführung freier Wahlen.

Auf Druck der Russischen Föderation rief die Erklärung nicht ausdrücklich zum Respekt des humanitären Kriegsvölkerrechts auf, noch bezog sich der Rat auf den Kodex als notwendiges Präventionsinstrument. Was blieb war eine indirekte Bezugnahme auf «OSZE-Prinzipien».¹² Trotz gewisser Erfolge der *OSZE-Unterstützungsgruppe* (Politischer Akkord Ende Juni 95; militärisches Abkommen Ende Juli 95), hatte die Gesandtschaft kein leichtes Spiel. Nebst dem Geiseldrama ebenfalls Ende Juni und dem Umstand, dass im Oktober auf das Hauptquartier der Mission geschossen wurde, blieb die allgemeine Haltung des Westens gegenüber Russland halbherzig.

Ganz anders war die westliche Haltung gegenüber Kroatien und der Bewältigung der Situation im vormalig serbisch besetzten Territorium der *Krajina*. Im Mai 1995 besetzten kroatische Truppen *Westslawonien* (Operation «*lightning*»), und am 4. August die *Krajina* (Operation *storm*). Eine Sitzung des Ständigen Rates am 31. August 1995 führte zu einer harten Kritik an Kroatien, ganz besonders von Seiten der EU und auch Kanadas. Dabei berief sich Kanada explizit auf den Verhaltenskodex! Noch am selben Tag reichte die kroatische Delegation in Wien eine Verbalnote ein, die die Motive, das Verfahren und

12 Terpstra, S. 6. Offenbar in eigener Interpretation von Paragraph 25 des Kodex bezog sich die Russische Argumentation auf die Klausel, der zufolge Staaten aufgefordert seien, keine «bewaffneten kriminellen Banden» auf seinem Territorium und ausserhalb der verfassungsgemässen Organe zu dulden. (Der vom Kodex eigentlich benutzte Terminus ist: «forces that are not accountable to or controlled by their constitutionally established authorities»). Die Russen argumentierten ferner, dass vom Moment an, als diese Kräfte aus der Kontrolle der Tschetschenischen Behörden entgleiteten, ein bewaffneter Einsatz legitim war. Schliesslich war Tschetschenien für Moskau eine interne Angelegenheit der Russischen Föderation, womit ihr die Einbeziehung internationaler Akteure nicht notwendig schien. Freire, Maria Raquel, Conflict and Security in the Former Soviet Union. The Role of the OSCE. Hants/ Burlington (Ashgate) 2003, S. 26.

die Konsequenzen seiner Aktionen rechtfertigte. Am 14. September 1995 erklärte sich die EU erneut besorgt über die Berichte bezüglich der Tötung von Zivilpersonen und die anti-serbische Gesetzgebung durch die kroatische Regierung in der Krajina nach deren Übernahme durch Kroatien.¹³

Die Union wollte in der Tat wissen, wie Zagreb die Verpflichtungen des Verhaltenskodex umgesetzt habe, worauf die kroatische Delegation mit einer umfangreichen Verbalnote reagierte, in der sie ihre Handlungen erleuchtete. Dabei stützte sich Kroatien auf die Paragraphen 19, 31 und 36 der Kodex. Gestützt auf Paragraph 19 unterstrich es seine Geduldigkeit sowie grosszügigen Fiedernsangebote, und kritisierte die erfolgte Aggression durch kroatische Serben und das passive Abseitsstehen der internationalen Gemeinschaft, sich der anhaltenden serbischen Besetzung kroatischen Territoriums anzunehmen.¹⁴ Kroatien hätte vollen Zugang gewährt für internationale Beobachter und humanitäre Organisationen zu den «befreiten» Gebieten. Gemäss Paragraph 31 besagte der kroatische Bericht, dass die Operation in Übereinstimmung war mit dem internationalen Recht und mit Befehlen, zivile Opfer auf ein Minimum zu beschränken. Nichtübereinstimmungen mit diesem Prinzip wären auf einzelne Vorkommen zurückzuführen, die untersucht würden. Bezug nehmend auf Paragraph 36 sah Kroatien den Fall nicht als eine innere Angelegenheit, sondern vielmehr als einen «Rausschmiss» serbischer und montenegrinischer Truppen aus kroatischem Territorium.

Nun wies die *Faktenfindungsmission* der OSZE, die im späten September in Raume eingesetzt wurde, diese Erklärungen zurück. Die humanitäre Situation in der Krajina war sehr schlecht. Seriöse Verletzungen fundamentaler Menschenrechte waren eingetreten, und 175 000 Flüchtlinge waren aufgebrochen in serbisch gehaltene Gebiete. Auch die internationalen Medien hatten bis zu diesem Zeitpunkt darüber berichtet. Die kroatische Führung war darüber so empört, dass sie ihre Zusammenarbeit mit der in Aussicht stehenden *Langzeitmission* der OSZE auf seinem Territorium suspendierte. Im Unterschied zur Russischen Föderation wurde hier Kroatien somit deutlich zurechtgewiesen, sowohl öffentlich als auch diplomatisch.¹⁵

13 Terpstra, S. 6.

14 Ebd., S. 6f.

15 Ebd., S. 7.

Mit Einschränkung kann argumentiert werden, dass im Falle Russlands die «diplomatischen Überlegungen» komplexer waren. Ferner hat die entschiedene Haltung gegenüber Kroatien damit zu tun, dass seine Aktion von Seiten vieler OSZE-Staaten als *Aggression* empfunden wurde, und Kroatien damit eines der «höchsten Prinzipien» der internationalen Staatengemeinschaft übergangen hatte. Zu Beginn der 1990er-Jahre hatte man mit dem Vorgehen Iraks in Kuwait gesehen, wie entschlossen west- und osteuropäische Staaten in solchen Tabubrüchen zusammenarbeiten können. Allerdings ist diese Argumentation nicht verallgemeinerbar, da politische Überlegungen besonders der Gross- und Regionalmächte meist den Ausschlag geben, mit welcher Entschiedenheit in welchen Fällen vorgegangen wird.

6.4 Frühwarnfunktion und «Trip-Wire»-Effekt des Kodex

Grundsätzlich macht es der Verhaltenskodex möglich, Verstöße gegen OSZE-Prinzipien im politisch-militärischen Bereich durch staatliche sowie «sub-staatliche» Akteure zu *überwachen* und zu *untersuchen*. Andererseits können Staaten mit dem Kodex Verstöße anderer Staaten auch *aufdecken*, *dokumentieren* und *kritisieren*. Dies ist eine typische *Frühwarn*-Dimension des Kodex. Eingesetzt in Verbindung mit anderen OSZE-Konflikt-*Präventions*- und *-Lösungs*-Instrumenten, entstünde zudem ein sogenannter *trip-wire-Effekt*, bei dem Akteure ein erhöhtes Risiko eingehen, wenn sie Streitkräfte oder militärische Mittel zur innerstaatlichen Konfliktlösung einsetzen.¹⁶

Früherkennung potentieller Konflikte ist eine der wichtigsten Quellen effektiver Konfliktverhütung.¹⁷ Die Effektivität des Kodex als politisches Instrument im Bereiche von *early warning*, *early action* und *conflict prevention* bleibt allerdings davon abhängig, dass entweder die OSZE selbst, oder aber andere internationale Institutionen, Nichtregierungsorganisationen (NROs), Regierungsinstanzen wie nationale Parlamente, sowie die einzelnen Bürger und Mitglieder der Streit- und Sicherheitskräfte selbst den Kodex aktiv dazu benutzen, Verstößen vorzubeugen bzw. zu begegnen.¹⁸

16 De Nooy, S. 143.

17 Ebd., S. 143f.

18 Ebd., S. 144.

Es entspricht jedoch einer Tatsache, dass gerade dort, wo er einerseits am dringlichsten angewandt werden müsste und andererseits am gravierendsten verletzt wird, der Verhaltenskodex erstaunlich «unbekannt» geblieben ist. Der Kodex ist jedenfalls weder von den Teilnehmerstaaten generell, noch von internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen in seriöser Weise verwendet worden. Der Kodex ist als *Regelungs- und Reform-unterstützendes Instrument* bisher relativ unbekannt geblieben. Das betrifft selbst auf die Europäische sowie Nordamerikanischen Öffentlichkeit zu.

Die OSZE umfasst eine weite Palette von Beratungs- und Untersuchungsmechanismen, um auf Verstöße gegen ihre Prinzipien und Normen zu reagieren. Zwischenstaatlicher Dialog kann jedoch nur effektiv sein aufgrund seiner Ergänzung durch Schritte auf (nationaler) *parlamentarischer, inter-parlamentarischer* Ebene, sowie *lokaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen*. Entsprechend sollte das Instrument des Kodex zusammen mit anderen OSZE-Vereinbarungen und Normen auch vom *nicht-offiziellen OSZE-Umfeld* zur Konfliktverhütung, Früherkennung und Konfliktlösung verwendet werden. Auf diese Weise kann zusätzlich Aufklärung betrieben und Druck ausgeübt werden auf Konflikt- und Nach-Konflikt-Parteien, damit diese in Übereinstimmung mit den internationalen Standards handeln. Positiv gewertet kann demnach der Mehrwert und die Funktion der Verhaltenskodex zur Konfliktprävention nur erfüllt werden, wenn er *gleichzeitig auf zwischenstaatlicher, parlamentarischer, zivilgesellschaftlicher und militärischer Ebene* aufgenommen, instruiert und angewandt wird.¹⁹

19 De Nooy, S. 144.

7 Frieden, Demokratie und Zivil-Militärische Beziehungen

Im Hinblick auf die Demokratisierung der vormaligen kommunistischen Länder in Mittel- und Osteuropa sind die Abschnitte VII und VIII besonders relevant.¹ Die betreffenden Bestimmungen sind regelrechte «Werkzeuge» zur Umsetzung des Prinzips der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in diesen Ländern. Nicht zuletzt wird sicherheitspolitische Transparenz zunehmend als eine wichtige Voraussetzung im Rahmen allgemeiner Demokratisierungsprogramme betrachtet.

Die besondere Bedeutung von *Abschnitt VII* wird in diesem Zusammenhang erwähnt. Er behandelt die (innerstaatlichen) *politisch-militärischen bzw. zivil-militärischen Beziehungen in Friedenszeit*. Seine Bestimmungen können in drei Hauptbereiche unterteilt werden:

- 1) Politische Kontrolle über die Streitkräfte (Paragrafen 20–25)
- 2) Rechte der Angehörigen der Streitkräfte (Paragrafen 23, 27, 28, 32, 33)
- 3) Respekt des Humanitären Kriegsvölkerrechts (Paragrafen 29–31)

Die Relevanz des Verhaltenskodex in Bezug auf zivil-militärische Beziehungen ist im Falle von zwei ost- und zwei westeuropäischen Ländern untersucht bzw. illustriert worden. Während man generell davon ausgeht, dass die Bestimmungen des Kodex in den meisten westeuropäischen und etablierten Demokratien bereits vor dem Inkrafttreten des Kodex umgesetzt waren, so kann seine Existenz u.a. auch als Ausgangspunkt zur Umsetzung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in den osteuropäischen Ländern begriffen werden. Die Gründe, weshalb das Prinzip hier häufig noch nicht umgesetzt ist, hängt mit dem Verhältnis der Streitkräfte zum Staat einerseits und zur Gesamtgesellschaft andererseits zusammen:

«Compared with standards incorporated in the Code, the situation in some Eastern European countries, especially those in the Former Soviet Union, is rather bleak [...] In order to have sound

¹ Terpstra, S. 4.

civil-military relations one needs a high standard of integration between the *civil society* and the *armed forces*.»²

Der Zustand der Streitkräfte hängt auch von ihrer Geschichte und ihrem Selbstbewusstsein in der Gesellschaft zusammen.³ Im Falle des gesellschaftlichen *Prestiges des Militärs* ist das Barometer in Osteuropa jedenfalls nach der Wende von 1989 deutlich gesunken und verdeutlicht den eingetretenen historischen Bruch für die betreffenden Staaten. Damit verglichen hatten die westeuropäischen Streitkräfte verhältnismässig wenige Probleme mit dem historischen Ende der Blockkonfrontation. Gemäss Terpstra scheinen die zivil-militärischen Beziehungen, veranschaulicht durch die Ereignisse in Tschetschenien, im Falle Russlands besonders krisengeschüttelt zu sein.⁴

7.1 Der Kodex im Lichte Zivil-Militärischer Verhältnisse in Osteuropa

Die pessimistische Beurteilung im Falle der *Russischen Föderation* muss im Zusammenhang mit dem ersten Tschetschenienkrieg Mitte der neunziger Jahre gesehen werden, sowie dem Umstand, dass nur Tage nach der Verabschiedung des Kodex in Budapest russische Truppen ihre Operationen in Tschetschenien starteten, «als ob es den Kodex nicht gäbe». Russland hat wahrscheinlich alle folgenden Paragraphen des Verhaltenskodex verletzt: §§ 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37. An dieses nüchterne Bild anknüpfend, hat Blank die tieferen Ursachen von Russlands Verletzung der Abschnitte VII und VIII untersucht und stellt fest, dass die Probleme bereits in der allgemeinen Verteidigungs- und Aussenpolitik angelegt waren:⁵

- 1) Es existierte (in Russland) kein standardisiertes Verfahren noch eine institutionelle Basis zur *Formulierung von Sicherheitspolitik*;
- 2) Darüber hinaus gab es keine Übereinkunft zwischen den Exekutivkräften und dem Parlament «on the rules by which to play» (*Gewaltenteilungsprinzip*);

2 Hervorhebung durch den Autor. Terpstra, S. 4.

3 Terpstra, S. 4f.

4 Ebd., S. 5.

5 Ebd.

- 3) Ferner konnte auch das schlechte politische Klima nichts zur Auffüllung des *zivil-militärischen Lochs* beitragen;
- 4) Besonders auch die eigenständigen Handlungen des *Präsidenten* (Jelzin) trugen nichts Konstruktives zur Situation bei.

Im Falle Tschetscheniens ist der *Nationale Sicherheitsrat* systematisch umgangen worden vermittels des direkten Zugangs einzelner seiner Mitglieder zum Präsidenten. Der Sicherheitsrat ist das konstitutionelle Organ zur Koordination der Sicherheitspolitik und vom Präsidenten der Föderation präsiert. Normalerweise müsste jedoch der Präsident die Ratschläge zuerst im Sicherheitsrat vorbringen und damit transparent machen, was er jedoch häufig unterlassen hat. Dies hat zur Existenz von «*Pseudo-Sicherheitsräten*» geführt: «This means an institutionalization of friction at the heart of Kremlin which spranks from here.»⁶ Das würde zudem erklären, warum Jelzin den Stopp der Operationen nicht hat durchsetzen können, denn dazu hätte er eine reguläre Regierungsform sowie einen funktionstüchtigen Rechtsstaat benötigt. Dies würde die generelle Sichtweise Vetscheras unterstützen, wonach es nicht mehr sinnvoll ist, allzu stark zwischen Friedens- und Konfliktzeiten zu unterscheiden und man u.a. die Normen der Abschnitte VII und VIII vermehrt in ihrem wechselseitigen Bezug betrachten sollte.

Die am 13. Dezember 1993 via Referendum vom russischen Volk angenommene *Verfassung* räumt dem Präsidenten eine sehr breite Machtbasis ein, ganz speziell auch in Sicherheitsangelegenheiten. Paragraph 83 der russischen Verfassung bestimmt, dass der Präsident dem Sicherheitsrat nicht nur *vorsitzt*, sondern diesen auch selbst *formt*, dass er die *Militär-Doktrin* genehmigt, und dass er die *hohen Kommandanten* der Streitkräfte und *diplomatischen Repräsentanten* bestimmt. Ein auf diese Weise «angeschwollenes» *präsidiales Regierungssystem* kann durchaus hinderlich sein im Hinblick auf die Etablierung einer effektiven politischen Kontrolle über die Streitkräfte.

Ein ganz anderes Problem stellte sich allerdings mit der *Politisierung der russischen Militärführung*. Am 17. Dezember 1995 kündigte der damalige Verteidigungsminister Gratschew offiziell an, dass nicht weniger als dreiundzwanzig Generäle und ungefähr hundert Offiziere sich zur Kandidatur für die *Dumawahlen* stellen würden. Diese Aktion verletzte Paragraph 23 des Verhaltenskodex: «It would go too far to speak of a «military party» in this respect, but the active encouragement

6 Ebd.

by the Ministry of Defence does go against the letter and the spirit of paragraph 23 of the Code.»⁷

Vom politischen Standpunkt her gesehen bedeutet dies: Wenn Russland für seine Taten im Falle Tschetscheniens nicht zur Rechenschaft gezogen wird oder werden kann, dann setzt dies nicht nur den Kodex ausser Kraft, sondern stellt die OSZE insgesamt aufs Spiel. Gleichzeitig wird damit Russland im Glauben gestärkt, dass es die Europäische Sicherheit zu seinen Gunsten «manipulieren» kann.

Vom juristischen Standpunkt her gesehen sieht die Sache weit weniger dramatisch aus. Denn es ist durchaus möglich zu behaupten, dass die relativ allgemein formulierten Bestimmungen des Kodex in der Russischen Verfassung und im Russischen Recht widerspiegelt sind. Somit könnte Russland behaupten, es habe den Kodex umgesetzt. Das eigentliche Problem der Umsetzung der Bestimmungen des Verhaltenskodex besteht aber in der (Nicht-)Anwendung von Gesetzesnormen in der täglichen Praxis. Die demokratische und zivile Kontrolle des Militärs und der Sicherheitspolitik muss also nicht nur sicherstellen, dass entsprechende gesetzliche Vorkehrungen zur nationalen Sicherheitspolitik existieren, sondern dass diese tatsächlich auch eingehalten werden. Dieser Aspekt wiederum betrifft nicht nur Russland und andere Länder Osteuropas, sondern auch die etablierten Demokratien, einschliesslich deren Parlamente, verfassungsrechtliche Organe sowie die zivilgesellschaftlichen Akteure.

Der Krieg in Tschetschenien war auch begleitet von einem starken Zuwachs der Macht des *Sicherheitsrates*, der weitgehend geheim operierte und Entscheidungen autonom traf. Auch hier wäre zu prüfen, inwiefern dieses Verfahren das Prinzip der zivilen und parlamentarischen Kontrolle des Militärs verletzt oder umgangen hat.

Russland räumt sich ein «Recht der vorausgehenden Beratung» bezüglich der NATO-Osterweiterung ein. Seine Haltung ist jedoch von Kompromissbereitschaft geprägt. Das könnte ein Grund dafür sein, dass der Westen im Falle Tschetscheniens «eine Auge zudrückt». Wird umgekehrt aber Russland nicht zur Rechenschaft gezogen in Anlehnung an ein Übereinkommen, das es unterzeichnet hat, so wird es möglicherweise auch in der Lage sein, die Entwicklung einer gemeinsamen Europäischen Sicherheitsarchitektur zu erschweren. Die damit verbundene Diskussion um die *Unteilbarkeit von Europas Sicherheit* hat bei den Verhandlungen zum Kodex jedenfalls eine wichtige Rolle gespielt.⁸

7 Terpstra, S. 5.

Aus den Erfahrungen mit Russland und seiner Nichteinhaltung wesentlicher Bestimmungen der Abschnitte VII und VIII kann gefolgert werden, dass das Verfehlen einer systematischen Umsetzung des Prinzips der demokratischer Kontrolle der Streitkräfte einen Anreiz schaffen kann für undemokratisches Regieren und negative Auswirkungen haben kann auf den generellen Demokratisierungsprozess.⁹

Polen ist als zweites vormals kommunistisches Land untersucht worden. Hier widerspiegeln die zivil-militärischen Verhältnisse Mitte der neunziger Jahre zwar nicht ein so turbulentes Bild wie im Falle Russlands, dennoch gab es auch in Polen eine gewisse Unordnung der politisch-militärischen Beziehungen. Gewisse Lehren aus dem Falle Polens können stellvertretend auch für andere Mittel- und Osteuropäischen Länder seit dem Ende des Kalten Krieges gezogen werden.

Polen war in den Augen einiger Europäer ein westeuropäisch orientiertes Land. Die Polen führten mit der Wende wichtige politische und ökonomische Reformen durch.¹⁰ Simon stellte jedoch fest, dass auch im nach-kommunistischen Polen eine effektive Kontrolle des Militärs noch in weiter Ferne lag.¹¹ Polen erfüllte Mitte der 1990er-Jahre wichtige Kriterien der zivil-militärischen Verhältnisse nicht, die zur NATO-Mitgliedschaft notwendig gewesen wären. Aber in Polen war anders als in Russland das militärische Prestige gegenüber der Bevölkerung erstaunlich hoch. Umgekehrt aber hinderte dieser Umstand den Präsidenten und die Regierung daran, eine effektive Autorität über die sogenannten «*Power-Ministerien*» auszuüben. Und das Parlament war noch nicht in der Lage, seinerseits eine effektive Kontrolle über die Exekutive auszuüben. Der Machtkampf hing mit einem ungeklärten *verfassungsrechtlichen Zustand* zusammen. Generell waren die zivilen Behörden impotent, das Militär wirkungsvoll zu führen, während der Generalstab und der Generalstabschef «virtuell unabhängig» waren. Simon meint: «This could mean a one-way ticket to havoc.»¹² Denn

8 De Nooy, S. 146.

9 Ebd., S. 146f.

10 Terpstra, S. 5

11 Ebd.

12 Diese Beurteilung wurde aus der Perspektive des Jahres 1996 gemacht, also drei Jahre, bevor Polen (zusammen mit Ungarn und der Tschechischen Republik) der NATO beigetreten ist. Interessant wäre zu erfahren, wie die NATO retrospektiv die Umsetzung des Prinzips durch die Staaten dieser ersten Ost-Erweiterungsrunde beurteilt. Allerdings kennt die NATO dafür bisher kein offiziell gültiges Evaluationsverfahren. Siehe auch Caparini, Fussnote 255.

eine der zivilen Suprematie nicht untergebene Militärführung stellt ein beträchtliches innen- wie aussenpolitisches Risiko dar.

Damit der Kodex ein wirkungsvolles Instrument sein kann, müssen die Staaten die Schaffung von zivil-militärischen Rahmenbedingungen zur effektiven Demokratischen Kontrolle der Streit- und Sicherheitskräfte ernst nehmen. Im Falle des nach-kommunistischen und sich für die NATO-Mitgliedschaft interessierenden Polen mussten wichtige Reformschritte auf *Verfassungsebene* ansetzen. Mitte der 1990-er Jahre mussten die Polen ferner ein zivil geführtes und entmilitarisiertes Verteidigungsministerium schaffen.¹³ Polens Beispiel zeigt ferner, dass eine effektive demokratische Kontrolle der Streitkräfte die Erfüllung folgender allgemeiner *Kriterien* voraussetzt:

- Eine *klare Aufteilung der Autorität/Kompetenz* zwischen dem Präsidialamt und der Regierung (in der Regel wenigstens der Premierminister und der Verteidigungsminister). Dies kann entweder direkt in der Verfassung oder als separate Gesetzesbestimmung verankert werden. Gesetze sollten ausserdem klar und deutlich zum Ausdruck bringen, welche Kompetenzen welche Instanzen gegenüber andern haben, sowohl in Friedenszeiten, als auch im Kriegszustand sowie Übergangssituationen. Wer in welchen Fällen das Militär befiehlt, beaufsichtigt, wie die höheren Offiziere befördert werden oder ein Ausnahmezustand ausgerufen wird, sind sehr wichtige Fragen einer demokratischen Gesellschaft.
- Das Militär muss auch von einem kompetenten Parlament beaufsichtigt sein. Ganz wichtig ist die Klärung der Rolle des Parlamentes beim Einsatz von Streit- und Sicherheitskräften.
- In Friedenszeiten sollte die Kontrolle des Militärs, einschliesslich des Generalstabes als auch des militärischen Oberkommandos durch die Regierung und vermittels eines *zivilen Verteidigungsminister* erfolgen. Diese Kontrolle und politische Führung der Streitkräfte sollte mindestens folgende Kompetenzen einschliessen: a) die Vorbereitung des Verteidigungsbudgets; b) den Zugang zu den Informations- und Nachrichtendiensten; c) den Einbezug in die strategische Planung; d) die Entwicklung der Verteidigungsstrukturen; e) die Anschaffung und der Einsatz von Waffen(-systemen); und f) die militärische Beförderungen.

13 De Nooy, S. 146.

Simon plädiert dafür, dass in vielen Ländern Mittel- und Osteuropas auch das militärische Prestige widerhergestellt werden sollte, damit die Streitkräfte wieder zu einem gesellschaftlich akzeptierten staatlichen Akteur werden. Für die post-kommunistischen Gesellschaften, in dem das Militär als Instrument externer und interner Unterdrückung missbraucht worden war, und zudem die staatlichen und öffentlichen Institutionen und Strukturen generell «militarisiert» waren, wird auch in Zukunft noch viel Arbeit zu leisten sein. Eine Ausrichtung auf zeitgerechte professionelle militärischer Ausbildung, Ausrüstung und Aufträge kann jedoch auch mittelfristig die Wiederherstellung von Sicherheit als öffentliches Gut entscheidend mitprägen und somit das Ansehen der Streitkräfte in der Gesellschaft stärken.¹⁴

7.2 Der Kodex Im Lichte Zivil-Militärischer Verhältnisse in Westeuropa

Das Beispiel der Krajina hat gezeigt, dass bei entsprechendem *politischen Willen* die Bestimmungen des Kodex Anwendung finden können. Nun ist der Kodex natürlich auch für die westlichen und etablierten Demokratien gültig. Diese haben jedoch den Vorteil einer länger zurückreichenden demokratischen Vergangenheit. Auch hatten die westlichen Demokratien verhältnismässig wenig politisch-militärische Probleme am Ende des Kalten Krieges.¹⁵ Die Bewährungsprobe für den Kodex erfolgt jedoch nicht nur in Krisen-, sondern auch in Friedenszeit, einschliesslich durch die etablierten Demokratien selbst: «The contrast between the Code's application in situations of bedlam and war, on the one hand, and peace, on the other, can be a way of illustrating its potential importance.»¹⁶

Nachkriegs-Deutschland war besonders besorgt um die Einrichtung guter zivil-militärischer Beziehungen gerade auch in Friedenszeit, und hat dazu ein eigenes Konzept, die sogenannte *Innere Führung*, entwickelt. 1953 als Reaktion auf die bitteren Erfahrungen mit dem Dritten Reich in die Bundeswehr eingeführt, wurde dieses deutsche

14 Ebd.

15 Terpstra, S. 7.

16 Ebd.

Konzept weit bekannt für seine Kapazität, die Streitkräfte auf geeignete Weise in die (Gesamt- und Zivil-)Gesellschaft zu integrieren. Die besonderen Erfordernisse der hierarchischen Organisationsstruktur und Disziplin der Streitkräfte sollten damit in «Einklang» gebracht werden mit den Grundrechten und Wertvorstellungen der *Soldaten in ihrer Eigenschaft als Staatsbürger demokratischer Gesellschaften*. Die militärische Ausbildung sollte beispielsweise in direkter Weise an das System der konstitutionellen Normen und Werte geknüpft sein, deren Grundprinzipien aus den Lehren mit dem totalitären Naziregime liberal-demokratisch geprägt wurden. Das Konzept der Inneren Führung baut somit auf einem Soldatenbild auf, das man als «*Staatsbürger in Uniform*» bezeichnet. Demnach besteht das Personal der Streitkräfte aus frei-denkenden Individuen, die politisch gebildet und moralisch bewusst sich ihrer Handlungen verantwortlich wissen. Positiv gewertet ist der «Staatsbürger in Uniform» darauf vorbereitet, die Prinzipien von *Demokratie und Menschenrechten* zu schützen. Gemäss Hundt haben drei Gründe die Entstehung des Konzepts des Staatsbürgers in Uniform besonders mitgeprägt:

1. Die deutsche Gesellschaft und die Streitkräfte hatten die Aufgabe, die frische Erinnerung an ein diktatorales Regime und sein brutales Erbe mit der neuen *demokratischen Realität* in Einklang zu bringen;
2. Ferner musste dringend das System der *Indoktrination* durch ein neues und liberal geprägtes System der *Erziehung* ersetzt werden;
3. Schliesslich entschloss man sich aus juristischen Überlegungen dazu, das *Militärgesetz* ins *Grundgesetz* einzufügen.

Somit liegen auch gewisse Parallelen vor zwischen der Westdeutschen Nachkriegserfahrung und der Situation mittel- und osteuropäischer Länder nach 1989. In der Tat ist das Konzept der Inneren Führung in einigen der ehemaligen Warschaupakt-Staaten unterrichtet worden. Dabei war sowohl die OSZE als auch das Programm der Partnerschaft für den Frieden der NATO als vermittelnde Plattformen nützlich.

Die damalige Bundesrepublik Deutschland hat mit den heutigen Ländern Mittel- und Osteuropa den Umstand einer «gebrochenen Geschichte» gemeinsam. Umgekehrt sind die *Niederlande* ein Beispiel einer westlichen und etablierten Demokratie, bei dem dieser Faktor bis vor kurzem keinen Einfluss auf die politisch-militärischen Beziehungen hatte. Beispielsweise hatten es die Niederlande nicht für

nötig erachtet, ein Konzept wie die Innere Führung in die Streitkräfte einzuführen.¹⁷

Trotzdem aber hat sich der fundamentale gesellschaftliche Wertewandel aufgrund der sozialen Revolution der 60er und 70er Jahre in den Niederländischen Streitkräften bemerkbar gemacht. Militärische *Gewerkschaften* und *Interessenvereinigungen*, gekoppelt mit einer relativ fortschrittlichen Organisationsweise der Wehrdienstpflichtigen in Soldatenräte haben die innere Ordnung der niederländischen Streitkräfte mitgeprägt. Nebst solch progressiver Organisationsformen, die auch bei anderen west- und vor allem nordeuropäischen Streitkräften anzutreffen sind, sind die Niederlande ein westeuropäisches Beispiel für den Übergang zu einer Freiwilligenarmee im Verlaufe der 1990er-Jahre. 1996 schufen die Niederlande die allgemeine *Wehrpflicht* ab und transformierten die Streitkräfte in eine Berufsarmee. Die damit verbundene gleichzeitige Abschaffung von Institutionen wie der Soldatenräte wurde von vielen Niederländern kritisiert.¹⁸

Ähnlich wie beim deutschen Fall in der Nachkriegszeit ist ferner das *Militärstrafgesetz*, einschliesslich des *rechtlichen Status der Angehörigen der Streitkräfte*, in verstärkter Masse seinem *zivilen Äquivalent* angepasst worden. Die niederländische Erfahrung der *Sozialisierung* bzw. «*Zivilisierung*» der Streitkräfte ist in den Augen einiger ihrer Offiziere zu weit gegangen. Sie beklagen, dass das militärische Personal, was ihre Pflichten anbelangt, nicht immer die notwendige Disziplin aufbringt. Dies kann zu Störungen einer effektiven Führung der Streitkräfte führen, ganz besonders auch bei deren Einsatz: «Military personnel can no longer be adequately tackled about some of their duties, since in most of the cases they have the same rights as their civilian colleagues.»¹⁹ Das progressiv-liberale Rechtverständnis reflektiert allerdings den Umstand, dass sich der holländische Soldat offenbar seiner Rechte als Staatsbürger bewusst ist und es nicht scheut, diese wahrzunehmen. Das den Streitkräften eigentümliche Verhältnis zwischen den *Rechten und Pflichten des Soldaten* ist jedenfalls ein fortwährendes Thema demokratischer Gesellschaften und kann besonders auch beim Übergang einer dienstpflichtigen zu einer Freiwilligenarmee heftige Debatten auslösen.

