

Die OSZE im Zusammenhang der europäischen Politik

HEINRICH SCHNEIDER

Höhepunkt der Arbeit in Jahren, in denen kein OSZE-Gipfel stattfindet, bildet in der Regel das Ministerratstreffen. Die Wiener Ministerratstagung am 27./28. November 2000 war dagegen eher ein Tiefpunkt, ohne dass man das dem scheidenden österreichischen Vorsitz anlasten kann. Mit Jahresbeginn 2001 übernahm Rumänien den Vorsitz von Österreich; Außenminister Mircea Dan Geoana hielt seine Antrittsrede vor dem Ständigen Rat (StR) am 11. Januar. Den Vorsitz im StR führt Botschafter Liviu Bota, ein erfahrener Diplomat. Die „Troika“ besteht nun aus Rumänien, Österreich und Portugal (Vorsitze 2001, 2000 und 2002).

Der Vorsitz im „Forum für Sicherheitskooperation“ (FSK) wechselt monatlich, allerdings findet der Gedanke an eine Synchronisierung mit dem OSZE-Vorsitz immer mehr Anklang. Die Nachfolge des langjährigen Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten, Max van der Stoep, trat am 1. Juli 2001 Rolf Ekéus an, der schon in früheren Jahren als schwedischer Diplomat im Rahmen der KSZE tätig war, der Öffentlichkeit aber eher als UN-Beauftragter für die Rüstungskontrolle im Irak bekannt geworden ist. Der Beauftragte für die Medienfreiheit, Freimut Duve, wurde für eine volle Amtszeit von drei Jahren wiederbestellt (ab 1. Januar 2001).

Die Tätigkeit der OSZE im Zeichen wachsenden Unbehagens

Schon im letzten Berichtsjahr war die OSZE in eine kritische Situation geraten. Misstöne und Verärgerung beim Gipfel in Istanbul hatten das im November 1999 gezeigt.¹ Mittlerweile haben sich einige Kontextbedingungen für die Tätigkeit der OSZE weiter zum Schlechteren verändert. Bill Clinton ist als Präsident der Vereinigten Staaten durch George W. Bush abgelöst worden, und in Russland Boris Jelzin durch Wladimir Putin.

Schon im Januar 2000 brachte die Russische Delegation ihre Unzufriedenheit mit dem Kurs der Organisation zum Ausdruck. Hinter diplomatischen Formulierungen stand massiver Unmut: der Westen fokussiere die Diskussionen unausgewogen. Besorgnis über demokratie- und menschenrechtspolitische Unzulänglichkeiten im Osten (in den zentralasiatischen Staaten) würde ausgiebig ausgebreitet, über entsprechende Unzulänglichkeiten in NATO-Staaten (etwa der Türkei) halte sich niemand auf. Unerfreulich fand man in Moskau auch die ausgiebige Beschäftigung mit Konflikten, die sich gerade an der Peripherie der Russischen Föderation abspielen. Das betraf nicht nur die Kritik an der russischen Tschetschenienpolitik, sondern auch die Konflikte in Georgien (Abchasien, Südossetien) und der Republik Moldau

(Transnistrien).² Die Zusammenarbeit mit Organisationen wie der NATO, der Europäischen Union (EU) und der Westeuropäischen Union (WEU) werde herausgehoben, andere Organisationen – wie die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) oder die Vertragsorganisation über Kollektive Sicherheit – würden nahezu ignoriert. Die wirtschaftliche, umweltschutzbezogene, wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit rangiere an untergeordneter Stelle. Sorgen über die Destabilisierung der Sicherheitslage durch Raketenabwehrprogramme, wie die USA sie planen, kämen nicht zur Sprache, und auch für die Terrorismusbekämpfung sowie für die Probleme des politischen Extremismus (einschließlich des Neonazismus) hatte die Mehrheit der Teilnehmerstaaten nach Meinung Moskaus zu wenig übrig. Österreich hatte den Akzent – abgesehen von der Stärkung der operativen Möglichkeiten der Organisation – auf Südosteuropa (was als selbstverständlich gelten konnte), sowie auf den Kaukasus und Zentralasien gelegt.

Die Chefs der Sonderinstitutionen, etwa des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte³ oder der Medienbeauftragte Freimut Duve sowie die Leitung der Vor-Ort-Missionen entwickelten aus Sicht der Moskauer Kritiker zu viel Eigeninitiative – man wünschte eine stärkere Rückkoppelung an den StR, dem Vorsitz wurde bedeutet, er solle sich, was öffentliche Erklärungen anbelangt, stärker zurückhalten, das heißt keine Äußerungen machen, die nicht ausdrücklich den Konsens aller Teilnehmerstaaten gefunden haben.

