

Die obligatorische Komponente in der Streitbeilegung im Rahmen der KSZE

*Karin Oellers-Frahm**

I. Einleitung

Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten ist ein seit Jahrzehnten aktuelles Völkerrechtsproblem. Die Bemühung, Krieg und Gewalt zu vermeiden und Streitigkeiten friedlich beizulegen, hat zu einer beeindruckenden Anzahl von vertraglichen Regelungen geführt¹. Immer jedoch blieb das Ideal einer obligatorischen internationalen Gerichtsbarkeit unerreicht. Mit der Einbindung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) in das System der Vereinten Nationen als dessen Hauptrechtsprechungsorgan und dem fakultativen Obligatorium in Art.36 Abs.2 des Statuts war ein Kompromiß erreicht worden, dessen weitere Ausgestaltung und Entwicklung in Richtung auf eine allgemeine obligatorische Gerichtsbarkeit angestrebt wurde. Die Praxis hingegen hat gezeigt, daß dieser Wunsch unrealisierbar ist, und sie hat ebenso gezeigt, daß die obligatorische Unterwerfung unter die Zuständigkeit des IGH am Mangel von Durchsetzungsmechanismen leidet und daß ihr in wesentlich geringerem Maße Folge geleistet wurde als erwartet. So blieb das Thema der obligatorischen internationalen Gerichtsbarkeit auf der Tagesordnung juristischer Gedankenarbeit – es blieb aber damit gleichfalls oft relativ weit von den Realitäten entfernt.

Im Zusammenhang mit der Bemühung, den politischen Bedenken der Staaten gegenüber obligatorischer internationaler Streitbeilegung bei der Ausarbeitung eines Systems zur friedlichen Beilegung internationaler

* Dr. iur., wissenschaftliche Referentin am Institut; Mitglied der deutschen Delegation des Expertentreffens von La Valletta.

¹ Siehe K. Oellers-Frahm/N. Wühler, *Dispute Settlement in Public International Law, Texts and Materials* (1984).

Streitigkeiten Rechnung zu tragen, ist das Expertentreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), das vom 15. Januar bis 8. Februar 1991 in La Valletta stattgefunden hat, zu sehen. Schon in Prinzip V der Schlußakte von Helsinki von 1975 ist die friedliche Regelung von Streitfällen aufgeführt. Dieses Prinzip lautet:

»– Die Teilnehmerstaaten werden Streitfälle zwischen ihnen mit friedlichen Mitteln auf solche Weise regeln, daß der internationale Friede und die internationale Sicherheit sowie die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.

– Sie werden bestrebt sein, nach Treu und Glauben und im Geiste der Zusammenarbeit eine rasche und gerechte Lösung auf der Grundlage des Völkerrechts zu erreichen.

– Zu diesem Zweck werden die Mittel wie Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Regelung oder andere friedliche Mittel eigener Wahl verwendet, einschließlich jedes Streitregelungsverfahrens, auf das sich die beteiligten Parteien vor Entstehen des Streitfalls geeinigt haben.

– Sollte sich durch keines der vorgenannten friedlichen Mittel eine Lösung erreichen lassen, werden die an einem Streitfall beteiligten Parteien weiterhin nach einem gegenseitig zu vereinbarenden Weg zur friedlichen Beilegung des Streitfalles suchen.

– Teilnehmerstaaten, die Parteien eines zwischen ihnen bestehenden Streitfalles sind, sowie alle anderen Teilnehmerstaaten werden sich jeder Handlung enthalten, welche die Lage in einem solchen Maße verschärfen könnte, daß die Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit gefährdet und dadurch eine friedliche Regelung des Streitfalles erschwert wird«.

Zur Konkretisierung dieses Prinzips haben bereits im Jahre 1978 in Montreux und 1984 in Athen Expertentreffen stattgefunden mit dem Auftrag, ein Streitbeilegungssystem auszuarbeiten. Beide Treffen führten nicht zu dem gewünschten Ergebnis. Dennoch sind die umfangreichen Arbeiten dieser beiden Treffen keineswegs zu unterschätzen im Hinblick darauf, daß sie die Haltung der KSZE-Teilnehmerstaaten gegenüber den verschiedenen Möglichkeiten internationaler Streitbeilegung, insbesondere solcher mit obligatorischem Charakter, verdeutlichen. Die entsprechenden Dokumente und deren Bewertung durch die Doktrin² spiegeln

² Vgl. insbesondere die umfassende Darstellung von G. Hafner, Bemühungen um ein gesamteuropäisches Streitbeilegungssystem im Rahmen der KSZE, in: *Völkerrecht, Recht der Internationalen Organisationen, Weltwirtschaftsrecht*, Festschrift für Ignaz Seidl-Hohenveldern (1988), 147ff. mit zahlreichen Nachweisen; F. Münch, Zur schweizerischen Initiative für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in Helsinki und Montreux, 1973 und 1978, in: *Festschrift für Rudolf Bindschedler zum 65. Geburtstag* (1980), 385ff., sowie ders., Die Helsinki-Folgekonferenzen und die Europäische Schiedsgerichtsbarkeit, in: So-

die Einstellung der Teilnehmerstaaten zur Streitbeilegung in einer Weise wider, die das Wiener Folgetreffen von 1986 als Mandat für das Expertentreffen von La Valletta im Prinzip VI des Schlußdokuments folgendermaßen ausformuliert hat:

“The participating States confirm their commitment to the principle of peaceful settlement of disputes, convinced that it is an essential complement to the duty of States to refrain from the threat or use of force, both being essential factors for the maintenance and consolidation of peace and security. They express their determination to pursue continuous efforts to examine and elaborate on the basis of the relevant provisions of the Final Act and the Madrid Concluding Document and taking into account the reports of the meetings of experts in Montreux and Athens, a generally acceptable method for the peaceful settlement of disputes aimed at complementing existing methods.

In this context they accept, in principle, the mandatory involvement of a third party when a dispute cannot be settled by other peaceful means”.

Damit waren zwei wesentliche Punkte der Diskussionen aus den vorgehenden Expertentreffen aufgegriffen: zum ersten das Verhältnis zu den bestehenden Methoden der friedlichen Streitbeilegung, und zum zweiten der zentrale Punkt aller Diskussionen: die obligatorische Einschaltung einer Drittpartei. Allerdings entsprach dem Stand der Dinge nach dem Athener Treffen ebenfalls die lediglich vage und nicht näher präzierte Bezugnahme auf die obligatorische Einschaltung der Drittpartei, die auch durch die erneute Formulierung des Mandats des Expertentreffens in der Charta von Paris von 1990 nicht klarer wurde; hier verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, »nicht nur darum bemüht zu sein, nach wirksamen Verfahren zur Verhütung immer noch möglicher Konflikte durch politische Mittel zu suchen, sondern im Einklang mit dem Völkerrecht auch geeignete Mechanismen zur friedlichen Beilegung eventueller Streitfälle festzulegen. Wir verpflichten uns daher, nach neuen Formen der Zusammenarbeit in diesem Bereich zu suchen, insbesondere nach einer Reihe von Methoden zur friedlichen Beilegung von Streitfällen, einschließlich der obligatorischen Hinzuziehung einer Drittpartei«.