17 Ebd.

18 Ebd., S. 7f.

19 Ebd., S. 8.

Der Kodex hält u.a. in den Paragraphen 23, 27, 28, 32, 33 die Rechte und Pflichten des Personals fest.²⁰ Ausdrücklich gelten diese Normen nicht nur für das *konventionelle Militär*, sondern auch für die *paramilitärischen bzw. Sicherheitskräfte* und schliessen auch den Bereich der *Rekrutierung* mit ein. (Paragraph 27). Sodann wird bestimmt, dass die Rechte und Pflichten des Personals auch in der nationalen *Gesetzgebung* niedergelegt sein müssen. Der Kodex begnügt sich jedoch nicht mit einer abstrakten Aufzählung theoretischer Regeln, sondern zielt darauf, dass die Staaten Mittel und Garantien zur Verfügung stellen, die gewährleisten, dass der einzelne Soldat seine Rechte und Pflichten in Wirklichkeit auch *wahrnehmen und ausüben* kann (Paragraph 23, 32, 33). Wie bereits erwähnt bestimmt Paragraph 23 zudem, dass sich die *Streitkräfte im Staate politisch neutral* verhalten müssen. Das Gebot der Nichteinmischung in die (Innen-)Politik zielt jedoch nicht so sehr auf den individuellen Soldaten, der durchaus vom Gebrauch seiner politischen Bürgerrechte profitieren kann. Die politische Neutralität zielt viel mehr auf die *Streitkräfte als Institution*. Die betreffenden Paragraphen zum Schutze der Rechte der Soldaten sind anbei aufgeführt:

23. Each participating State, while providing for the individual service member's exercise of his or her civil rights, will ensure that its armed forces as such are politically neutral.
27. Each participating State will ensure that the recruitment or call-up of personnel for service in its military, paramilitary and security forces is consistent with its obligations and commitments in respect of human rights and fundamental freedoms.
28. The participating States will reflect in their laws or other relevant documents the rights and duties of armed forces personnel. They will consider introducing exemptions from or alternatives to military service.
32. Each participating State will ensure that military, paramilitary and security forces personnel will be able to enjoy and exercise their human rights and fundamental freedoms as reflected in CSCE documents and international law, in conformity with rel-

20 Hinzu kommt das Prinzip der individuellen Rechenschaftspflicht, deren sich überwie untergeordnete Ränge besonders im Falle bewaffneter Konflikte zumindest bewusst sein sollten. Siehe weiter unten die Ausführungen zum Humanitären Kriegsvölkerrecht einschliesslich der betreffenden Bestimmungen der Paragraphen 30 und 31.

evant constitutional and legal provisions and with the requirements of service.

33. Each participating State will provide appropriate legal and administrative procedures to protect the rights of all its forces personnel.

Beim Übergang zu einer Berufsarmee entschlossen sich die Holländer ferner, das *Internationale Humanitäre Kriegsvölkerrecht* in umfassender Weise in die neue militärische Ausbildung zu integrieren. Dies sollte die Streitkräfte besser auf ihre Rollen und Missionen im sich seit dem Ende des Kalten Krieges verändernden Sicherheitsumfeld vorbereiten. Der angestiegene Anzahl *friedenserhaltender Einsätze* erforderte eine angemessene und systematische Instruktion und Ausbildung der Soldaten im Bereiche des Humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte. Denn deren Respektierung ist zu einem wichtigen Baustein des neuen Streitkräftetyps in demokratischen Gesellschaften geworden. Wie bereits in Kapitel 5 erläutert, setzt der Kodex mit den Paragraphen 36 und 37 innovative Normen zum Einsatz der Streitkräfte und zum Schutz der Zivilbevölkerung. Mit den Paragraphen 29, 30, 34 und 35 bestimmt er ferner, dass die Prinzipien des Humanitären Kriegsvölkerrechts ein wichtiger Bestandteil der militärischen *Ausbildung, Reglementen, Militärdoktrin* etc. sein sollte. Zudem wird mit den Paragraphen 30 und 31 das Prinzip der *individuellen Rechenschaftspflicht sowohl über- als auch untergeordneter Ränge* festgehalten:

29. The participating States will make widely available in their respective countries the international humanitarian law of war. They will reflect, in accordance with national practice, their commitments in this field in their military training programmes and regulations.
30. Each participating State will instruct its armed forces personnel in international humanitarian law, rules, conventions and commitments governing armed conflict and will ensure that such personnel are aware that they are individually accountable under national and international law for their actions.
31. The participating States will ensure that armed forces personnel vested with command authority exercise it in accordance with relevant national as well as international law and are made aware that they can be held individually accountable under those laws for the unlawful exercise of such authority and that orders contrary to national and international law must not be given. The

responsibility of superiors does not exempt subordinates from any of their individual responsibilities.

34. Each participating State will ensure that its armed forces are, in peace and in war, commanded, manned, trained and equipped in ways that are consistent with the provisions of international law and its respective obligations and commitments related to the use of armed forces in armed conflict, including as applicable the Hague Conventions of 1907 and 1954, the Geneva Conventions of 1949 and the 1977 Protocols Additional thereto, as well as the 1980 Convention on the Use of Certain Conventional Weapons.
35. Each participating State will ensure that its defence policy and doctrine are consistent with international law related to the use of armed forces, including in armed conflict, and the relevant commitments of this Code.

Der *Trend zur sukzessiven Professionalisierung der Streitkräfte* in Europa kann nicht auf der Grundlage eines uniformen Rezepts erfolgen. Da Demokratien unterschiedliche historische, kulturelle, politische und militärische Traditionen aufweisen, steht bis heute kein «Modell» der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte zur Verfügung, das von allen Demokratien als das einzig Richtige anerkannt würde.²¹ Gesellschaften verständigen sich vorwiegend individuell und auf der Basis ihrer je eigenen Voraussetzungen, auf welche Weise sie demokratische Prinzipien umsetzen, einschliesslich im Bereiche der Sicherheitspolitik. In diesem Zusammenhang wird manchmal darauf hingewiesen, dass man die demokratische Kontrolle der Streitkräfte nicht als *Ziel an sich* verstehen sollte und jede Demokratie grundsätzlich eigene Formen von sogenannter *Besten Praktiken* haben kann und darf.

21 Mit Referenz auf [Matscher, W./Siedschlag, H., «Security sector reform and NATO enlargement: success through standardisation of standards?», Germann, Wilhelm/Edmunds, Tim (Hg.), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe*, Baden-Baden (Nomos) 2003, S. 145–154] hat Caparini jüngst darauf aufmerksam gemacht, dass etwas der NATO Osterweiterungsprozess zwar politische Kriterien vorschreibt, die die Mitgliedskandidaten vor ihrem Eintritt in die Allianz erfüllen müssen. Andererseits wurden jene Voraussetzungen, die die demokratische zivile Kontrolle der Streitkräfte betreffen, nicht im Detail festgehalten: «NATO officials stressed the diversity of national systems of democratic civilian control and eschewed prescribing any one formal model of civil-military relations to applicant states.» Caparini, Marina, «Security Sector Reform and NATO and EU Enlargement», *SIPRI Yearbook 2003*, Oxford University Press 2003, S. 239–260, S. 242.

7.3 Sicherheit und Stabilität durch Demokratische Zivile Kontrolle

Der Verhaltenskodex hat zum Ziel, die zivil-militärischen Beziehungen im OSZE-Raum zu demokratisieren. Während die *Reform der Streitkräfte* in den vormals kommunistischen Staaten eines der Hauptmotive der Architekten des Kodex war, ist es wichtig, dass dessen Bestimmungen auch rigoros in den westlichen Streitkräften umgesetzt werden.²² Demokratische zivil-militärische Beziehungen basieren auf dem doppelten Prinzip der zivilen und demokratischen Kontrolle der Streitkräfte und der Sicherheitspolitik. *Zivile Kontrolle* wird üblicherweise verstanden als die Verfügungsgewalt der Exekutive über die Streitkräfte. Mit *demokratischer Kontrolle* wird hier vor allem die parlamentarische Aufsicht über die Exekutive und deren Sicherheitsmanagement verstanden.

Obschon der Kodex die Verwendung von Streitkräften als solcher nicht verbietet, ist sein zentrales Anliegen die *Prävention des Missbrauchs militärischer Gewalt zur Erreichung politischer Ziele*.²³ Ist das Prinzip der demokratischen zivilen Kontrolle erfolgreich eingeführt, so bedeutet dies beispielsweise laut Paragraph 13 des Kodex, dass der betreffende Staat seine militärischen Kapazitäten auf der Grundlage der nationalen demokratischen Verfahren bestimmt. Generell soll mit dem Kodex die Verwendung militärischer Gewalt durch staatliche und substaatliche Akteure eingeschränkt werden. Zur effektiven Umsetzung des Kodex im OSZE-Raum reicht jedoch der Dialog zwischen den einzelnen Regierungen nicht aus. Laut Lucas braucht es eine robuste Ergänzung zusätzlicher Schritte auf *nationaler parlamentarischer wie inter-parlamentarischer Ebene*, sowie durch *lokale und internationale Nichtregierungsorganisationen*. Nur via die parallelen Aktivitäten des

22 Lucas, Michael R., «The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct», Helsinki Monitor, Vol. 6 (1995), No. 2, unter: http://www.ssn.ethz.ch/static/osce/h_monit/hel95_2/contents.htm, S. 3. Das NATO-Mitglied Türkei hat den Kodex auch im Zusammenhang seiner Übergriffe auf die kurdische Bevölkerung auf Irakischem Territorium im März 1995 verletzt. Historisch zurückblickend könnte ferner Spaniens Rolle in seinem «dirty war» gegen die Baskischen Separatisten in den 1980er-Jahren als ein Fall erwähnt werden, bei dem deutlich eine Verletzung des Kodex erfolgte. Ebd., Fussnote 8, S. 7.

23 Lukas (1995), S. 1.

nicht-offiziellen OSZE-Milieus könnte zusätzlicher Druck auf jeweilige Konfliktparteien ausgeübt werden.²⁴

Der Kodex kann nur sein Ziel erreichen, wenn er gleichzeitig von mindestens vier Ebenen aufgenommen und tatsächlich verwendet wird: (*zwischen-*) *Regierungsebene, Parlamentsebene*, sowie von den *Bürgern* und *Soldaten* selbst. Die Umsetzung des Kodex hängt deshalb auch von seiner weiten Verfügbarkeit und Ausbreitung ab. Lucas meint, dass diese (durch Paragraph 42 vorgesehene) Verpflichtung der OSZE-Teilnehmerstaaten möglicherweise gerade in denjenigen Ländern verhindert wird, in denen die Verletzungen des Kodex am offensichtlichsten sind.²⁵ Aber auch wenn das Vorgehen der OSZE, basierend auf Unparteilichkeit und Konsens, der generell von einem hohen Grad an Vorsicht, Zurückhaltung und Vertraulichkeit gekennzeichnet ist, plädiert Lucas dafür, dass moralischer und politischer Druck durch Nichtregierungsorganisationen, die internationalen Medien, sowie parlamentarische und andere öffentliche Foren ausgeübt wird. Damit ferner «künftige Tschetscheniens» verhindert werden können, müsste die OSZE ihr Konzept von Dialog und Zusammenarbeit über den exekutiven Arm der Regierung hinaus mindestens auf die Legislative, die Judikative und die Streitkräfte selbst ausweiten. Würde der Kodex in umfassender Weise zusammen mit anderen Präventions- und Frühwarninstrumenten gebraucht, könnte man präventiv und effektiver auch auf die *Vor- und Eskalationsphasen von Konflikten* einwirken.²⁶

Lucas stellt in diesem Zusammenhang seine eigene Sicht bezüglich der zivil-militärischen Beziehungen der Russischen Föderation im Falle des Tschetschenienkonfliktes vor. Sein Zweifel, dass die Russischen Streitkräfte und Sicherheitsdienste unter exekutiver und legislativer Kontrolle standen, begründet er mit einer Reihe von Argumenten, die den oben bereits erwähnten zugefügt werden könnten: – Weder der Föderationsrat noch die Staatsduma wurden konsultiert im Falle der Regierungsentscheidung zum Einfall in Tschetschenien²⁷; – Die

24 Lukas (1995), S. 1f.

25 Ebd., S. 2f.

26 Ebd., S. 3f.

27 Ebd., S. 5. Die am 8. Dezember 1994 datierende Resolution des Föderationsrates zum Verbot der Anwendung militärischer Gewalt in Tschetschenien wurde vom damaligen Präsidenten Boris Jelzin ignoriert. Am 17. Dezember kritisierte der Rat den Präsidenten dafür offiziell und verlangte eine sofortige Beendigung der Kampfhandlungen sowie eine Wiederaufnahme der Verhandlungen. Am 12. Februar rief der Föderationsrat zusätzlich das Oberste Gericht an, um die Verfas-

verschiedenen Stellungnahmen und Resolutionen des Russischen Parlaments hatten keinen rechtlich-bindenden Charakter; – Es bestand keine Klarheit hinsichtlich der Gewaltenteilung im Staat noch bezüglich der Funktionsweise der verschiedenen Entscheidungsfindungsorgane innerhalb der Exekutive; – Der dramatische Zuwachs an Machtkompetenzen des Sicherheitsrates während des Tschetschenienkrieges korrespondiert mit der Tatsache, dass dieses Gremium nicht gewählt war und dessen Entscheidungsfindung zu Tschetschenien weitgehend geheim verlief: «This development also raises the question, whether the decision-making structure of the Security Council violates the Code of Conduct principle of civilian and parliamentary control of the military»;²⁸ – Während das Prinzip der *zivilen Kontrolle des Militärs* durch die Exekutive offensichtlich einer demokratischen Legitimierung entbehrte, so hat umgekehrt ein Teil der Russischen Militärführung das Prinzip der *demokratischen Kontrolle der Streitkräfte* respektiert.²⁹

Dieses Argument aus den Lehren mit Tschetschenien verdeutlicht auch, dass die demokratische Kontrolle der Streitkräfte in einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie in erster Linie ein

sungsmässigkeit des Präsidenten hinsichtlich seiner Entscheidung zum Einsatz militärischer Gewalt überprüfen zu lassen. Sowohl am 13. Dezember, sowie am darauffolgenden 13. Januar verabschiedete die Staatsduma Resolutionen, in denen sie das Verhalten der Präsidentschaft in der Tschetschenienkrise missbilligte und sie dazu aufrief, alle politischen und legalen Mittel aufzuwenden, um den Konflikt zu beenden. Eine Anzahl von Dumadelegierten reichte zudem eine Motion ein zum generellen Verbot des Einsatzes militärischer Gewalt auf dem Territorium der Russischen Föderation. Schliesslich richtete das Russische Parlament eine Untersuchungskommission zur Krise in Tschetschenien ein. Ebd.

28 Lukas (1995), S. 5.

29 Sowohl mit dem «Geiste als auch dem Worte» des Kodex übereinstimmend, haben sich Gegner des Krieges innerhalb der Russischen Streitkräfte sowie in nicht-militärischen Kreisen kritisch gegenüber der Regierungspolitik geäussert. General Eduard Worobiow, ein Vertreter der politischen Partei «Russlands Stimme», hat sich am 22. Dezember geweigert, mit seinen Truppen in den Kampf in Tschetschenien einzutreten. Viele Berichte und Interviews in nationalen und internationalen Medien deuten darauf hin, dass eine beachtliche Anzahl von Offizieren und Mannschaftsangehörigen der Russischen Streitkräfte den Befehlen zur Intervention in Tschetschenien nicht nachgekommen ist. Russische Bürger und Medien haben gerade auch in den ersten Monaten des Konfliktes die Lage vor Ort dokumentiert und dabei die grosse Diskrepanz zwischen der Realität einerseits und der offiziellen Moskauer Propaganda andererseits aufgezeigt. Ebd. Damit hat Russland möglicherweise Paragraph 22 des Kodex verletzt, wonach sich die Teilnehmerstaaten zum öffentlichen Zugang zu Information bezüglich der Streitkräfte verpflichten.

Konzept der legislativen Aufsicht über die Exekutive ist, und somit die «Kontrolleure selbst kontrolliert». Denn es ist die Exekutive, die in einer Demokratie in der Regel die Sicherheitspolitik vorschlagen und laufende Entscheidungen treffen. Diese Aufsicht, die das Parlament über die Streitkräfte und die Exekutive ausübt, verläuft jedoch auch parallel zur *internen Kontrolle der Streitkräfte* «über sich selbst». Aufgrund dieses Prinzips überprüft das Militär seine eigenen Standards, Strukturen, Entscheidungen, Aktionen etc. aufgrund demokratischer Grundprinzipien sowie des nationalen wie internationalen Rechts, einschliesslich des Humanitären Kriegsvölkerrechts. Dies führt zum wichtigen Aspekt der *Militärischen Ausbildung* und generellen Vorbereitung von Truppen auf Einsätze im In- und Ausland.

Das Gebot der demokratischen Selbstkontrolle des Militärs bedeutet in der Praxis, dass militärische Aufträge in Übereinstimmung sind mit dem Humanitären Völkerrecht sowie den Menschenrechten und dem Schutz von Nichtkombattanten. Nebst dem Gewaltverzicht gegen die Zivilbevölkerung müssen aber auch die Menschenrechte und Grundfreiheiten des militärischen Personals selbst geachtet werden.³⁰

7.4 Gewaltprävention durch Professionalisierung der Sicherheitspolitik

Dieses Kapitel prüft, inwiefern die *interne Ordnung der Streitkräfte* die Umsetzung der demokratischen Kontrolle und somit die Abschnitte VII und VIII des Kodex widerspiegelt. Mit dem Kodex verpflichten sich die Teilnehmerstaaten zur Respektierung aller vorherigen OSZE-Dokumente und anderer relevanter internationaler Instrumente, einschliesslich der Genfer Konventionen (siehe auch Kapitel 5).³¹ Gemäss dem Kodex müssen nicht nur die Aktivitäten der Streitkräfte generell,

³⁰ Der Schutz der Menschenrechte bleibt letztlich jedoch gebunden an das Demokratieprinzip und ist abhängig von der konkreten Möglichkeit individueller Personen, ihre Menschen- sowie Bürgerrechte auch tatsächlich wahrzunehmen.

³¹ Als die legale Nachfolgerin der Sowjetunion ist auch die Russische Föderation an die internationalen Vereinbarungen gebunden, die ihre Vorgängerin eingegangen ist. Die Vierte Genfer Konvention beispielsweise wurde von der Sowjetunion am 12. Dezember 1949 unterzeichnet und am 3. August 1954 ratifiziert. Und das Zweite Zusatzprotokoll wurde von ihr am 12. Dezember 1977 unterzeichnet und am 29. September 1989 ratifiziert. Lukas (1995), S. 6.

sondern speziell auch die *Rekrutierung und Ausbildung der Soldaten* den Standards des internationalen Kriegsvölkerrechts standhalten. Letzteres muss weithin zugänglich gemacht werden und sich nicht nur in der militärischen Ausbildung, sondern auch in *militärischen Reglementen* widerspiegeln. Bei der Instruierung ihrer Soldaten im Bereiche des Humanitären Rechts sowie Konventionen und Verpflichtungen zur Regelung bewaffneter Konflikte müssen Staaten sicherstellen, dass das militärische Personal aufgeklärt ist hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten unter nationalem und internationalem Recht. Offiziere und Personal mit Befehlsgewalt müssen zum Beispiel wissen, dass sie beim illegalen Gebrauch von ihrer Befehlsgewalt zur *individuellen Rechenschaft* gezogen werden können und das Prinzip zu respektieren haben, dass man Befehle nicht erteilt, die gegen nationales und internationales Recht verstossen. Der Kodex bestimmt ausserdem, dass nicht nur die Zivilpersonen, sondern auch deren Eigentum geschützt werden müssen.³²

Mit solchen Pflichten korrespondiert das Recht, dass militärische, paramilitärische und Sicherheitskräfte ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten müssen wahrnehmen können. Damit dies gewährleistet werden kann, verpflichtet sich jeder Staat, angemessene juristische und administrative Verfahren zum Schutze des individuellen Personals der Streitkräfte zur Verfügung zu stellen.³³ Diese Regel wurde im Falle der Russischen Politik in Tschetschenien ganz besonders gegenüber den *Rekruten* verletzt. Gemäss Lucas haben sowohl russische als auch internationale Medien wiederholt darüber berichtet, dass viele russische Rekruten nach Tschetschenien geschickt wurden, ohne dass sie überhaupt über ihre Mission informiert wurden. Viele von ihnen haben ihren Einsatz nicht überlebt. Anderen Berichten zufolge wurden ganze Einheiten von eingezogenen *Wehrdienstpflichtigen* nicht einmal darüber informiert, dass sie nach Tschetschenien geschickt werden. Da dieses innenpolitische Verhalten der Russischen Regierung deutlich gegen die Prinzipien des Humanitären Völkerrechts sowie der menschlichen Dimension von Sicherheit verstösst, haben die russische Justiz sowie

32 Laut Presseberichten war *Plünderung* offenbar ein übliches Verhalten russischer Truppen in Grosny. Ebd., Fussnote 26, S. 9.

33 Diese Bestimmungen des Kodex geben Anlass, das Verhalten von sowohl Offizieren als auch Mannschaftsangehörigen im Tschetschenien kritisch unter die Lupe zu nehmen. Die Russischen Streitkräfte haben u.a. gegen die Vierte Genfer Konvention verstossen, die Übergriffe auf die Zivilbevölkerung verbietet. Ebd.

das Parlament die Verantwortung, diese Verstösse zu untersuchen, individuelle Verantwortliche zur Rechenschaft zu ziehen und wenn nötig zu bestrafen. Dies gilt auch für die Verstösse gegen das Humanitäre Kriegsvölkerrecht auf Seiten der Tschetschenischen Rebellen.³⁴

Solche Beispiele sollen veranschaulichen, dass der OSZE-Verhaltenskodex als Grundlage auch zur *umfassenden und systematischen Reform der Streitkräfte* in den nachkommunistischen Ländern verwendet werden sollte. Jedoch nur unter der Voraussetzung des politischen Willens und entschiedenem Druck durch die Internationale Gemeinschaft werden in manchen dieser Länder die Grundprinzipien des Internationalen Rechts, einschliesslich derjenigen des Kodex, umgesetzt werden können.³⁵

34 Lukas (1995), S. 7. Der Tschetschenische Präsident Dadaew und sein Regime hatten beispielsweise die Regeln des Kodex verletzt, als sie im Frühjahr 1993 das Tschetschenische Parlament auflösten. Ferner tötete die Präsidialgarde im Juni 1993 etwa fünfzig Personen, als sie das Feuer gegen die Fürsprecher des aufgelösten Parlaments eröffneten. Ebd., Fussnote 12, S. 8.

35 Im Falle des Krieges in Tschetschenien war jedoch die Reaktion einer Anzahl wichtiger OSZE-Teilnehmerstaaten einschliesslich der USA und anderer westlicher Staaten, die Krise öffentlich als interne Angelegenheit der Russischen Föderation zu deklarieren. Erst als das Ausmass der Zerstörung in Tschetschenien durch die internationalen Medien besser geschildert war, begannen die USA und seine Alliierten, eine kritischere Haltung einzunehmen. Laut Lucas kamen die wenigen damit verbundenen Aktionen jedoch zu spät: «It is doubtful that such an approach in the future would be capable of stopping, much less preventing future conflicts similar to the war in Chechnya.» Ebd., Fussnote 14, S. 8. Auch die Europäer hätten entschiedener vorgehen können. Laut eines Berichtes des Europarates vom 31. Januar 1995, der vom Schweizer Alt-Nationalrat Ernst Mühlemann stammt, bot beispielsweise General Alexander Lebed (später bei einem Helikopterabsturz tödlich verunglückt), der damals der Kommandeur der 14. Armee in der Moldau war, eine Alternative zum militärischen Gewalteintritt in Tschetschenien an. Demnach hätte die Russische Föderation eine dreijährige «laissez-faire» bzw. «laissez-aller»-Politik verfolgen können, demnach man über Tschetschenien zunächst ein wirtschaftliches Embargo hätte verhängen können, sowie andere politische Druckmassnahmen. Falls danach Tschetschenien es immer noch abgelehnt hätte, eine Teilautonomie anstelle der vollständigen Unabhängigkeit vorzuziehen, hätte die Russische Föderation eine gut vorbereitete sowie schnell und effektiv ausgeführte militärische Intervention durchführen können, die im Wesentlichen die Zivilbevölkerung geschont hätte. Ebd., Fussnote 19, S. 8.

8 Umsetzungs- und Folgeprozess des Kodex

Was die *unmittelbare* und praktische Einhaltung durch die Mitgliedstaaten betrifft, so scheint der Kodex tendenziell ein «Papiertiger» geblieben zu sein, denn gerade in Konfliktfällen ist er im Falle von Verletzungen bisher kaum angewendet worden. Während der Kodex zum Beispiel von der Jugoslawischen Armee in Kroatien, oder etwa von den Türkischen Streitkräften gegenüber den Kurden verletzt worden ist, hat vor allem Russland versagt bei der Einhaltung des Kodex. Während Tschetschenien zehntausende von zivilen Opfern forderte, hatte die Russische Föderation vor allem Mühe bei der Einführung der demokratischen Kontrolle sowie des Schutzes der Zivilbevölkerung im Rahmen des innerstaatlichen Einsatzes der Streitkräfte. Hennig hat jedoch darauf hingewiesen, dass Russland schlicht ein zu grosser und zu schwach regierter Staat sei, als dass er im Sinne des Kodex so einfach zur Rechenschaft gezogen und zur Reform der Streitkräfte aufgefordert werden könnte. Während andere Teilnehmerstaaten Russland wiederholt an die Einhaltung des Kodex erinnern, steht Europa eindeutig besser da *mit* einem von Russland nicht eingehaltenen Kodex als ohne irgendeinen Kodex.¹

Einerseits widerspiegeln sich darin die komplizierten Voraussetzungen, unter denen der Kodex ausgehandelt wurde.² Zudem ist die

- 1 Dean weist zudem darauf hin, dass es für solche Fälle wie Tschetschenien nützlich wäre, das (andere) OSZE-Projekt des *Third Country Peacekeeping* wiederzubeleben und in die Tat umzusetzen. Demzufolge könnten OSZE-Beobachter das Verhalten Russischer Truppen bei peacekeeping Missionen überprüfen und damit eine mehr pro-aktive Unterstützung leisten. Dean, S. 297.
- 2 Die insgesamt 42 Paragraphen markieren das Resultat eines aufwendigen Verhandlungsprozesses, der letztlich nur deshalb erfolgreich abgeschlossen werden konnte, weil er von einer ausgewählten Gruppe von Experten gegen Schluss der Verhandlungen durchgezogen wurde. Aufgrund der konsensuellen Beschlussfassung mussten jedoch *Formulierungen* gefunden werden, die für alle Teilnehmerstaaten annehmbar waren. Folglich stellen die einzelnen Bestimmungen den *kleinsten gemeinsamen Nenner* von teils sehr unterschiedlichen Vorschläge dar, die von Staaten oder Gruppen von Staaten bei den Verhandlungen vorgebracht wurden.

Umsetzung des Kodex auf Staatsebene ein relativ komplexes Unterfangen, für das eine gewisse Zeitspanne erforderlich ist.³

Im Falle des *indirekten* und generellen Umsetzungsprozesses hat die OSZE-Gemeinschaft verschiedene Anwendungsmöglichkeiten und kann auch in Verbindung mit anderen Instrumenten die Einhaltung des Kodex überwachen. Ferner ist auf OSZE-Ebene mit den Folgekonferenzen zum Kodex sowie des Informationsaustausches (seit 1999) ein konkreter und regelmässiger Implementierungs- und Überwachungsmechanismus geschaffen worden. Der Kodex enthält ferner Bestimmungen, die unterschiedliche *Implementierungsstufen* zulassen. Damit jedoch die Umsetzung zur Routine in den OSZE-Ländern führen kann, müssten gemäss Vetschera *genauere Richtlinien* entwickelt werden, damit Staaten dem, was sie *prinzipiell* zugestimmt haben, besser in die *tägliche Praxis* umsetzen können.⁴ Weitere Rückmeldungen und Diskussionen könnten sodann zu einer Verfeinerung und Konkretisierung der Regelungen führen und schliesslich entweder als Richtlinien für die Gesetzgebung oder in neue Gesetze überhaupt münden. Vetschera meint auch, dass man sich bei der Umsetzung des Kodex auf die innovativen Elemente konzentrieren sollte.