Mit anderen Worten: In den Augen der neuen Moskauer Führung war die OSZE im Begriff, ihre Überparteilichkeit aufzugeben.⁴

Solche Vorhaltungen wurden naturgemäß von den westlichen Staaten, vor allem von den USA, nicht gerade goutiert – ging man doch auch nach der Wende im Westen weithin davon aus, die Hauptaufgabe der KSZE / OSZE sei es, Demokratie und Menschenrechte (und zwar im westlichen Sinn) durchzusetzen.

Es schien fast, als ob eine Konfrontation zwischen Washington und Moskau drohe, wobei sich die jetzige Konstellation deutlich von der in der alten KSZE unterscheidet. Damals gab es drei Gruppen: die zwei Parteien des Kalten Krieges und die der „N+N“ (der Neutralen und Nichtallianzgebundenen). Je frostiger die Ost-West-Beziehungen waren, desto stärker engagierte sich das „dritte Lager“ für die Aufrechterhaltung und Aufwertung der KSZE; je kritischer also die Beziehungen zwischen Washington und Moskau sich darstellten, desto wichtiger und wertvoller schien die KSZE zu sein. Derartiges ist heute nicht mehr zu beobachten – die „großen Mächte“ brauchen die OSZE nicht mehr für ihr Beziehungsmanagement und von einer geschlossenen Gruppe der „N+N“-Staaten kann ohnehin nicht mehr die Rede sein.

Die EU, die mit ihren Assoziationspartnern etwa die Hälfte der Plätze am OSZE-Konferenztisch besetzt, bemüht sich allerdings immer wieder, konfrontativen Tendenzen entgegenzuwirken und beispielsweise russischen Bedenken stärker Rechnung zu tragen als das die USA tun – ungeachtet der euro-atlantischen Solidarität in allen Prinzipienfragen, wie zum Beispiel in Bezug auf Tschetschenien.

Schließlich regt sich neuerdings auch eine gewisse Unzufriedenheit westeuropäischer Beteiligter mit dem Gang der Dinge – insbesondere mit der sich schon seit

Jahren entwickelnden OSZE-Oligarchie: Vorsitz und Troika sind in wichtigen Dingen bemüht, eine gemeinsame Linie mit den USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Russland (allenfalls auch noch mit der Türkei) zustande zu bringen; das Prinzip der „souveränen Gleichheit aller Teilnehmerstaaten“ wird insofern unterminiert.

So hat im Herbst 2000 ein angesehenes Mitglied des StR, der niederländische Missionschef Johannes Landman, das Transparenzdefizit beim Meinungs- und Willensbildungsprozess kritisiert; seine Delegation empfinde sich aus wichtigen Konsultationsvorgängen ausgeschlossen.⁵ Auch andere Äußerungen des Unbehagens nehmen zu – etwa angesichts der unzulänglichen Erfüllung von Verpflichtungen zum regelmäßigen Austausch von Daten und anderen Informationen militärisch-politischen Charakters im Rahmen des VSBM-Regimes.⁶ Dessen ungeachtet wurden die Aktivitäten der Organe und Agenturen sowie der Vor-Ort-Missionen weitergeführt, zum Teil sogar deutlich verbessert und gestärkt.

Aktivitäten der Organe und Agenturen: „Business as usual“ – und mehr

In Wien ging die Arbeit des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation mit teilweise geänderter Akzentsetzung weiter.

Gleich zu Jahresbeginn 2001 kündigte der neue Vorsitzende des StR die stärkere Einbeziehung aller Mitgliedstaaten in die Konsultationsbemühungen an; die Berichterstattung der Missionschefs sollte intensiviert, die Tagesordnung mehr auf aktuelle Vorgänge ausgerichtet werden. Der StR solle Arbeitsgruppen (unter dem Vorsitz von Delegationsleitern) bilden.⁷ Durch die stärkere Berücksichtigung ökonomischer und ökologischer Themen sowie der Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung soll entsprechenden russischen Wünschen Rechnung getragen werden. Auch die möglichen Beiträge der OSZE zu Peacekeeping Operations sollen mehr Aufmerksamkeit finden. Kommunikation und Kooperation mit anderen Organisationen sollen intensiviert werden, auch durch die Einladung entsprechender Repräsentanten zum StR.⁸