Obwohl insbesondere die Einfügung der Formulierung »einer Reihe von Methoden zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten« im Vergleich zum Wortlaut des Wiener Mandats zu Problemen führte, war der Kern des Auftrags doch deutlich: nämlich ein Verfahren zu erarbeiten, das die

wjtsystem und Ostrecht, Festschrift für Boris Meissner (1985), 723f.; T. Chebeleu, The Feasibility of a Generally Acceptable Method for the Peaceful Settlement of Disputes in the C.S.C.E. Context, in *Revue Roumaine d'Etudes Internationales* 23 (1989), 415ff.

obligatorische Hinzuziehung einer Drittpartei einschloß. Vorwiegend auf diesen Aspekt, die obligatorische Beiziehung einer Drittpartei, konzentrieren sich die folgenden Bemerkungen zu dem in La Valletta verabschiedeten Dokument der KSZE³. Die Regelungen, die eine einvernehmliche Beilegung des Streites durch die Parteien betreffen sowie der allgemeine, sehr nützliche und umfassende Prinzipienteil des Dokuments bleiben hier außer Betracht. Demgemäß werden zunächst das Verfahren der Einsetzung und die Zuständigkeiten der Drittpartei dargelegt (II), bevor die Frage des Verhältnisses des KSZE-Streitbeilegungsmechanismus zu schon bestehenden Streitbeilegungsverfahren erörtert wird (III) und schließlich sollen auch einzelne Probleme angesprochen werden, die von den Experten diskutiert wurden und als Hintergrund zum Verständnis der gefundenen Lösung dienen können (IV).

II. Die obligatorische Hinzuziehung einer Drittpartei

Wenn auch der Kern des Mandats des Expertentreffens eindeutig war, nämlich die obligatorische Hinzuziehung einer Drittpartei zu regeln, wenn die Streitigkeit zwischen den Parteien anders nicht beigelegt werden kann, so war keineswegs in dem Mandat vorgegeben, wie die Rolle der Drittpartei aussehen sollte; insbesondere war unklar, ob sie sich zur Streitfrage selbst in Form von nicht verbindlichen Beilegungsvorschlägen äußern, oder nur als Mittler zwischen den Streitparteien fungieren sollte, um diese einander näherzubringen und bei der Findung eines Verfahrens zur Streitbeilegung zu beraten, ohne selbst konkret die Beilegung des Streits zu versuchen. Die Formulierung der Mandate von Wien und Paris ließ beide Alternativen offen. Das in La Valletta erzielte Ergebnis stellt eine vorsichtige Kombination beider Möglichkeiten dar.

Wie schon in Montreux und Athen⁴ kristallisierte sich in La Valletta schnell heraus, daß die Hinzuziehung der Drittpartei keinesfalls soweit gehen sollte, daß jene eine verbindliche Sachentscheidung treffen könnte. Diese Position, über die nur wenige Teilnehmerstaaten hinauszugehen bereit waren – und dies waren in der Regel die Staaten, die die obligatorische Gerichtsbarkeit des IGH ohne oder aber auch mit Vorbehalten anerkannt hatten – bestätigt die auch in der allgemeinen Staatenpraxis deutliche Grundtendenz, daß eine verbindliche Sachentscheidung durch eine Drittpartei grundsätzlich nur im Falle der *ad hoc*-Zustimmung aller

³ Dieser Teil des Dokuments ist im Anhang abgedruckt.

⁴ Vgl. Hafner (Anm.2), 166f.

Streitparteien akzeptiert wird. Die vorherige Unterwerfung unter eine derartige Streitbeilegung birgt zu große Ungewißheiten in sich; die Staaten wollen konkret einschätzen können, was auf dem Spiel steht, was sie verlieren, was sie gewinnen können; und vor allem kann nur in der konkreten Situation eingeschätzt werden, welchen Stellenwert die bestehende Streitfrage im aktuellen politischen Umfeld einnimmt. Diese Zurückhaltung der Staaten gegenüber einer im voraus für unabsehbare Streitfälle unter einem noch lückenhaften und in Entwicklung befindlichen Bestand von Völkerrechtsnormen einzugehenden Unterwerfung unter die Streitentscheidung durch eine Drittpartei ist deutlich auch aus der Praxis zu Art.36 Abs.2 des IGH-Statuts abzulesen⁵. Somit blieb für die Erfüllung des Mandats nur eine Lösung, die im besten Falle einem obligatorischen Schlichtungsverfahren entsprechen würde oder aber noch dahinter zurückbliebe, also bei obligatorischer Vermittlung, Untersuchung oder ähnlichem angesiedelt sein würde, eine Spannweite, die durch die dem Treffen vorgelegten verschiedenen Vorschläge abgedeckt wurde⁶. Obwohl alle Vorschläge die materielle Beilegung des Streits von der Zustimmung der beteiligten Streitparteien abhängig machten und damit den politischen Empfindlichkeiten der Staaten sehr weitgehend Rechnung trugen, war dennoch ihre Konsensfähigkeit äußerst problematisch. Die letztlich erzielte Einigung auf die Hinzuziehung der Drittpartei für den Fall, daß die Parteien nicht einvernehmlich die Regelung ihres Streits erzielen können, stellte eine Verbindung der verschiedenen Vorschläge dar, die allerdings nicht ganz die Stufe einer obligatorischen Schlichtung erreicht, sondern

⁵ Vgl. K. Oellers-Frahm, Probleme und Grenzen der obligatorischen internationalen Gerichtsbarkeit, in Archiv des Völkerrechts 27 (1989), 442 ff.

⁶ Ein obligatorisches Schlichtungsverfahren enthielten der mit Unterstützung von fünf weiteren Staaten eingebrachte Schweizer Vorschlag (DOK.CSCE/PSDV.1) sowie der von Deutschland mit Unterstützung von sechs anderen Staaten – allerdings nicht offiziell – eingebrachte Vorschlag, wobei das deutsche Papier die weitere Verbesserung enthielt, daß die Mitglieder der Schlichtungskommission aus einer Liste von Namen zu bestimmen seien, die durch die Teilnehmerstaaten der KSZE erstellt und bei der KSZE geführt werden sollte. Das von den USA vorgelegte Papier (DOK.CSCE/PSDV.3) ist mit seiner Zwei-Phasenlösung weitgehend in das verabschiedete Dokument eingegangen. Hiernach fallen in einer ersten Phase nur eine Art gute Dienste, ohne Vorschläge zur konkreten Beilegung des Streits, in die Kompetenz der Drittpartei, die erst in einer daran anschließenden zweiten Phase Gedanken zur Beilegung des Streits vorbringen kann. Nur die Zuständigkeit im Sinne der ersten Phase des amerikanischen Vorschlags umfaßte der Vorschlag Frankreichs (DOK.CSCE/PSDV.4), der zudem eine festgelegte Zusammensetzung der Drittpartei anregte; unterhalb des Mandats blieb hingegen der Vorschlag Großbritanniens (DOK.CSCE/PSDV.2), der nur ein freiwilliges Schlichtungsverfahren in Anlehnung an entsprechende arbeitsrechtliche Verfahren in England anregte.

verschiedene Elemente kombiniert. Daher war es auch schwierig, eine treffende Benennung zu finden, so daß letztlich eine als solche bewußt nicht aussagekräftige Bezeichnung gewählt wurde, nämlich »KSZE-Streitbeilegungsmechanismus«.