Der Kodex wurde u.a. bezeichnet als *«perfectible document produced by perfectible people»*. Gert de Nooy hat mit Hinweis auf das Demokratieprinzip angemerkt, dass das zivilgesellschaftliche Bedürfnis

- 3 Die Verhaltensnormen des Kodex können nur dann wirklich zum Tragen kommen, wenn Demokratien und Rechtsstaaten ihre Regierungen einschliesslich der politisch-militärischen Entscheidungsträger, der Angestellten des Militärs, Paramilitärs, der Sicherheitskräfte sowie Nachrichtendienste und der Polizei konkret dazu verpflichten, die Normen des Kodex in ihren täglichen Verantwortlichkeiten einzuhalten.
- 4 Vetschera unterschied drei mögliche einleitende Schritte: A. Die OSZE kann Seminare organisieren, zu denen Experten eingeladen würden. Sodann könnten diese Experten zur Verfügung gestellt werden, um Staaten beizustehen, ihre Gesetzgebung in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Kodex zu bringen. Um schliesslich eine Übereinstimmung zwischen den OSZE-Staaten hinsichtlich der Umsetzung erreichen zu können, könnte ein detaillierteres Dokument angenommen werden, das die Kriterien die allgemeine Gesetzgebung auslegen würde; B. Durch das Festhalten an bereits existierenden Verpflichtungen unter Internationalem Recht könnte ein ähnliches Verfahren angewandt werden, Staaten in der Ausbildung und Schulung (training and instruction) ihrer Streitkräfte auf diesem Gebiet zu unterstützen; C. Schliesslich könnte das Festhalten an diesen Konventionen in aktuellen Konfliktlagen mit bereits verfügbaren Instrumenten im OSZE-»Gepäck« wie etwa *fact-finding missions* verknüpft werden.

für einen Rahmen staatlichen Verhaltens einen nie abgeschlossenen Prozess darstellt. Der Kodex hat in diesem Sinne auch nicht mehr «Mut» als diejenigen, die ihn anwenden wollen und können.⁵

8.1 Bedeutung des Weiterführenden Konstruktiven Dialogs

In seiner Eröffnungsrede anlässlich eines Internationalen Seminars zum Verhaltenskodex erklärte der damalige niederländische Außenminister, Hans von Mierlo, den Unterschied zwischen einem politisch bindenden Abkommen und einem rechtlich bindenden Vertrag mit der Gegenüberstellung des *bonum humanum* einerseits und des *male animo* andererseits. Da der politisch bindende Kodex im Grunde ein *gentlemen's agreement* ist, sei konstruktiver Dialog bei seiner Umsetzung und Einhaltung besser als wechselseitige Verurteilung:

«A Code lays down rules regarding behaviour. In that it is no difference from a treaty or convention. The difference lies in the form, rather than in the substance. A code of conduct is predicated upon *bonum humanum*; it is a gentlemen's agreement. A treaty on the other hand, is based on the assumption of human iniquity; its purpose is to prevent wrongdoing *male animo*. (Since the Code), therefore, presupposes a greater degree of readiness on the part of states to comply with its provisions, the implemental clauses may be of a different nature. They may be geared more towards mutual encouragement than mutual judgement, focusing more on mutual persuasion than mutual censure.»⁶

Für die Teilnehmerstaaten stellt sich die Frage, wie der politisch bindende, in allgemeinen Wendungen formulierte und unzureichend strukturierte Kodex nicht nur eingehalten, sondern im Detail auch umgesetzt werden kann. Obwohl der Kodex in der letzten Verhandlungsphase als ein *Kompromiss* zwischen den am meisten interessierten Staaten ins Leben gerufen wurde, haben ihn alle Teilnehmerstaaten akzeptiert. Der dem Kodex damit zugrundeliegende *Konsens* ist ein grundlegender Faktor seiner Qualität und *Gültigkeit*. Im Kontext der OSZE bezeichnet Konsens jedoch einen *dynamischen Prozess*. Dieser

5 De Nooy, S. 147–148.

6 Ebd., S. 142.

«konsensuelle Prozess» ist an das Verfahren des *permanenten Dialoges* gebunden. Dies bedeutet, dass der Dialog mit der Verabschiedung und dem Inkrafttreten des Kodex nicht zu Ende geht. Gemäss Butler muss der *weiterführende Dialog* auch als grundsätzliches Verfahren für den Implementierungsprozess betrachtet werden.⁷ Die komplexen zwischen- wie innerstaatlichen Bestimmungen des Kodex im Detail umzusetzen stellt jedenfalls eine grosse Herausforderung dar.

Während der Verhandlungen gab es hitzige Debatten darüber, wie und ob man *überhaupt* Implementierungsbestimmungen beifügen soll. Einige Staaten sprachen sich für einen *detaillierten Implementierungs-Mechanismus* aus, damit mögliche Verletzungen einerseits aufgezeigt und andererseits die Implementierung effektiver gestaltet werden könne. Da es hierfür keine konsensfähige Basis gab, stimmten die Teilnehmerstaaten ein paar *allgemein formulierten Bestimmungen* zu, die auf den beiden Prinzipien *Dialog und Transparenz* beruhen:

«This move back towards the basics of the OSCE philosophy is important, because the OSCE countries are not homogenous, and because their differing political situations, cultural backgrounds, and military traditions can not be ignored.»⁸

Der sich weiterziehende offene Dialog und Austausch von Erfahrungen und Meinungen sollte ferner das gemeinsame *Verständnis* der Regeln des Kodex stärken. Dieser Prozess trägt nicht nur zur Implementierung bei, sondern auch zur generellen Stabilität und politischen Sicherheit im OSZE-Raum. Während einige Beobachter den Kodex als Ausdruck politischen Optimismus betrachtet, haben andere jedoch festgestellt, dass er nur eine sehr eingeschränkte Grundlage anbietet in Sachen *Überwachung*: «A Code of Conduct is not an end in itself; what really matters is implementation, and hence the crucial importance of monitoring devices.»⁹

Während der Aushandlung des Kodex sah ein Vorschlag vor, dass im Falle einfacher Zweifel an der Übereinstimmung mit dem Kodex Teilnehmerstaaten ermächtigt würden, ein direktes *Aufklärungsverfahren* im betreffenden Staate auszulösen, und falls danach weiter Zweifel bestünden, den *Chairman-in-office* anzurufen, um einen *Berichterstatter-Mission* einzurichten. Diese würde dann Empfehlungen vorschlagen,

7 Butler, S. 25.

8 Ebd., S. 27.

9 Ghébalı (In: De Nooy), S. 12.

wenn nötig auch ohne die Zustimmung des betreffenden Staates. Falls jedoch schwere Verletzungen grundlegender Bestimmungen vorlägen, schlug der Entwurf vor, dass man *Notsitzungen* einberufen würde, um spezifische Empfehlungen auszuarbeiten, einschliesslich der Möglichkeit der Einberufung des *Ministerrates*. Die Delegationen konnten sich über solch weitgehende Überwachungsbestimmungen nicht einigen, womit beide Verfahren fallen gelassen wurden.¹⁰

Vetschera hat darauf hingewiesen, dass der Kodex das bisher bestehende Dogma einer Trennung von *friedenserhaltenden* einerseits und *kriegsregulierenden* Bestimmungen andererseits überbrückt. Mit dem Verhaltenskodex wird zum erstenmal ein umfassendes System der Kontrolle von Sicherheitsstrukturen reflektiert. Vetschera unterscheidet dabei drei Arten von *Verpflichtungen*:

- 1) Die meisten Bestimmungen verpflichten Staaten *in einer bestimmten Weise zu handeln*;
- 2) Bedeutend weniger Bestimmungen verpflichten Staaten, *sich vor einer bestimmten Handlung fernzuhalten*.
- 3) Eine noch geringere Anzahl an Bestimmungen verpflichten Staaten, *gewisse Handlungen (Dritter) zu respektieren*.¹¹

Der Kodex enthält somit *direkte* und *indirekte* Bestimmungen bzw. Verpflichtungen. Nur direkte Verpflichtungen erlauben eine unmittelbare Auswertung im Hinblick auf ihre Umsetzung, während indirekte Verpflichtungen relativ zu anderen Bestimmungen ausgewertet werden müssen. Diese *«mixed bag»*-Situation führt zu verschiedenen *Stufen* der Implementierung und möglicher Überprüfung.¹² Vetschera schlug ein *dreistufiges Überprüfungsverfahren* zur Umsetzung des Kodex vor:¹³

- A. Zunächst könnte durch die Organisation von Seminaren und die Einladung von Experten das allgemeine Verständnis des Kodex gestärkt werden;
- B. In einem weiteren Schritt könnten Experten den Staaten zur Verfügung gestellt werden. Diese könnten die Staaten darin beraten, ihre Gesetzgebung in Übereinstimmung mit dem Kodex zu bringen;

10 Ghébali (In: De Nooy), S. 12.

11 Vetschera (1996), S. 128.

12 Obwohl grundsätzlich durch die Verbesserung einzelner Formulierungen die *Effektivität des Implementierungsverfahrens* deutlich verbessert werden könnte, ist auch Vetschera der Ansicht, dass eben nicht nur der *Text* selbst, sondern auch der (Implementierungs-)*Prozess* wichtig ist.

13 Vetschera (1996); S. 131/132.

C. Schliesslich könnte ein detaillierteres Dokument von der OSZE angenommen werden, das die Kriterien für relevante Gesetzgebungsschritte umfassend skizzieren würde.

Ähnliche Verfahren könnten im Bereiche der Ausbildung und Instruktion der Streitkräfte im *Humanitären Kriegsvölkerrecht* angewandt werden.¹⁴ Im Falle *konkreter Konfliktsituationen* könnte der Kodex im Zusammenhang von bereits bestehenden Instrumenten Anwendung finden, wie z.B. bei *fact-finding-missions*. Der Kodex birgt auch ein beträchtliches Potential für *stabilisierende Massnahmen bei lokalen Krisensituationen*.¹⁵

Gleichzeitig könnte weiter an einer Verfeinerung der Bestimmungen des Kodex gearbeitet werden. Dies würde umgekehrt positiv auf die Anpassung der *nationalen Gesetzgebung* einwirken. Bestehende Gesetze könnten, wo nötig, entweder angepasst und verbessert werden, oder es könnten überhaupt neue Gesetze entstehen. Vetschera schliesst nicht aus, dass auf der Grundlage des Erreichten entweder ein weiterentwickelter oder detaillierterer Kodex entstehen könnte. Als Option wären auch mehrere separate Dokumente denkbar, die je auf ein Themengebiet beschränkt, gleichzeitig jedoch aufeinander bezogen sein könnten. «In time, the OSCE could thus indeed establish a ground-breaking normative framework, which could be seen as the legislative reflection of attempts to shape a Security Model for the 21st Century.»¹⁶

8.2 Stufen des Implementierungsprozesses

Der dritte und letzte Teil des Kodex (Abschnitte IX und X) sieht ein paar konkrete Implementierungsbestimmungen vor. Dabei geht es einerseits um die «Einhaltung» und andererseits um die «Umsetzung» der Bestimmungen des Kodex durch die Teilnehmerstaaten. Was die *Einhaltung* des Kodex betrifft, so sieht Paragraph 38 einen sehr all-

14 Die Schweiz hat u.a. hinsichtlich dieser Thematik und im Rahmen ihres individuellen Programms zur Partnerschaft für den Frieden bisher 5 Internationale Workshops zum Verhaltenskodex durchgeführt.

15 Vetschera (1996), S. 132. Leider findet im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa der Kodex nach wie vor keine direkte und explizite Anwendung, obwohl die katastrophalen Folgen des Bürgerkrieges im ehemaligen Jugoslawien einer der Mitfaktoren zur Entstehung des Verhaltenskodex gewesen ist.

16 Ebd., S. 133.

gemein formulierten *Überwachungsmechanismus* vor: «If requested, a participating State will provide appropriate clarification regarding its implementation of the Code». Die einen Teilnehmerstaaten können andere dazu auffordern, Rechenschaft über ihre Umsetzung des Kodex abzulegen. Diese Bestimmung wird manchmal auch als eine Klausel der «freundlichen Einmischung» (*friendly interference*) in die inneren Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten bezeichnet. Auch enthält Paragraph 25 (Abschnitt VII) eine damit zusammenhängende Klausel. Sie besagt, dass Teilnehmerstaaten, denen es nicht möglich ist, ihre Autorität über irreguläre Truppen auszuführen, sich mit der OSZE über mögliche Schritte beraten können. Diese Bestimmung ist hinsichtlich der Einhaltung des Kodex insofern interessant, als damit ansatzweise auch ein Überwachungsmechanismus bezüglich sub- oder nicht-staatlicher Akteure angeboten wird.

Hinsichtlich der eigentlichen Umsetzung des Kodex treten zwei grundlegende und miteinander verknüpfte Bestimmungen auf. Zunächst wird in Paragraph 38 grundsätzlich festgelegt, dass *jeder Teilnehmerstaat (selbst) verantwortlich ist für die Implementierung des Kodex*. Paragraph 41 bestimmt sodann etwas konkreter, dass die Teilnehmerstaaten sich darum bemühen werden, die Bestimmungen des Kodex auf der Nationalstaatlichen Ebene umzusetzen, d.h. zu gewährleisten dass die Gesetze sowie Verfahren (*internal documents and procedures or, where appropriate, legal instruments*) mit den Bestimmungen des Kodex übereinstimmen. Obwohl die Klausel zentral ist für die Umsetzung der Verhaltensnormen auf nationalstaatlicher Ebene, so zieht die verwendete Formulierung «*reflect the commitments made in the Code*» *expressis verbis* nicht notwendigerweise die Übereinstimmung der nationalen Gesetzeslage mit dem Kodex nach sich. Andererseits muss daran erinnert werden, dass es sich beim Kodex nicht um einen *rechtlich* bindenden Vertrag, sondern um ein *politisch* bindendes Instrument handelt (Paragraph 39).¹⁷ Zudem hält Paragraph 40 ausdrücklich fest, dass der Kodex die Bestimmungen der anderen OSZE-Dokumente nicht beeinträchtigt. Damit wiederholt und unterstreicht Abschnitt X, was bereits ausführlich in der Präambel, sowie in Abschnitt I eingeführt wurde. Damit besteht eine «doppelte Absicherung»: «Nothing in the

17 Siehe auch Kapitel 5.

Code alters the *nature and content* of the commitments undertaken in other CSCE documents». ¹⁸

Gemäss Paragraph 42 sind die Staaten verpflichtet, den Verhaltenskodex (auf nationaler Ebene) zu *publizieren*, zu *verbreiten* und «so weit als möglich» *bekannt zu machen*. ¹⁹ Die letzte Klausel, der Kodex solle so weit als möglich bekannt gemacht werden, führt ferner zur Frage, inwiefern der Kodex nicht nur innerhalb der *Streitkräfte* bzw. der «*defense community*», sondern darüber hinaus auch anderen *Ministerien*, nationalen und regionalen *Behörden* im In- und Ausland, sowie *Gerichten*, *Parlamenten* und einer *breiteren Öffentlichkeit* etc. nach dem Inkrafttreten am 1. Januar 1995 (Paragraph 39) vorgestellt worden ist. ²⁰ Gemäss der Wendung in Paragraph 42 steht jedenfalls jedem Teilnehmerstaat offen, wie viel nationale und internationale *Transparenz* er in dieser Sache schaffen möchte. ²¹

Etwas ironisch haben Experten die Idee des Verhaltenskodex als «Embryo» einer Pan-Europäischen Sicherheitsarchitektur bezeichnet, der riskiere, «frühgeboren» zu werden. Der Kodex von 1994 kann aber grundsätzlich weiterentwickelt und laufend verbessert werden. So schliesst Ghébal: «Given the essentially evolving character of the

18 In der Präambel und auch im operationellen Teil des Kodex wird festgehalten, dass die leitenden Prinzipien und gemeinsamen Werte der Helsinki Schlussakte, der Charta von Paris und des Helsinki II Dokumentes von 1992 unangefochten weiterhin gelten. Damit besteht die Möglichkeit, die politisch-militärischen Aspekte von Sicherheit grundsätzlich weiter auszubauen, was zu einem «Mehrwert» in der Gesamtheit der OSZE-Normen führen kann, ohne dass dabei die Integrität der bereits existierenden Europäischen Sicherheitsstrukturen in Frage gestellt wird.

19 Die Publikation setzt in einigen Staaten natürlicherweise auch die Übersetzung des Dokumentes voraus. Üblicherweise erfolgt in solchen Fällen eine Publikation über das Verteidigungsministerium und einer von ihm herausgegebenen Zeitschrift. Immer mehr Verteidigungsministerien unterhalten zudem öffentlich zugängliche Information via das Internet.

20 Das Bekanntmachen des Kodex gegenüber einer breiteren Öffentlichkeit erfolgt in der Regel durch die medienbeauftragten Stellen des Verteidigungsministeriums.

21 In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass zum Beispiel das Verteidigungsministerium Lettlands eine öffentlich zugängliche Internet-Seite speziell zum Thema *Democratic Control of Armed Forces* eingerichtet hat. Eine Englische Fassung findet sich unter: <http://www.mod.lv/english/01ministrija/06demokratiska.php>. Andere Länder haben ihren Informationsaustausch zum Verhaltenskodex veröffentlicht. Der Bericht von Schweden vom 15. April 2001 ist beispielsweise mit der Bemerkung versehen, dass dieser mit Referenz auf den Bericht veröffentlicht werden darf.

OSCE process, it can be argued that, whatever its loopholes or shortcomings, the Code is above all a perfectible document.»²²

Die noch ausbleibende Bestimmung der Abschnitte IX-X ist der letzte Satz von Paragraph 38: «*Appropriate CSCE bodies, mechanisms and procedures will be used to assess, review and improve if necessary the implementation of this Code*». Dies ist die zentrale Bestimmung für den operationellen *Folgeprozess* des Verhaltenskodex. Dieser Prozess begann bereits 1995, als die Frage nach der nationalen Umsetzung der Kodex der jährlich stattfindenden und vom Konfliktpräventionszentrum durchgeführten Auswertung der Vertrauensbildenden Massnahmen beigefügt wurde. Sowohl bei der Überprüfungs-session im März 1995 als auch derjenigen vom März 1996 stand der Kodex allerdings im Zeichen der Militäroperationen Russlands in Tschetschenien und des Problems, dass hier die Streitkräfte unangemessene Gewalt gegen die Zivilbevölkerung anwendeten.²³ Während der Auswertung Vertrauensbildender Massnahmen im März 1996 stellten sodann verschiedene Staaten freiwillig ihre Bemühungen zur Implementierung des Kodex vor. Während bis 1996 ungefähr die Hälfte der Teilnehmerstaaten über die Umsetzung des Kodex berichtet hatten, bestand ein wesentlicher erster Schritt bei der Implementierung darin, das die Staaten den Kodex in die Landessprache *übersetzt* und an die zuständigen Behörden und Offizieren *verteilt* hatten.²⁴ Das Berichten einzelner Teilnehmerstaaten von 1995 und vor allem 1996 kann auch als erste Runde eines *fakultativen Informationsaustausch* betrachtet werden.²⁵ Bereits damals wies Hennig auf die Bedeutung dieser Berichterstattung durch die Teilnehmerstaaten hin:

«The issue, reporting how participating States have complied with the Code and discussing these reports, should receive more emphasis from the OSCE Chairman-in-Office and the OSCE Ministerial Council. Other OSCE participating States» governments and NGOs

22 Ebd.

23 Russland reagierte auf die betreffenden Anschuldigungen mit dem Hinweis, dass die OSZE-Mission in Grosny keine Verletzungen des Kodex gemeldet habe. Einerseits scheiterte die OSZE darin, im Falle Tschetscheniens eine nachhaltige Veränderung militärischen Verhaltens herbeizuführen. Andererseits hat Hennig darauf hingewiesen, dass damit eine legitime Untersuchung und der Kommentar durch Teilnehmerstaaten gegenüber der Russischen Politik bei inneren Sicherheitskrisen etabliert worden sei. Dean, S. 295.

24 Dean, S. 295–296.

should be encouraged to express their own evaluation of how well the Code has been implemented in practice by individual participating States. The aim should be to develop systematic discussion of this topic of the kind that has taken place on the human dimension and on minority rights.»²⁶

Ebenfalls in den ersten beiden Jahren gleich nach dem Inkrafttreten des Kodex (1995–1996) organisierten zudem die Niederlande in Zusammenarbeit mit Deutschland eine Serie von internationalen Seminaren, die auf die Reflektierung der historischen Umstände und das Potential des Kodex zielten.²⁷ Am 22.–24. September 1997 fand sodann in Wien eine *Erste Folgekonferenz* zum Verhaltenskodex statt. An der Konferenz wurden Vorschläge gemacht, wie der Umsetzungs- und Überprüfungsmechanismus des Kodex verbessert werden könnte. Neben einer Evaluation des generellen Wissens über den Kodex in den Streitkräften wurde vorgeschlagen, dass eigentliche Inspektionen und konkrete Besuch bei Einheiten einzelner Truppengattungen durchgeführt werden könnten, um den Stand der Implementierung zu überprüfen. Keine Einigkeit haben die Teilnehmerstaaten bezüglich eines *Verifikationsregimes* zum Kodex erzielt.²⁸

1997 bereitete das Konfliktverhütungszentrum zudem einen ersten *provisorischen Questionnaire* für das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) vor. Auf der Basis dieses Fragebogens wurde sodann ein zweiter freiwilliger Informationsaustausch zwischen den Teilnehmer-

25 Mindestens 19 Staaten tauschten erste Erfahrungen zur Implementierung des Kodex in *schriftlicher* Form aus. In *englischer alphabetischer Folge* u.a.: Austria, REF.FSC/411/96; Belgium, REF.FSC/116/96; France, REF.FSC/306/96; Germany, REF.FSC/375/96; Greece, REF.FSC/57/96; Hungary, REF.FSC/438/96; Ireland, REF.FSC/74/96; Italy, REF.FSC/142/96; Netherlands, REF.FSC/325/96; Norway, REF.FSC/325/96; Poland, REF.FSC/55/96; Portugal, REF.FSC/213/96; Russian Federation, REF.FSC/51/96; Slovak Republik, REF.FSC/129/96; Slovenia, REF.FSC/169/96; Sweden, REF.FSC/332/96; Switzerland, REF.FSC/287/96; Ukraine, REF.FSC/61/96; United Kingdom, REF.FSC/17/96.

26 Dean, S. 296.

27 Ein erstes Seminar fand im Dezember 1995 in Den Haag statt, ein weiteres im May 1996 in Koblenz, das auch Sitz des «Zentrums Innere Führung» der Bundeswehr ist. Letzteres konzentrierte sich auch auf die Frage nach der Rolle des *parlamentarischen Ombudsmannes für die Streitkräfte* sowie das Konzept des *Staatsbürgers in Uniform*, das von der Bundeswehr im Nachkriegs-Deutschland entwickelt worden ist. Ebd., S. 296.

28 *Reports of the rapporteurs on the five working sessions*, FSC.GAL/11/97, Fünfte Arbeitssitzung, Implementierungsvereinbarungen, S. 2–3.

staaten durchgeführt.²⁹ 1998 wurde die erste Form des Questionnaires (1997) leicht verändert und vom Forum für Sicherheitskooperation ein *offizieller Questionnaire* angenommen.³⁰ Seit 1999 findet jährlich ein *obligatorischer Informationsaustausch* statt für alle Teilnehmerstaaten auf der Grundlage dieses Questionnaires.³¹ Es wurde auch entschieden, dass eine entsprechende Arbeitsgruppe des Forums jedes Jahr eine Spezialsitzung halten solle, um die ausgetauschten Informationen zu diskutieren. Ferner waren die Teilnehmer mit dem offiziellen Questionnaire eingeladen, nebst den allgemeinen Informationen auch entsprechende konkrete Dokumente, die mit der Umsetzung des Kodex zusammenhängen, auszutauschen.³²

Es wurde darauf hingewiesen, dass ein solcher Informationsaustausch nicht nur ein sehr effektives Überprüfungsinstrument sein würde, sondern auch dazu beitragen könnte, das gemeinsame und geteilte Verständnis der Teilnehmerstaaten bezüglich der komplexen Bestimmungen des Kodex weiter zu fördern. Um die Evaluation der ausgetauschten Information zu erleichtern, hatte Dean zudem vorgeschlagen, dass u.a. auch Nichtregierungsorganisationen einbezogen werden könnten:

«Reporting how participating States have complied with the Code and discussing these reports, should receive more emphasis from the OSCE Chairman-in-Office and the OSCE Ministerial Council [...] OSCE participating States» governments and NGOs should be

29 *Draft Decision on the Forum for Security Co-operation (Voluntary information exchange on the Code of Conduct on politico-military aspects of security)*, FSC.DD/2/97. Auf der Basis dieses Questionnaires unterbreiteten u.a. Polen (FSC.DEL/25/97) und Deutschland (FSC.DEL/27/97) umfangreiche Berichte zur Implementierung des Kodex.

30 *Decision (Information exchange on the Code of Conduct on politico-military aspects of security)*, FSC.DEC/4/98. Dieser erste offizielle Questionnaire umfasst 10 Fragen (Siehe auch Annex 2). Etwa 80% des Frageumfanges bezieht sich direkt auf Bestimmungen von Abschnitt VII des Kodex zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte. Nur zwei Fragen betreffen zwischen-staatliche Verhaltensnormen wie die Terrorismusbekämpfung sowie die Stationierung von Truppen auf fremdem Territorium. Lambert, Alexandre, *Towards and Enhanced Implementation of the OSCE Code of Conduct. Some Considerations and Suggestions in the Perspective of the 3rd Follow-up Conference*, Präsentation am Forum für Sicherheitskooperation, Wien, 1. September 2002, FSC.DEL/494/02.

31 Das Konfliktverhütungszentrum erinnerte beispielsweise die Teilnehmerstaaten am 17. Februar 1999 offiziell daran, dass der Deadline für die Unterbreitung ihrer Berichte der 15. April 1999 sei. Zusätzlich bot es technische sowie administrative Unterstützung an für den Fall, dass einzelne Staaten dies benötigen würden.

32 Ebd.

encouraged to express their own evaluation of how well the Code has been implemented in practice by individual participating States. The aim should be to develop systematic discussion of this topic of the kind that has taken place on the human dimension and on minority rights.»³³

Im selben Jahre, in dem der erste Informationsaustausch zum Kodex stattfand, wurde auch die *Zweite Folgekonferenz* zum Verhaltenskodex durchgeführt (29.–30. Juni 1999). Sie bestätigte u.a. die uneingeschränkte Gültigkeit und Relevanz der Abschnitte VII und VIII.³⁴ Sie wurde jedoch in leicht verkürzter Form abgehalten, während die Teilnehmerstaaten mehr mit der NATO-Intervention im Kosovo als mit dem Kodex beschäftigt waren. In diesem Zusammenhang wurde immerhin vorgeschlagen, dass der Permanente Rat und das Forum zusammen die Anwendbarkeit des Kodex auf den Kosovo-Konflikt prüfen würden. Gleich nach der Konferenz stellte das Konfliktverhütungszentrum eine Liste von *zwölf Punkten* zusammen, die die *wichtigsten Vorschläge* zusammenfasste, die an der Konferenz zur Frage der Umsetzung des Kodex diskutiert wurden:³⁵

1. Überprüfung der Anwendbarkeit des Kodex auf den Kosovo-Konflikt;
2. Einbeziehung von paramilitärischen Streitkräften in den Informationsaustausch und deren Einbeziehung in die parlamentarische Aufsicht;
3. Überarbeitung des Questionnaires zur besseren Differenzierung zwischen Streitkräften und internen Sicherheitsdiensten;
4. Einbeziehung von nationalen Dokumenten zur parlamentarischen Kontrolle unter Punkt 10 des Questionnaires;
5. Organisation eines speziellen Meetings im Januar 2000 zur Frage der parlamentarischen Kontrolle und anlässlich des fünften Jahrestages des Kodex;
6. Monatliche Diskussion eines speziellen Themas im Rahmen von Arbeitsgruppe B bezüglich des Informationsaustausches;

33 Dean, S. 296.

34 *Second Follow-up Conference on the OSCE Code of Conduct on politico-military aspects of security, Vienna, 29–30 June 1999, Summary*, Canadian Chairmanship, FSC.GAL/82/99, S. 1.

35 *Second Follow-up Conference on the Code of Conduct, Summary of Suggestions*, Conflict Prevention Centre, FSC.GAL/84/99, S. 1–2.

7. Registrierung des Informationsaustausches beim Konfliktverhütungszentrum;
8. Veröffentlichung des Informationsaustausches auf der OSZE-Website;
9. Unterstützung für Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung des Kodex organisiert durch OSZE-Feldmissionen sowie das Konfliktverhütungszentrum;
10. Einbezug moderner Informationstechnologie (CD-ROM) zur Instruierung des Kodex;
11. Prüfung der Anwendbarkeit des Kodex auf Friedenserhaltende Missionen;
12. Beifügung von Erläuterungen zum Kodex zur Erleichterung seiner Umsetzung.

Diese Liste enthält einerseits Vorschläge *technischer* Art, die sich auf die generelle Umsetzung des Kodex sowie auf den Informationsaustausch beziehen. Hinsichtlich der *operationellen* Umsetzung des Kodex zeigt die Liste, dass die Frage der *parlamentarischen Kontrolle* militärischer und paramilitärischer Streitkräfte offenbar ein zentrales Thema darstellt. Zudem wird auf die Ambivalenz im Questionnaire bezüglich der Verwendung von Schlüsselkonzepten wie «armed forces» einerseits» und «internal security forces» andererseits hingewiesen. Wie bereits angemerkt definieren weder der Questionnaire noch der Kodex selbst diese Konzepte.

Nach vier aufeinanderfolgenden Informationsaustauschen (1999–2002)³⁶ und im Hinblick auf die Dritte Folgekonferenz beauftragte das

36 Gemäss einer Liste vom 1. Oktober 2002, die alle eingereichten Berichte zusammenstellt, fehlte dem Konfliktverhütungszentrum bis zu diesem Zeitpunkt offenbar einzig von der Republik Kirgistan ein Bericht. Dies trifft ausser Kirgistan offenbar nur noch für einzelne Zwergstaaten (wie Andorra oder San Marino) zu, die keine eigenen Streitkräfte unterhalten. *Information Exchange on the Code of Conduct (Deadline 15 April 2002)*, Table of submitted national reports, OSCE Conflict Prevention Centre, 1 October 2002. In einem Rundschreiben an die anderen Teilnehmerstaaten machte Kirgistan am 26. Mai 1999 geltend, dass sein Bericht aus «technischen Gründen» verspätet sei (FSC.DEL/139/99). Da jedoch bis 2002 offenbar keine Berichte von diesem Land vorliegen, erstaunt dies eigentlich. Denn grundsätzlich müsste ein Staat sowohl technische wie administrative Unterstützung vom Konfliktverhütungszentrum anfordern können. Dies geht klar aus einem Rundschreiben des Konfliktverhütungszentrum bezüglich des Einreichens der nationalen Berichte im Jahre 1999 hervor: *Announcing Mechanism, Information Exchange on the Code of Conduct*, Conflict Prevention Centre, Vienna, 17 February 1999. Andererseits erstaunt es, dass ein Bericht von Kirgistan fehlt. Gemäss Alexander Nikitin gehört Kirgistan immerhin zu denjenigen

Forum für Sicherheitskooperation das Konfliktverhütungszentrum mit der Erstellung eines zusammenfassenden Überblicks über die wichtigsten Resultate des Informationsaustausches von 2002. Dieser Bericht hat u.a. auf die hohe Komplexität der ausgetauschten Informationen durch die Teilnehmerstaaten hingewiesen. Aufgrund der Tatsache, dass die einzelnen Fragen des Questionnaires sehr allgemein formuliert sind und vor dem Hintergrund, dass das Berichten der Teilnehmerstaaten einen relativ hohen Grad an Konvergenz aufweist, macht der Bericht einleitend auf die *Probleme eines komparativen Vergleiches* aufmerksam:

«In the same way as the Code of Conduct is a norms- and standard-setting document, which addresses political, democratic procedures, structures, authorities and institutions on subjects of international, interstate- and intrastate character, the information exchanges necessarily reflect individual, national approaches to the commitments of the Code. Consequently the nature and substance of responses by participating States does not give much room for summarization or generalization.»³⁷

Seit den terroristischen Anschlägen des 11. Septembers 2001 wurde die Frage der Terrorismusbekämpfung in zunehmendem Masse im Rahmen des Verhaltenskodex diskutiert.³⁸ Denn Frage 1 des Questionnaires von 1998, der sich auf Bestimmungen von Paragraph 6 zum Thema Terrorismus bezieht, verlangt von den Teilnehmerstaaten Informationen zu «*Appropriate measures to prevent and combat terrorism, in particular participation in international agreements to that end.*» Der Annex zur oben erwähnten Zusammenfassung des Informationsaustauschs von

GUS-Staaten, in denen das Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte bereits in die allgemeine Gesetzgebung eingeflossen ist. Dasselbe gilt laut Nikitin übrigens auch u.a. für die Russische Föderation. Nikitin, Alexander, *Civil and Parliamentary Control Over the Military: Purposes and Principles of the CIS Model Law, DCAF Working Paper*, No. 59, S. 2.