Der Vorsitz bemüht sich also – auf die Krisenanzeichen reagierend – um die balancierte Ausweitung der Agenda und damit zugleich um Effizienzsteigerung und Rationalisierung – so wie das ohne neue, auf höchster Ebene zu fassende Beschlüsse möglich ist. Ein Ziel ist es offenbar, die Produktivität der OSZE zu stärken, und zwar so, dass dies den Verantwortlichen in den Hauptstädten der Teilnehmerstaaten bewusst wird. Zugleich soll eine öffentliche „Image Promotion“ der OSZE stattfinden, unter anderem durch eine Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit, durch häufigere Vorlage von politischen Erklärungen des StR, oder von Schlussfolgerungen des Vorsitzes im Anschluss an politische Debatten.

Das Sicherheitsforum (FSK) hat zunehmend Mühe, seine Rolle an die veränderten Umstände anzupassen. An einer grundlegenden Überarbeitung des Systems der VSBM bestand wenig Interesse. Bislang nicht konsensfähige Wünsche, wie beispielsweise die Einbeziehung der Seestreitkräfte in das VSBM-Regime, werden auch weiterhin von vielen Teilnehmerstaaten abgelehnt.

Dass das VSBM-Regime die Wiederkehr des Krieges nach Europa nicht verhindern konnte, drückt auf Moral und Selbstgefühl. Erst jüngst begann eine kritische Besinnung, ob man sich nicht doch etwas ganz Neues einfallen lassen müsste, weil die bisherigen VSBM-Konzepte nur auf zwischenstaatliche Konfliktverhütung abstellten, nicht aber auf das Einschreiten im Fall innerstaatlicher Destabilisierung. Aber dazu bräuchte das FSK ein neues Mandat.

Im Lauf des Jahres 2000 wurde mühsam das dann doch recht gehaltvolle OSZE-Dokument „Small Arms and Light Weapons“ (SALW) zur Unterbindung des illegalen Handels mit Kleinwaffen erarbeitet. Einerseits ging man davon aus, dass das Problem in bestimmten Regionen des OSZE-Raums, wie in Südosteuropa oder der Kaukasusregion, besondere Anstrengungen verdient, andererseits sollte der UNO-Konferenz, die sich im Juli 2001 mit eben diesem Problem befasst, vorgearbeitet werden, sozusagen mit einem regionalen Pilotprojekt.

Regelmäßiger Tagesordnungspunkt des FSK ist der „Sicherheitsdialog“. Dabei wurden im Jahr 2000 Probleme der Stabilisierung Südosteuropas und andere Bereiche subregionaler Zusammenarbeit jeweils mehrere Wochen lang intensiv erörtert, freilich ohne dass sich daraus konkrete politische Impulse ergeben konnten.

Im Juni 2001 veranstaltete das FSK das 4. Militärdoktrinenseminar. Dabei wurden auch die Konzeptionen der NATO und des „Vertrags über Kollektive Sicherheit“ (den einige GUS-Staaten abgeschlossen haben) präsentiert und über den Aufbau der Krisenreaktionskräfte der EU berichtet. Der Bedeutungsverlust klassischer Landesverteidigungsaufgaben gegenüber dem „Peace Support“ (Kampfeinsätze eingeschlossen) war unumstritten.

Das Sekretariat der OSZE wurde reorganisiert und ausgebaut – unter anderem durch die Schaffung einer Einsatzzentrale („Operation Centre“) mit Hauptaufgaben wie Krisenfrüherkennung sowie Einsatzplanung, -vorbereitung und -management im Rahmen des Konfliktverhütungszentrums.

Die Vorkehrungen zur Personalbeschaffung und zur Ausbildung für Missions- und Stabsfunktionen wurden auf Grund der Erfahrungen der letzten Jahre umstrukturiert. In Istanbul war 1999 das Projekt „Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams“ (REACT) beschlossen worden – ein System zur möglichst unverzüglichen Aktivierung und Entsendung von zivilen (und auch polizeilichen) Kräften im Fall des Bedarfs für Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge. Für alle diese Maßnahmen gab der Ständige Rat Ende Juni 2000 grünes Licht.