Die Ausgestaltung dieses »Mechanismus« bildet den wichtigsten Teil des in La Valletta verabschiedeten Dokuments, das neben der üblichen Einleitung einen umfangreichen Teil über »Prinzipien zur Streitbeilegung« enthält, die den Teilnehmerstaaten noch einmal ins Bewußtsein rufen, welches die Leitgedanken der friedlichen Streiterledigung sind und vor allem welche Vielfalt von Mitteln bereits zur Verfügung steht.

Der KSZE-Streitbeilegungsmechanismus selbst ist in sechzehn Abschnitten geregelt und völlig in den organisatorischen Rahmen der KSZE eingegliedert, wobei die Frage der genauen Anbindung – Sekretariat oder Konfliktverhütungszentrum⁷ – noch offen blieb, da dies nicht durch ein Expertentreffen geregelt werden konnte. Von zentraler Bedeutung sind die folgenden Aspekte:

A. Einsetzung des »Mechanismus«

Die Drittpartei, der »Mechanismus«, wird ernannt aus einer Liste von Persönlichkeiten, die bei der KSZE geführt wird, und auf die jeder Teilnehmerstaat bis zu vier Namen setzen kann. Diese Einrichtung einer Liste, die vom Ständigen Schiedshof her bekannt ist, war vor allem im Vorschlag der deutschen, aber auch der amerikanischen und – etwas abgewandelt – auch der französischen Delegation vorgetragen worden, um über eine Auswahl von mit dem KSZE-Prozeß vertrauten Persönlichkeiten zu verfügen, die im Unterschied zum Ständigen Schiedshof nicht vorwiegend juristisch qualifiziert sein müssen.

Das Verfahren zur Bestellung des »Mechanismus« sollte einerseits nach Möglichkeit von der Zustimmung der Parteien getragen sein – was der Beilegung des Streits nur förderlich sein kann – andererseits aber nicht völlig von dieser Zustimmung abhängen, um eine Blockierung des Systems zu vermeiden und der obligatorischen Hinzuziehung eines Dritten gemäß dem Mandat von Wien gerecht zu werden. Das Organ, das auf Antrag einer Partei mit der Einsetzung des »Mechanismus« betraut wer-

⁷ Um diese Lücke zu schließen, hatten die Niederlande mit Unterstützung von 11 weiteren Staaten die Nutzung des Ständigen Schiedshofs vorgeschlagen (DOK.CSCE/PSDV.7).

den wird, benennt in einem ersten Schritt nach Konsultationen der Parteien »weniger als sechs«, also höchstens fünf Personen aus dieser Liste, wobei keine dieser Personen Staatsangehörige(r) einer Partei sein oder ihren Wohnsitz ständig im Gebiet einer Partei haben darf. Innerhalb einer Frist von einem Monat hat nun jede Partei die Möglichkeit, drei der benannten Personen zurückzuweisen. Wenn daraufhin keine der zunächst benannten Personen mehr übrig bleibt, stellt das ernennende Organ erneut eine Liste aus fünf bisher nicht benannten Personen zusammen. Die Streitparteien können nun innerhalb von vierzehn Tagen nur noch jeweils eine Person zurückweisen, so daß in jedem Fall ein aus drei Personen bestehender »Mechanismus« zustande kommt. Bewußt ist hier aber auch die Möglichkeit offen gelassen worden, eine gerade Zahl von Mitgliedern zu erreichen, was besonders dem Wunsch der USA entsprach und den Unterschied zu einem gerichtähnlichen Gremium betonen sollte (Abschnitt V).

B. Die Zuständigkeiten des »Mechanismus«

Die wesentliche Aufgabe des »Mechanismus« ist es, den Parteien Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten, indem gemeinsam mit den Parteien versucht wird, eine Einigung auf ein Verfahren zur Beilegung des Streites zu erzielen. Zu diesem Zweck kann der »Mechanismus«, der selbst seine Arbeitsmethoden festlegt und möglichst informell und flexibel vorgeht⁸, "offer general or specific comment and advice" (Abschnitt VII); auf Wunsch der Parteien bleibt das Verfahren vertraulich.

Diese recht vage Zuständigkeitsumschreibung wird in Abschnitt VIII dahingehend präzisiert, daß der *comment* oder *advice* entweder die Aufnahme oder Wiederaufnahme von Verhandlungen zwischen den Parteien betreffen kann oder die Annahme eines anderen Beilegungsverfahrens, wie *fact-finding*, Schlichtung, Vermittlung, gute Dienste, Schiedsgerichtsbarkeit oder Gerichtsbarkeit oder jedwede Verbindung oder Abänderung dieser Verfahren, oder jedes andere Verfahren. Damit ist die Zuständigkeit des »Mechanismus« zunächst beschränkt auf die bloße Suche nach

⁸ Trotz des Vorrangs der Flexibilität des Verfahrens scheint es ratsam, ein Modellverfahren auszuarbeiten, das zwar eine Anpassung an den konkreten Fall offen läßt, als solches aber eine gewisse Strukturierung und Festigung des Vorgehens ermöglicht, um die Kontinuität und Überschaubarkeit des Verfahrens zu gewährleisten.

einem Verfahren zur Beilegung des Streits, was auf der Linie des französischen Vorschlags und der ersten Phase des amerikanischen Vorschlags liegt. Die Tatsache, daß hiermit das Mandat von Wien und Paris eher nur formal, auf Minimalbasis, erfüllt war, – wozu einige Delegationen ihren Konsens zu geben nicht bereit waren – führte zur Erweiterung der Funktion des »Mechanismus« in einer zweiten Stufe. In dem Falle, in dem die Parteien sich trotz wohlwollender Prüfung der Anregungen des »Mechanismus« nicht in der Lage sehen, innerhalb einer angemessenen Frist den Streit beizulegen oder zumindest ein Verfahren zur Beilegung des Streits zu vereinbaren, kann jede Partei den »Mechanismus« von diesem Mißerfolg durch Notifikation in Kenntnis setzen und den Ausschuß Hoher Beamter auf diese Tatsache aufmerksam machen (Abschnitt IX). In keinem Fall kann das Scheitern einer Einigung auf die Beilegung des Streits oder ein Beilegungsverfahren die Parteien von der Pflicht befreien, weiterhin die friedliche Regelung des Streits zu verfolgen, was ausdrücklich in Abschnitt X betont wird.

Wenn somit die Versuche zur Beilegung des Streits in dieser ersten Phase erfolglos geblieben sind, kann der »Mechanismus« nunmehr in einer zweiten Stufe innerhalb einer Frist von drei Monaten erneut eingeschaltet werden. In diesem Fall benachrichtigt die Partei, die auf dieses Verfahren zurückgreifen will, gemäß Abschnitt XI den »Mechanismus« und die andere Partei offiziell von ihrem Vorhaben, wenn sie nach Ablauf einer angemessenen Frist (*reasonable time*) den ersten Versuch zur Beilegung des Streits als gescheitert betrachtet. Von dieser Benachrichtigung an kann dann die zweite Phase der Hinzuziehung des »Mechanismus« erfolgen, wobei der widerstrebenden Partei jedoch der Einwand offensteht, daß der bisherige Versuch zur Beilegung des Streits eine »angemessene Frist« noch nicht überschritten habe. Bei dieser erneuten Einschaltung gehen die Zuständigkeiten des »Mechanismus« nun weiter als in der ersten Phase: Der »Mechanismus« kann jetzt einen "general or specific comment or advice on the substance of the dispute in order to assist the parties in finding a settlement in accordance with international law and their CSCE-commitments" geben. Damit ist in dieser zweiten Phase die Zuständigkeit des »Mechanismus« dem Schlichtungsverfahren angenähert, auch wenn der Begriff der »Empfehlungen« (*recommendations*) nicht aufgenommen werden konnte, denn der Ausdruck *special advice* ist diesem Begriff inhaltlich wohl gleichzusetzen. Allerdings mag die in diesem Zusammenhang erfolgte Bezugnahme auf das Völkerrecht und die KSZE-Verpflichtungen auf den ersten Blick verwundern, da gerade die Schlichtung, um flexibel zu bleiben und um auch nicht-rechtliche Streitigkeiten