37 *Overview of the Information Exchange on the Code of Conduct*, FSC.GAL/102/02, S. 2.

38 In einer Note vom 22. März 2002 des Konfliktverhütungszentrums bezüglich «Current Issues on the OSCE Code of Conduct Events» heisst es u.a., dass die «Verspätung» des Forums für Sicherheitskooperation in der Diskussion um den Kodex mit dem Umstand zusammenhängt, dass die Diskussionen im Forum bezüglich «anderer prioritärer Verpflichtungen» wie der *Roadmap on Terrorism* sowie die Folgearbeiten zum Thema Klein- und Leichte Waffen mehr Zeit beanspruchten hätten.

2002 enthält deshalb eine Übersicht, die aufzeigt, welche Staaten Teilnehmer welcher Konventionen zur *Bekämpfung des Internationalen Terrorismus* sind.³⁹

Gut ein Jahr nach dem 11. September, am 23.–24. September 2002, wurde auch die *Dritte Folgekonferenz* zum Verhaltenskodex durchgeführt. Die Konferenz hat einmal mehr die weiterhin hohe Relevanz der Verhaltensnormen des Kodex bestätigt. Zudem haben sich die Teilnehmerstaaten entschlossen, dass der Kodex selbst vorderhand nicht verbessert werden muss. Während darauf hingewiesen wurde, dass die Umsetzung des Kodex seit 1999 generell vorangekommen war, hielten die Teilnehmerstaaten allerdings fest, dass der Informationsaustausch weiter verbessert werden muss.⁴⁰ Einer der Vorschläge, bezog sich auf die Möglichkeit der Ausarbeitung eines *separaten OSZE-Dokumentes zur Bekämpfung des Terrorismus*.⁴¹ Ferner wurde dazu aufgerufen, den Kodex gegenüber der Internationalen Gemeinschaft und insbesondere den Vereinten Nationen besser bekannt zu machen.⁴²

Auf der Grundlage von Vorschlägen zur Verbesserung des Informationsaustausches, die an der dritten Folgekonferenz gemacht wurden, sowie den separaten Vorschlägen zur Erweiterung des Informationsaustausches zur Terrorismusbekämpfung hat das Forum für Sicherheitskooperation 2003 schliesslich den Questionnaire von 1998 überarbeitet.⁴³ Der neue Questionnaire (2003) hebt sich von seinem Vorläufer insbesondere durch die Erweiterung von Punkt 1 zur Terrorismusbekämpfung ab. Die übrigen Fragen wurden vor allem strukturell neu organisiert und enthalten keine wesentlich neuen Elemente.⁴⁴

39 Die 12 betreffenden UNO-Konventionen zur Bekämpfung des Terrorismus sind 2001 zusammengefasst u.a. in folgender Publikation: *International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism*, United Nations, New York 2001.

40 *Third Follow-up Conference on the Code of Conduct on politico-military aspects of security, Vienna, 23–24 September 2002, Consolidated Summary*, Yugoslav Chairmanship, FSC.GAL/122/02, S. 1.

41 *Third Follow-up Conference on the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: Survey of Suggestions*, Conflict Prevention Centre, FSC.GAL/123/02, Punkt 3.

42 Ebd., Punkt 5.

43 Die Vorschläge zum erweiterten Informationsaustausch zur Terrorismusbekämpfung (Punkt 1 des Questionnaires von 1998) basieren u.a. auf der Entscheidung der Forum für Sicherheitskooperation bezüglich «Expanding the Code of Conduct Questionnaire», FSC.DEC/16/02.

44 *Decision, Technical update of the Questionnaire on the Code of Conduct*, FSC.DEC/4/03, unter: <http://www.osce.org/docs/english/fsc/2003/decisions/fed0304.htm>.

Im Forum für Sicherheitskooperation wurde somit Einigkeit erzielt über die Einrichtung eines regelmässigen Informationsaustausches sowie dessen kontinuierlicher Verbesserung und Aufdatierung. An keiner der drei Folgekonferenzen (1997, 1999, 2002) wurde hingegen Einigkeit erzielt hinsichtlich der möglichen Aufdatierung des Kodex selbst.⁴⁵ Dennoch bleibt die Möglichkeit bestehen, dass der Kodex zu einem anderen Zeitpunkt geöffnet und neuverhandelt bzw. einige seiner Bestimmungen und Formulierungen überarbeitet werden. Kobieracki stellte die Sache gar in den Kontext der sich entwickelnden Europäischen Sicherheitsarchitektur:

«It should be stressed, that the scale, coverage, relevance and the nature of the Code's commitments make its implementation and further development an obvious candidate for continued international attention. The Code's eventual further development becomes even more relevant in the context of ongoing OSCE efforts towards the creation of a security model for Europe for the 21st Century.»⁴⁶

Eine effektivere Umsetzung des Verhaltenskodex in krisengeschüttelten Regionen wie Südosteuropa, im Kaukasus, sowie in Zentral Asiens kann auch durch den weiteren Einbezug der hier besonders gut vertretenen Feldpräsenzen erreicht werden.⁴⁷ Gegen aussen könnte der Kodex aufgrund seiner Einzigartigkeit auch für andere Weltregionen von Interesse sein, wie z.B. Lateinamerika, Afrika, den Mittleren Osten, sowie Asien. Die OSZE könnte über die bestehenden Links zu anderen Regionen den Kodex vorstellen im Zusammenhang mit regionalen vertrauensbildenden Massnahmen. Aufgrund seiner Einzigartigkeit könnte der Kodex schliesslich auch bei den Vereinten Nationen selbst einen neuen Impuls einbringen, sowohl im Rahmen von Sicherheitsfragen

45 Allgemeine Vorschläge dazu gibt es bereits. Siehe u.a. Ghébal, Victor-Yves, «Revisiting the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994)», Heiner Hänggi, Theodor Winkler (eds.), *Challenges of Security Sector Government*, Münster (Lit Verlag) 2003, S. 85–117.

46 Kobieracki, S. 21.

47 Lambert, Alexandre, *The Implementation of the Code of Conduct: Achievements and Perspectives*, Paper presented at the Regional Workshops organised by the OSCE Conflict Prevention Centre: «Implementation of the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security and the Confidence- and Security Building Measures», Bishkek, Almaty, November 2002, S. 14.

(Rüstungskontrolle, Terrorismusbekämpfung, Reform des Sicherheitssektors etc.) als auch beim Entwicklungsprogramm der UNO.⁴⁸

8.3 Demokratische Politische Kontrolle und Terrorismusbekämpfung

In den letzten Jahren ist eine gewisse Konzentration der politisch-militärischen Dimension der OSZE auf die Themen *Kleinwaffen* einerseits und *Terrorismus* andererseits beobachtbar. Die relativ starke Zuwendung der OSZE zum Thema Terrorismusbekämpfung war besonders nach den terroristischen Angriffen in den USA vom 11. September 2001 spürbar. Dies hatte auch direkte Auswirkungen auf den Implementierungs- und Folgeprozess des Verhaltenskodex. Vergleicht man den aufdatierten Questionnaire von 2003 mit dem ursprünglichen von 1999, stellt man fest, dass im Vergleich mit den übrigen Teilen des Fragebogens Frage 1 zur internationalen Bekämpfung des Terrorismus stark erweitert wurde. In der Folge des Schocks vom 11. September war das Interesse der Teilnehmerstaaten an der Thematik verständlich. Andererseits muss die Frage beantwortet werden, warum sich dieses Interesse gerade im Rahmen des Kodex widerspiegeln muss. Immerhin können zwei Tatsachen zum Verhältnis des Dokuments zum Thema Terrorismus in Erinnerung gerufen werden (siehe auch Kapitel 2):

- Das Thema Terrorismus wurde ursprünglich nur auf heftigen Druck der Türkei überhaupt in den Kodex aufgenommen, womit sich die Türkei bei den Verhandlungen gegen die Europäische Union durchgesetzt hat;
- Der sehr allgemein formulierte Paragraph 6, der die Teilnehmerstaaten verpflichtet, enger in der Terrorismusbekämpfung zusammenzuarbeiten, stellt die einzige Bestimmung des Kodex

48 Wie es etwa das Türkische Projekt bei den Verhandlungen vorschlug, so enthielten mindestens zwei Entwürfe des Kodex der allerletzten Schlussphase der Verhandlungen eine Implementierungsbestimmung, wonach die Ungarische Regierung beauftragt gewesen wäre, den Verhaltenskodex dem Generalsekretär der UNO zu überbringen. «*Code of Conduct (Coordinator's Perception)*», (Budapest), 23 November 1994, Paragraph 36, S. 8;»*Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*», (Draft version), (Budapest), 2 December 1994, 2. a.m., Paragraph 42, S. 8. Wie oben erwähnt hatte der Türkische Vorschlag ferner vorgeschlagen, den Kodex auch den Magrebstaaten vorzustellen.

dar. Als einziger Paragraph von Abschnitt II steht die Bestimmung ferner isoliert da innerhalb der Struktur des Dokuments. Damit manifestiert er keinen direkten Bezugspunkt zu anderen Teilen bzw. Bestimmungen des Kodex.

Es ist jedenfalls interessant zu beobachten, wie eine Bestimmung, die ursprünglich eher nebensächlich in den Kodex einbezogen wurde und kein zentrales Element für die Architekten des Dokuments darstellte, plötzlich ins Zentrum dessen Folge- und Umsetzungsprozess rückt. Praktisch alle Experten sind sich darin einig, dass die Abschnitte VII und VIII zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte die substantiellen und wesentlichen Bestimmungen des Kodex darstellen. Mindestens müsste also das Forum für Sicherheitskooperation, in dem der Kodex ja auch ausgehandelt wurde, eine Antwort auf die Frage finden, wie sich *selbst* Aufträge zur Terrorismusbekämpfung mit dem Prinzip der demokratischen Kontrolle vereinbaren lassen.⁴⁹ Denn wie

49 Von diesen Fragen besonders betroffen sind das Humanitäre Völkerrecht sowie der Menschenrechtsschutz. Seit den Einsätzen und Bombardierungen militärischer Streitkräfte in Afghanistan (in der Folge der terroristischen Anschläge des 11. Septembers 2001), zieht laut Adam Roberts der von den Vereinigten Staaten von Amerika angeführte «Krieg gegen den Terrorismus» wenigsten drei Fragen nach sich hinsichtlich des internationalen Kriegsvölkerrechts: a) Ist das humanitäre Völkerrecht anwendbar auf solche Operationen?; b) Sollte es in Situationen angewandt werden, die sich von denjenigen unterscheiden, aufgrund derjenigen die internationalen Verträge des Kriegsvölkerrechts entstanden?; Und vor allem: Können hier festgenommene Personen als «Kriegsgefangene» behandelt werden? Roberts meint u.a., dass die an sich rechtfertigbare Bezeichnung betreffender Gefangener als «unlawful combatants» nicht gleichgesetzt werden darf, dass sich diese in einem rechtlichen Vakuum befänden. Dies könne leicht auch zu einer Grundsatzfrage innerhalb militärischer Allianzen führen: «Treating the law cavalierly causes problems, especially for coalitions.» Roberts, Adam, «Counter-Terrorism, Armed Forces and the Laws of War», *Survival*, Vol. 44, No. 1, Spring 2002, 7–32, S. 7. Gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention müssen Staaten den Schutz ihrer nationalen Sicherheit mit den Bedürfnissen individueller Rechte ausbalancieren. Peter Rove unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass es die Konvention es *absolut* verbiete, Folter anzuwenden, oder andere Formen der unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung oder Strafte. Dies gelte *selbst* für die internationale Verbrechensbekämpfung: «Even in the most difficult of circumstances, such as the fight against organised terrorism and crime, the Convention prohibits in absolute terms torture or inhuman or degrading treatment or punishment.» Rowe, Peter, *Control Over Armed Forces Exercised by the European Court of Human Rights*, DCAF Working Paper, No. 56, S. 1. Obschon die Europäische Menschenrechtskonvention nur gerade in Artikel 4 zum Militärdienst in *direkter* Weise auf die Streitkräfte Bezug nimmt, beeinflusst sie in

stark auch immer die Entschiedenheit der Teilnehmerstaaten ist, konsequenter gegen den internationalen Terrorismus vorzugehen – dies entbindet sie *gerade im Falle des Kodex* nicht von ihren wechselseitig vereinbarten Verpflichtungen gemäss der Abschnitte VII und VIII und dem damit verbundenen Verhalten der Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften.

Indem Von Butler darauf aufmerksam macht, dass *sowohl* internationaler Terrorismus *als auch* die Rolle der Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften neue und dringliche Fragen der Staatengemeinschaft darstellen, liefert er gleichsam einen möglichen Schlüssel zur Lösung dieses scheinbaren Dilemmas. Einerseits widerspiegelt sich in der Weiterentwicklung des Questionnaires im Bereiche der Terrorismusbekämpfung dieses doppelte Interesse der Staatengemeinschaft. Wenn damit das Wiener Forum im Rahmen des Umsetzungsprozesses des Kodex einen dialektischen Prozess ausgelöst hat, dann müsste das nächste Erkenntnisinteresse erneut zurückschlagen auf das Thema der demokratischen Kontrolle, indem diese die Terrorismusbekämpfung einbezieht. Ansatzpunkte, die in diese Richtung weisen, sind bereits im Kodex verankert. Mit Paragraph 25 weist dieser indirekt darauf hin, dass demokratisch nicht kontrollierte Truppen und Aktivitäten inakzeptabel sind.⁵⁰ Auch verlangt Frage 1 des aufdatierten Questionnaires (2003) unter Teilfrage (e) von den Teilnehmerstaaten Informationen zur Rolle der Streitkräfte im Falle der Prävention und des Kampfes gegen den Terrorismus (*«Roles and missions of armed forces in preventing and combating terrorism»*). Diese Frage folgt der Formulierung gemäss Frage 5 des Questionnaires von 1998.⁵¹ Im Unterschied jedoch zu Frage 5 des Questionnaires von 1998 wird keine Information bezüglich der Kontrolle und Rechtmässigkeit verlangt. Beispielsweise könnte Frage 1 weiter aufdatiert bzw. verfeinert werden und entsprechende Elemente im Sinne der Abschnitte VII und VIII mitberücksichtigt werden.

starkem Masse die Streitkräfte sowohl in ihrem *externen* Verhalten (bewaffnete Konflikte, Unruhen etc.), als auch der *internen* Frage, wie sie ihr eigenes Personal behandeln. Ebd., S. 2.

50 Gemäss Von Butler stärkt dies den kooperativen Zugang zu Sicherheit und fördert das Prinzip aktiver Solidarität, Von Butler, S. 25.

51 Frage 5 des Questionnaires von 1999 verlangt von den Teilnehmerstaaten Informationen zu *«Roles and missions of the following types of forces as well as controls to ensure that they act solely within the constitutional framework: (a) military; (b) paramilitary; (c) security forces.»*

Gemäss der zusammenfassenden Übersicht, die das Konfliktverhütungszentrum zum Informationsaustausch 2003 zu Frage 1 erstellt hat, leistet die Teilfrage 1(e) zudem den eigentlichen *Mehrwert* des OSZE-Informationsaustausches zur Terrorismusbekämpfung im Vergleich zum bereits existierenden Informationsaustausch auf der Basis des UNO-Questionnaires. Die Schlussfolgerung des Berichts enthält deshalb den Vorschlag, dass Teilfrage 1(e) weiter verfeinert würde.⁵²

Als Option könnte die OSZE prüfen, inwiefern die Aushandlung eines *separaten Verhaltenskodex zur Terrorismusbekämpfung* durchführbar bzw. sinnvoll wäre. Es ist zwar fraglich, inwiefern ein solcher Schritt grundsätzlich einen Mehrwert für die internationale Sicherheitskooperation darstellen würde. Andererseits besteht die Gefahr, dass mit einer zu starken Konzentration auf Paragraph 6 (der einzige von 42 Paragraphen, der sich dem Thema Terrorismus widmet) letztlich der Bedeutungswert des Kodex aufgehoben oder neutralisiert würde.

Dieselbe Anmerkung lässt sich ferner anbringen hinsichtlich des zweiten zwischenstaatlichen Aspekts der vom Questionnaire angesprochen wird bezüglich der *Stationierung von Streitkräften auf dem Territorium von anderen Teilnehmerstaaten* (Frage 3 des Questionnaires von 1999).⁵³ Der betreffende Paragraph 14 besagt, dass eine solche Stationierung nur aufgrund der freien Zustimmung des Gastgeberlandes erfolgen darf. «Freie Zustimmung» könnte im Falle des Kodex deutlicher auch an das Prinzip der demokratischen Kontrolle rückgekoppelt werden.

52 Overview of Responses to Question 1 of the April 2003 Information Exchange on the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Konfliktverhütungszentrum, Wien, 15. September 2003, FSC.GAL/113/03, 16. September 2003.

53 Sowohl die Frage zur *Internationalen Bekämpfung des Terrorismus* als auch die Frage zur *Stationierung von Streitkräften auf fremdem Territorium* sind die einzigen Aspekte des Questionnaires, die sich auf Verhaltensnormen des zwischenstaatlichen Teils der Abschnitte I-VI des Kodex beziehen. Die übrigen Fragen (mit Ausnahme der «leeren» und letzten Frage 10) beziehen sich direkt auf die innerstaatlichen Aspekte zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte von Abschnitt VII. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die betreffenden Verhaltensnormen u.a. bei der Aufsicht über die Streitkräfte in *Friedenszeiten* gelten. Auffallend ist, dass der Questionnaire von den Teilnehmerstaaten keine Informationen verlangt, die sich auf den Einsatz der Streitkräfte beziehen – und somit auf die hauptsächlich in *Kriegs- oder Krisenzeiten* anzuwendenden Verhaltensnormen unter Abschnitt VIII.

9 Der Kodex – Ein Internationales Referenzdokument

Gemäss Ghébali brauchte im post-kommunistischen Europa ein *OSZE-Sicherheitsregime* mindestens drei Elemente: (a) Einen *normativen Kompass* für den Euro-Atlantische Raum; (b) Vereinbarungen zur Abrüstung, Rüstungskontrolle sowie Sicherheits- und Vertrauensbildende Massnahmen; (c) Werkzeuge zum Krisen- und Konfliktmanagement. Der Kodex erfüllt teilweise das erste Element: «The Code represents the first meaningful move towards the adaptation of OSCE security norms to the post-Cold War security. As such its added value can not be denied.»¹

9.1 Normativer Kompass Kooperativer Sicherheit im Post-Kommunistischen Europa

Der Kodex ist ein weiterer *Markstein* des kooperativen Sicherheitskonzepts der OSZE.² Das strategische Sicherheitskonzept des Kalten Krieges wurde in den 1990er Jahren abgelöst durch ein neu entstehendes Rahmenwerk kooperativer Sicherheit. Letzteres basiert auf einem breit angelegten Zugang zu Sicherheit im multilateralen Rahmen. *Kooperative Sicherheit*: – betont eher die Beruhigung als die Abschreckung; – ist eher inklusiv als exklusiv; – privilegiert militärische Lösungen nicht vor nicht-militärischen; – geht davon aus, dass die Staaten die Hauptakteure im Sicherheitssystem sind, anerkennt aber zugleich, dass nicht-staatliche Akteure eine wichtige Rolle spielen können; – erfordert nicht die Einrichtung formeller Sicherheitsinstitutionen, weist sie aber auch nicht zurück; – unterstreicht den Wert der «Gewohnheiten des Dialoges» auf multilateraler Basis.

Das strategische Sicherheitskonzept der Abschreckung und gleichzeitigen Rüstungskontrolle wird zunehmend ergänzt und teils abgelöst durch Tätigkeiten im Bereiche der *menschlichen Dimension*. Massive Menschenrechtsverletzungen, Hungersnöte, grosse Flüchtlingsbewe-

¹ Ghébali (in: De Nooy), S. 13.

² OSZE-Handbuch 2000, S. 122.

gungen, aber auch Umweltprobleme, Bevölkerungswachstum oder Ressourcenknappheit stellten nach dem Ende des Kalten Krieges neue Sicherheits Herausforderungen dar.³ Lokale Krisenherde tendierten ferner dazu, sich via *spill-over*-Effekte auch auf die umliegenden Gebiete auszudehnen und ganze Regionen zu destabilisieren. Effektive Antworten auf solche Gefahren können nur durch *staatliche Zusammenarbeit* gefunden werden.

Das Potential der OSZE im Bereiche der Konfliktprävention basiert aber nicht nur auf dem Prinzip der Kooperation, sondern auch auf dem Prinzip der *Unteilbarkeit von Sicherheit* und der Idee *umfassender Sicherheit*. Diese Sicherheitsphilosophie beruft sich auf die wechselseitige Voraussetzung von *Frieden, Stabilität und Wohlstand*.⁴ Der postkommunistische Euro-Asiatische Raum brauchte neue Instrumente, die auf das *Aufbrechen nationaler Identitäten*, die *Zerstückelung der politische Landschaft* sowie der damit verbundenen neuen Instabilität reagierten. Entsprechende internationale Präventionsstrukturen wirken parallel zur unilateralen Anpassung von Regionalmächten an das neue Sicherheitsumfeld.⁵

Eine der Stärken des Kodex besteht darin, dass er auf die normativen Sicherheitsbedürfnisse *aller* Teilnehmerstaaten reagiert. Mit dem Verhaltenskodex werden die politisch-militärischen Aspekte von Sicherheit in zwei Bereichen weiterentwickelt. Der erste Bereich ist das Prinzip des *Gewaltverzichts*, und der zweite Bereich das Prinzip der *demokratischen Kontrolle der Streitkräfte*. Im Falle des Gewaltverzichts handelt es sich nicht um genuin neue Normen, da das Prinzip bereits in der Charta der Vereinten Nationen sowie im Helsinki Dekalog verankert ist. Der Kodex fügt jedoch gewisse Bestimmungen hinzu im Bereiche der Bekämpfung des *Terrorismus*, der *Suffizienzregel* im Bereiche der

3 Besonders gefährlich sind diese Entwicklungen, wenn sie zusammen mit konventionellen Sicherheitsfragen und insbesondere der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen auftreten. Garcia, S. 5.

4 Dem kooperativen und umfassenden Sicherheitskonzept zufolge tragen nicht nur demokratische Institutionen, rechtsstaatliche Strukturen und der Menschenrechtsschutz, sondern auch die Förderung eines marktwirtschaftlichen Systems zur Sicherheit und Stabilität der Teilnehmerstaaten bei.

5 Garcia, S. 6.

Verteidigungspolitik, sowie der Regulierungen im Hinblick auf die *militärische Balance*.⁶

Die *Europäische Union* war der Schrittmacher bei der Aushandlung des Kodex.⁷ Damit wurde ein Präzedenzfall geschaffen, denn bislang gingen wichtige westliche Initiativen zur politisch-militärischen Dimension der OSZE von NATO-Staaten aus. Zudem verliefen gemäss Hain-Cole die Konsultationen der EU zum Kodex äusserst positiv und wirkten als Motor und Transmissionsriemen zur Entwicklung des internen Meinungsbildungsprozess in Sachen Sicherheitsfragen: «Working together on the Code proved extremely positive [...] the novelty of the EU working together on this dossier (Code), rather than the more accustomed practice of coordination through NATO channels, itself presented new dimensions and challenges.»⁸

Zusammenfassend hat der OSZE-Verhaltenskodex somit mindestens zu vier kollektiven Aufgaben im nach-kommunistischen Europa beigetragen: (1) Der Kodex stellte einen unausweichlichen Schritt dar im Prozess der Anpassung der OSZE an die neunen politisch-militärischen Verhältnisse in Europa; (2) Die Verhandlungen zum Kodex boten der EU eine einmalige Gelegenheit, ihre eigene Position in der Europäischen Sicherheit einzunehmen und ihre Verhandlungsfähigkeiten auf diesem

- 6 Die Paragraphen 12 und 13 bestimmen die militärische «Suffizienzregel». Damit wird zum erstenmal im Rahmen der OSZE der operativen Autonomie von Staaten in Sicherheitsangelegenheiten Grenzen gesetzt. Mit seiner indirekten Referenz auf parlamentarische Kontrolle und die öffentliche Meinungsbildung, nennt der Kodex zudem ein *objektives Mittel*, aufgrund dessen Staaten adäquate militärische Fähigkeiten bestimmen sollen. Es wird zudem das Prinzip *legitimer Sicherheitsanliegen* eingeführt. Der Kodex gibt den indirekten Hinweis auf die Existenz militärischer Ungleichgewichte, die hauptsächlich auf die unterschiedliche Grösse der OSZE-Staaten zurückzuführen sind. Ebenfalls mit Paragraph 12 wird sodann bestimmt, dass die Staaten dazu angehalten sind, von spezifischen Handlungen abzusehen, die darauf zielten, eine *militärische Überlegenheit* in eine *militärische Dominanz* umzuformen. Von Butler, S. 25.
- 7 Die Entscheidung der OSZE-Folgekonferenz in Helsinki (1992), ein Projekt für ein Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten von Sicherheit dem eben gerade eingerichteten Wiener Forum für Sicherheitskooperation in Auftrag zu geben, fiel zeitlich zusammenfiel mit der Maastrichter Entscheidung der EU, eine eigene Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik zu begründen. Während für die Union das Projekt des Verhaltenskodex ein Einstiegsprojekt zu ihrer eigenen Aussen- und Sicherheitspolitik darstellte, betrat sie damit zugleich politisches Neuland. Bis dahin galt es als gängige Praxis innerhalb der KSZE, dass westliche Vorschläge im Bereich der militärischen Vertrauensbildung in erster Linie bei der NATO diskutiert und konzentriert wurden.
- 8 Hain-Cole, S. 30–31.

Gebiet zu testen und zu stärken; (3) Obwohl die veränderte und komplexe Sicherheitslage im neuen Europa die Verhandlungen zum Kodex nicht vereinfachten, hat es dieser erreicht, den Sicherheitsbedürfnissen aller OSZE-Teilnehmerstaaten (einschliesslich der neuen) Rechnung zu tragen; (4) Mit dem Kodex hat zum ersten Mal eine Internationale Organisation den Versuch unternommen, zwischen- *und* innerstaatliche Verhaltensnormen auf dem Gebiete politisch-militärischer Sicherheit zu kodifizieren. Der Kodex bildet demnach den Ausgangspunkt für künftige und erweiterte Arrangements, einschliesslich rechtlich bindender.⁹

9.2 Erstmalige Kodifizierung der Demokratischen Kontrolle der Streitkräfte

Einerseits erweiterte der Kodex den Helsinki Dekalog von 1975 und passte das OSZE-Sicherheitsregime auf die Situation nach dem Ende des Kalten Krieges an. Als regionale Unterorganisation der Vereinten Nationen erweitert die OSZE mit dem Kodex zudem das globale Normengerüst. Denn seine innovativen innerstaatlichen Vereinbarungen gemäss der Abschnitte VII und VIII sind selbst der UNO voraus. Mit diesen Abschnitten kodifiziert erstmals eine internationale Organisation die demokratische Kontrolle der Streitkräfte in Friedens- wie in Kriegszeiten.¹⁰ Diese Normen sind relativ detailliert und umfassend und reichen bis hin zu Vereinbarungen bezüglich der Rechte der Angehörigen der Streitkräfte, sowie deren individuellen Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht.¹¹ Mit diesem neu geschaffenen Bereich der

9 Von Butler, S. 21.

10 Das Prinzip der *Parlamentarischen Kontrolle* ist implizit bestimmt in den Paragraphen 21 und 22 des Verhaltenskodex. Zudem kann auch die Bestimmung von Paragraph 13, dass militärische Kapazitäten nur auf der Basis nationaler demokratischer Verfahren bestimmt werden sollen als indirekter Hinweis auf das Prinzip der parlamentarischen Aufsicht betrachtet werden. Lambert, Alexandre, *The Implementation Process of the Code of Conduct in the Perspective of the 3rd Follow-up Conference*, OSCE Regional Workshops, «Implementation of the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security and the Confidence- and Security Building Measures: View from the Caucasus», Präsentation, Baku, Tiflis, Jerewan, Juni 2002, S. 3.

11 Das Prinzip der individuellen Rechenschaftspflicht unter nationalem und internationalem Recht ist in Paragraph 30 und die Regel, dass dies nicht nur auf die kommandierenden, sondern auch das untergeordnete Personal zutrifft in Paragraph 31 festgeschrieben.

Berechenbarkeit im zwischen- und innerstaatlichen Verhalten von Staaten werden somit auch die Vertrauensbildenden Massnahmen und die zwischenstaatliche Transparenz weiter gefördert. Der Kodex stellt somit nach dem Ende des Kalten Krieges ein effektives, innovatives und gültiges Instrument der *Konfliktprävention* dar.

Das Krisengeschüttelte Europa der Neunzigerjahre hat gezeigt, dass *gutes politisch-militärisches Management* ein wichtiges Prinzip der Sicherheitszusammenarbeit geworden ist.¹² Zudem waren sowohl die *politische Legitimität* sowie das *öffentliche Ansehen* der Streitkräfte in vielen osteuropäischen Ländern am Ende des Kalten Krieges geschwächt. Konflikte wie Bosnien hatten ferner das Gespenst des *verfassungswidrigen Einsatzes von Streitkräfte* heraufbeschworen, während die post-kommunistischen Konflikte hauptsächlich im *innerstaatlichen Kontext* ausgetragen und eine unverhältnismässig hohe Zahl an zivilen Opfern gefordert haben.¹³

Zur Zeit des Kalten Krieges herrschte unter den etablierten Demokratien die Vorstellung vor, dass das Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte kein *Ziel an sich* sein könne. Da Demokratien auf individuellen geschichtlichen, politischen, kulturellen und militärischen Voraussetzungen beruhen, sei auch das Prinzip grundsätzlich auf individuelle Weise umsetzbar. Da sich die Demokratien bisher nicht auf wechselseitig anerkannte *Kriterien* der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte haben verständigen können, ist bis heute auch kein univer-

12 Während die *zivile Kontrolle der Streitkräfte* in den meisten post-kommunistischen Ländern gesichert scheint, bestehen beträchtliche Lücken nach wie vor im Bereiche des *demokratischen Managements der Sicherheitspolitik*. Der Aspekt der zivilen Kontrolle wird auch als die «Erste Generation von Herausforderungen» bei der Implementierung demokratischer zivil-militärischer Beziehungen betrachtet. Entsprechend wird demokratisches sicherheitspolitisches Management mit der sogenannten «Zweiten Generation» von Herausforderungen bei der Einführung und Umsetzung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte angesehen. Cottey, Andrew, «Democracy and the Military in Post-communist Europe», Conference Paper, 2003 *International Biennial Conference, Inter-University Seminar on Armed Forces and Society (IUS)*, Chicago, Illinois, USA, 24–26 October 2003, S. 6.