Vor-Ort-Missionen

Was die Vor-Ort-Aktivitäten betrifft, so waren im Berichtszeitraum wieder rund 20 Missionen und mehrere besondere Vertreter des Vorsitzes in zahlreichen Teilnehmerstaaten im Einsatz – von Albanien bis Usbekistan. Für zahlreiche Länder bemühten sich außerdem das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und der Beauftragte für die Medienfreiheit um die Lösung von Problemen, was entsprechende Besuche und Verhandlungen erforderte sowie zu zahlreichen Veranstaltungen wie Seminaren und

Schulungskursen führte. Nur selektiv kann auf einige der Missionen und Aktivitäten verwiesen werden.

- Die Mission im Kosovo (OMIK) ist an die UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) angekoppelt und vor allem für Menschenrechts-, Demokratieentwicklungs- und Rechtsstaatlichkeitsfragen sowie für die Förderung der Zivilgesellschaft zuständig. Das schließt die Mitwirkung in den vorläufigen Verwaltungsstrukturen ein, in denen einheimische und internationale Vertreter zusammenwirken. Schwierig war die Organisation der Gemeindevahlen Ende Oktober 2000, die zu einem Sieg gemäßigter Kräfte führten, wobei allerdings die Serben und die Türken nicht zur Wahl gingen. Zu den Einzelvorhaben gehört die multiethnische Polizeischule, die bis Ende 2000 mehr als 2.500 Absolventen hatte, Mitte 2001 soll die Zahl bereits bei über 4.000 liegen. Außerdem bemüht sich die Mission besonders um die Entwicklung eines freien und von Verantwortung geprägten, beispielsweise auf die Aufstachelung von interethnischem Hass verzichtenden, Medienwesens.

Nach wie vor ist die Stimmungslage zwischen den Volksgruppen Besorgnis erregend. Die Rückkehr der Flüchtlinge geht unzureichend voran, die innere Sicherheit ist unzulänglich gewährleistet. Zwar gelang es der OSZE, die politischen Kräfte zum Einvernehmen über die Grundlinien des Wahlsystems für die für November 2001 angesetzten Wahlen zu bringen. Ob diese Wahlen dann allerdings zur Etablierung akzeptierter und funktionsfähiger Selbstverwaltungsinstitutionen führen werden, ist noch nicht ausgemacht.

- Die Funktion der Mission in Kroatien änderte sich im Anschluss an die politische Wende nach dem Tod von Präsident Frabjo Tudjman. Die im Lauf des Jahres 2000 stattfindende innenpolitische Normalisierung und Neuorientierung erlaubte die Reduktion des Personalstandes.
- In Bosnien-Herzegowina war die OSZE abermals für die Organisation von Gemeinde- und Parlamentswahlen zuständig – ein bosnisch-herzegowinisches Wahlgesetz war nicht zustande gekommen. Die Mission unterstützte und ermutigte multiethnische Parteien und entsprechende zivilgesellschaftliche Organisationen, jedoch ohne durchschlagenden Erfolg. Eine weitere Hauptaufgabe war die Klärung von Tausenden von Vermögensstreitigkeiten auf Grund der Vertreibungen und Fluchtbewegungen. Gleichwohl ist die Rückkehrwilligkeit von Minderheitenangehörigen in die ursprüngliche Heimat eher gering. Das gilt vor allem für die Rückkehr von Nichtserben in die Republik Srpska.
- In Zentralasien wurde die OSZE-Präsenz verstärkt, es gibt jetzt neben dem Verbindungsbüro für die Region in jeder der 5 Hauptstädte ein OSZE-Zentralbüro und in mehreren Staaten zusätzliche Außenstellen, davon in Tadschikistan nicht weniger als 5.
- In Albanien ist die „OSCE Presence“ um die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bemüht und etablierte außerdem ein Koordinierungsnetzwerk für die Unterstützung der albanischen Entwicklung durch verschiedene internationale Organisationen. Eine informelle Gruppierung von Geberländern und

hilfeleistenden Organisationen („Friends of Albania“) wird von OSZE und EU gemeinsam geleitet.