beilegen zu können, üblicherweise auch *ex aequo et bono* erfolgen kann⁹. Der sehr sorgfältig gewählte Begriff "in accordance with international law ..." schließt aber wohl auch ein Ergebnis *ex aequo et bono* nicht aus, sondern nur solche Regelungen, die dem Völkerrecht widersprechen würden. Somit gibt die Bezugnahme auf das Völkerrecht und die KSZE-Verpflichtungen einen Maßstab an die Hand, der sich primär an Völkerrecht und KSZE-Verpflichtungen orientiert, seine Grenze aber erst im Fall der Unvereinbarkeit hiermit erreicht.

C. Verpflichtungen der Parteien

Da der »Mechanismus« nicht dazu befugt ist, verbindliche Entscheidungen zu treffen¹⁰, sondern nur Bemerkungen oder Ratschläge geben kann, sind die Parteien nur verpflichtet, diese Bemerkungen und Ratschläge »in gutem Glauben und im Geiste der Zusammenarbeit« zu berücksichtigen, eine Pflicht, die sich zudem der Überprüfung entzieht. Dieser Mangel wird dadurch auszugleichen versucht, daß auch ein Scheitern der Bemühungen des »Mechanismus« die Parteien nicht der Pflicht enthebt, weiterhin die friedliche Beilegung des Streits zu verfolgen (Abschnitt X).

D. Ausnahmen

Obwohl dem »Mechanismus« zur Sache selbst keine verbindliche Äußerung zusteht und somit den Parteien die Regelung des Streits nicht aus den Händen genommen wird, war es nicht möglich, alle Streitigkeiten in das »Mechanismus-Verfahren« einzubeziehen. So ist der Konsens der Teilnehmerstaaten schließlich nur erreichbar gewesen um den Preis einer Vorbehalts- bzw. Ausnahmeklausel, nach der auf Einrede einer Partei hin der »Mechanismus« nicht eingesetzt bzw. nicht fortgesetzt wird, wenn der Streit Fragen aufwirft, die die territoriale Integrität oder die nationale Verteidigung, Souveränität über Territorium oder widerstreitende Ansprüche über Hoheitsgewalt über andere Bereiche – nämlich Seegebiete und Luftraum – des einredenden Staates betreffen (Abschnitt XII). Das Er-

⁹ Diese Regelung weicht deutlich auch von den Vorschlägen von Athen ab, vgl. dazu Hafner (Anm.2), 153. Vgl. hierzu insgesamt R.L. Bindschedler, Conciliation and Mediation, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 1 (1981), 47.

¹⁰ Gemäß Abschnitt XIII(d) ist den Parteien freigestellt, die Verbindlichkeit der Äußerungen des »Mechanismus« zu vereinbaren.

heben einer solchen Einrede kann von der Gegenpartei dem Ausschuß Hoher Beamter mitgeteilt werden und auf diesem Wege auf die Tagesordnung des Ministerrates gesetzt werden, was allerdings als recht schwache und lediglich moralische Sanktion zu sehen ist.

Angesichts dieser Einredemöglichkeit, die sich nicht nur auf die zweite Phase der Einschaltung des »Mechanismus« bezieht, in der Ratschläge zur substantiellen Beilegung des Streits gemacht werden können, sondern auch auf die erste Phase, die sich allein mit der Suche nach einem für die Parteien akzeptablen Verfahren befaßt, stellt sich die Frage, ob hier nicht eine unangemessen weite *escape*-Klausel vorliegt, da einerseits diese Einrede schon erhoben werden kann, wenn der Streit die genannten Souveränitäts-Fragen aufwirft (*raises issues*, nicht einmal *essentially* ist zugefügt), und da andererseits die Beurteilung, ob die genannten Bereiche betroffen sind, allein dem einredenden Staat obliegt. Die in La Valletta äußerst umstrittene Aufnahme dieser Vorschrift erinnerte an die Diskussion, die insbesondere im Zusammenhang mit dem sogenannten Connally-Amendment der USA zu Art.36 Abs.2 des IGH-Statuts geführt wurde und die Frage nach dem tatsächlichen Bindungswillen eines Staates, der derartige Vorbehalte anbringt, aufwarf¹¹. Auch der Vorwurf einer Rückkehr zu den frühesten Beschränkungen jeder internationalen Gerichtsbarkeit wurde in diesem Zusammenhang laut, die sich aus der Geltendmachung der subjektiv vom beteiligten Staat zu definierenden Betroffenheit von *vital interest* oder *national honour* ergaben. Diese – auch in Abschnitt XII niedergelegte – subjektive Bestimmbarkeit der Voraussetzungen der Einrede wurde immer als Stein des Anstoßes gesehen, und ihre Ersetzung durch eine objektive, vom Gericht vorgenommene Bestimmung, erstmals im deutsch-schweizerischen Schieds- und Vergleichsvertrag von 1921, Art.4, wurde als großer Erfolg gewertet. Wieviel mehr muß vor diesem Hintergrund eine derartige Einredemöglichkeit gegenüber einem Gremium verwundern (wenn nicht enttäuschen), das nicht einmal verbindlich zur Sache entscheiden kann. Dennoch ist anzumerken, daß dieser vermeintliche Rückschritt eher die Rückkehr zu Realismus darstellt: Die Geschichte der friedlichen Streitbeilegung hat nun einmal belegt, daß gegen den ausdrücklichen Willen einer Streitpartei ein Streit nicht beigelegt werden kann, auch wenn durchaus die zugrundeliegende Rechtsfrage entschieden werden könnte. Gerade in diesem Zusammenhang gewinnt die Bemühung der KSZE an Bedeutung, weil sie die politi-

¹¹ Vgl. zu dieser Diskussion statt aller R. Dolzer, Connally Reservation, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 1 (1981), 55.

schen Realitäten schon wegen des Konsensprinzips berücksichtigen muß. In diesem Lichte mag man eine Bestimmung wie die in Abschnitt XII des Streitbeilegungsmechanismus zwar bedauern, man sollte aber nicht übersehen, daß die konkrete abschließende Aufzählung von Einredematerien bereits einen Fortschritt gegenüber der sehr allgemeinen Klausel der *vital interests, political question* oder *national honour* darstellt und daß die Sicherheit, bestimmte Streitfälle gegebenenfalls aus dem »Mechanismus« ausnehmen zu können, die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten zur Akzeptanz der Streitbeilegungsmethode insgesamt nur verstärken kann.

III. Das Verhältnis des neuen »KSZE-Mechanismus« zu anderen Streitbeilegungsverfahren

Gegenstand der Diskussion in La Valletta war von vornherein die Frage gewesen, ob der zu erarbeitende »Mechanismus« alternativ oder subsidiär zu den bestehenden Streitbeilegungsverfahren sein sollte. Das Mandat von Wien hatte von der Ausarbeitung eines Verfahrens gesprochen, "aimed at complementing existing methods", und ließ damit die Entscheidung offen.