13 Beispiele dafür sind etwa der Konflikt in der ehemaligen Republik Jugoslawien und derjenige in der abtrünnigen Russischen Provinz Tschetschenien.

sell anwendbares *Modell* dieses Konzepts verfügbar.¹⁴ Im Gegensatz dazu haben Demokratien bisher dazu geneigt, den Transitionsländern bzw. konsolidierenden Demokratien je ihre eigenen nationalen Konzepte und besten Praktiken zur demokratischen Kontrolle anzubieten (z.B. via bilaterale Unterstützungs- und Ausbildungsprogramme). Dies betrifft auch den Kontext der post-kommunistischen Reform des Sicherheitssektors: «SSR (security sector reform) in post-communist Europe has often taken place in the absence of international consensus on the normative and operational criteria for democratic reform in these areas ... there is no universally applicable model of SSR ...».¹⁵ Dass sich die OSZE-Staaten mit dem Kodex dennoch auf gemeinsame Normen in diesem Bereich verständigten, deutet auf einen gewissen Sinneswandel hin. Die Annahme der Abschnitte VII und VIII ist in der Tat bemerkenswert:

«It is not surprising that the 52 States [...] differing so greatly in size, cultural background, and economic development, would want the Code to focus on different aspects [...] There is little point, in reading through the Code looking for deficiencies, that is to say goals which have not been achieved. Instead, it should be seen the other way around: it is amazing how states with such different background and norms and political interests finally agreed upon such extensive political norms as, for instance, requiring the democratic control of armed forces, or utilizing the principle of sufficiency to govern the determination of military capabilities and

14 Das Problem, dass bisher keine Kriterien oder Modelle allgemein anerkannt sind, ist nicht wissenschaftlicher sondern politischer Natur. Es gibt eine Reihe von Beiträgen zur Identifizierung gültiger Prinzipien und Voraussetzungen zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte. Eine Übersicht über *Voraussetzungen und Beste Praktiken in Etablierten Demokratien* hat beispielsweise Dietrich Genschel zusammengetragen. Genschel, Dietrich, «Principles and Prerequisites of the Democratic Control of Armed Forces: Best Practices in Established Democracies», Wilhelm Germann/ Timothy Edmunds (eds.), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe*, Bonn International Centre for Conversion/ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2003, S. 101–116. Gemäss Genschel stellt die Einrichtung demokratischer Strukturen und die Ausübung demokratischer Aufsicht über die bewaffneten Dienste des Staates u.a. auch ein Kernelement der Reform des Sicherheitssektors dar. Ebd., S. 101.

15 Germann, Wilhelm/ Edmunds, Tim (eds.), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe – A Framework for Assessment*, Baden-Baden (Nomos), 2003, S. 10–11.

regulate the use and interstate positions of armed forces [...] It is this particular choice of the Budapest negotiators that gives the document practical relevance and gives added value to the totality of OSCE norms.»¹⁶

In Anbetracht der offensichtlich hohen Ziele, die sich die Architekten des Kodex gestellt haben, erstaunt es also nicht, dass seine Aushandlung kein leichtes Spiel war. Der *Kompromiss* zu seiner Annahme entstand im Verhandlungsprozess erst «in letzter Minute», als wahrlich alle nur denkbaren einzelstaatlichen Anliegen und Bedürfnisse mitberücksichtigt werden konnten. Positiv gewendet hat die OSZE damit den Nachweis erbracht, dass Kriterien der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte im Rahmen internationaler Beziehungen grundsätzlich konsensfähig sind.¹⁷

9.3 Prinzipien der Demokratischen Reform des Sicherheitssektors

Das Ende des Kalten Krieges hat weltweit zu einer neuen Welle politischer und ökonomischer Liberalisierung geführt. Die Staaten, die neu eine demokratische Regierungsform und starke Volkswirtschaften anstreben, brauchen dazu angemessene administrative und politische Strukturen. Ein neues Schlüsselement ist dabei ein gut organisierter Sicherheitssektor, der zivile, politische und Sicherheitsinstitutionen umfasst, die den Schutz des Staates und der Bevölkerung gewährleisten können. In vielen Schwellenländern ist deshalb die Transformation des Sicherheitssektors zu einem integralen Bestandteil geworden in ihrer Transition von Einparteien- zu pluralistischen politischen Systemen, von zentral geplanten zu Marktwirtschaften, sowie von bewaffneten Konflikten zum Frieden. Die Reform des Sicherheitssektors ist ferner von zunehmendem Interesse für internationale Demokratisierungs- und Entwicklungsprogramme.¹⁸

16 Von Butler, S. 24/25.

17 Ebd., S. 24.

18 Hendrickson, Dylan/ Karkoszka, Andrzej, «The Challenges of Security Sector Reform», *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security*, S. 177–200, S. 177.

Auf der Basis des sogenannten *Good Governance of the Security Sector* sollte die Rekonstruktion lebensfähiger nationaler Sicherheitskapazitäten aufbauen auf den beiden Prinzipien der *Transparenz* und demokratischen *Rechenschaftspflicht*. Indem die Regierungskapazität im Bereiche von Sicherheit gestärkt wird soll ein Prozess gefördert werden, der Staatssicherheit anstelle Regimesicherheit fördert und somit die Sicherheit der Gesellschaft einschliesslich ihrer individuellen Bürger sicherstellt. Die dahinter stehende Idee bezieht sich auf die Notwendigkeit von *Sicherheit im Sinne eines öffentlichen Gutes*. Für Hendrickson und Karkoszka wird mit dem Konzept der Sicherheitssektorreform eine direkte Verbindung von Sicherheit und Demokratie, bzw. *militärischer Sicherheit* und *menschlicher Sicherheit* hergestellt. Und sie machen keinen Hehl daraus, dass der Kodex einen wesentlichen normativen Beitrag hierfür leistet: «... (security sector reform) is also a basis for the realisation of contemporary human security standards as stipulated (*inter alia*) in [...] Sections VII and VIII of the OSCE Code of Conduct.»¹⁹

Auch im Kontext *sub-regionaler* Reformprogramme im Bereiche des Sicherheitssektors wie etwa in Südosteuropa, im Kaukasus oder in Zentralasien kann der Kodex eine normative Steuerfunktion erbringen. Der *Wiederaufbau in der Folge von Konflikten* sowie der Prozess der *Demokratisierung und der Institutionenbildung* von Europa bis Zentralasien nehmen innerhalb der OSZE einen hohen Stellenwert ein. Auch historisch gesehen folgte der Verhaltenskodex der Idee einer friedlichen und kontrollierten Demontage des einst riesigen Militärapparates ehemaliger Warschaupakt- und kommunistisch regierter Staaten im OSZE-Raum. In diesen Zusammenhang gerückt, folgt der Kodex auch dem Sinne des *Vertrages für Konventionelle Streitkräfte in Europa*, der beachtliche Kürzungen sowohl in der Ausrüstung von Warschaupakt- als auch NATO-Staaten vorsieht. Zudem folgt der Kodex der Philosophie der graduellen Entwicklung von *Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen*, ein Prozess, der zu einer nie erreichten Transparenz und Berechenbarkeit unter den 55 Teilnehmerstaaten geführt hat. Gemäss Krasznai kann der Kodex somit auch als das zentrale Dokument der

19 Germann, Wilhelm, «Security Sector Reform in the Euro-Atlantic Area: Choice or Imperative?», Wilhelm Germann, Timothy Edmunds (eds.), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe*, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2003, S. 31–52, S. 45.

OSZE im Bereiche der *zivil-militärischen Zusammenarbeit* sowie der *Kontrolle des Sicherheitssektors* betrachtet werden.²⁰

Interessanterweise findet sich innerhalb des NATO-Erweiterungsprozesses kaum ein direkter Hinweis mit Referenz auf den Verhaltenskodex, obschon alle NATO-Mitgliedstaaten sowie potentielle Anwärter auf Mitgliedschaft in der Allianz OSZE-Teilnehmerstaaten sind und somit gebunden sind an die Normen des Kodex. Tatsächlich belegt die demokratische Kontrolle der Streitkräfte den Rang eines zentralen Kriteriums für (potentielle) Mitgliedschaft.²¹ Einen direkten Hinweis auf den Kodex gibt es lediglich im NATO Partnerschafts-Arbeitsprogramm. In Abschnitt 6 zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte werden die Partnerstaaten aufgefordert, sich über Fortschritte bei der Implementierung des OSZE-Verhaltenskodex zu verständigen.²² Dies belegt, dass der Kodex in der Tat ein zentrales normativen Referenzdokument im Euro-Atlantischen Raum und im Bereiche des sogenannten *Security Sector Governance* geworden ist. Dass jedoch die EU der eigentliche Motor zur Aushandlung des Kodex gewesen ist, hat auch damit zu tun, dass das *Good Governance* im Bereiche der Sicherheitspolitik ein wichtiges Instrument nicht nur für die NATO- sondern auch EU-Osterweiterung geworden ist. Das Faktum, dass die Totalität bestehender und künftiger Mitglieder dieser beiden Organisationen Teilnehmerstaaten der OSZE sind, hat den glücklichen Nebeneffekt, dass sie alle an die Abschnitte VII und VIII gebunden sind und mit dem Kodex somit ein gültiges *Evaluationsinstrument* im Bereiche der demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors zur Verfügung steht:

«Since the collapse of communism, the issue of democratic control of armed forces, which is at the heart of security sector governance in the Euro-Atlantic area, has become one of the preconditions that countries are required to meet in order to accede the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and (implicitly) the European Union (EU). That requirement is crucial, since the building

20 Krasznai, Márton, «Promoting Democratic Control of Armed Forces in South-East Europe: The role of the OSCE», collection of documents, EAPC/SEEGROUP Workshop Civil-Military Interaction in Security Management: The Case of South East Europe, Sofia, 27–28 June 2002, Centre for International Security Policy, Federal Department of Foreign Affairs, Bern, September 2002, S. 22–26, S. 22.

21 Hennig, S. 297.

22 NATO Partnership Work Programme, unter: <http://www.nato.int/pfp/docu/d990616a.htm>, S. 5f.

and strengthening of democratic structures can only succeed if armed forces enjoying true legitimacy and respectability are part of them [...] Fortunately, all former and potential candidates to the two most-coveted Euro-Atlantic institutions happen to belong to the OSCE. Being OSCE participating states, they are bound by the provisions of Sections VII and VIII of the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994). Accordingly, their compliance record is subject to regular scrutiny.»²³

23 Ghébalı, Victor-Yves, «Revisiting the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994)», Heiner Hänggi, Theodor Winkler (eds.), *Challenges of Security Sector Government*, Münster (Lit Verlag) 2003, S. 85–117, S. 85.

10 Zusammenfassender Überblick

10.1 Aushandlung des Kodex

In der Geschichte der Aushandlung (1992–1994) des Kodex widerspiegeln sich zwei grundsätzliche Tendenzen, die mit der neuen Sicherheitslage in Europa nach dem Kalten Krieg zusammenhängen. Mit dem OSZE-Verhaltenskodex, der von allen Teilnehmerstaaten angenommen wurde und am 1. Januar 1995 als politisch bindendes Dokument in Kraft trat, wurde einerseits ein Instrument geschaffen, das die *Staaten in Mittel- und Osteuropas* anleiten sollte in der Einführung der demokratischen Aufsicht über ihre Streitkräfte – eine Erfahrung, die den vormals durch die kommunistische Partei kontrollierten Streitkräfte dieser Staaten neu war. Die Verhandlungsteilnehmer waren sich grundsätzlich darin einig, dass die *nachkommunistischen Länder* Mittel- und Osteuropas die wichtigsten bzw. dringlichsten Adressaten des Kodex waren. Je mehr sich jedoch innerhalb des Implementierungsprozesses der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte das Konzept der zivilen exekutiven Kontrolle über das Militär (Erste Generation von Kriterien) konsolidiert und statt dessen die neuen Herausforderungen im Bereiche des demokratischen Managements von Sicherheitspolitik in den Vordergrund treten (Zweite Generation von Kriterien) desto mehr sind auch die etablierten westlichen Demokratien betroffen, da auch sie seit dem Ende des Kalten Krieges tiefgreifende Reformen im Sicherheitssektor durchführen.

Andererseits widerspiegelt sich in der Verhandlungsgeschichte zum Verhaltenskodex auch die *innereuropäische Diskussion um die Schaffung einer neuen Sicherheitsarchitektur*. Mit dem Ende des Kalten Krieges, der Wiedervereinigung Deutschlands sowie den Demokratisierungsbemühungen in den nachkommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas mussten sowohl die OSZE, als auch die NATO sowie die EU ihre Rolle in Europa neu bestimmen. Die ursprüngliche Idee zum Verhaltenskodex, aufgrund derer das Dokument einen rechtlich bindenden Charakter aufweist sollte, war von Frankreich vorgebracht worden. Die Franzosen, die nach dem Ende der Blockkonfrontation auch die Rolle der Westeuropäischen Union stärken wollten, stießen jedoch von Beginn weg auf den konsequenten Widerstand der Verei-

nigten Staaten, die besorgt waren um die künftige Rolle der NATO in Europa. Konsequenterweise waren die Amerikaner auch gegen einen rechtlich bindenden Kodex, der in dieser Form leicht als Grundstein für eine *Europäische Sicherheitscharta* und somit zu einem umfassenden neuen Sicherheitsregime in Europa aufgefasst werden konnte. Denn in Anbetracht einer solchen Perspektive wäre die Rolle der NATO und damit der direkte Einfluss der Amerikaner in Europa obsolet geworden.

Die Diskussionen um den Verhaltenskodex wurden weiter kompliziert durch den Umstand, dass mit den Entscheidungen von Maastricht die Europäische Union begann, eine *Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik* zu begründen. Die Skepsis der Amerikaner gegenüber dieser Initiative widerspiegelte sich ebenfalls im Kontext der Aushandlung des Kodex. Denn während die EU die sich anbietenden Verhandlungen zum Kodex gleich als Gelegenheit nutzte, erste interne Konsultationsmechanismen in Sicherheitsfragen zu entwickeln, räumte sie dem Kodex-Projekt von Beginn weg einen hohen Prestigewert ein. Die Folge war, dass es für Nicht-EU-Mitglieder zum Teil schwierig war, mit der EU Kompromisse zu finden, da diese während den Verhandlungen lange Zeit auf ihrer eigenen Position verharnte. Die Verhandlungen zum Kodex brachten auch die Neuheit mit sich, dass die EU erstmals eigene substantielle Vorschläge unterbreitete, die nicht zuerst mit der NATO beraten wurden. Da dies ein Traditionsbruch von Seiten westlicher Staaten darstellte, trug das neue Verhalten der EU zunächst zur Komplizierung der Verhandlungssituation bei.

Die Diskussionen um die künftige Rolle der OSZE in Europa waren jedoch keineswegs nur ein Interessengegensatz zwischen hauptsächlich westeuropäischen Ländern und der USA. Auch andere Staaten wollten ein gewichtiges Wort mitsprechen. Im Kontext der EU verliefen die Konsultationen selbst mit gewissen Mitgliedschaftskandidaten nicht immer ohne Probleme. Der Kandidat Österreich unterbreitete zusammen mit Ungarn einen eigenen Entwurf zum Kodex. Dieser schlug ein umfassendes Sicherheitskonzept vor, das im Unterschied zu demjenigen der EU nicht nur militärische Sicherheit, sondern auch den Schutz der Menschenrechte, sowie wirtschaftliche und ökologische Sicherheitselemente mit einbezog. Während sich diese Idee letztlich nicht durchgesetzt hat, wurden andere innovative Elemente des Österreich-Ungarn-Projekts in die prominenten Abschnitte VII und VIII des Kodex zur *demokratischen Kontrolle der Streitkräfte*

aufgenommen. Dieser Teil des Kodex wurde sowohl von der EU als auch den Amerikanern unterstützt. Die Ungarn unterbreiteten gar einen separaten Entwurf ausschliesslich zu diesem Thema. Da Ungarn zusammen mit den USA bereit 1990 im Rahmen der Kopenhagen Konferenz zur Menschlichen Dimension einen Vorschlag zur demokratischen zivilen Kontrolle der Streitkräfte vorgebracht hatten, ist anzunehmen, dass die USA selbst den Kodex auf Normen in diesem Bereich beschränken wollte.

Nebst Ungarn trat vor allem *Polen* als pro-aktivster Verhandlungsakteur innerhalb der mittelosteuropäischen Staatengruppe auf. Vor dem Hintergrund seiner negativen Erfahrungen von Seiten Nazi-Deutschlands sowie der Sowjetunion in der Nachkriegszeit wollten die Polen unbedingt verstärkte Sicherheitsgarantien gegen *Aggression* sowie gegen *militärische Dominanz* im Kodex verankern (Paragraph 13). Während Polen scheiterte mit der Absicht, den Kodex als Kernstück für ein umfassendes Europäisches Sicherheitsregime zu begründen, flossen mit dem Prinzip des *Gewaltverzichts*, das auch von der EU unterstützt wurde, und der *Solidaritätsidee* (Paragraph 5) weitere wichtige Anliegen der Delegation in den zwischenstaatlichen Teil der Abschnitte I–VI ein. Ferner hat der NATO-Mitgliedschaftsanwärter Polen den Russen gegenüber klarstellen können, dass im sich neu formierenden Europa alle Staaten ihre *individuellen Sicherheitsarrangements* eigenständig wählen können (Paragraph 10).

Parallel zum EU-Projekt unterbreitete ferner die Türkei einen eigenen Vorschlag zum Kodex, der jedoch keine neuartigen Verhaltensnormen vorschlug. Da die EU die innovativen Verhaltensnormen zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte unterstützte, waren die Türken besorgt, dass die Europäer damit verstärkt Einfluss nehmen könnten auf die Situation der Kurdischen Minderheit in ihrem Lande. Deshalb kann der türkische Vorschlag grundsätzlich auch als Options- bzw. «Gegenvorschlag» zum EU-Projekt aufgefasst werden. Letztlich setzte die Türkei bei den Verhandlungen durch, dass eine Bestimmung zur Bekämpfung des *Terrorismus* in den Kodex aufgenommen wurde (Paragraph 6).

Russland verhielt sich eher defensiv während der Verhandlungen und unterbreitete keine eigenen substantiellen Vorschläge zum Kodex. Die Russische Föderation war auf seine innenpolitische Lage mit Hinblick auf Tschetschenien konzentriert, während eine gewisse Verunsicherung auf Seiten der Russen gerade auch in dieser innenpoli-

tisch heiklen Situation mit dem Fehlen einer klaren Sicherheitsdoktrin zusammenhing. Der «defensive» Beitrag der Russischen Delegation bei den Verhandlungen bestand tendenziell darin, die von anderen Delegationen vorgeschlagenen Bestimmungen zu verwässern. Dieser Eindruck verhärtete sich, als die Russische Föderation nur Tage nach der Annahme des Kodex ins Rampenlicht dessen erster Bewährungsprobe geriet. Denn die betreffende Offensive der Russischen Streitkräfte gegen die Tschetschenischen Rebellen löste eine heftige OSZE-interne Debatte aus. Russland wurde vorgeworfen, wesentliche Bestimmungen des Kodex beim Einsatz der Streitkräfte und bei deren Verhalten gegenüber Zivilpersonen verletzen zu haben.

Ein Überblick über den Verhandlungsverlauf zeigt, dass sich die Franzosen mit ihrer Idee eines *rechtlich bindenden* Kodex nicht durchzusetzen vermochten. Umgekehrt erreichte ein zusammen mit Deutschland überarbeitetes Projekt zu einem *politisch bindenden* Kodex einen Kompromiss unter den Teilnehmerstaaten zum offiziellen Einstieg in das Projekt. Somit erteilte die Helsinki Überprüfungskonferenz von 1992 dem Forum für Sicherheitskooperation das Mandat zur Ausarbeitung eines *Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten der Sicherheit*. Die Hauptverhandlungsphase im Wiener Forum für Sicherheitskooperation dauerte bis Herbst 1994, als der Kodex-Entwurf der KSZE-Überprüfungskonferenz in Budapest zur Schlussverhandlung übertragen wurde. Hier erreichte der zuständige Koordinator von der Amerikanischen Delegation unmittelbar vor dem Budapester Gipfeltreffen am 3. Dezember 1994 einen letzten Kompromissvorschlag. Dieser wurde während des Gipfels am 6. Dezember 1994 von den damals 52 Staatschefs formell angenommen und trat am 1. Januar 1995 als politisch bindendes Dokument in Kraft.

10.2 Erscheinungsbild des Kodex

Äusserlich betrachtet stellt der Kodex ein Amalgam unterschiedlichster Normen dar. Seine Struktur bleibt trotz der Unterteilung in zehn Abschnitte unklar, da die einzelnen Abschnitte nicht betitelt sind. Weitere Form- und Transparenzschwächen tauchen auf durch die Abwesenheit einer klaren Vision, wie sie etwa im Helsinki Dekalog vorhanden war. Weder die Präambel noch andere Teile des Kodex klären über dessen *Intention* auf. Diese findet sich ausserhalb des Kodex

in Paragraph 10 der Budapester Deklaration (1994), wo es heisst, dass jener unter anderem die *Rolle von Streitkräften in demokratischen Gesellschaften* regelt. Schliesslich wurde der Kodex nicht als separates Dokument angenommen bzw. unterzeichnet, sondern lediglich in Form von Kapitel IV desselben Budapester Dokuments.

10.3 Verhältnis von Substanz und Struktur des Kodex

Die komparative Analyse von Forum und Inhalt des Kodex führt zu einer *dreiteiligen Struktur* und gleichzeitigen Interpretation des operationellen Teils, der der Präambel folgt: a) Die Abschnitte I–VI beziehen sich auf die *zwischenstaatlichen Verhaltensnormen*. Die überwiegende Mehrheit dieser Bestimmungen bestätigt bereits existierende Regeln der Helsinki Schlussakte, der Pariser Charta von 1990, sowie der UNO Charta. Nur wenige einzelne Elemente weisen ansatzweise innovatives Potential auf wie etwa die in Paragraph 5 angelegte *Solidaritätsidee*, die man mit Vorsicht als einen «Embryo» für eine potentielle Europäische Sicherheitscharta betrachten könnte. Trotzdem aber folgt der Kodex dem traditionellen *kooperativen Sicherheitsansatz* und stellt nicht wirklich eine kollektive Sicherheitsrolle der OSZE in Aussicht; b) Die Abschnitte VII–VIII beziehen sich auf *innerstaatliche Verhaltensnormen*. Diese Bestimmungen zur *demokratischen Kontrolle der Streitkräfte* werden mit dem eigentlichen Innovationspotential des Kodex in Verbindung gebracht und können aus der Sicht des internationalen Rechts in der Tat als «revolutionär» bezeichnet werden. Zum erstenmal in der Geschichte mulilateraler Beziehungen haben sich Staaten damit auf gemeinsame Regeln demokratischer zivil-militärischen Beziehungen geeinigt; c) Die Abschnitte IX–X enthalten *Implementierungsvereinbarungen*.

Die mehrheitlich re-affirmativen *zwischenstaatlichen Verhaltensnormen* können folgendermassen zusammengefasst werden: Solidarität im Falle von Aggression (Abschnitt I); Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung (Abschnitt II); Gewaltverbot (Abschnitt III); wichtige Interessen der neuen Staaten in Mittel- und Osteuropa wie territoriale Integrität, politische Unabhängigkeit und freie Wahl beim Eintritt in Allianzen (Abschnitt IV); Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (Abschnitt V); Konfliktprävention und Krisenmanagement (Abschnitt VI). Sieben Teilbestimmungen

innerhalb dieser Abschnitte weisen *innovative Ansätze* auf: Solidaritätsidee und Beistandsrecht (Paragraph 5); Nichtunterstützungspflicht gegenüber einem Aggressor (Paragraph 8); Freie Wahl individueller Sicherheits-Arrangements (Paragraph 10); Verbot militärischer Dominanz (Paragraph 12); Stationierung von Streitkräften nur aufgrund des freien Willens des Gastgeberlandes (Paragraph 14); Suffizienzregel und militärische Balance (Paragraph 15); Gebot der Humanitären Hilfeleistung (Paragraph 19).

Die *innerstaatlichen Verhaltensnormen* der Abschnitte VII und VIII stellen bei weitem den originellsten Teil des Kodex dar. Allein der *Abschnitt VII* enthält wenigstens sechs *innovative Elemente*: Erweiterung des Konzepts der Streitkräfte durch den Einbezug paramilitärischen Streitkräfte, innerer Sicherheitskräfte, sowie Nachrichtendiensten und der Polizei (Paragraph 20); Einhaltung des humanitären Kriegsvölkerrechts durch Streit- und Sicherheitskräfte (Paragraphen 21, 29, 30); Kodifizierung der Rechte und Pflichten der Angehörigen der Streitkräfte, einschliesslich der individuellen Rechenschaftspflicht übergeordneter sowie untergeordneter militärischer Ränge (Paragraphen 23, 27, 28, 30, 31, 32, 33); Verpflichtung zur Transparenz des Verteidigungsbudgets sowie zum öffentlichen Zugang zu Informationen bezüglich den Streitkräften (Paragraph 22); Exklusive Normen für Paramilitärische Streitkräfte (Paragraph 26); Möglichkeit der Beratung mit der OSZE im Falle von Problemen mit irregulären Truppen (Paragraph 25). Weitere innovative Elemente von Abschnitt VII stellen die Bestimmungen dar, dass die *demokratische politische Kontrolle der Streitkräfte eine wichtige Voraussetzung für Sicherheit und Stabilität* darstellt und dass die *Integration der Streitkräfte mit der Zivilgesellschaft ein wichtiger Ausdruck von Demokratie* ist (Paragraph 20). Schliesslich wird auch festgehalten, dass die *Streitkräfte als Institution eine neutrale politische Stellung im Staat* einnehmen müssen (Paragraph 23).

Diese *Bestimmungen von Abschnitt VII zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte* gelten vor allem in *Friedenszeiten* und richten sich nicht nur an die neuen Demokratien im nachkommunistischen Osteuropa, sondern auch an die konsolidierenden Demokratien in Zentraleuropa, sowie die etablierten westlichen Demokratien. Auch letztere können auf der Grundlage des Kodex ihre eigenen bestbewährten Standards überprüfen und je nach dem weiterentwickeln. Die konsolidierenden Demokratien einschliesslich der Anwärter auf

NATO und EU-Mitgliedschaft sind aufgefordert, die einmal eingeführten Gesetzesnormen und Verfahren zur demokratischen Kontrolle der Sicherheitspolitik systematisch umzusetzen und in der täglichen Praxis anzuwenden.

Mindestens vier weitere *innovative Elemente* treten in *Abschnitt VIII* auf, der im Unterschied zu *Abschnitt VII* (Friedenszeiten) auf den «*demokratischen Einsatz*» der Streitkräfte in *Kriegs- und Krisenzeiten* zielt, einschliesslich den innerstaatlichen Einsatz von Truppen: Respektierung des internationalen humanitären Kriegsvölkerrechts durch Streit- und Sicherheitskräfte (Paragraphen 34, 36); Regeln beim Einsatz von Truppen in Inneren (Paragraph 36); Schutz von Zivilpersonen einschliesslich deren Eigentum (Paragraph 36); Verbot des exzessiven Gewalteinsatzes der Streitkräfte gegenüber Zivilpersonen und im Rahmen von Missionen, die eigentlich einer Polizeiaufgabe entsprechen (Paragraph 37). Ein Schwachpunkt von *Abschnitt VIII* ist allerdings, dass er den Bezug auf nationale Minderheiten und das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker unerwähnt lässt. Enttäuschend ist auch, dass die Paragraphen 36 und 37 sich nicht explizit auch auf paramilitärische und interne Sicherheitskräfte beziehen.

10.4 Beitrag zum Internationalen Recht

Die Abschnitte VII und VIII leisten somit einen deutlichen *Mehrwert* für das *internationalen Recht bzw. Gewohnheitsrecht* einerseits und das *humanitäre Völkerrecht* andererseits. Der Kodex ist ein *politisch bindendes* Dokument. Während sich Juristen der internationalen Beziehungen über die Rolle dieser Kategorie von Regeln, sowie deren Vor- und Nachteile gegenüber rechtlich bindenden Regeln streiten, ist man sich über die Tatsache des durch den Kodex geschaffenen *Mehrwerts* einig. Politisch bindende Normen haben zudem den Vorteil der Flexibilität bei ihrer Umsetzung und Anwendung, während der Ratifizierungsprozess durch nationale Parlamente wegfällt, wie es bei rechtlich verbindlichen Normen der Fall ist. In Anbetracht der komplexen und teils revolutionären Bestimmungen des Kodex wäre ohnehin die «*Ratifizierbarkeit*» des Kodex als rechtlich bindendes Dokument fraglich gewesen.

Ein häufig auftretender Nachteil von politisch bindenden Bestimmungen ist deren Mangel an präziser *Formulierung*. Rechtlich ver-

bindliche Bestimmungen sind meistens nicht nur genauer formuliert, sondern umfassen auch detaillierte Implementierungs- und Überprüfungsbestimmungen. Dies ist beim Kodex nicht der Fall. Es wäre sicher nicht einfach, sich auf gemeinsame Überprüfungs-Standards zu einigen. Denn die komplexe Thematik, die vom Kodex behandelt wird, betrifft nicht nur die militärischen, sondern berührt auch die politischen sowie kulturellen Traditionen und Voraussetzungen der Teilnehmerstaaten. Ein detaillierter Überprüfungsmechanismus im Falle der Abschnitte VII und VIII würde mindestens ein Einvernehmen auf gemeinsame *Kriterien demokratischer zivil-militärischer Beziehungen* voraussetzen. Doch bisher existieren weder solche Kriterien noch eigentliche *Modelle der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte*, die von *allen* Teilnehmerstaaten akzeptiert würden.¹ Der «ausser-» bzw. «nicht-rechtliche» Charakter des Kodex hat jedenfalls zur Folge, dass das Dokument von seiner Registrierung nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen ausgenommen ist (siehe auch Paragraph 39 des Kodex).

Wird von gewissen Formschwächen abgesehen, die sich nicht zuletzt auch aus der komplizierten Verhandlungssituation ableiten lassen, so kommen den Abschnitten VII und VIII die grösste Bedeutung zu. Aus der Sicht des Internationalen Rechts bezeichnen die betreffenden Paragraphen 20–37 zudem ziemlich präzise Verhaltensnormen. Sie sind nicht weniger *präzise* wie etwa viele der Menschenrechtskonventionen, die immerhin rechtlich bindend sind im internationalen Recht. Der *instrumentelle* und *institutionelle* Charakter dieser Bestimmungen hängt mit dem Umstand zusammen, dass sie sich in *direkter* und *expliziter* Weise auf die Streitkräfte beziehen. Dies alleine stellt eine Innovation der internationalen Beziehungen dar, da dieser staatliche Sektor bisher weitgehend vom internationalen Recht unberührt geblieben ist. Der Kodex erweitert zudem das sogenannte Prinzip des *good governance* des Sicherheitssektors und wagt sich auf das anspruchsvolle Gebiet des *democratic governance* der Streitkräfte. Vier miteinander zusammenhängende Elemente unterstreichen diese Innovation: a) Die

1 Allerdings hat die OSZE mit dem Kodex und dem Informationsaustausch, der seit 1999 stattfindet (siehe auch Annex 2), eine ideale Arbeitsgrundlage, auf der sie solche Kriterien und Modelle entwickeln könnte. Die OSZE könnte damit jedenfalls einen konstruktiven Beitrag leisten zur systematischen Identifizierung von «*Besten Praktiken*» sowie *Kriterien zur erfolgreichen Umsetzung* des Prinzips der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte im Euro-Altantisch-Asiatichen Raum.