- Wenig erfreulich blieben die Beziehungen zwischen der „OSZE-Beratungs- und Beobachtungsgruppe“ in Belarus und den Regierungsbehörden in Minsk. Anstelle des von der OSZE befürworteten gleichberechtigten Dialogs zwischen Regierung und Opposition – auf der Basis ungehinderter Information, Meinungsbildung und politischer Artikulation – führt die Regierung einen weitgehend von ihr selbst gesteuerten „öffentlichen Dialog“, der auf Grund der von Präsident Lukaschenko gestellten Bedingungen von der Opposition boykottiert wird. Seit Sommer 2000 kritisierten Experten der EU, des Europarats und der OSZE einhellig die demokratischen Mängel. Trotz gewisser Modifikationen des Regierungsverhaltens wurden die im Herbst 2000 durchgeführten Wahlen als unzulänglich beurteilt. Das Tauziehen geht weiter; die OSZE-Gruppe engagierte sich im Zusammenhang mit zahlreichen (allein bis Ende 2000 über 700) Gerichts- und Strafvollzugsverfahren, um auf die Unterlassung oder Wiedergutmachung von Rechtsverstößen, Einschüchterungsversuchen und dergleichen hinzuwirken, und unterstützte oppositionelle und zivilgesellschaftliche Gruppierungen. Lukaschenko warf der OSZE vor, sie wolle zu den Präsidentenwahlen im Herbst 2001 14.000 Wahlbeobachter nach Belarus senden, die dann „abends ihre Waffen unter dem Bett hervorholen“. Belarus solle zu einem „zweiten Jugoslawien“ gemacht werden.⁹ Die Beziehungen der OSZE zu Belarus bleiben gespannt.
- In Mazedonien ist die seit vielen Jahren stationierte „Spillover Monitoring Mission“ im Jahre 2001 durch die Zuspitzung des ethnischen Konflikts an den Rand ihrer Möglichkeiten geraten. Im März hatte der Amtierende Vorsitzende den Botschafter Robert H. Frowick, einen amerikanischen OSZE-Diplomaten mit langer OSZE- und OSZE-Erfahrung zu seinem persönlichen Vertreter ernannt. Aber eine Deeskalation der Krise konnte auch im Zusammenwirken von EU, NATO und OSZE nicht erreicht werden. Die Mission wird die typischen Aufgaben einer Vor-Ort-Präsenz der OSZE erst dann wieder aufnehmen können (und verstärkt aufnehmen müssen), wenn durch die Entwaffnung der Konfliktparteien (wozu sich die NATO bereit erklärt hat) die Chancen für eine Beruhigung der Verhältnisse wiederhergestellt werden.
- Die OSZE-Mission in Georgien hat sich um die Sicherung der Rückkehr von Flüchtlingen bemüht, die im Zuge des Abchasienkonflikts ihre Heimat verlassen hatten. Die Entsendung einer „Fact-Finding-Mission“ nach Abchasien wurde von den dortigen Machthabern abgelehnt. In Verbindung mit dem Ossetien-Konflikt veranstaltete die OSZE Sondierungsgespräche über eine akzeptable Regelung der Statusfrage von Südossetien. Ein Durchbruch blieb aus.
- Eine positive Entwicklung ergab sich infolge des Umbruchs in Jugoslawien; die Bundesrepublik wurde am 10. November 2000 formell zur Wiederaufnahme ihrer Mitwirkung zugelassen. Die Unterzeichnung der entsprechenden Dokumente durch den neuen Präsidenten Vojislav Kostunica war ein positiver Akzent beim Wiener Ministerratstreffen Ende November 2000. Am 16. März 2001 wurde dann die Mission in Belgrad feierlich wiedereröffnet.

- Die zweite wichtige Nachricht des ersten Halbjahres 2001 in Bezug auf die Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE war im Juni die Mitteilung des Amtierenden Vorsitzenden über die Zustimmung Russlands zur Rückkehr der Tschetschenien-Unterstützungsgruppe in die Region. Die 1995 in Grosny etablierte Vertretung hatte erst nach Znamenskoje und Anfang 1999 nach Moskau ausweichen müssen. Immer wieder hatte die OSZE Russland ersucht, die Rückkehr zu ermöglichen, aber Moskau erklärte lange Zeit, die Sicherheit der Mitglieder könne nicht gewährleistet werden, und dann zogen sich die Verhandlungen über eine Schutzwache für die Mitglieder, über die Kommunikationssysteme, Fahrzeuge und anderes monatelang hin. Am 13. Juni 2001 wurde in Moskau das „Memorandum of Understanding“ zwischen dem Leiter der Gruppe, Botschafter Alexandru Corneas (Rumänien), und dem russischen Justizministerium unterzeichnet, am 15. Juni wurde das Hauptquartier in Znamenskoje wieder eröffnet. Die Stadt liegt aber nicht in der Nähe der wirklichen Konfliktherde, und die Beobachtung der Verhältnisse vor Ort ist nur begrenzt möglich. Für die fünfköpfige Gruppe muss die OSZE 25 Schutzwächter besolden und Ausrüstung für sie finanzieren. Bewegung und Kontaktnahme ist also nur „unter Aufsicht“ möglich.¹⁰