Grundsätzlich stehen im Völkerrecht die verschiedenen Methoden zur Streitbeilegung alternativ nebeneinander, und die Staaten sind bei Vorliegen verschiedener vertraglicher Verpflichtungen zur Streitbeilegung frei, welche sie im konkreten Fall wählen wollen, so daß es nahe gelegen hätte, das KSZE-Verfahren als eine weitere Alternative hinzuzufügen, was diesem Verfahren einen möglichst großen Anwendungsspielraum eingeräumt hätte. Ganz offensichtlich ist es jedoch der skeptischen Haltung gegenüber jeder neuen Verpflichtung in diesem Bereich zuzuschreiben, daß die Mehrzahl der Teilnehmerstaaten den Anwendungsbereich des neuen Systems so eng wie möglich halten wollte. Dies findet seinen Niederschlag in Abschnitt III der Regelung des neuen »Mechanismus«, der dessen Ausschluß vorsieht in Fällen, in denen "the dispute has previously been dealt with, or is being addressed under some other procedure for the settlement of disputes, as referred to in Section VIII, or is covered by any other process which parties to the dispute have accepted". Diese Ausschlußklausel scheint auf den ersten Blick in der Tat sehr weit zu gehen, da sich die Subsidiarität auf alle Verfahren bezieht, also auch solche, die im Gegensatz zum »KSZE-Mechanismus« nicht einmal einseitig in Gang gesetzt werden können. Die Tatsache, daß allein das Vorhandensein anderer Streitbeilegungsverfahren den »KSZE-Mechanismus« ausschaltet, unab-

hängig davon, ob sie auch tatsächlich angewendet werden¹², ist schon in der Diskussion stark kritisiert worden. Die Verfechter der Auffassung, der zufolge diese Subsidiarität nur für solche Verfahren gelten sollte, die einseitig, also auch gegen den Willen der anderen Streitpartei in Gang gesetzt werden können, konnten sich jedoch nicht durchsetzen. So besteht neben der, der subjektiven Beurteilung unterliegenden, Einredemöglichkeit nach Abschnitt XII zusätzlich die Subsidiarität des »KSZE-Mechanismus« gegenüber allen anderen vereinbarten Verfahren, auch wenn von diesen gar nicht Gebrauch gemacht wird. Damit bleibt bei diesem Verständnis des Wortlauts für die Anwendung des »KSZE-Mechanismus« relativ wenig Raum, abgesehen natürlich von dem Fall, daß die Parteien sich auf seine Anwendbarkeit einigen, was ihnen trotz der Subsidiaritätsklausel offen steht. Bei genauer Lektüre des Wortlauts von Abschnitt III läßt sich jedoch auch ein anderes, dem »KSZE-Mechanismus« gegenüber weiteres Verständnis dieser Vorschrift vertreten. Da die Mehrzahl der »anderen Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten« nur einvernehmlich in Gang gesetzt werden können – als Beispiel sei nur auf das Europäische Übereinkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten von 1957 hingewiesen, das in Art.1, Art.4 und Art.19 jeweils die einvernehmliche Einschaltung des IGH, der Schlichtung bzw. der Schiedsgerichtsbarkeit vorsieht – scheint es durchaus möglich, die Worte "... is covered by any other process which the parties to the dispute have accepted" auf die konkrete Einigung auf ein solches Verfahren zu beziehen statt auf die abstrakte Verpflichtung, sich auf eines der Verfahren zu einigen, wenn ein Streitfall auftritt, wie dies mit dem Beitritt zu einem solchen Übereinkommen erfolgt. Diese Auslegung der letzten Alternative in Abschnitt III würde immer dann Raum für die Anwendung des »KSZE-Mechanismus« lassen, wenn die Streitpartei, die sich auf ein anderweitig bestehendes Streitbeilegungsverfahren beruft, das Zustandekommen dieses Verfahrens blockiert, indem sie die Zustimmung zur Einschaltung dieses Verfahrens oder andere Mitwirkungsakte verweigert. Damit hätte man dann in dem »KSZE-Mechanismus« ein *safety-net-system* zur Verfügung, das für alle nicht in Abschnitt XII genannten Bereiche die Möglichkeit ausschließen würde, daß sich ein Staat endgültig einem Versuch zur friedlichen Beilegung einer Streitigkeit entzieht. In dieser Auslegung, die sich –

¹² Aufgrund dieser Regelung scheint auch die erste Alternative, die solche Streitfälle ausnimmt, die vorher unter einem anderen Verfahren behandelt worden sind, überflüssig, nicht hingegen die zweite Alternative, die die gegenwärtige Anhängigkeit der Streitigkeit vor einem anderen Verfahren anspricht.

so ist zu hoffen – in der Praxis durchsetzen wird, käme dem »KSZE-Mechanismus« dann die angemessene Bedeutung als Verfahren “aimed at complementing existing methods” im Sinne des Mandats von Wien zu.

IV. Besondere Diskussionspunkte

Nach dieser Übersicht über das, was als Regelung Eingang in das KSZE-Dokument von La Valletta gefunden hat, soll ein Blick auf einige weitere Probleme geworfen werden, die nach intensiver Diskussion nicht in die Regelung einbezogen wurden.

1. Hier ist zunächst auf eine weitere Anwendungsbeschränkung hinzuweisen, die Gegenstand eines offiziellen Vorschlags war¹³, nämlich die Begrenzung der Anwendbarkeit des »Mechanismus« *ratione temporis*. Die eine Extremposition wollte hier den Zeitpunkt des Abschlusses des Expertentreffens, d. h. den 8. Februar 1991, einsetzen, während die Gegenposition zumindest auf den Beginn des KSZE-Prozesses, d. h. das Datum der Schlußakte von Helsinki 1975, abstellen wollte. Die Schwierigkeit, sich darüber zu einigen, ob der jeweilige Zeitpunkt dann auf das Entstehen des Streits, d. h. die zum Streit führenden Fakten, oder den offenen Ausbruch des Streits abstellen sollte, führte dazu, daß der Einredemöglichkeit *ratione materiae*, wie sie in Abschnitt XII aufgenommen ist, der Vorzug gegeben wurde, da mit Recht befürchtet wurde, daß die Manipulationsmöglichkeiten der Einrede *ratione temporis* mehr Probleme schaffen als lösen würden.