Streitkräfte werden als solche direkt an das Demokratieprinzip rückgebunden; b) Die demokratische Kontrolle der Streitkräfte wird nun auch in der politisch-militärischen Dimension von Sicherheit verankert, während dies bisher erst in der menschlichen Dimension von Sicherheit der Fall war; c) Umgekehrt werden mit dem Kodex die menschliche und politisch-militärische Dimension miteinander überbrückt; d) Die demokratische politische Kontrolle wird über die regulären militärischen Streitkräfte auf den gesamten Sicherheitssektor ausgedehnt, wobei letzterer implizit definiert wird (die in Paragraph 20 genannten fünf staatlichen Sicherheitsinstitutionen).

Auch die Bestimmung von Paragraph 25, wonach ein Teilnehmerstaat sich mit der OSZE beraten darf, falls er mit *irregulären Truppen* nicht zu Recht kommt, stellt eine Innovation im internationalen Recht dar. Da ferner mit Paragraph 26 explizite Normen zu *paramilitärischen* Kräften gesetzt werden und man davon ausgehen muss, dass die schwerwiegendsten Verletzungen des humanitären Kriegsvölkerrechts seit dem Ende des Kalten Krieges hauptsächlich von dieser Kategorie von Streitkräften zu verzeichnen ist, wird die Explosivität der vom Kodex behandelten Thematik erkennbar. Der politisch bindende Charakter der Bestimmungen und die Abwesenheit von Definitionen bezüglich Schlüsselkonzepte macht es den Staaten umgekehrt möglich, die einzelnen Klauseln relativ flexibel zu handhaben. Im Falle von politisch bindenden Normen sind jedenfalls «politische Überlegungen» bezüglich ihrer Einhaltung eher möglich als bei rechtlich bindenden. Beide Sorten von Verhaltensnormen *sind* jedoch bindend, während bei ihrer Verletzung die anderen Staaten Gegenmassnahmen ergreifen dürfen. Die Rolle des *Gewohnheitsrechts* im internationalen Recht führt ferner dazu, dass nicht-rechtliche Normen graduell in Normen des Gewohnheitsrechts übergehen können. Solche Normen des *soft law* können beim Vorhandensein eines hinreichenden *politischen Willens* und Konsens der Teilnehmerstaaten bezüglich gemeinsamer Werte weiter in *hard law* überführt werden.

10.5 Beitrag zum Humanitären Völkerrecht

Die Bestimmungen von Abschnitt VIII leisten zudem einen Mehrwert für das *humanitäre Völkerrecht*. Sie sind auch deshalb relevant, weil sie sich speziell auf den Fall *innerstaatlicher Konfliktsituationen* beziehen und somit auf den vorherrschenden Konflikttyp seit dem Ende des Kalten Krieges reagieren. Diese neuen Konflikte bürgerkriegsähnlicher Art, wie sie insbesondere in Südosteuropa, im Kaukasus und Zentralasien aufgetreten sind, gehen häufig einher mit massiven Flüchtlingsbewegungen und exzessiver Gewaltanwendung gegenüber Zivilpersonen. Zudem haben die meisten dieser Konflikte häufig Auswirkungen auf die Nachbarländer und können so ganze Subregionen destabilisieren. Bisher hatte das internationale Recht im Umgang mit «internen Konflikten» sowie «inneren Unruhen» die beiden Instrumente des *Internationalen Kriegsvölkerrechts* basierend auf den Genfer Konventionen sowie das *internationale Menschenrechtsregime* zur Verfügung. Im Falle innerer Unruhen handelt es sich um Situationen seriöser Spannungen politischer, religiöser, rassistischer, sozialer oder wirtschaftlicher Art, sowie um die direkten Folgen bewaffneter Konflikte. Die Phänomene solcher innenpolitischer Spannungen werden mit massenweisen Verhaftung, Anklagen und Verschwindeinlassen von Personen aus Sicherheitsgründen, sowie der Missachtung fundamentaler Menschenrechte verbunden. Die systematische Suspendierung grundlegender Menschenrechte geht oft einher mit der Absicht staatlicher Behörden, die öffentliche Ordnung und Sicherheit wieder herzustellen bzw. zu gewährleisten und tritt somit häufig im Rahmen von Ausnahmezuständen auf.

Nun schliesst das internationale Menschenrechtsregime nur teilweise diejenigen Lücken, die das humanitäre Kriegsvölkerrecht in solchen Situationen ungedeckt lässt. Insbesondere mit den Paragraphen 36 und 37 des Kodex wird dazu beigetragen, bestehende Lücken des *internationalen Menschenrechtsschutzes beim Einsatz von Streitkräften* weiter abzudecken. Denn bisher waren im internationalen Recht *Normen zum Gebrauch von Gewalt im Falle innerer Konflikte* praktisch inexistent. Paragraph 36 bindet ferner auch diejenigen Staaten, die nicht Teilnehmer der Genfer Konventionen sind. Zudem bestimmt der Paragraph mit Referenz auf die *Prinzipien der Notwendigkeit und Subsidiarität hinsichtlich der Gewaltanwendung*, dass interne Konflikte grundsätzlich friedlich gelöst werden müssen. Ausserdem schreibt er

vor, dass im Falle der Notwendigkeit eines Ausnahmezustandes bzw. der Aufrechterhaltung der inneren Ordnung der Staat das *Proportionalitätsprinzip im Gewaltgebrauch* zu beachten hat. Vor allem aber hält der Paragraph das *Prinzip des Gewaltverbots gegen Zivilpersonen* fest.

Damit fiel grundsätzlich jeder *Einsatz von Streitkräften zur Aufrecht- und Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung bzw. Sicherheit* in den Anwendungsbereich von Paragraph 36. Dass er sich jedoch nicht exklusive auch auf paramilitärische Truppen bzw. Truppen der inneren Sicherheit bezieht, stellt eine beachtliche Schwachstelle dar. Denn Missionen dieser Art werden in der Regel von diesen Streitkräftetypen ausgeführt und nicht dem konventionellen Militär, das in der Hauptsache auf die Verteidigung ausgerichtet ist. Damit wird der Wirkungsbereich von Abschnitt VIII eingeschränkt.² Eine weitere Novität, die mit Paragraph 36 im Rahmen des internationalen Rechts geleistet wird, stellt die Bestimmung dar, dass nicht nur die Zivilpersonen (selbst), sondern auch deren *Eigentum* beim Einsatz der Streitkräfte geschützt werden müssen.

Wie Paragraph 36 einen Mehrwert zu den Genfer Konventionen darstellt, so stellt Paragraph 37 einen Mehrwert für das internationale Menschenrechtsregime dar. Er bindet zunächst auch diejenigen Staaten, die nicht den internationalen Menschenrechtskonventionen angehören. Sodann enthält Paragraph 37 innovative Bestimmungen zum impliziten Schutze nationaler Minderheiten, obwohl er nicht explizit den Begriff verwendet, sondern sich auf «peoples» beruft. Eine weitere Schwachstelle liegt darin, dass er sich nicht ausdrücklich auf

2 Ein kohärenter Verhaltenskodex würde ein so zentrales Element wie das Konzept der «Streitkräfte» bzw. des «Sicherheitssektors» an entscheidenden Stellen des Dokumentes klarstellen und konsequent und systematisch auf alle jeweils betreffenden Klauseln anwenden. In der derzeitigen Form sind jedoch unterschiedliche Konzepte und Begrifflichkeiten ohne Erläuterungen durcheinandergemischt. Vorschläge zur konzeptuellen Definition der Streitkräfte waren in mehreren Projekten bei der Aushandlung des Kodex enthalten. Dass sich solche Ideen nicht haben durchsetzen können, ist ein Indiz dafür, dass gewisse Staaten offenbar Bedenken äusserten bezüglich einer all zu strengen terminologischen Ausarbeitung des Kodex in dieser Hinsicht. Es ist aufgrund der Überlegungen wie denjenigen im Rahmen von Abschnitt VIII unmöglich anzunehmen, dass der Grund für diese Entscheidung alleine in der unterschiedlichen Tradition nationaler Sicherheitsstrukturen wurzelt.

«Völker im Sinne kollektiver Einheiten» bezieht und das Prinzip des *Selbstbestimmungsrechts der Völker* unerwähnt lässt. Jedenfalls meint der Paragraph, dass man Streitkräfte nicht einsetzen darf mit dem Ziel, die Menschenrechte einzuschränken, bzw. man die Menschenrechte nicht einschränken darf mittels des Gebrauchs von Streitkräften. Der Kodex bleibt schliesslich ohne Vorbehalt bezüglich der Nicht-Derogationsklauseln der Menschenrechtsdeklarationen, noch gegenüber dem Prinzip der Notwendigkeit im Gewohnheitsrecht, noch hinsichtlich der in den Menschenrechtskonventionen enthaltenen Grundrechte.

10.6 Beitrag zur Konfliktverhütung

Der Kodex bleibt somit auch im 21. Jahrhundert ein effektives, relevantes und gültiges Instrument zur *Konfliktvorbeugung und -Früherkennung*. Waren in der bipolaren Welt die *nicht-globalen Spannungsfelder* weitgehend unberücksichtigt geblieben, hängen die neuen Sicherheitsrisiken heute meist mit lokalen und regionalen Ursachen zusammen. In Europa sind besonders mit der Auflösung der Sowjetunion und der Entstehung neuer Staaten in Osteuropa diese Gefahren sichtbar geworden. Aber auch in Südosteuropa, der Auflösung des ehemaligen Jugoslawiens und besonders mit dem Krieg in Bosnien sind neue Konflikte entlang kultureller, linguistischer und religiöser Linien aufgebrochen. Die demokratische Konsolidierung stellt in solchen Fällen eine besonders grosse Herausforderung dar. Phänomene wie Bosnien oder auch Tschetschenien gehen einher mit der massenhaften Verletzung der Menschenrechte. Wiederholt ereignen sich hier *militärische Angriffe auf Zivilpersonen*, einschliesslich Massenvergewaltigungen, Folter, erzwungene Enteignungen und Plünderungen. Waffenstillstandsabkommen und international ausgehandelte Friedensabkommen sind häufig nicht selbst in der Lage, die Pazifizierung *ethnisch geprägte Konflikte* in einen tatsächlichen und nachhaltigen Friedenszustand zu transformieren.

Im 20. Jahrhundert blieben die *Rolle der Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften* weitgehend unregelt in den internationalen Beziehungen. Während Abschnitt VII des Kodex die Rolle der Streitkräfte in *Friedenszeiten* definiert, so befasst sich Abschnitt VIII mit dieser Rolle im *Kriegs-, Konflikt- und Krisenfall*, bzw. beim innerstaatlichen Einsatz der Streitkräfte. Beide Abschnitte betreffen innerstaatliche Bestimmungen des Kodex. Damit besitzen sie ein

beachtliches Präventionspotential im Falle des *neuen innenpolitisch geprägten Konflikttyps*.

Bald nach dem Inkrafttreten des Kodex fand dieser in zwei Fällen Anwendung. Im Falle Tschetscheniens war die Berufung von OSZE-Teilnehmerstaaten auf die Verletzung des Kodex durch die Russische Föderation von beschränkter Wirkung. Die Russische Föderation deklarierte die Krise in Tschetschenien grundsätzlich als eine innere Angelegenheit. Die internationale Kritik richtete sich vor allem gegen die zum Teil exzessive Gewaltanwendung durch die Streitkräfte gegenüber der Zivilbevölkerung in Tschetschenien. Die sodann eingesetzte OSZE-Unterstützungsmission in Grosny führte jedoch kaum zu einer Verbesserung der Lage. Ganz anders sah die Sache im Falle der Krajina aus, als Kroatische Truppen in Westslawonien einmarschierten und es zu einer massiven Flüchtlingsbewegung ethnischer Serben und zu einer prekären humanitären Situation gekommen war. Im Falle Kroatiens, wo eine OSZE-Langzeitmission einrichtet war, wurde eine deutliche Zurückweisung kroatischer Übergriffe erreicht, obschon die kroatische Führung wiederholt darauf hinwies, dass mit den Aktionen im Grunde nur kroatische Gebiete von serbischer Besetzung befreit würden.

Zwar hat die OSZE-Gemeinschaft mit dem Verhaltenskodex kein Zwangsinstrument in der Hand, um Teilnehmerstaaten in die Schranken zu weisen, die gegen die gemeinsamen Werte verstossen. Jedoch kann das weite Regelungspotential des Dokumentes im Hinblick auf die Überwachung, Untersuchung, Aufdeckung, Dokumentation sowie Kritik staatlichen und sub-staatlichen Verhaltens *parallel* zu den bestehenden Konfliktpräventions- und -Lösungsinstrumenten zum sogenannten *trip-wire-Effekt* führen, bei dem betroffene Akteure ein erhöhtes Risiko eingehen, wenn sie *militärische Mittel (miss-) brauchen bei der innerstaatlichen Konfliktlösung*. Zusätzlich zu diesem Potential der Früherkennung innerstaatlicher Konflikte trägt der Kodex jedoch auch als potentiell Regulations- und Reform-unterstützendes Instrument zur Konfliktprävention bei. Parallel zum weiterführenden *zwischenstaatlichen Dialog* und einer *gemeinsamen Verständigung* bezüglich der Normen und Prinzipien des Kodex können nationalstaatliche Schritte auf parlamentarischer, zivilgesellschaftlicher, sowie militärischer Ebene auf der Grundlage des Kodex erfolgen. Zum Beispiel müssten sowohl das *Verteidigungsgesetz* als auch die *militärischen Reglemente* in Übereinstimmung mit dem Kodex gebracht werden.

10.7 Frieden, Demokratie und Zivil-Militärische Beziehungen

Mit dem Kodex haben sich erstmals in der Geschichte multilateraler Beziehungen Staaten im Bereiche ihrer Sicherheitsbeziehungen auf gemeinsame Regeln und Prinzipien demokratischer zivil-militärischer Beziehungen geeinigt. Vor allem die Annahme durch die OSZE-Teilnehmerstaaten von Abschnitt VII, der innerstaatliche Normen in Friedenszeiten festlegt, gilt als besonders innovativ. Der Abschnitt umfasst drei wesentliche Regelungsbereiche: 1) Die Paragraphen 20–25 regeln die politische Kontrolle der Streitkräfte auf der Grundlage demokratischer Prinzipien; 2) Mit den Paragraphen 23, 27, 28, 32 und 33 werden erstmals auch die individuellen Rechte und Pflichten der Angehörigen der Streitkräfte geregelt; 3) Die Paragraphen 29–31 setzen zudem Normen zum Respekt des Humanitären Kriegsvölkerrechts.

Besonders in den *nachkommunistischen Länder Mittel- und Osteuropas* war das Verhältnis der – z.T. neuen – Streitkräfte zum Staat und der Gesellschaft nicht klar geregelt. Während das gesellschaftliche Prestige des Militärs in vielen dieser Staaten am Ende des Kalten Krieges relativ stark gesunken war, mussten die neuen zivil-militärischen Beziehungen in die generellen Demokratisierungsmassnahmen einbezogen werden. Aber auch für die *etablierten westlichen Demokratien* stellt die mit den Abschnitten VII und VIII geleistete internationale Kodifizierung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte eine Novität dar, obschon das Prinzip bereits vor dem Inkrafttreten des Kodex in den meisten dieser Länder umgesetzt und in der täglichen Praxis der zivil-militärischen Beziehungen Anwendung fand. Wie bereits erwähnt, galt bislang die ungeschriebene Regel, dass aufgrund der unterschiedlichen historischen, kulturellen, politischen und militärischen Traditionen Demokratien je eigene «beste Praktiken» aufweisen können zur Umsetzung des Prinzips. Mit dem Kodex besteht nun ein internationales *Referenzdokument*, auf der Basis dessen Staaten ihre eigenen Standards überprüfen können. Anhand von je zwei Beispielen aus ost- und Westeuropa ist die Umsetzung und Anwendbarkeit des Kodex untersucht bzw. illustriert worden: Russland, Polen, Deutschland und die Niederlande.

Mitte der Neunziger Jahre galt die *Russische Föderation* aufgrund der prekären Lage in Tschetschenien als ein besonders kritischer Fall. Nur Tage nach der Annahme des Kodex führten die Russischen Streit-

kräfte eine Grossoffensive in Tschetschenien durch. Diese Aktionen in Tschetschenien sind bisher das prominenteste Beispiel zur Nicht-Respektierung der innerstaatlichen Verhaltensnormen gemäss dem Kodex. Russland wurde vorgeworfen, die Gesamtheit der Paragraphen der Abschnitte VII und VIII mit der Ausnahme der Paragraphen 25, 33 und 34 verletzt zu haben. Die Ursachen für diese Situation wurzelten in der *allgemeinen Aussen- und Verteidigungspolitik* der Russischen Föderation. Erstens kannte Russland weder ein standardisiertes Verfahren noch eine institutionelle Basis zur Formulierung ihrer Sicherheitspolitik. Zweitens war das Gewaltenteilungsprinzip in Sachen Sicherheitspolitik nicht klar geregelt zwischen den Exekutivbehörden und dem Parlament. Drittens wurde das bereits bestehende Loch in der Regelung der zivil-militärische Beziehungen noch zusätzlich vertieft durch latente innenpolitische Streitigkeiten, während sich das persönliche Verhalten des damaligen Präsidenten Jelzin eher negativ auf die Lage auswirkte.

Gemäss dem präsidentialen Regierungssystem der Russischen Föderation sass der Russische Präsident dem Nationalen Sicherheitsrat vor, der für die Formulierung der Sicherheitspolitik in Tschetschenien verantwortlich war. Anstatt jedoch Ratschläge zunächst im Sicherheitsrat vorzubringen und zu diskutieren, umging Jelzin mehrmals die zentrale Rolle des Rates durch den direkten Zugang einzelner Ratsmitglieder zum Präsidenten. Dieses informelle und untransparente Verfahren führte zum Vorhandensein mehrerer «Pseudo-Sicherheitsräte». Ein weiteres Problem stellte die Russische *Verfassung* von 1993 dar, die dem Präsidenten weitreichende Vollmachten zu Sicherheitsfragen einräumte und das Präsidielle Regierungssystem der Russischen Föderation untermauerte. Gemäss dieser Verfassung steht es dem Präsidenten zu, dem Sicherheitsrat nicht nur vorzusitzen, sondern auch seine Mitglieder zu ernennen. Zudem war es der Präsident selbst, der die Militärdoktrin genehmigte und die höchsten Kommandanten der Streitkräfte sowie die diplomatischen Repräsentanten bestimmte. Andererseits kandidierten eine grosse Anzahl der Offiziere für die Dumawahlen, womit die Streitkräfte den Paragraphen 23 des Kodex verletzt haben, wonach sich die Streitkräfte politisch neutral verhalten sollen.

Während ein Grossteil der Bestimmungen des Kodex grundsätzlich sowohl in der Russischen Verfassung, als auch im Russischen Recht verankert ist, besteht das eigentliche Problem in der Umsetzung des Kodex in der «Nicht-Anwendung» betreffender Gesetzesnormen in der

täglichen sicherheitspolitischen Praxis. Im Falle der Russischen Föderation und seinen Problemen in Tschetschenien haben westliche Staaten allerdings aufgrund der Russischen Kompromissbereitschaft bezüglich der NATO-Osterweiterung tendenziell «ein Auge zugeedrückt». Trotz der allzu deutlichen Verletzung des Kodex in Tschetschenien muss die OSZE-Gemeinschaft weiterhin auf konstruktiven Dialog mit der Russischen Föderation setzen. Gleichzeitig sollte der Prozess der wechselseitigen Verständigung der Teilnehmerstaaten auf die Normen und Prinzipien des Kodex weitergeführt werden. Eine Möglichkeit bestünde darin, dass man nicht zu stark zwischen Friedens- und Konfliktzeiten unterscheidet und in verstärktem Masse die Abschnitte VII und VIII mehr in ihrem wechselseitigen Bezugsrahmen betrachtet.

Im Falle *Polens*, das seit 1999 immerhin ein NATO-Mitglied und neu auch ein EU-Mitgliedstaat sind, ist eine zivile und effektive Kontrolle des Militärs nach wie vor schwierig. Allerdings war im Unterschied zu Russland das gesellschaftliche Prestige der Streitkräfte am Ende des Kalten Krieges relativ hoch. Dies hinderte tendenziell den Präsidenten und die Regierung, eine effektive Autorität über das Militär und die sogenannten «Power-Ministerien» auszuüben. Auch in Polen konnten die verfassungsrechtlichen Grundlagen für «gesunde» zivil-militärische Beziehungen und die zivile demokratische Kontrolle der Streitkräfte weiter verbessert werden. *Erstens* brauchte es eine klarere Aufteilung der Autorität sowie der einzelnen Kompetenzen zwischen dem Präsidialamt und der Regierung, während vor allem die Position des Premierministers sowie des Verteidigungsministers gegenüber dem Präsidenten geklärt werden musste. *Zweitens* benötigte die Sicherheitspolitik dringend eine professionellere und kompetentere parlamentarische Kontrolle und Aufsicht über die Streitkräfte, was eine konsequentere und systematischere Steigerung *ziviler Expertise in Sicherheits- und Verteidigungsfragen* voraussetzt. *Drittens* bedeutete die Einsetzung eines zivilen Verteidigungsministers, dass dieser in die Lage versetzt wurde, in effektiver und kompetenter Weise das Militär einschliesslich des Generalstabs sowie des militärischen Oberkommandos zu führen und zu kontrollieren. Dabei sollte dem von einem zivilen Minister geführte Verteidigungsministerium folgende Kompetenzen eingeräumt werden: Vorbereitung des Verteidigungsbudgets; Umfassender Zugang zu Informationen bezüglich der Streitkräfte einschliesslich der Nachrichtendienste; Einbezug in die strategische Planung; Entwicklung der Verteidigungsstrukturen; Beschaffung und

Einsatz von Waffensystemen und der Ausrüstung der Streitkräfte; Beförderung militärischer Ränge.

Während solche *Kriterien der zivilen Kontrolle über die Streitkräfte* – die u.a. auch eine wichtige Rolle innerhalb des Nato-Programms der Partnerschaft für den Frieden spielen – für andere Mittel- und Osteuropäischer Staaten relevant sind, müssten zusätzlich in diesen Ländern Anstrengungen zur *Wiederherstellung des Prestiges der Streitkräfte* unternommen werden. Dabei sollte die politische Führung nicht den Fehler begehen, die Streitkräfte latent unterzufinanzieren, wie es in manchen Ländern Mittel- und Osteuropas der Fall ist. Damit wird die generelle Moral in den Streitkräften weiter herabgesetzt und die Rekrutierungsbasis für kompetente und fähige Kader geschmälert. Nur unter der Voraussetzung einer zeitgetreuen Ausrüstung sowie der Ausrichtung auf eine professionalisierte militärische Ausbildung können diese Länder nachhaltig Sicherheit als ein öffentliches Gut gewährleisten. Dies würde auch verstärkt den Standards im Rahmen internationaler Kooperation stärken, zum Beispiel im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden der NATO sowie der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU.

In Reaktion auf die katastrophalen Erfahrungen mit dem Dritten Reich führte die *Bundesrepublik Deutschland* 1953 das sogenannte Konzept der «*Inneren Führung*» ein. Dieses Konzept hatte zum Ziel, die zivil-militärischen Beziehungen auf eine demokratische Basis zu stellen und insbesondere die Streitkräfte in geeigneter Weise mit der Zivilgesellschaft zu integrieren. Das Konzept baut auf dem Soldatenbild des sogenannten «*Staatsbürgers in Uniform*» auf. Demnach besteht das Personal der Streitkräfte einerseits aus Individuen, die den liberal-demokratischen Charakter freien Denkens aufweisen. Andererseits trägt politische Bildung und Aufklärung in der militärischen Ausbildung dazu bei, die Angehörigen der Streitkräfte zur moralischen Verantwortlichkeit ihrer Handlungen zu erziehen. Dieses auf die Grundprinzipien von *Demokratie und Menschenrechten* gestützte Konzept erfüllte im Nachkriegs-Deutschland mindestens drei Funktionen: Zum einen sollte damit der Übergang von einem vormals diktatoralen Regime zur neuen demokratischen Realität gesteuert werden. Zum anderen musste das Nazi-System der Indoktrination durch ein demokratisch geprägtes System der Erziehung und Aufklärung ersetzt werden. Nicht zuletzt aber wurde aus verfassungsrechtlichen Überlegungen der Suprematie

des zivil geprägten politischen Systems über das Militärische System entschieden, das Militärgesetz in das Grundgesetz zu integrieren.

Obschon der hier geschilderte Fall Deutschlands nicht direkt mit der Umsetzung des Verhaltenskodex verbunden wird, haben dennoch die partikulären Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland die Normsetzung zentraler Bestimmungen in Abschnitt VII des Kodex mitgeprägt. Dies ist besonders offensichtlich mit der Klausel von Paragraph 20, gemäss der die Integration der Streitkräfte in die Zivilgesellschaft ein wichtiger Ausdruck von Demokratie ist. Andererseits kann es bei konsequenter Umsetzung dieser Norm entscheidend sein, dass das Prinzip der zivilen Suprematie auch auf die dritte Gewalt im Staate übertragen wird und somit keine Militärjustiz entstehen kann, die jeder Rückbindung an die Zivilgesellschaft entbehrt. Aus dieser Erfahrung können auch die *nach-kommunistischen Staaten Osteuropas* lernen, deren vormals totalitär geprägte politische Systeme einen deutlichen Hang zur «Sekurisierung» sowie Militarisierung der Gesellschaft aufwiesen.

Auch die speziellen Erfahrungen der *Niederlande* hatten einen starken Einfluss auf die Kodifizierung von Abschnitt VII des Verhaltenskodex. Zwei Gründe haben diesen Umstand mitgeprägt. Einerseits übte das *liberal-demokratische* politisch-soziale System der Niederlande traditionellerweise einen starken Einfluss auf die innere Ordnung der Streitkräfte aus. Während die Wehrdienstpflichtigen relativ hohe Standards der Selbstorganisation aufwiesen und eigene *Soldatenräte* einrichteten, waren nicht nur militärische *Interessenvereinigungen*, sondern auch *Gewerkschaften* unter Offizieren zu einer Normalität in den Streitkräften geworden. Dieser liberal geprägte Charakter der niederländischen Streitkräfte steht somit stellvertretend für andere hauptsächlich west- und besonders nordeuropäische Streitkräftetypen. Andererseits schafften die Niederlande 1996 die Wehrpflicht ab und führten eine Freiwilligenarmee ein. Damit passen sich die Niederlande ein in den generellen Trend der graduellen *Professionalisierung der Streitkräfte* in Europa. Die liberal geprägte Gesellschaft hat umgekehrt in den Niederlanden die Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht und die Schaffung einer Berufsarmee mitgeprägt.

Dieser Übergang zur Professionalisierung der Streitkräfte war wiederum begleitet von einer öffentlichen Debatte hinsichtlich der künftigen *Rechte der Soldaten*. Denn auch ein freiwillig dienender Soldat muss trotz seines speziellen beruflichen Status grundlegende Men-

schen- und Bürgerrechte wahrnehmen können. Als Resultat wurden (ähnlich wie bereits im Falle Deutschlands nach dem Krieg) das Militärstrafgesetz sowie der rechtliche Status des militärischen Personals in verstärkter Masse dem Zivilgesetz angepasst. Zudem entschlossen sich die Niederländer aus den eher nüchternen Erfahrungen mit friedenserhaltenden Einsätzen in Südosteuropa und in der Perspektive künftiger Einsätze, das Humanitäre Kriegsvölkerrecht in umfassender Weise in die militärische Erziehung und Ausbildung zu integrieren.

Die ernüchternden Erfahrungen, die niederländische Truppen in Srebrenica machten, als sie zusehen mussten, wie eines der schlimmsten Massaker des Jugoslawischen Bürgerkrieges verübt wurde, haben die Entscheidung zum Übergang zu professionalisierten Streitkräften mitgeprägt, da es schwierig war, den traditionell wehrdienstpflichtigen Soldatentypen für Einsätze dieser Art vorzubereiten. Umgekehrt gehen der in den Niederlanden anhaltende Trend zur Sozialisierung und «Zivilisierung» der Streitkräfte einigen Militärexperten zu weit. Ein demokratisch «aufpoliertes» Verhältnis zwischen den *politischen Rechten und Pflichten des Soldaten* kann speziell im Falle des Einsatzes militärischer Mittel zu Problemen führen. Denn im Unterschied zu den meisten zivilen Berufen herrscht in militärischen Organisationen eine strikte *Disziplin* vor, während eine zu nahe an zivilen und liberalen Werten orientierte Mentalität die operationelle Effektivität der Streitkräfte auch negativ beeinträchtigen kann. In Abwesenheit allgemein anerkannter internationaler Standards sind Staaten bislang jedoch aufgefordert, je eine eigene *Balance* zwischen den Erfordernissen militärischer Disziplin einerseits sowie Zivil- und Bürgerrechten andererseits herzustellen.

10.8 Umsetzungs- und Folgeprozess des Kodex

Im Falle der *Umsetzung und Einhaltung des Kodex* tendieren manche Meinungen etwas ironisch dazu, das Dokument als «*Papiertiger*» zu betrachten, da es offensichtlich einfach ist, den Kodex zu verletzen, ohne dass besondere Gegenmassnahmen drohen. Diesem unmittelbaren Eindruck müssen allerdings zwei Argumente entgegengehalten werden. Einerseits wurden dem Kodex nur sehr wenige und zudem nur sehr vage *Implementierungs-* bzw. keine genauen *Verifizierungs-* Bestimmungen beigelegt. Dies macht eine Überprüfung der *Einhaltung in*

konkreten Fällen schwierig. Dieser Eindruck verhärtet sich, wenn die grundsätzliche *Umsetzbarkeit* der ausgesprochen komplexen politisch-militärischen Normen und Prinzipien des Kodex betrachtet wird. *Dass* dieser Kodex überhaupt von allen OSZE-Staaten angenommen wurde, grenzt alleine schon an ein kleines politisches Wunder. Denn aus der Perspektive des 11. Septembers 2001 muss festgestellt werden, dass der gegenwärtige Trend im *internationalen Kampf gegen den Terrorismus* tendenziell wieder entgegen dem Prinzip der demokratischen Kontrolle und rechtsstaatlicher Prinzipien verläuft. Damit ist auch erinnert, dass der Kodex das Produkt der *Erfahrungen der ersten Hälfte der 1990er-Jahre* ist. Im Lichte post-sowjetischer und post-jugoslawischer Spannungsfelder und Sicherheitsrisiken in Europa wurde die Gewährleistung der demokratischen politischen Kontrolle der Streitkräfte als ein besonders dringliches Stabilisierungsbedürfnis angesehen.