Haushalt

Als heikel erwiesen sich die Budget- und Ressourcenprobleme. Der Gesamthaushalt 2000 belief sich insgesamt auf über 211 Millionen Euro, davon dienten rund 77 Prozent (162,6 Millionen Euro) der Finanzierung der Großmissionen (Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Kroatien), weitere 9 Prozent der Finanzierung anderer Missionen und Vor-Ort-Aktivitäten.

Das Budget für 2001 weist – nach einer Periode ununterbrochener Steigerung auf das Zehnfache¹¹ – erstmals eine niedrigere Gesamtsumme – in Höhe von knapp 191 Millionen Euro auf. Die signifikanteste Reduktion betrifft die Großmissionen: ihr Anteil beläuft sich nur noch auf rund 70,4 Prozent, das entspricht 133,67 Millionen Euro.

Im übrigen gab es ein Tauziehen um die Neufassung des Finanzierungsschlüssels. Für den Löwenanteil des Haushalts (die Finanzierung der Großmissionen) war schon Ende 1997 ein modifizierter Beitragsschlüssel eingeführt worden, der die Anteile der größeren Staaten erhöhte.¹² Einer für Ende 2000 vorgesehenen Neuregelung verweigerten sich zunächst die USA. So wurde zur Aufrechterhaltung der Operationsfähigkeit ein neuer Einnahmeposten in den Haushalt eingefügt: freiwillige Mehrzuwendungen – im Ausmaß von bis zu 2,23 Prozent des Gesamtbudgets. Aber das löste die Besorgnis aus, dass die Einflusschancen spendierfreudigerer Staaten wachsen. So wurde im Frühjahr 2001 diese Regelung wieder abgeschafft und für die nächsten Jahre eine etwas weiter gehende Erhöhung der Beiträge der größeren Staaten fixiert.¹³ Eine Neuregelung soll 2005 eingeführt werden.

Die Wiener Ministerratstagung: Ein Zeichen der Krise – und was nun?

Wie erwähnt, war die letzte Ministerratstagung keineswegs „business as usual“. Zwar wurde eine Reihe von Dokumenten verabschiedet – etwa eine Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa (die wenig Neues enthielt), eine Absichtserklärung zur Bekämpfung des Menschen Schmuggels und ein Beschluss über die Bestellung von Rolf Ekéus zum Kommissar für nationale Minderheiten ab Jahresmitte 2001. Über einige andere Vorhaben, wie beispielsweise über die Revision des Beitragsschlüssels für das Budget konnte man sich nicht einigen.

Vor allem aber scheiterte das intensive Ringen um die einvernehmliche Formulierung eines Schlusssdokuments. Der österreichische Vorsitz versuchte aus der peinlichen Lage das Beste zu machen: Außenministerin Ferrero-Waldner verlas am Ende eine „Erklärung der Amtierenden Vorsitzenden“, die jene Aussagen enthielt, die in den Redaktionssitzungen für die Schlusserklärung die Zustimmung der großen Mehrheit der Staaten erhalten hatten. Sofort distanzierte sich Russland harsch und unmissverständlich. Die Aussagen entsprächen nicht den tatsächlichen Gegebenheiten, sie würden das Meinungsspektrum der Teilnehmerstaaten nicht widerspiegeln und die Russische Föderation sehe sich durch die Aussagen und Empfehlungen der Vorsitzenden nicht gebunden. Die USA äußerten sich gleich danach ebenfalls kritisch. Für das Statement gebe es keinen Konsens, es binde niemanden, soweit nicht nur bereits vereinbarte Verpflichtungen wiederholt worden seien.

Das hatte es noch nicht gegeben. Es gab Erörterungen darüber, ob man in Moskau von vornherein auf einen Eklat aus gewesen sei, um die Unzufriedenheit mit der politischen Verwestlichung der OSZE spektakulär zu signalisieren.¹⁴ Inzwischen hat das eine gewisse Wirkung gezeigt. Der neue Vorsitz hat sich in seiner Amtsführung, wie angedeutet, Mühe gegeben, einigen russischen Anliegen Rechnung zu tragen, ohne jedoch den Unmut der anderen Seite zu provozieren.