2. Ein weiterer interessanter Diskussionspunkt betraf die Qualifizierung der Streitigkeiten, die dem »KSZE-Mechanismus« unterfallen sollten.

a) Diese Diskussion konzentrierte sich zunächst auf die Unterscheidung zwischen politischen und rechtlichen, bzw. nicht justiziablen und justiziablen Streitigkeiten, die bekanntlich so alt ist wie die friedliche Streitbeilegung selbst, dennoch aber einer klaren Definition entbehrt. Die Unterscheidung zwischen politischen und rechtlichen Streitigkeiten ist von jeher als Möglichkeit gesehen worden, sich der grundsätzlich akzeptierten Zuständigkeit eines Gerichts im konkreten Fall zu entziehen. Die Berufung auf den politischen Charakter einer Streitigkeit zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der friedlichen Streitbeilegung und ist als besonders eklatant im *Teheraner Geisel*-Fall und im Fall *Nicaragua/USA* vor dem IGH in Erinnerung. Allerdings ist die früher subjek-

¹³ DOK.CSCE/PSDV.6, eingebracht von Großbritannien mit Unterstützung Spaniens.

tiv, also vom einredenden Staat selbst vorzunehmende Beurteilung der Qualifizierung des konkreten Streits inzwischen Teil der Kompetenz-Kompetenz internationaler Gerichte, insbesondere des IGH, so daß diese Bewertung durch das Gericht vorgenommen wird. Dies hat in ständiger Rechtsprechung zu der Erkenntnis geführt, daß grundsätzlich jeder als politisch reklamierte Streit auf eine Rechtsfrage reduziert werden und diese Frage daher der Beurteilung durch das Gericht nicht entzogen sein kann¹⁴. Damit ist zwar der Möglichkeit Einhalt geboten, sich durch die Berufung auf den politischen Charakter einer Streitigkeit der vorher vereinbarten Gerichtsbarkeit zu entziehen, das aber ist nicht immer gleichbedeutend mit dem tatsächlichen Erfolg der Regelung des Streits, da gerade in diesen Fällen die rechtliche Klärung der Kernfragen nicht ausreicht, um den gesamten Streit wirklich beizulegen, was sich meist darin äußert, daß die gerichtliche Entscheidung nicht akzeptiert und dann auch nicht befolgt wird.

Angesichts dieser Erwägungen, und vor allem im Hinblick darauf, daß das KSZE-Streitbeilegungsverfahren sich in einen politischen Prozeß eingliedert, in dem es um Verpflichtungen geht, die nicht als verbindliche Rechtsregel durch die anerkannten Erzeugungsverfahren des Völkerrechts entstanden sind, wurde auf die einschränkende Charakterisierung der dem »Mechanismus« zu unterbreitenden Streitigkeiten als ausschließlich rechtliche Streitigkeiten verzichtet. Die Möglichkeit, jeden Streitfall (bzw. die Parteien eines jeden Streitfalles) obligatorisch vor eine Drittpartei zu bringen, die vorwiegend bemüht ist, die Parteien einander näher zu bringen, aber nicht den Streit selbst zu entscheiden, wurde als sinnvoll und aussichtsreich auch für die Streitfälle betrachtet, die eine der Parteien als im wesentlichen politisch ansieht, da eine Einmischung in die Politik dieses Staates allein durch die Einschaltung des zunächst gar nicht zur Sache tätigen »Mechanismus« nicht ernsthaft behauptet werden konnte.

b) Ein weiterer Vorschlag, die Streitigkeiten näher zu umschreiben, ging dahin, eine Liste aufzustellen mit denjenigen Sachbereichen, die der Zuständigkeit des »KSZE-Mechanismus« unterfallen sollten. Eine solche Auflistung von Sachbereichen war in den Diskussionen in Montreux und Athen befürwortet worden, um von vornherein hochsensible, eben als

¹⁴ Vgl. hierzu insbesondere die Aussage des Internationalen Gerichtshofs im *Teheraner Geisel-Fall*, ICJ Reports 1980, 20, sowie *Nicaragua/USA*, ICJ Reports 1984, 435. Vgl. ebenfalls Chebeleu (Anm.2), 420.

politisch eingestufte, Bereiche auszunehmen¹⁵. Der Schweizer Entwurf hatte demgemäß eine Aufstellung dieser Bereiche vorgenommen, sie allerdings erst für das Stadium der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit vorgesehen. In den Verhandlungen ergab sich jedoch sehr bald, daß derartige Aufstellungen zu zusätzlichen Abgrenzungsschwierigkeiten führen würden, ganz abgesehen von der, wie es scheint, grundsätzlichen Frage, daß die sogenannten sensiblen bzw. nicht sensiblen Bereiche nicht allgemein gültig, ein für allemal und für vierunddreißig so verschiedene Mitgliedstaaten wie die KSZE-Teilnehmerstaaten zu definieren wären.

c) Die eigentlich naheliegende und auch sonst in Streitbeilegungsklauseln übliche Formulierung der unter den neuen »Mechanismus« fallenden Streitigkeiten wurde nur kurz diskutiert. Sie ging dahin, aus Auslegung und Anwendung der KSZE-Dokumente erwachsende Streitfälle der Beilegung durch den »Mechanismus« zuzuweisen. Erstaunlicherweise – gemessen an der sonst so restriktiven Haltung – wurde eine derartige Formulierung als zu eng angesehen, da alle Streitigkeiten, nicht nur solche, die sich aus den Verpflichtungen im Rahmen der KSZE ergeben, grundsätzlich erfaßt werden sollten. Daneben wurde argumentiert, daß die Dokumente der KSZE, bei denen es sich nicht um Verträge handelt, einer Auslegung durch eine Drittpartei nicht zugänglich seien und daß dies zudem dem Konsensprinzip widerspreche. Diese Argumentation kann deshalb nicht überzeugen, weil der »Mechanismus« in keinem Fall eine verbindliche Auslegung der Verpflichtungen vornehmen könnte und weil auch in diesem Bereich die Streitigkeiten entweder aus der Mißachtung einer klaren Verpflichtung erwachsen oder aus dem unterschiedlichen Verständnis einer solchen.

Die schließlich gefundene Lösung, den Begriff Streitigkeit ohne weitere Qualifizierung aufzunehmen und eine auf fest umrissene Bereiche beschränkte Einredemöglichkeit anstelle der noch weiteren Einrede der »politischen Streitigkeit« einzuführen, ist eher positiv zu werten, auch wenn hierbei auf die nur eingeschränkte Zuständigkeit des Streitbeilegungsmechanismus verwiesen werden muß.

3. a) Ohne Ergebnis blieb auf dem Expertentreffen wiederum die Frage, ob nicht gerade der Streitbeilegungsmechanismus geeignet sei, einen ersten Schritt zu mehr institutionalisierter, völkerrechtlicher Form

¹⁵ Vgl. Hafner (Anm.2), 165f., sowie Chebeleu, *ibid.*, 442.

des KSZE-Prozesses zu wagen¹⁶. Gerade die Streitbeilegung stellt ja im Rahmen dieses bisher politischen Prozesses den Schnittpunkt zum rechtlichen Verfahren dar, auch wenn der vereinbarte »Mechanismus« bewußt keinem der üblichen Verfahren direkt entspricht. Dennoch ist aber durch die Bestimmung in Abschnitt XI deutlich geworden, daß die Beilegung des Streits in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und den KSZE-Verpflichtungen zu suchen ist, d. h. es ist eine Verrechtlichung erfolgt, die in der Praxis zu einem gewissen Grad an Kontinuität und damit unweigerlich zu rechtlicher Verfestigung führen wird. Damit könnte das Streitregelungsverfahren, wenn es sich in der Praxis bewährt, der Bereich werden, der sich vorrangig für die Umformung in einen völkerrechtlichen Vertrag anbietet, der dann auch anderen Staaten zum Beitritt offen stehen könnte. Eine derartige Entwicklung wurde von den Teilnehmerstaaten in La Valletta nicht ausgeschlossen, wenn auch für den Augenblick noch als unerreichbar angesehen¹⁷.