Die Frage nach der Umsetzung und Einhaltung des Kodex im Falle einzelner Paragraphen muss ferner mit viel Feingefühl behandelt werden, denn praktisch alle Bestimmungen wurden einzeln ausgehandelt, während jeweils unterschiedlichste Bedürfnisse und Präferenzen zu berücksichtigen waren. Drei Typen von Bestimmungen sind im operativen Teil des Kodex enthalten: der erste Typ schreibt Staaten vor, *in einer bestimmten Weise zu handeln*; der zweite Typ verpflichtet die Staaten, *sich vor einer bestimmten Handlung fernzuhalten*; und der dritte Typ verordnet Staaten, *gewisse Handlungen (Dritter) zu respektieren*.

Der Kodex besagt, dass jeder Teilnehmerstaat selbst verantwortlich ist für dessen Implementierung. Der Kodex sollte sich vor allem in der nationalen *Gesetzgebung* widerspiegeln. Ferner sollte der Kodex in die Landessprachen übersetzt und «so weit als möglich» im eigenen Land bekannt gemacht werden. Dies bedeutet einerseits, dass der Kodex innerhalb der *Streitkräfte* bis auf eine angemessene Hierarchie- und Ordnungsstufe verteilt und instruiert wird. Andererseits muss der Kodex auch einer *breiteren Öffentlichkeit* zugänglich gemacht werden, angefangen beim Parlament und dessen sicherheits- und aussenpolitischen Kommissionen, sowie den nationalen und lokalen Behörden. Den Medien gegenüber wurde der Kodex vorgestellt via Pressekonferenzen betroffener Ministerien, während sich einige der Staaten damit begnügten, den Kodex in relevanten Zeitschriften der Streitkräfte zur veröf-

fentlichen. Individuelle Staaten haben den Kodex zusätzlich auf einer Webseite des Verteidigungs- oder Aussenministeriums publiziert.³

Ein wesentlicher Beitrag zur Implementierung des Verhaltenskodex wird mit dem seit 1999 jährlich stattfindenden obligatorischen Informationsaustausch zum Kodex geleistet. Dieser auf der Basis eines 1998 vom Forum für Sicherheitskooperation angenommenen Questionnaires verlangt von den Teilnehmerstaaten insgesamt 2 Fragen zu zwischen-staatlichen sowie 7 Fragen zu innerstaatlichen Bestimmungen des Kodex. Interessant ist, dass letztere ausschliesslich auf Abschnitt VII des Kodex bezogen sind und somit die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (hauptsächlich in Friedenszeiten) betreffen. Somit hat die OSZE einen weiteren Präzedenzfall geschaffen, da bisher keine multilaterale Organisation einen offiziellen Informationsaustausch zu diesem Thema durchgeführt hat. Die Auswertung und Vergleich der hier von 55 Staaten ausgetauschten Information ist deshalb von besonders hohem Interesse nicht nur für den OSZE-Raum selbst sondern auch darüber hinaus. Aber auch der Austausch von Informationen zu den beiden zwischen-staatlichen Aspekten des Questionnaires (Bekämpfung des Internationalen Terrorismus; Stationierung von Truppen auf dem Territorium anderer Teilnehmerstaaten) ist von hoher Relevanz, auch wenn der internationale Austausch von Informationen zu diesen Thematiken keine Einzelleistung der OSZE darstellt. In der Folge der terroristischen Attacken vom 11. September 2001 wurde mit dem neuen Questionnaire (2003) die Frage bezüglich der Bekämpfung des Terrorismus erweitert.

In den Jahren 1997, 1999 sowie 2002 fanden die drei bisherigen *Folgekonferenzen* zum Verhaltenskodex statt. Alle haben die nach wie vor hohe Relevanz der Normen und Prinzipien im Kodex bestätigt. Gleichzeitig wurde beschlossen, dass der Verhaltenskodex vorderhand nicht neu verhandelt wird sondern in seiner Gestalt von 1994 belassen wird. Im Bereich der Fragen um den Implementierungsprozess des Kodex wurden andererseits Entscheidungen getroffen zur weiteren Verbesserung des Informationsaustausches. Ein Resultat davon ist der genannte aufdatierte Questionnaire von 2003, der auch die Struktur gegenüber seinem Vorgänger von 1999 verbessert hat. Das Konflikt-

3 Die Schweiz hat den Kodex auch via Internet veröffentlicht. Die französische Version (*Code de Conduite Relatif aux Aspects Politico-Militaires de la Sécurité*) findet sich beispielsweise unter: <http://www.vbs.admin.ch/internet/GST/KVR/f/OSCE-Cdc94.htm>.

verhütungszentrum hat zudem einen Überblick über den generellen Informationsaustausch von 2002 sowie zur speziellen Fragen bezüglich der Terrorismusbekämpfung erstellt.

Auf OSZE-Ebene könnte eine weitere Verbesserung der Umsetzung und Einhaltung des Kodex erzielt werden, wenn das Forum für Sicherheitskooperation sich besser mit dem Permanenten Rat koordinieren würde. Ferner könnte eine systematischere Sensibilisierung der *Feldpräsenzen* und Erweiterung der Kenntnis des Kodex auf sub-regionaler Ebene zu einer bewussteren und den Dialog fördernden Verwendung dieses Instruments führen. Auch die *Parlamentarische Versammlung* sowie des *Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)* könnte vermehrt in die Diskussionen um den Kodex einbezogen werden. Es wurden bereits sub-regionale Konferenzen und Veranstaltungen zum Kodex im Westbalkan, im Südkaukasus sowie in Zentralasien durchgeführt.

Letztlich sollte beim gegenwärtig vorherrschenden Interesse der Staaten an der Bekämpfung des Terrorismus die ursprüngliche Intention des Kodex grundsätzlich nicht «vergessen» werden.⁴ Da sowohl

4 Laut Williams waren Regierungen unmittelbar in der Folge des 11. Septembers mit der prioritären Aufgabe befasst, ihre *innerstaatlichen Sicherheitsinstrumente* anzupassen, um die Bevölkerung besser schützen zu können. Ebenso wichtig war es (insbesondere auch für die Europäischen Staaten), die *Streitkräfte* anzupassen und effektive so genannte *rapid reaction capabilities* zu schaffen, die sie innerhalb von fünf bis zehn Tagen irgendwo einsetzen könnten. Williams, Nicholas, «September 11: New Challenges and Problems for Democratic Oversight», Wilhelm Germann/Timothy Edmunds (eds.), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe*, Bonn International Centre for Conversion/ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2003, S. 53–65, S. 53. Die neuen Herausforderungen, die sich mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus hinsichtlich einer effektiven demokratischen Kontrolle gegenwärtig stellen, hängen damit zusammen, dass demokratische Staaten ihre Bürger gegen Terrorismus schützen müssen, ohne gleichzeitig deren individuelle Rechte zu verletzen. Mögliche Engpässe besteht in der tendenziellen Geheimhaltung bei Sicherheitsaufträgen zur Terrorismusbekämpfung. Parlamente sind deshalb aufgefordert, eine Balance zu finden zwischen der Stärkung von Sicherheitsdiensten im Staate einerseits und einer angemessenen Vertraulichkeit operationeller Handlungen. Parlamente haben auch zu balancieren zwischen den Zusagen ihrer Regierungen an internationale Missionen zum Schutze von Ländern, die besonders vom Terrorismus bedroht sind und den häufig prioritären Bedürfnissen zum Schutze der eigenen Bevölkerung. Grundsätzlich können diese Aufgaben nur effektiv gelöst werden, wenn der Sicherheitssektor an die neuen Herausforderungen angepasst wird und neue und flexiblere Beziehungen zwischen den einzelnen Sicherheitskräften hergestellt werden. Dies betrifft

die Stärkung der internationalen Kooperation bei der Bekämpfung des Terrorismus, als auch die Frage, welche Rolle die Streitkräfte in einer demokratischen Gesellschaft einnehmen, wichtige aktuelle und künftige Fragen der Staatengemeinschaft darstellen, könnte die OSZE etwa Normen und Prinzipien identifizieren, die demokratische Gesellschaften zur Bekämpfung des Terrorismus anwenden. Zum Beispiel könnte die Frage 1(e) des 2003 Questionnaires erweitert werden, indem der Aspekt der «Rolle und Aufträge der Streitkräfte in der Prävention und Bekämpfung von Terrorismus» u.a. auch an konkrete demokratische, menschenrechtliche und rechtsstaatliche Prinzipien rückgebunden würde. Damit könnte die OSZE einen weiteren originellen Beitrag zum kooperativen Zugang zu Sicherheit und zum Prinzip aktiver Solidarität im Umgang mit *neuen Risiken* beitragen.

10.9 Der Kodex – Ein Internationales Referenzdokument

Abschliessend kann festgehalten werden, dass der Kodex mindestens aus drei Gründen ein einzigartiges und innovatives Bezugsdokument darstellt. *Erstens* ergänzt der Kodex das Normengefüge der KSZE nach dem Ende des Kalten Krieges und erfüllt die Aufgabe als normativer Kompass kooperativer Sicherheit im post-kommunistischen Europa. *Zweitens* wird mit dem Kodex zum ersten Mal das Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte kodifiziert. Damit erweitert der Kodex nicht nur die politisch-militärische Dimension von Sicherheit, sondern ist selbst der UNO voraus. *Drittens*, und weil das Dokument sowohl im Europäischen wie Euro-Atlantischen Raum als auch irgendeiner anderen Weltregion ausserhalb der OSZE kein Pendant kennt, stellt der Kodex somit eine gültiges internationales Referenz-Dokument dar zur demokratischen Reform des Sicherheitssektors.

mindestens die Nachrichtendienste, die Polizei, das Militär, sowie Schutzdienste wie Feuerwehr und Ambulanz etc. Ebd., S. 61f. Zum Thema der *demokratischen Aufsicht über Nachrichtendienste* siehe etwa: DCAF Intelligence Working Group, «Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner’s View», DCAF Occasional Paper, No. 3, Geneva, July 2003.

11 Schlussbetrachtungen

Die vorliegende Arbeit bestätigt die Sicht, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten mit dem Verhaltenskodex «ohne Zweifel etwas Wichtiges» geschaffen haben.¹ Der Kodex hat auf die dringlichsten Sicherheitsprobleme im post-kommunistischen Europa reagiert. Das Aufbrechen innerstaatlicher Konflikte und der Einsatz von militärischen und paramilitärischen Kräften in den Transitionen-Ländern verlangten nach einem normativen Instrument, das auf die neue Sicherheitsumgebung nach dem Ende des Kalten Krieges angepasst war.²

Mit dem Kodex hat die OSZE-Gemeinschaft ein neuartiges und originelles Instrument der Krisenprävention geschaffen.³ Die generelle Implementierung des Kodex fordert hingegen den ständigen Austausch von Standpunkten und Erfahrungen auf der Basis von gemeinsamen Prinzipien und (geteilten) Werten. Deshalb kann sich auch der Kodex grundsätzlich *en route* verändern und eine erweiterte Bedeutung und einen zusätzlichen Wert erlangen im Sinne eines *normativen Kompasses* für das umfassende Sicherheitsregime der OSZE.⁴ Zudem kann darauf hingewiesen werden, dass der NATO-Erweiterungsprozess an sich voraussichtlich nichts Substantielles zur Demokratisierung in Europa beitragen wird. Die Erfahrungen zur Zeit des Kalten Krieges mit den damals neu aufgenommenen Mitgliedern wie der Türkei, Spaniens, Portugals sowie Griechenlands deuten jedenfalls in diese Richtung. Laut Daniel Reiter ist auch im Falle der ersten Erweiterungsrunde nach dem Kalten Krieg (Polen, Ungarn, Tschechien) kein direkter Zusammenhang zwischen NATO-Erweiterung und Demokratisierung erkennbar. Umgekehrt könne der Demokratisierungsprozess gehen viel mehr auf die Initiative der Europäischen Union zurück.⁵

1 *Follow-up Conference on the OSCE Code of Conduct on politico-military aspects of security, Vienna 22–24 September 1997 (The reports of the rapporteurs on the five working sessions)*, FSC.GAL/11/97, Second and Third Working Session on Section VII of the Code, P. 2.

2 De Nooy, S. 141/142.

3 Ebd., S. 2.

4 Ebd., S. 141.

5 Reiter, Dan, «Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy», *International Security*, Vol. 25, No. 4 (Spring 2001), pp. 41–67, S. 42. Die EU war es denn auch, die die Schrittmacherrolle in der Entstehung des Kodex gespielt hat.

Das Faktum, dass alle (damals) 52 OSZE-Mitgliedstaaten 1994 in der Lage waren, die Demokratische Kontrolle ihrer Streitkräfte zu akzeptieren, kann als *bedeutender politischer Fortschritt* im Euro-Asiatischen Raum betrachtet werden.⁶ Mit dem Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten der Sicherheit werden sowohl zwischen- als auch innerstaatliche Normen gesetzt zum Unterhalt und zur Verwendung hauptsächlich militärischer Mittel. Obwohl die Regelung paramilitärischer Mittel und Organe der inneren Sicherheit, einschliesslich der Nachrichtendienste sowie der Polizei von der Mehrheit der Paragraphen nicht erfasst wird, setzt der Kodex auch in diesen Bereichen wegweisende Normen. Ein effektiver Überwachungsmechanismus bezüglich des Kodex müsste andererseits in Verbindung einem Überwachungsmechanismus im Bereiche der menschlichen Dimension von Sicherheit – als einer der tragenden «Körbe» der OSZE – gefunden werden.⁷

Wie schon 1975 mit dem Helsinki Dekalog hat die OSZE mit dem Verhaltenskodex nach dem Ende des Kalten Krieges ein innovatives normatives und politisch bindendes Dokument geschaffen, das bis heute kein Pendant kennt in irgendeiner anderen multilateralen bzw. internationalen (Sicherheits-)Organisation. Mit dem Kodex hat die OSZE ein Tabu der internationalen Beziehungen gebrochen und neu auch demokratische Verhaltensnormen bezüglich der Streitkräfte und der Sicherheitspolitik gesetzt. Mit der Einführung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in die Internationalen Beziehungen besitzt der Kodex ein beachtliches Potential nicht nur zur Erweiterung des internationalen Rechts, Gewohnheitsrechts und Humanitären Völkerrechts, sondern stellt auch einen deutlichen Mehrwert zur Konfliktprävention dar, einschliesslich und speziell auch im Falle innerstaatlich ausgetragener Konflikte.

Bezeichnenderweise stellt Paragraph 20 fest, dass die demokratische politische Kontrolle von Streit- und Sicherheitskräften wesentlich zur internationalen Sicherheit und Stabilität beiträgt. Zudem besagt dieser zentrale Paragraph, dass die Integration der Streitkräfte mit der Zivilgesellschaft ein wichtiger Ausdruck von Demokratie darstellt. Mit dem Kodex führt die OSZE somit eine Innovation des Internationalen Rechts zur Rolle der Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften

6 Von Butler, S. 25f.

7 Ebd.

ein – ein Wesenselement dieses Dokumentes, wie es Paragraph 10 der Budapestener Erklärung von 1994 festhält.

Jedoch auch ein Jahrzehnt nach seinem Inkrafttreten ist der OSZE-Verhaltenskodex einer breiteren Öffentlichkeit gegenüber weitgehend unbekannt geblieben. Dieser Umstand hat jedoch die Bedeutung des Kodex als Referenzdokument zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in keiner Weise geschmälert. Nicht nur im Rahmen des Erweiterungsprozesses der NATO und der EU sind demokratische Standards zur Rolle der Streitkräfte in der Gesellschaft zu einem *sine qua non* künftiger Mitgliedschaft geworden.⁸ Das Regelungs- und Referenzpotential des Kodex in diesem Bereich wird zunehmend auch über den OSZE-Raum hinaus beobachtet und ernst genommen.

Die OSZE könnte anlässlich des gegenwärtigen Interesses der Terrorismusbekämpfung einen genuinen Beitrag leisten, indem sie Verhaltensnormen kooperativer Sicherheit zur zwischen- und innerstaatlichen Prävention und Bekämpfung des Terrorismus identifizieren würde. Im Rahmen einer weiteren Folgekonferenz zum Verhaltenskodex könnte das Forum für Sicherheitskooperation zum Beispiel die Frage diskutieren, inwiefern es möglich wäre, politisch bindende Verhaltensnormen auszuhandeln, die die *Rolle der Streitkräfte demokratischer Gesellschaften beim internationalen Kampf gegen den Terrorismus* festschreiben. Diese könnten später entweder in den Kodex eingefügt oder als Basis für die Aushandlung eines separaten Dokuments zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus dienen.⁹ Denn sowohl die Bekämpfung von Terrorismus und anderer neuer Sicherheitsrisiken als auch die demokratische Kontrolle sowie Reform des Sicherheitssektors sind von zunehmender Relevanz für die internationalen Sicherheitsbeziehungen. In Verbindung der menschlichen mit der politisch-militärischen Dimension von Sicherheit stünde der OSZE jedenfalls eine

8 Laut Kreiswetter legte auch die NATO bereits mit ihrem Strategischen Konzept von 1991, also drei Jahre vor der Einführung des Programms zur Partnerschaft für den Frieden, den Grundstein dafür, die Sicherheitsprobleme in Europa künftig an ihrer Wurzel anzupacken anstatt wie bisher sich bloss mit deren Symptomen rumzuschlagen. Kreiswetter, Allen, «The Partnership for Peace and Civil-Military Relations in a Democracy», Anton Bebler (ed.), *Civil-Military Relations in Post-Communist States – Central and Eastern Europe in Transition*, Westport (Praeger) 1997, S. 3–7, S. 3.

9 Das wäre allerdings ein schwieriges Unterfangen, denn beim Thema Terrorismus fehlt es ganz besonders an konsensfähigen Grundkonzepten und Begriffsdefinitionen.

mögliche Basis zur Verfügung, Fragen nach der *Rolle der Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften* auch mit Fragen zur internationalen Kooperation in der *Prävention und Bekämpfung des Terrorismus und verwandter Risiken* in Verbindung zu bringen.

Nicht zuletzt sollte ein effektiver und weiterführender Umsetzungs- und Folgeprozess den Schwerpunkt auf die *innovativen* Teile des Kodex setzen, also auf jene Elemente, die den Kodex im Vergleich zu anderen internationalen Instrumenten einzigartig machen: Der substantielle *Mehrwert* des Kodex besteht ohne Zweifel in den Abschnitten VII und VIII zu innerstaatlichem Verhalten, bzw. zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte. Diese Normen sind einzigartig für die Internationalen Beziehungen und können aus der Sicht des Internationalen Rechts gar als «revolutionär» bezeichnet werden. Nicht nur werden mit diesen Abschnitten zum erstenmal in einem multilateralen Rahmen und *innerhalb* der politisch-militärischen Dimension von Sicherheit Normen zum *innenpolitischen* Verhalten von Streit- bzw. Sicherheitskräften gesetzt.¹⁰ Die OSZE schlägt im Verhaltenskodex auch eine Brücke zur

10 Mit dem Kodex werden hingegen keine Normen bezüglich *koordinativer Massnahmen im Sicherheitssektor* gesetzt. Larry Watts hat vor dem Hintergrund U.S.-Amerikanischer Erfahrungen in Lateinamerika zur Zeit des Kalten Krieges davor gewarnt, dass man im Rahmen heutiger Demokratisierungsbemühungen in Zentral- und Osteuropa vor einer grossen Herausforderung stehe. Denn einerseits sollen diese Staaten dem «westlichen» Rat folgen und aufgrund einer Militärischen-Polizeilichen Integration eine effektivere Bekämpfung neuer transnationaler Gefahren erreichen, die u.a. auch mit dem Kollaps des Kommunismus und der Öffnung der Grenzen entstanden sind. Auf der anderen Seite ermahnen frühere Lektionen wie diejenigen in Lateinamerika an das Problem, dass *militärische Institutionen, denen man Polizeifunktionen sowie Missionen der Inneren Sicherheit überträgt*, sich tendenziell nicht politisch neutral verhalten und sich mehr und mehr in die Innenpolitik einmischen werden. In den nachkommunistischen Ländern besteht zudem die Verwirrung, dass die vormaligen von der politischen Führung betriebene intentionale Konvergenz von militärischen und polizeilichen Rollen gerade auf die (undemokratische) Gewährleistung der innenpolitischen Verteidigung betreffender Regimes ausgerichtet war. Eine demokratische Aufsicht über die *Transition militärischer und polizeilicher Strukturen* wäre deshalb von besonderer Bedeutung. Watts, Larry, «Who's Professionalism?: Separating the Institutional Roles of the Military & Police», Maior, George, Watts, Larry (coordinators), *Globalization of Civil-Military Relations: Democratization, Reform and Security*, Bucharest, Enciclopedia, 2002, 100–119. S. 110f. Moyano Rasmussen hat ferner aufgrund negativer Erfahrungen der USA bei den *Los Angeles-Unruhen von 1992* sowie der *Britischen Anti-Terror-Aktionen in Nordirland* auf einige der Probleme hingewiesen, die bei militärische Rollen

menschlichen Dimension von Sicherheit und leistet somit eine Rückbindung der zwischen- wie innerstaatlichen Kontrolle und den Einsatz von Streitkräften an die Respektierung der Menschenrechte sowie die Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaat. Schliesslich erweitert der Kodex das traditionelle Konzept der «Streitkräfte» auf die zeitgerechten Bedürfnissen besser angepasste Konzept des «Sicherheitssektors», ohne diesen Begriff selbst zu verwenden. Paragraphen 20 führt jedenfalls nicht weniger als fünf bewaffneten Instrumente des Sicherheitssektors auf: Militär, Paramilitärische Kräfte, Innere Sicherheitskräfte, Nachrichtendienste, Polizei.

Aufgrund seiner pionierhaften Kodifizierung der *Rolle von Streitkräften in demokratischen Gesellschaften* hat der Kodex ein Tabu der Internationalen Beziehungen gebrochen. Denn bisher war die Regelung staatlichen Verhaltens im Bereiche des Sicherheitssektors praktisch unberührt geblieben vom Internationalen Recht. Der Kodex schafft aufgrund seiner umfassenden Bestimmungen einen Mehrwert nicht nur fürs *internationale Recht*, sondern auch für das *Humanitäre Völkerrecht*, und erweitert die internationalen Instrumentarien im Bereiche der Frühwarnung sowie *Konfliktprävention*. Das bisher umfassendste Instrument zur Überwachung des Implementierungsprozesses des Kodex ist der seit 1999 regelmässig stattfindende Informationsaustausch. Es fragt sich, inwiefern dieser auf die innovativen Elemente des Kodex bezogen ist.

Der erste offizielle Questionnaire von 1998 trug in der Tat dem Aspekt der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte in angemessener Weise Rechnung. Sieben von neun Fragen, oder ca. 80% des Fragebogens, beziehen sich direkt auf Bestimmungen des Kodex zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte. Jedoch fallen diese Fragen ausschliesslich in den Normenbereich von Abschnitt VII zur demokratischen Kontrolle in *Friedenszeiten*. Auch der aufdatierte Questionnaire von 2003 verlangt von den Teilnehmerstaaten keine Informationen bezüglich Abschnitt VIII zum Einsatz von Streit- und Sicherheitskräften (einschliesslich im innerstaatlichen Kontext) in *Krisenzeiten*. Dies war nicht immer so. Der provisorische Questionnaire von 1997 berücksichtigte auch Element von Abschnitt VIII. Frage 15 des «Ver-

im Rahmen der «Inneren Verteidigung und Sicherheit» auftreten können. María José Moyano, *The Military Role in Internal Defence and Security: Some Problem*, CCMR, @ http://www.ccmr.org/public/library_details.cfm?library_id_1544, S. 4.

suchs»-Questionnaires von 1997 verlangte zum Beispiel Informationen über die Umsetzung des Kodex in der Verteidigungspolitik sowie der Militärdoktrin und hinsichtlich der Verwendung von Streitkräften, einschliesslich im Falle von bewaffneten Konflikten (gemäss Paragraph 35 des Kodex). Und laut der anschliessenden Frage 16 wären die Teilnehmerstaaten gar aufgerufen, darüber zu berichten, aufgrund welcher verfassungsgemässen Verfahren sie Streitkräfte für innerstaatliche Einsätze beauftragen (gemäss Paragraph 36 des Kodex).¹¹

Der aufdatierte Questionnaire 2003, anstatt dass er den Fragenumfang auf der Basis von Abschnitt VIII erweitert – was in der Tat einen Mehrwert darstellen würde –, hat Frage 1 zur internationalen Terrorismusbekämpfung aufgrund von fünf Unterfragen verfeinert. Ironischerweise stellt von diesen Teilfragen nur die letzte Teilfrage 1(e) einen *Mehrwert* dar. Denn im bereits bestehenden Informationsaustausch zur Terrorismusbekämpfung im Rahmen der UNO gibt es keine Frage zu «roles and missions of armed and security forces in preventing and combating terrorism». Dass dies umgekehrt ein typischer Aspekt des Kodex darstellt, erkennt man u.a. daran, dass er dem Wort und Sinne nach der Frage 5 des Questionnaires von 1998 folgt: «Roles and missions of the following types of forces *as well as controls to ensure that they act solely within the constitutional framework*: military, paramilitary and security forces.» (Hervorhebung durch den Autor). Wenn die OSZE also der Intention des Kodex folgen möchte, so müsste sie innerhalb von Frage 1 einen Schwerpunkt auf die Teilfrage 1(e) legen und diesen idealerweise im Lichte der Abschnitte VII und VIII differenzieren.¹² Umgekehrt müsste man bei den anderen Teilfragen aufpassen, dass man den Questionnaire der UNO nicht dupliziert und somit Doppelspurigkeiten schafft.

Damit schliesse sich der Kreis der Verhaltensnormen wieder, auf die sich die Teilnehmerstaaten mit dem Kodex eigentlich geeinigt haben. Die Intention des Kodex hat höchstens indirekt etwas zu tun mit der Prävention und Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

11 *Draft Decision on the Forum for Security Co-operation (Voluntary information exchange on the Code of Conduct on politico-military aspects of security)*, FSC.DD/2/97.

12 Ein Kommentar der Schweizer Delegation beim Forum für Sicherheitskooperation hat zudem vorgeschlagen, dass die Teilfrage 1(e) auf der Grundlage von Paragraph 20 neu formuliert würde, um Missverständnissen im Umgang mit dem Ausdruck «security forces» zu vermeiden. FSC.DEL/422/03, 1. Oktober 2003, S. 2.

Es geht auch nicht primär um die Gewährleistung der territorialen Integrität der OSZE-Teilnehmerstaaten nach dem Ende des Kalten Krieges. Beim Kodex geht es in erster Linie um die Rolle, die das Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte für die Stabilität und Sicherheit im OSZE-Raum spielt (Gerade die USA wollte schon bei der Aushandlung des Kodex dessen Normenumfang auf dieses Prinzip beschränken!). Indem die OSZE mit dem Dokument eine positive Relation zwischen dem Prinzip und der Stabilität der Teilnehmerstaaten herstellt, wird gleichzeitig ein genuiner und neuer Prozess multilateraler Sicherheitsbeziehungen begründet.

Annex 1

Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*

Preamble

The participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE),

Recognizing the need to enhance security co-operation, including through the further encouragement of norms of responsible and co-operative behaviour in the field of security,

Confirming that nothing in this Code diminishes the validity and applicability of the purposes and principles of the Charter of the United Nations or of other provisions of international law,

Reaffirming the undiminished validity of the guiding principles and common values of the Helsinki Final Act, the Charter of Paris and the Helsinki Document 1992, embodying responsibilities of States towards each other and of governments towards their people, as well as the validity of other CSCE commitments,

Have adopted the following Code of Conduct on politico-military aspects of security:

I

1. The participating States emphasize that the full respect for all CSCE principles embodied in the Helsinki Final Act and the implementation in good faith of all commitments undertaken in the CSCE are of fundamental importance for stability and security, and consequently constitute a matter of direct and legitimate concern to all of them.

2. The participating States confirm the continuing validity of their comprehensive concept of security, as initiated in the Final Act, which

* Gemäss der englischen Originalversion, unter: *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, 3. Dezember 1994, DOC.FSC/1/95, unter: http://www.osce.org/documents/sg/1994/12/702_en.pdf.

relates the maintenance of peace to the respect for human rights and fundamental freedoms. It links economic and environmental co-operation with peaceful inter-State relations.

3. They remain convinced that security is indivisible and that the security of each of them is inseparably linked to the security of all others. They will not strengthen their security at the expense of the security of other States. They will pursue their own security interests in conformity with the common effort to strengthen security and stability in the CSCE area and beyond.

4. Reaffirming their respect for each other's sovereign equality and individuality as well as the rights inherent in and encompassed by its sovereignty, the participating States will base their mutual security relations upon co-operative approach. They emphasize in this regard the key role of the CSCE. They will continue to develop complementary and mutually reinforcing institutions that include European and transatlantic organizations, multilateral and bilateral undertakings and various forms of regional and subregional co-operation. The participating States will co-operate in ensuring that all such security arrangements are in harmony with CSCE principles and commitments under this Code.

5. They are determined to act in solidarity if CSCE norms and commitments are violated and to facilitate concerted responses to security challenges that they may face as a result. They will consult promptly, in conformity with their CSCE responsibilities, with a participating State seeking assistance in realizing its individual or collective self-defence. They will consider jointly the nature of the threat and actions that may be required in defence of their common values.

II

6. The participating States will not support terrorist acts in any way and will take appropriate measures to prevent and combat terrorism in all its forms. They will co-operate fully in combating the threat of terrorist activities through implementation of international instruments and commitments they agree upon in this respect. They will, in particular,

take steps to fulfil the requirements of international agreements by which they are bound to prosecute or extradite terrorists.

III

7. The participating States recall that the principles of the Helsinki Final Act are all of primary significance and, accordingly, that they will be equally and unreservedly applied, each of them being interpreted taking into account the others.

8. The participating States will not provide assistance to or support States that are in violation of their obligation to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations and with the Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States contained in the Helsinki Final Act.

IV

9. The participating States reaffirm the inherent right, as recognized in the Charter of the United Nations, of individual and collective self-defence.

10. Each participating State, bearing in mind the legitimate security concerns of other States, is free to determine its security interests itself on the basis of sovereign equality and has the right freely to choose its own security arrangements, in accordance with international law and with commitments to CSCE principles and objectives.

11. The participating States each have the sovereign right to belong or not to belong to international organizations, and to be or not to be a party to bilateral or multilateral treaties, including treaties of alliance; they also have the right to neutrality. Each has the right to change its status in this respect, subject to relevant agreements and procedures. Each will respect the rights of all others in this regard.