Dennoch ist für die OSZE noch kein neuer Frühling in Sicht. Nach wie vor gibt es Indizien für ein Unbehagen und für eine Unwilligkeit, die bis zu einer Art von „chicken game“ gehen können – nicht nur auf einer Seite des Konferenztisches. Einige dieser Indizien sollen zumindest genannt werden:

1. Längst ist die fehlende Rechtspersönlichkeit kontrovers. Bis heute ist die OSZE keine internationale Organisation im vollen Sinn – es fehlt ihr eine Rechtsgrundlage, etwa in Form eines Vertrags. Der Mangel der Rechtsfähigkeit ist ein Handicap; das beginnt mit der Möglichkeit, für Missionen Büroräume zu mieten, Telefonanschlüsse zu beantragen und so weiter. Politisch heikel kann die Sache werden, wenn Vereinbarungen mit Staaten zu treffen sind, in denen die OSZE tätig werden soll. Ersatzweise hat immer wieder der einzelne Staat den OSZE-Funktionären die entsprechenden Immunitäten im Rahmen der nationalen Rechtsordnung zugesprochen. Schwierigkeiten sind nur vermeidbar, sofern und solange eine Regierung sozusagen OSZE-freundlich ist.

Manche Staaten (nicht nur Russland) plädieren seit langem für eine internationale Rechtsfähigkeit der OSZE; andere (nicht nur die USA) sind dagegen, weil ihnen eine institutionelle Stärkung der Organisation nicht angenehm ist. Die

praktischen Erfahrungen der letzten Jahre sprechen aber für eine verbesserte Handlungsfähigkeit und für einen klareren Rechtsstatus der Organisation. Ein Konsens ist nicht in Sicht.¹⁵

2. Um die Finanzierung hat es ein langwieriges Tauziehen gegeben; eine Neuregelung soll bis 2005 erzielt werden, aber die Vorstellungen gehen noch weit auseinander.
3. Mühsame Auseinandersetzungen drehten sich um die Verlegung und Umstrukturierung des OSZE-Kommunikationssystems. Das „Communication Network“ ging auf eine niederländische Initiative zurück, die Zentralanlage befand sich bisher unter niederländischer Obhut (und mit großzügiger Unterstützung der Regierung) in Den Haag. Das System ist inzwischen technisch überholt. Die Niederlande plädierten für eine Verlegung zum OSZE-Sekretariat nach Wien; sie hätten lang genug für das Management Verantwortung getragen. Daraufhin gab es monatelange frustrierende Diskussionen, erstens, ob das System überhaupt in Wien stationiert werden, und zweitens, ob es in den Händen des OSZE-Sekretariats liegen soll. Die USA und einige andere Staaten plädierten für das „Outsourcing“ des apparativen Managements an eine Firma; das sei effizienter, kostengünstiger und prinzipiell angemessener. Russland vertrat die Gegenposition: wenn die OSZE sich ernst nähme, müsse sie die Dinge in eigenen Händen behalten, schon aus Sicherheitsgründen. Deutschland präsentierte, mit Rückendeckung der EU-Partner, einen Kompromissvorschlag, der eine Funktionsteilung zwischen dem OSZE-Sekretariat und einer Privatfirma vorsah. Auch unter Zeitdruck war es unmöglich, bis zu dem von Den Haag angekündigten (sogar mehrmals verlängerten) Termin der Abschaltung des Systems zu einer Neuregelung zu kommen. In letzter Minute (eigentlich Tage nach dem Schlusstermin) kam noch eine vorübergehende Zwischenlösung zustande.

Dass das Unbehagen, auch wenn es sich in frustrierendem Feilschen über pragmatische und technische Arrangements ausdrückt, letztlich ins Hochpolitische reicht, wurde deutlich, als der russische Missionschef anlässlich der Beendigung seiner Funktionsperiode im Juni 2001 eine Abschiedsansprache hielt, wie sie bei solchen Anlässen noch kaum so gehört worden war – sinngemäß etwa: wenn im OSZE-Raum andere Organisationen sich immer mehr ausbreiten – wozu ist die Organisation dann noch gut? Sie erfülle allenfalls noch Dienstboten- oder Erfüllungsgehilfenrollen für andere. Das klang zugespitzt, aber Russland hatte jahrelang gehofft, eine gestärkte OSZE könne im Miteinander der internationalen Organisationen eine eindeutige Führungsrolle in der Region spielen. Stattdessen spielt sie in einem Verbundsystem, wie es im Rahmen des „Stabilitätspakts für Südosteuropa“ zustande kam, wohl nicht einmal die zweite Geige, geschweige denn die erste. In der europäischen Gesamtarchitektur wirkt sie mit, aber an der Veränderung des augenblicklichen Kräfteverhältnisses zugunsten der NATO und der EU kann sie nichts ändern, und die Mehrheit der Teilnehmerstaaten will das auch gar nicht. Ein neuer Frühling für die OSZE wird wohl noch länger auf sich warten lassen.