b) In diesem Zusammenhang der Institutionalisierung des KSZE-Prozesses wurde wiederum die schon in Montreux aufgeworfene Frage angesprochen, ob das KSZE-Streitbeilegungsverfahren im Sinne von Art.33 und Art.52–54 der UN-Charta als »regionale Abmachung« anzusehen sei. Wenn auch eine derartige Kennzeichnung des KSZE-Verfahrens unter Art.33 der UN-Charta auf den ersten Blick nicht auf besondere Bedenken stößt – außer mit Bezug auf die strikte Subsidiaritätsregelung des KSZE-Dokuments –, so ist der vage Begriff der »regionalen Abmachung« doch im Zusammenhang mit Art.52–54 der Charta wesentlich problematischer. Ganz überwiegend werden unter »regionalen Abmachungen« nämlich Organisationen verstanden, die aufgrund des Abschlusses eines *Vertrages* entstanden sind, wie z. B. die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU) und die Arabische Liga¹⁸. Dennoch ist aus dem Wortlaut aber wohl herzuleiten, daß weitere Entwicklungen, und gerade hierzu ist sicher die KSZE zu zählen, nicht ausgeschlossen werden sollten. Ohne diese Frage hier näher erörtern zu können, kann man aber wohl feststellen, daß zum jetzigen Zeitpunkt, insbesondere mit Blick auf Art.53, der die Inanspruchnahme solcher regio-

¹⁶ Vgl. zu diesen Fragen insbesondere S. Lehne, Vom Prozeß zur Institution, Zur aktuellen Debatte über die Weiterentwicklung des KSZE-Prozesses, in Europa-Archiv 45 (1990), 499 ff.

¹⁷ Damit war die deutlich ablehnende Haltung hierzu, wie sie noch bei Hafner (Anm.2), 169, wiedergegeben wird, zumindest ansatzweise aufgegeben.

¹⁸ Vgl. hierzu J. Wolf, Regional Arrangements and the UN-Charta, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 6 (1983), 289.

nen Abmachungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen durch den Sicherheitsrat ermöglicht, das KSZE-Streitbelegungsverfahren nicht unter den Begriff der regionalen Abmachungen zu subsumieren ist, so daß auch hier die weitere Verfestigung des KSZE-Prozesses von ausschlaggebender Bedeutung sein wird.

4. Ein letzter Aspekt, der kurz zu erwähnen ist, betrifft die Frage, ob das in La Valletta Erreichte als ein zufriedenstellendes, abschließendes Ergebnis anzusehen, oder als Ausgang einer anzustrebenden Weiterentwicklung zu werten ist. Obwohl keine Bestimmung in dem Dokument enthalten ist, die, wie von verschiedenen Seiten vorgeschlagen, ein weiteres Treffen zur Bestandsaufnahme und möglichen Fortentwicklung fest schreibt – hierfür befand das Expertentreffen sich mit Recht nicht für zuständig und machte nur eine entsprechende Anregung in einem Zusatz zum vorliegenden Dokument – so war doch die Tendenz überwiegend, daß das hier niedergelegte System auf Weiterentwicklung angelegt und dieser durchaus zugänglich sei. Diese Haltung erscheint durchaus realistisch, da für den Beobachter des Treffens deutlich wurde, daß bei etwas mehr Vorarbeit und Aufklärung das Ziel einer obligatorischen Schlichtung hätte erreichbar sein können. Dieses Ziel sollte als nächster Schritt angestrebt werden, da die Erfüllung des Mandats von Wien erst dann gänzlich erreicht ist, wenn die auf Betreiben einer Partei einzuschaltende Drittinstantz einen – allerdings nicht verbindlichen – Vorschlag zur materiellen Streitbeilegung unterbreiten kann. Die Erreichung dieses Ziels würde einen wesentlichen, nicht zu hoch angesetzten Fortschritt bedeuten, der allerdings ebenfalls nicht als Endpunkt der Entwicklungsmöglichkeiten angesehen werden sollte.

V. Bewertung

Die Reaktion auf das Ergebnis des Expertentreffens von La Valletta war zunächst Enttäuschung – Enttäuschung darüber, daß Einigung nur auf der Minimalbasis des Mandats gefunden worden war, nämlich der eher formalen Einschaltung einer Drittpartei, die nicht primär zur Unterbreitung von Vorschlägen zur konkreten Beilegung des Streits berechtigt ist. Das ist, gemessen an dem alten Ziel einer obligatorischen internationalen Gerichtsbarkeit sicher sehr wenig, aber auch dieses Ergebnis darf nicht mißverstanden werden. Zum ersten ist positiv zu vermerken, daß die vierunddreißig Teilnehmerstaaten immerhin zu einem Konsens gelangt sind. Schon das ist im Hinblick auf die Schwierigkeiten verschiedenster Art, die zwischen einzelnen dieser Staaten bestehen, erfreulich. Die-

ser Konsens ist als solcher vor dem politischen Hintergrund des Treffens von La Valletta zu bewerten: Die Ost-West-Blockbildung, die als Grundlage des gesamten KSZE-Prozesses anzusehen ist¹⁹, schien erstmalig – hoffentlich auch dauerhaft – überwunden, der Gedanke der Kooperation hatte dadurch einen ganz neuen Impuls erfahren, und dies bedurfte der Bekräftigung durch die Annahme eines Dokuments. Außerdem war zur gleichen Zeit das Prinzip der friedlichen Streitbeilegung so deutlich wie selten in das Bewußtsein aller Staaten getreten: Mit dem Beginn der Tagung in La Valletta fiel der Beginn des Golfkrieges zusammen, der erstmals seit Bestehen der UNO ein gemeinsames Handeln der Völkerrechtsgemeinschaft im Sinne der Satzung bewirkt hatte. Vor diesem Hintergrund wäre ein Mißerfolg eines bedeutenden Teils dieser Staatengemeinschaft bei dem Versuch, ein Verfahren zur friedlichen Streitbeilegung zu verabschieden, entmutigend gewesen. Und schließlich ist zu betonen, daß ein Konsens wie der hier erzielte, der im Grunde nichts weiter beinhaltet als die Verpflichtung, sich einer friedlichen Regelung von Streitigkeiten nicht von vornherein zu entziehen oder entziehen zu können, nicht unterschätzt werden darf im Vergleich zu einer vielleicht bis ins letzte Detail ausgefeilten Streitbeilegungsregelung, die im Ernstfall aber Rückzugsmöglichkeiten offen läßt oder einfach an der mangelnden Bereitschaft der Staaten scheitert, einmal durchaus im guten Glauben eingegangene Verpflichtungen auch zu erfüllen. Die vertrauensbildende Wirkung eines bescheideneren »Mechanismus« sollte nicht gering geachtet werden, denn ein solcher »Mechanismus« trägt der Erfahrung Rechnung, daß auch verbindliche Streitbeilegung in der Regel nur dann erfolgreich war, wenn sie von der aktuellen Zustimmung der Parteien getragen wurde. Insofern ist der keineswegs neue Versuch²⁰, das Obligatorium sozusagen zu verlegen, indem es aus der – den Parteien überlassenen – Entscheidung herausgenommen und auf die Entscheidungserarbeitung verlagert wird, keineswegs ohne Erfolgsaussichten²¹. Demnach bleibt nun zu hoffen, daß der

¹⁹ Vgl. Lehne (Anm.16), 503.

²⁰ Vgl. hierzu schon die Haager Konventionen zur friedlichen Streitbeilegung von 1899 und 1907.