12. Each participating State will maintain only such military capabilities as are commensurate with individual or collective legitimate security needs, taking into account its obligations under international law.

13. Each participating State will determine its military capabilities on the basis of national democratic procedures, bearing in mind the legitimate security concerns of other States as well as the need to contribute to international security and stability. No participating State will attempt to impose military domination over any other participating State.

14. A participating State may station its armed forces on the territory of another participating State in accordance with their freely negotiated agreement as well as in accordance with international law.

V

15. The participating States will implement in good faith each of their commitments in the field of arms control, disarmament and confidence- and security-building as an important element of their indivisible security.

16. With a view to enhancing security and stability in the CSCE area, the participating States reaffirm their commitment to pursue arms control, disarmament and confidence- and security-building measures.

VI

17. The participating States commit themselves to co-operate, including through development of sound economic and environmental conditions, to counter tensions that may lead to conflict. The sources of such tensions include violations of human rights and fundamental freedoms and of other commitments in the human dimension; manifestations of aggressive nationalism, racism, chauvinism, xenophobia and anti-Semitism also endanger peace and security.

18. The participating States stress the importance both of early identification of potential conflicts and of their joint efforts in the field

of conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes.

19. In the event of armed conflict, they will seek to facilitate the effective cessation of hostilities and seek to create conditions favourable to the political solution of the conflict. They will co-operate in support of humanitarian assistance to alleviate suffering among the civilian population, including facilitating the movement of personnel and resources dedicated to such tasks.

VII

20. The participating States consider the democratic political control of military, paramilitary and internal security forces as well as of intelligence services and the police to be an indispensable element of stability and security. They will further the integration of their armed forces with civil society as an important expression of democracy.

21. Each participating State will at all times provide for and maintain effective guidance to and control of its military, paramilitary and security forces by constitutionally established authorities vested with democratic legitimacy. Each participating State will provide controls to ensure that such authorities fulfil their constitutional and legal responsibilities. They will clearly define the roles and missions of such forces and their obligation to act solely within the constitutional framework.

22. Each participating State will provide for its legislative approval of defence expenditures. Each participating State will, with due regard to national security requirements, exercise restraint in its military expenditures and provide for transparency and public access to information related to the armed forces.

23. Each participating State, while providing for the individual service member's exercise of his or her civil rights, will ensure that its armed forces as such are politically neutral.

24. Each participating State will provide and maintain measures to guard against accidental or unauthorized use of military means.

25. The participating States will not tolerate or support forces that are not accountable to or controlled by their constitutionally established authorities. If a participating State is unable to exercise its authority over such forces, it may seek consultations within the CSCE to consider steps to be taken.

26. Each participating State will ensure that in accordance with its international commitments its paramilitary forces refrain from the acquisition of combat mission capabilities in excess of those for which they were established.

27. Each participating State will ensure that the recruitment or call-up of personnel for service in its military, paramilitary and security forces is consistent with its obligations and commitments in respect of human rights and fundamental freedoms.

28. The participating States will reflect in their laws or other relevant documents the rights and duties of armed forces personnel. They will consider introducing exemptions from or alternatives to military service.

29. The participating States will make widely available in their respective countries the international humanitarian law of war. They will reflect, in accordance with national practice, their commitments in this field in their military training programmes and regulations.

30. Each participating State will instruct its armed forces personnel in international humanitarian law, rules, conventions and commitments governing armed conflict and will ensure that such personnel are aware that they are individually accountable under national and international law for their actions.

31. The participating States will ensure that armed forces personnel vested with command authority exercise it in accordance with relevant national as well as international law and are made aware that they can be held individually accountable under those laws for the unlawful exercise of such authority and that orders contrary to national and international law must not be given. The responsibility of superiors does not exempt subordinates from any of their individual responsibilities.

32. Each participating State will ensure that military, paramilitary and security forces personnel will be able to enjoy and exercise their human rights and fundamental freedoms as reflected in CSCE documents and international law, in conformity with relevant constitutional and legal provisions and with the requirements of service.

33. Each participating State will provide appropriate legal and administrative procedures to protect the rights of all its forces personnel.

VIII

34. Each participating State will ensure that its armed forces are, in peace and in war, commanded, manned, trained and equipped in ways that are consistent with the provisions of international law and its respective obligations and commitments related to the use of armed forces in armed conflict, including as applicable the Hague Conventions of 1907 and 1954, the Geneva Conventions of 1949 and the 1977 Protocols Additional thereto, as well as the 1980 Convention on the Use of Certain Conventional Weapons.

35. Each participating State will ensure that its defence policy and doctrine are consistent with international law related to the use of armed forces, including in armed conflict, and the relevant commitments of this Code.

36. Each participating State will ensure that any decision to assign its armed forces to internal security missions is arrived at in conformity with constitutional procedures. Such decisions will prescribe the armed forces' missions, ensuring that they will be performed under the effective control of constitutionally established authorities and subject to the rule of law. If recourse to force cannot be avoided in performing internal security missions, each participating State will ensure that its use must be commensurate with the needs for enforcement. The armed forces will take due care to avoid injury to civilians or their property.

37. The participating States will not use armed forces to limit the peaceful and lawful exercise of their human and civil rights by persons as individuals or as representatives of groups nor to deprive them of their national, religious, cultural, linguistic or ethnic identity.

IX

38. Each participating State is responsible for implementation of this Code. If requested, a participating State will provide appropriate clarification regarding its implementation of the Code. Appropriate CSCE bodies, mechanisms and procedures will be used to assess, review and improve if necessary the implementation of this Code.

X

39. The provisions adopted in this Code of Conduct are politically binding. Accordingly, this Code is not eligible for registration under Article 102 of the Charter of the United Nations. This Code will come into effect on 1 January 1995.

40. Nothing in this Code alters the nature and content of the commitments undertaken in other CSCE documents.

41. The participating States will seek to ensure that their relevant internal documents and procedures or, where appropriate, legal instruments reflect the commitments made in this Code.

42. The text of the Code will be published in each participating State, which will disseminate it and make it known as widely as possible.

Annex 2

Information Exchange on the Code of Conduct (1998 Questionnaire)*

Participating States will supply relevant information (including documents where appropriate) on the following items:

1. Appropriate measures to prevent and combat terrorism, in particular participation in international agreements to that end. (Paragraph 6)
2. National planning and decision-making process for the determination of the military posture, including:
 - (a) the role of Parliament and Ministries;
 - (b) public access to information related to the armed forces (Paragraphs 13, 22)
3. Stationing of armed forces on the territory of another participating State in accordance with their freely negotiated agreement as well as in accordance with international law. (Paragraph 14)
4. Constitutionally established authorities and procedures to ensure effective democratic political control of:
 - (a) armed forces;
 - (b) paramilitary forces;
 - (c) internal security forces;
 - (d) intelligence services;
 - (e) police. (Paragraphs 20, 21)

* FSC.DEC/4/89, 8 July 1998, Annex.

5. Roles and missions of the following types of forces as well as controls to ensure that they act solely within the constitutional framework:
 - (a) military;
 - (b) paramilitary;
 - (c) security forces;(Paragraph 21)
6. Procedures for the recruitment or call-up of personnel for service in the:
 - (a) military;
 - (b) paramilitary;
 - (c) security forces.(Paragraph 27)
7. Where applicable, legislation or other relevant documents governing exemptions from, or alternatives to compulsory military service. (Paragraph 28)
8. Instruction on international humanitarian law and other international rules, conventions and commitments governing armed conflict included in military training programmes and regulations. (Paragraphs 29, 30)
9. Legal and administrative procedures protecting the rights of all forces personnel. (Paragraph 33)
10. Any other information.

Bibliographie

Literatur

BALL, Nicole: «Transforming Security Sectors: The IMF and World Bank Approaches», *Conflict, Security and Development*, 1:1 (2001), unter: <http://csdg.kcl.ac.uk/Publications/html/journal.htm>, S. 45–65.

BLANK, Steffen: «The Code and Civil-Military Relations: The Russian Case», Gert de Nooy (ed.), *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International) 1996, S. 93–112.

BOTHE, Michael: «Legal and Non-Legal Norms – A Meaningful Distinction in International Relations?» *Netherlands Yearbook on International Law*, Vol. XI, 1980, S. 65–95.

CAPARINI, Marina: «Security Sector Reform and NATO and EU Enlargement», *SIPRI Yearbook 2003*, Oxford University Press 2003, S. 239–260.

CORTELL, Andrew; James Davis: «Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda», *International Studies Review*, Vol. 2, Issue 1, Spring 2000, S. 65–87.

COTTEY, Andrew: «Democracy and the Military in Post-communist Europe», Conference Paper, *2003 International Biennial Conference, Inter-University Seminar on Armed Forces and Society (IUS)*, Chicago, 24.–26. Oktober 2003.

DEAN, Jonathan: «The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: A Good Idea, Imperfectly Executed, Weakly Followed-Up», *OSCE Yearbook 1995/1996*, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 1997, S. 291–297.

DE NOOY, Gert (ed.): *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International) 1996.

EBERHART, Hans: «The Code of Conduct: its Negotiation in the OSCE, its Main Elements and Significance», Presentation, *4th PfP-Workshop on the OSCE Code of Conduct / legal and training aspects*, Versoix / Genf, 2.–7. September 2002.

FREIRE, Maria Raquel: *Conflict and Security in the Former Soviet Union. The Role of the OSCE*, Hants/ Burlington (Ashgate), 2003.

GARCIA, Denise: *The Organisation for Security and Cooperation in Europe – An Analysis of its Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, Seminar Paper, Graduate Institute of International Studies, Geneva, 2000.

GENSCHEL, Dietrich: «Principles and Prerequisites of the Democratic Control of Armed Forces: Best Practices in Established Democracies». In: Wilhelm Germann; Timothy Edmunds (eds.): *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe*, Bonn International Centre for Conversion/ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2003, S. 101–116.

GERMANN, Wilhelm: «Security Sector Reform in the Euro-Atlantic Area: Choice or Imperative?». In: Wilhelm Germann; Timothy Edmunds (eds.): *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe*, Bonn International Centre for Conversion / Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2003, S. 31–52.

GHÉBALI, Victor-Yves: «The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (3 December 1994). A Paragraph-by-Paragraph Commentary on Sections VII and VIII (Democratic Control and use of Armed Forces)», Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF Document No. 3, Genf, Februar 2003, unter: http://www.dcaf.ch/publications/DCAF_Documents/DOC3.pdf.

GHÉBALI, Victor-Yves: «The Normative Contribution of the OSCE to the Democratic Control of Armed Forces: The Added-Value of the 1994 Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security». In: Wilhelm Germann; Timothy Edmund (eds.): *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe*, Bonn International Centre for Conversion/ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Baden-Baden (Nomos), 2003, S. 133–144.

GHÉBALI, Victor-Yves: *L'OSCE dans l'Europe Post-Communiste, 1990–1996. Vers une Identité Paneuropéenne de Sécurité*, Brüssel, 1996.

GHÉBALI, Victor-Yves: «Introducing the Code». In: Gert de Nooy (ed.): *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International), 1996, S. 5–14.

GHÉBALI, Victor-Yves: «Revisiting the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994)». In: Heiner Hänggi; Theodor Winkler (eds.): *Challenges of Security Sector Government*, Münster (Lit Verlag) 2003, S. 85–117.

GREENE, Owen: «International Standards and Obligations: Norms and Criteria for DCAF in EU, OSCE and OECE areas». In: Wilhelm Germann; Timothy Edmunds (eds.): *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe*, Bonn International Centre for Conversion/ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Baden-Baden (Nomos), 2003, S. 117–131.

HÄNGGI, Heiner: «Good Governance of the Security Sector; its Relevance for Confidence-Building». In: Heiner Hänggi (ed.): *Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Working Paper, No. 107.

HAIN-Cole, Crispin: «Negotiating the Code: A British View». Gert de Nooy (ed.): *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International), 1996, S. 29–32.

HENDRICKSON, Dylan; Andrzej Karkoszka: «The Challenges of Security Sector Reform». In: *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security*, S. 177–200.

HENNIG, Ortwin: «The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security». *OSCE Yearbook 1995/1996*, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 1997, S. 273–289.

HUNDT, Ulrich: «The Code and Civil-Military Relations: The German Case». Gert de Nooy (ed.): *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International) 1996, S. 113–118.

KEISWETER, Allen: «The Partnership for Peace and Civil-Military Relations in a Democracy». Anton Bebler (ed.): *Civil-Military Relations in Post-Communist States – Central and Eastern Europe in Transition*, Westport (Preager) 1997, S. 3–7.

KOBIERACKI, Adam: «Negotiating the Code: A Polish View». Gert de Nooy (ed.): *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International) 1996, S. 15–22.

KOOIJMANS, Peter: «The Code and International Law». Gert de Nooy (ed.): *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International) 1996, S. 33–40.

KRASZNAI, Márton: «Promoting Democratic Control of Armed Forces in South-East Europe: The role of the OSCE». Collection of documents, EAPC/SEEGROUP Workshop, Civil-Military Interaction in Security Management: The Case of South East Europe, Sofia, 27–28 June 2002, Centre for International Security Policy, Federal Department of Foreign Affairs, Bern, September 2002, S. 22–26.

LAMBERT, Alexandre: «Some Reflections on the Terminology Used in Sections VII and VIII of the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces». Conference Paper, Workshop on Legal Issues and Practices in the Field of Democratic Control of Armed Forces and Security Sector: National and International Perspectives, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Genf, 5–6 April, 2002, unter: http://www.dcaf.ch/news/LegalissueDCAF_Geneva_060402/CF3.ALEXANDRE.LAMBERT.pdf.

LAMBERT, Alexandre: «The Contribution of the OSCE to the International Fight Against Terrorism». Victor-Yves Ghébalı; Daniel Warner (eds.): *New Security Threats and Challenges Within the OSCE Region*, PSIO Occasional Paper, No. 1 (2003), Hochschulinstitut für Internationale Studien, Genf, 2003, S. 111–124.

LAMBERT, Alexandre: «The Implementation Process of the Code of Conduct in the Perspective of the 3rd Follow-up Conference». OSCE Roundtables, Implementation of the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security and the Confidence- and Security Building Measures: View from the Caucasus, Präsentation, Baku, Tiflis, Jerewan, Juni 2002.

LAMBERT, Alexandre: «The Implementation of the Code of Conduct: Achievements and Perspectives». Paper, OSCE Regional Workshops, Implementation of the Code of Conduct and the Confidence- and

Security Building Measures, Präsentation, Bischkek, Almati, November 2002.

LAMBERT, Alexandre: Towards and Enhanced Implementation of the OSCE Code of Conduct. Some Considerations and Suggestions in the Perspective of the 3rd Follow-up Conference, Präsentation, Forum für Sicherheitskooperation, Wien, 11 September 2002, FSC.DEL/494/02.

LUCAS, Michael R., «The Code, Early Warning, and Conflict Prevention». In: Gert de Nooy (ed.): *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International) 1996, S. 57–74.

LUCAS, Michael R.: «The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct». In: *Helsinki Monitor*, Vol. 6 (1995), No. 2, unter: http://www.ssn.ethz.ch/static/osce/h_monit/hel95_2/contents.htm.

LUTTWAK, Edward: «Toward Post-Heroic Warfare». In: *Foreign Affairs*, Vol. 74 (1995), No. 3, S. 109–122.

NIKITIN, Alexander: *Civil and Parliamentary Control Over the Military: Purposes and Principles of the CIS Model Law*. DCAF Working Paper, No. 59.

OSCE-Handbook, 2000, The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, S. 122–127.

OSZE Seminar, Democratic Control of Security Policy and Armed Forces, Sarajevo, 1999, unter: <http://www.oscebih.org/pressrelease/february1999/2-2-rgstb.htm>.

RAIČ, David: «The Code, Humanitarian Law, and Human Rights». In: Gert de Nooy (ed.): *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International) 1996, S. 41–56.

RASMUSSEN, María José Moyano: *The Military Role in Internal Defence and Security: Some Problem*, CCMR, @ http://www.ccmr.org/public/library_details.cfm?library_id_1544.

REITER, Dan: «Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy». In: *International Security*, Vol. 25, No. 4 (Spring 2001), S. 41–67.

ROBERTS, Adam: «Counter-Terrorism, Armed Forces and the Laws of War». In: *Survival*, Vol. 44, No. 1, Spring 2002, S. 7–32.

ROWE, Peter: *Control Over Armed Forces Exercised by the European Court of Human Rights*, DCAF Working Paper, No. 56.

SIMON, Jeffrey: «The Code and Civil-Military Relations: The Polish Case». In: Gert de Nooy (ed.): *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International) 1996, S. 75–92.

TERPSTRA, Rienk, «The OSCE Code of Conduct Setting New Standards in the Politico-Military Field?», *Helsinki Monitor*, Vol. 7 (1996), No. 1, unter: http://www.ssn.ethz.ch/static/osce/h_monit/hel96_1/terpstra.htm.

VANKOVSKA, Biljana: «Western Civil-Society Empowerment: How To Do It Better?». In: *Review of International Affairs*, No. 1106, Belgrade, April–June 2002, S. 31–38.

VETSCHERA, Heinz: «Implementing the Code: The Way Ahead». In: Gert de Nooy (ed.): *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International) 1996, S. 119–139.

VETSCHERA, Heinz: «Security Policy and Democratic Control». In: Anton Bebler (ed.): *Civil-Military Relations in Post-Communist States – Central and Eastern Europe in Transition*, Westport (Praeger), 1997, S. 15–21.

VON BUTLER, Peter: «Negotiating the Code: A German View». In: Gert de Nooy (ed.): *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, Den Haag (Kluwer Law International) 1996, S. 23–28.

WATTS, Larry: «Who's Professionalism?: Separating the Institutional Roles of the Military & Police». In: Maior, George; Watts, Larry (coordinators): *Globalization of Civil-Military Relations: Democratization, Reform and Security*, Bucharest, Enciclopedia, 2002, S. 100–119.

WILLIAMS, Nicholas: «September 11: New Challenges and Problems for Democratic Oversight». Wilhelm Germann; Timothy Edmunds (eds.): *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe*, Bonn International Centre for Conversion / Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2003, S. 53–65.

Quellen

Allgemein

- Conseil d'Europe, Assemblée parlementaire, *Résolution 903 (1988) Relative au Droit d'association des Membres du Personnel Professionnel des Forces Armées*.
- Conseil d'Europe, Assemblée Générale, Doc. 9712, 13 Février 2003: Contrôle Démocratique du Secteur de Sécurité dans les Etats Membres, proposition de recommandation.
- European Council, Parliamentary Assembly, Doc. 8907, 14 December 2000: *Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States*, Recommendation 1402 (1999).
- Final Report, *Experts' Workshop on Validating the Code of Conduct for Armed and Security Forces in Africa*, Lomé, 27–29 Mai 2003.
- *NATO Partnership Work Programme (2002)*, unter: <http://www.nato.int/pfpu/docu/d990616a.htm>.
- «Proposal Submitted by the Delegations of Hungary and the United States of America Concerning Civilian Control Over Military and Security Forces», CSCE/CHDM.43, Conference on the Human Dimension, Moscow, 26 September 1991.
- *Quebec City Plan of Action on Hemispheric Security*, unter: http://www.iin.oea.org/tercera_cumbre_ingles.htm.
- UNDP Human Development Report 2002,
- unter: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002.en>.
- United Nations Development Programme, *Justice and Security Sector Reform*, unter: <http://www.undp.org/erd/jssr>.

Folgekonferenzen zum Verhaltenskodex

- *Follow-up Conference on the OSCE Code of Conduct on politico-military aspects of security, Vienna 22–24 September 1997 (The reports of the rapporteurs on the five working sessions)*, FSC.GAL/11/97.
- *Second Follow-up Conference on the OSCE Code of Conduct on politico-military aspects of security, Vienna, 29–30 June 1999, Summary*, Canadian Chairmanship, FSC.GAL/82/99.
- *Second Follow-up Conference on the Code of Conduct, Summary of Suggestions*, Conflict Prevention Centre, FSC.GAL/84/99.

- *Third Follow-up Conference on the Code of Conduct on politico-military aspects of security, Vienna, 23–24 September 2002, Consolidated Summary, Yugoslav Chairmanship, FSC.GAL/122/02.*
- *Third Follow-up Conference on the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: Survey of Suggestions, Conflict Prevention Centre, FSC.GAL/123/02.*

Informationsaustausch zum Verhaltenskodex

- *Announcing Mechanism, Information Exchange on the Code of Conduct, Conflict Prevention Centre, Vienna, 17 February 1999.*
- *Decision No. 16/02, Expanding the Code of Conduct Questionnaire, FSC.DEC/16/02, 27 November 2002.*
- *Draft Decision on the Forum for Security Co-operation (Voluntary information exchange on the Code of Conduct on politico-military aspects of security), FSC.DD/2/97.*
- *Decision (Information exchange on the Code of Conduct on politico-military aspects of security), FSC.DEC/4/98.*
- *Decision, Technical update of the Questionnaire on the Code of Conduct, FSC.DEC/4/03, unter: <http://www.osce.org/docs/english/fsc/2003/decisions/fed0304.htm>.*
- *Information Exchange on the Code of Conduct (Deadline 15 April 2002), Table of submitted national reports, OSCE Conflict Prevention Centre, 1 October 2002.*
- *Overview of the (2002) Information Exchange on the Code of Conduct, Prepared by the Conflict Prevention Centre, FSC.GAL/102/02.*
- *Overview of Responses to Question 1 of the April 2003 Information Exchange on the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Konfliktverhütungszentrum, Wien, 15. September 2003, FSC.GAL/113/03, 16. September 2003.*

Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten der Sicherheit

- *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, 3 December 1994, DOC.FSC/1/95, unter: http://www.osce.org/documents/sg/1994/12/702_en.pdf. (Englische Version)*

Verhandlungen zum Verhaltenskodex

- «Proposition présentée par les délégations de l'Allemagne, de la Belgique, de la Bulgarie, de l'Espagne, de l'Estonie, de la France, de la Grèce, de l'Irlande, de Malte, de la Pologne, de la Roumanie et de la Fédération Russe: *Code de Conduite sur les relations entre les Etats participants dans le domaine de la sécurité*», CSCE/HM/WG2/1, Helsinki, le 19 mai 1992.
- «Proposal submitted by the Delegation of Poland: *Code of Conduct in the Field of Security*», CSCE/FSC/FC.5/Rev.1, Vienna, 18 November 1992.
- «*Elements for a CSCE Code of Conduct Governing Mutual Relations Between Participating States in the Field of Security*, (proposal) submitted by the United Kingdom/European Community, Canada, Iceland and Norway», CSCE/FSC/SC.7, Vienna, 16 December 1992.
- «Proposal submitted by the Delegation of Turkey: *Code of Conduct Governing the Mutual Relations of the CSCE Participating States in the Field of Security*», CSCE/FSC/SC.8, Vienna, 16 December 1992.
- «*Proposal on Implementation Provisions for a Code of Conduct*, Submitted by the Delegations of Austria, Hungary and Poland», CSCE/FSC/17, Vienna, 5 May 1993.
- «Working Document submitted by the Delegation of France regarding a Code of Conduct», CSCE/FSC/SC/B.2, Vienna, 3 June 1993.
- «*Proposal on a CSCE Code of Conduct Governing Mutual Relations between Participating States in the Field of Security*, submitted by the Delegation of Denmark on behalf of the European Community and its Member States, Iceland and Norway», CSCE/FSC/SC.21, Vienna, 30 June 1993.
- «*Proposal of a CSCE Code of Conduct Governing the Behaviour of the Participating States towards Other and of Governments Towards their Citizens*, Submitted by the Delegations of Austria and Hungary», CSCE/FSC/SC.22, Vienna, 15 September 1993.
- «*Proposition Relative au Contrôle politique démocratique des forces armées et de leur utilisation*», présenté par la délégation de la Hongrie, CSCE/FSC/SC.25, Vienne, le 23 février 1994.
- «*Coordinator's perception, working paper, democratic control of armed forces*», (Budapest), 11 November 1994.

- «*Code of Conduct (Coordinator's Perception)*», (Budapest), 23 November 1994.
- «*Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*», (Draft version), (Budapest), 2 December 1994, 2. a.m.

Lieferbare Bände aus der gleichen Publikationsreihe:

- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: *Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy* (1987)
- Nr. 4 Beat Näf; Kurt R. Spillmann: *Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 – Bericht und Auswertung* (1987)
- Nr. 5 Beat Näf; Kurt R. Spillmann: *Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 – Bericht und Auswertung* (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond: *La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire* (1988)
- Nr. 7 Christian Kind: *Extended Deterrence – Amerikas Nukleargarantie für Europa* (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: *Der Weg zum Weiterleben – Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung* (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösl; Kurt R. Spillmann: *Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988* (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: *John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle* (1989)
- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: *Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus* (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösl; Kurt R. Spillmann: *Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989* (1989)
- Nr. 14 Fred Tanner: *Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates* (1990)
- Nr. 15 Jacques Hürlimann; Kurt R. Spillmann: *Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990* (1991)
- Nr. 16 Urs Roemer: *Die Strategie der «Flexible Response» und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy* (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: *Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz* (1991)
- Nr. 18 Christof Buri; Karl W. Haltiner; Kurt R. Spillmann: *Sicherheit 1991 – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung* (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: *Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie – Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy* (1991)
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hg.): *Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991* (1992)

- Nr. 24 Sabina Ann Fischer: Namibia Becomes Independent – The U.S. contribution to regional peace (1992)
- Nr. 25 Dominique Wisler: La violence politique en Suisse et les mouvements sociaux: 1969–1990 (1992)
- Nr. 26 Mauro Mantovani: Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa (1992)
- Nr. 27 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte II – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1992 (1992)
- Nr. 28 Kurt R. Spillmann; Mauro Mantovani (Hg.): Die sicherheitspolitische Integration in Europa als Herausforderung für die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 26. Oktober 1992 (1993)
- Nr. 30 Ilja Kremer: Die Sowjetunion und Russland nach 1985: Von der Oktoberrevolution zur Oktoberkrise (1993)
- Nr. 32 Karl W. Haltiner; Kurt R. Spillmann: Öffnung oder Isolation der Schweiz? Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1994)
- Nr. 34 Michael Fajnor: Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz (1994)
- Nr. 35 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1994 (1994)
- Nr. 36 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien (1995)
- Nr. 37 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1995 (1995)
- Nr. 38 Karl W. Haltiner; Luca Bertossa; Kurt R. Spillmann: Internationale Kooperationsbereitschaft und Neutralität: Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1996)
- Nr. 39 Ulrich Gerster; Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996)
Ulrich Gerster; Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996) (Bildteil)
- Nr. 40 Christoph Breitenmoser: Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement (1996)
- Nr. 41 Laurent F. Carrel; Otto Pick; Stefan Sarvas; Andreas Schaer; Stanislav Stach: Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften (1997)
- Nr. 42 Karl W. Haltiner; Luca Bertossa; Kurt R. Spillmann: Sicherheit 97 (1997)
- Nr. 43 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Russland und die Osterweiterung der Nato: Herausforderung für die russische Aussen- und Sicherheitspolitik (1997)
- Nr. 44 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1997 (1997)

- Nr. 45 Kurt R. Spillmann; Hans Künzi (Hg.): Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer Perspektive. Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997 (1997)
- Nr. 46 Derek Müller: Die Aussen- und Sicherheitspolitik der Ukraine seit 1990/91: Herausforderungen, Leistungen und Perspektiven (1998)
- Nr. 47 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch: Herausforderungen der Regionalisierung (1998)
- Nr. 48 Andreas Wenger; Christoph Breitenmoser; Patrick Lehmann: Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel: Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes (1998)
- Nr. 49 Christof Münger: Ich bin ein West-Berliner: Der Wandel der amerikanischen Berlinpolitik während der Präsidentschaft John F. Kennedys (1999)
- Nr. 50 Christian Nünlist: Kennedys rechte Hand: McGeorge Bundys Einfluss als Nationaler Sicherheitsberater auf die amerikanische Aussenpolitik 1961–63 (1999)
- Nr. 51 David C. Atwood; Shahram Chubin; Pál Dunay; Jozef Goldblat; Martin Schütz; Heiner Staub: Arms Control and Disarmament: Revised version of papers Presented at the 3rd International Security Forum Zurich, 19–21 October 1998 (1999)
- Nr. 52 Andreas Wenger: Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität (1999)
- Nr. 53 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger; Stephan Libiszewski; Patrik Schedler: Informationsgesellschaft und schweizerische Sicherheitspolitik (1999)
- Nr. 54 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 1999 (1999)
- Nr. 55 Daniel Möckli: Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947 (2000)
- Nr. 56 Andreas Wenger; Jeremi Suri: The Nuclear Revolution, Social Dissent, and the Evolution of Détente: Patterns of Interaction, 1957–74 (2000)
- Nr. 57 Jon A. Fanzun; Patrick Lehmann: Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000 (2000)
- Nr. 58 Vojtech Mastny: Learning from the Enemy: NATO as a Model for the Warsaw Pact (2001)
- Nr. 59 Daniel Maurer: Europäische Sicherheit: Konfliktmanagement am Beispiel «Ex-Jugoslawien» (2001)
- Nr. 60 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VIII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2001 (2001)

- Nr. 61 Fred Tanner (ed.) with the assistance of Joanna Schemm: The European Union as a Security Actor in the Mediterranean. ESDP, Soft Power and Peacemaking in Euro-Mediterranean Relations (2001)
- Nr. 62 Judith Niederberger: «Making the Difference between Mutual Destruction and Survival». Amerikanische Rüstungskontrollpolitik unter Dwight D. Eisenhower, 1953–1960 (2001)
- Nr. 63 Daniel Trachsler: Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges, 1947–1952 (2002)
- Nr. 64 Myriam Dunn: Information Age Conflicts. A Study of the Information Revolution and a Changing Operating Environment (2002). Unveränderter Nachdruck (2004)
- Nr. 65 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IX – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2002 (2002)
- Nr. 66 Kurt R. Spillmann: Von Krieg und Frieden – Of War and Peace. Abschiedsvorlesung – Farewell Adress, ETH Zürich, 3. Juli 2002 (2002)
- Nr. 67 Doron Zimmermann: The Transformation of Terrorism. The «New Terrorism.» Impact Scalability and the Dynamic of Reciprocal Threat Perception (2003)
- Nr. 68 Tina Kempin: Ready for Peace? The Implementation of the Good Friday Agreement in Northern Ireland 1998–2002 (2003)
- Nr. 69 Marco Zanoli: Zwischen Klassenkampf, Pazifismus und Geistiger Landesverteidigung. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und die Wehrfrage 1920–1939 (2003)
- Nr. 70 Doron Zimmermann: Tangled Skein or Gordian Knot? Iran and Syria as State Supporters of Political Violence Movements in Lebanon and in the Palestinian Territories (2004)

Eine Gesamtübersicht über alle bisher erschienenen «Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung» ist einsehbar im Internet unter www.css.ethz.ch.

Die Beiträge können bei der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, CH-8092 Zürich, Tel. 01/632 40 25, Fax: 01/632 19 41, bezogen werden. Es ist auch möglich, die Bestellung online auszuführen unter <http://www.css.ethz.ch/publications>