²¹ Dieser Gedanke hat sich auch in anderen Bemühungen, ein Streitbeilegungsverfahren auszuarbeiten, niedergeschlagen, vgl. hierzu z. B. die Verlagerung des Obligatoriums in die Phase vor der eigentlichen Entscheidung, in der im Rahmen der World Intellectual Property Organization diskutierten Streitbeilegungsregelung, die allerdings nicht einmal so weit geht, die Einschaltung einer Drittpartei vorzusehen, sondern, wie zunächst auch für die KSZE in Montreux diskutiert, als Wesensmerkmal die obligatorische Konsultation beinhaltet. Auch das beruht auf der Erfahrung, daß die Beilegung des Streits selbst nur mit Zustimmung der Parteien erfolgsversprechend ist.

»KSZE-Mechanismus« in Anspruch genommen wird und sich bei der Streitbeilegung zwischen den Mitgliedstaaten bewährt, so daß das Vertrauen der Staaten so weit wächst, daß als nächster Schritt die verbindliche Einschaltung der Drittpartei mit der Zuständigkeit, Empfehlungen in der Sache abzugeben, wenn auch ohne Zuständigkeit zur verbindlichen Beilegung des Streits, konsensfähig wird.

Anhang

PROVISIONS FOR A CSCE PROCEDURE FOR PEACEFUL SETTLEMENT OF DISPUTES

Section I

If a dispute arises between participating States, they will, without undue delay and in good faith, seek to settle the dispute through a process of direct consultation and negotiation, or seek to agree upon an appropriate alternative procedure of settling the dispute.

Section II

Without prejudice to the right of any participating State to raise an issue within the CSCE process, a dispute of importance to peace, security, or stability among the participating States may be brought before the Committee of Senior Officials by any party to the dispute.

Section III

The procedure described below will not apply if the dispute has previously been dealt with, or is being addressed, under some other procedure for the settlement of disputes, as referred to in Section VIII, or is covered by any other process which parties to the dispute have accepted.

Section IV

If the parties are unable, within a reasonable period of time, in the light of all circumstances of the dispute, to settle the dispute in direct consultation or negotiation, or to agree upon an appropriate procedure for settling the dispute, any party to the dispute may request the establishment of a CSCE Dispute Settlement Mechanism by notifying the other party or parties to the dispute.

Section V

1. A CSCE Dispute Settlement Mechanism consists of one or more members,

selected by common agreement of the parties to a dispute from a register of qualified candidates maintained by the nominating institution. The register comprises the names of up to four persons nominated by each participating State desiring to do so. No member of a Mechanism may be a national of, or permanently resident in the territory of any State involved in the dispute. By agreement between the parties, a Mechanism may include members whose names are not included in the register.

2. If the parties to a dispute have not reached agreement on the composition of a Mechanism within three months from the initial request of a party for the establishment of a Mechanism, the Senior Official of the nominating institution will, in consultation with the parties to the dispute, select from the register a number of names less than six. If the Senior Official of the nominating institution is a national of any of the States involved in the dispute, his functions will be performed by the next most senior official who is not such a national.

3. Each party(*) to the dispute has the right to reject up to three of the nominees. The parties will inform the nominating institution of the rejections, if any, within one month of having been informed of the nominations. This information will be confidential. After one month from the date of informing the parties of the nominations, the nominating institution will notify the parties of the composition of the Mechanism.

4. If the result of the above process is that all the nominees have been rejected, the nominating institution will select from the register an additional five names which have not been included in the initial nominations.

5. Each party to the dispute has now the right to reject one nominee. The parties will inform the nominating institution of the rejections, if any, within fourteen days of having been informed of the nominations. This information will be confidential. After the expiry of fourteen days from the date of informing the parties of the nominations, the nominating institution will notify the parties of the composition of the Mechanism.

Section VI

1. When the Mechanism has been established, it will seek appropriate contact with the parties to the dispute, separately or jointly. The Mechanism will adopt its methods of work, proceeding in such informal and flexible manner as it may deem practical.

2. Unless the parties agree otherwise, the proceedings of the Mechanism and any comment or advice offered by it will be confidential, although the fact that the Mechanism has been established may be acknowledged publicly.

(*) The problems arising when the parties are more than two will require further consideration.

3. The Mechanism may, if the parties so agree, use the premises and facilities of the International Bureau of the Permanent Court of Arbitration.

Section VII

The Mechanism will seek such information and comments from the parties as will enable it to assist the parties in identifying suitable procedures for the settlement of the dispute. The Mechanism may offer general or specific comment or advice.

Section VIII

The comment or advice of the Mechanism may relate to the inception or resumption of a process of negotiation among the parties, or to the adoption of any other dispute settlement procedure, such as fact-finding, conciliation, mediation, good offices, arbitration or adjudication or any adaptation of any such procedure or combination thereof, or any other procedure which it may indicate in relation to the circumstances of the dispute, or to any aspect of any such procedure.

Section IX

The parties will consider in good faith and in a spirit of co-operation any comment or advice of the Mechanism. If, on the basis of the proceedings of the Mechanism and of any comment or advice offered, the parties are nevertheless unable, within a reasonable time, to settle the dispute or to agree upon a procedure for its settlement, any party to the dispute may so notify the Mechanism and the other party to the dispute. Any party may thereupon, consistently with the provisions of Section VI, paragraph 2, bring that circumstance to the attention of the Committee of Senior Officials.

Section X

The failure of a party to act upon any comment or advice of the Mechanism with regard to a procedure for the settlement of a dispute does not relieve any of the parties of the duty to pursue its efforts to settle the dispute by peaceful means.

Section XI

In the event referred to in the second sentence of Section IX, any party to the dispute may, within a period of three months from any notification, request the Mechanism to provide general or specific comment or advice on the substance of the dispute, in order to assist the parties in finding a settlement in accordance with international law and their CSCE commitments. The parties will consider in

good faith and in a spirit of co-operation any such comment or advice of the Mechanism.

Section XII

1. Notwithstanding a request by a party under either Section IV or Section XI, the Mechanism will not be established or continued, as the case may be, if another party to the dispute considers that because the dispute raises issues concerning its territorial integrity, or national defence, title to sovereignty over land territory, or competing claims with regard to the jurisdiction over other areas, the Mechanism should not be established or continued.

2. In that event, any other party to the dispute may bring that circumstance to the attention of the Committee of Senior Officials.

Section XIII

The parties to a dispute may at any time by mutual agreement modify or adapt the present procedure as they may consider appropriate to facilitate the settlement of their dispute, *inter alia*, by agreeing:

(a) to authorize the Mechanism either to conduct a process of fact-finding, or to entrust one or more persons, one or more participating States, or any competent CSCE institution, or any other body, with a fact-finding mission;

(b) to request the Mechanism to undertake or organize any expert function in regard to the subject-matter of the dispute;

(c) to request the Mechanism to report in any other form than provided in the foregoing;

(d) to accept any comment or advice of the Mechanism as binding, in part or in full, with regard to the settlement of the dispute.

Section XIV

Any expenses incurred in utilizing the CSCE Dispute Settlement Mechanism, other than those incurred by the parties to the dispute for the conduct of the proceedings, will be shared equally between the parties to the dispute unless they agree otherwise.

Section XV

Nothing stated in the foregoing will in any way affect the unity of the CSCE principles, or the right of participating States to raise within the CSCE process any issue relating to the implementation of any CSCE commitment concerning the principle of the peaceful settlement of disputes, or relating to any other CSCE commitment or provision.

Section XVI

All parties to a dispute will implement meaningfully and in good faith the CSCE Dispute Settlement Procedure.