Anmerkungen

- 1 Siehe Schneider, Heinrich: Die OSZE im Zusammenhang der europäischen Politik, in: Weidenfeld, Werner; Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, Bonn 2000, S. 459ff.
- 2 Vgl. MacAskill, Ewen: *Moscow blocks OSCE's „lecture“ on Rights*, in: Guardian Unlimited, <http://www.guardian.co.uk/archive/Article/0,4273,4097737,00.html>; nach: Oberschmidt, Randolph; Wolfgang Zellner: *OSCE at the Crossroads, Working Paper 2*, Zentrum für OSZE-Forschung des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Hamburg 2001, S. 4.
- 3 Der Jahresbericht 2000 des von Botschafter Gerard Stoudmann (Schweiz) geleiteten Büros weist ungemein viele Projekte, Seminare usw. in der Kaukasusregion, in Zentralasien, in Ost- und Südosteuropa aus und nur wenige nicht auf diese Regionen ausgerichteten Vorhaben (beispielsweise etliche, die den Problemen der Roma und Sinti gewidmet sind). Die Akzentuierung entspricht also der des Vorsitzes.
- 4 Es gab die Unterstellung, die OSZE habe sich mit der Entsendung der Kosovo Verification Mission von 1998/1999 (zu deren Schutz Belgrad Luftaufklärungsflügen der NATO zugestimmt hatte, und deren Sicherheit durch die Stationierung von NATO-Kräften gewährleistet werden sollte) mit der NATO liiert. Vgl. Matejew, Alexander: *Die Identitätskrise der OSZE*, in: *OSZE-Jahrbuch 1999*, Baden-Baden 2000.
- 5 Erklärung in der Sitzung des Ständigen Rates am 7. Dezember 2000 (PC.JOUR/313//7.Dec.2000).
- 6 So zuletzt zur Jahresmitte 2001 auf Grund eines Berichts des Konfliktverhütungszentrums, demzufolge manche Informationsverpflichtungen nicht einmal von der Hälfte der Teilnehmerstaaten fristgemäß erfüllt wurden.
- 7 Solche Arbeitsgruppen gab und gibt es inzwischen für die Entwicklung von polizeibezogenen Aktivitäten der OSZE, für die Bemühungen um die Rechtspersönlichkeit der Organisation, für die Erarbeitung eines neuen Beitragsschlüssels, für die Beziehungen mit Drittstaaten und anderen Organisationen sowie für die Chancengleichheit für Frauen und Männer („Gender Issues“).
- 8 Schon in den Wochen vor dem Wiener Ministertreffen besuchten NATO-Generalsekretär George Robertson (der für eine „strategische Partnerschaft“ von NATO und OSZE plädierte), der für Außenbeziehungen zuständige EU-Kommissar Christopher Patten (der für eine engere Partnerschaft zwischen OSZE und EU warb) sowie der Hohe Repräsentant der Staatengemeinschaft für Bosnien-Herzegowina, Wolfgang Petritsch, den StR. Zu den von der EU kommenden Gastrednern im Jahr 2001 zählten unter anderem nochmals Kommissionsmitglied Patten und Rats-Generalsekretär Xavier Solana (der Hohe Vertreter für die GASP).
- 9 Vgl. Urban, Thomas: *Lukaschenko wirft OSZE Komplott gegen ihn vor*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 30.01.2001, S. 8.
- 10 Vgl. „Rückkehr der OSZE nach Tschetschenien“, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 15.6.2001; „OSZE finanziert russische Schutztruppen“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.6.2001.
- 11 1994, im letzten Jahr der „KSZE“, umfasste das Budget ganze 21 Millionen Euro.
- 12 Beispielsweise für die USA statt der herkömmlichen 9 Prozent nun 12,4 Prozent; für Deutschland statt 9 Prozent nun 11,31 Prozent.
- 13 Für die USA nunmehr 13,57 Prozent, für Deutschland nunmehr 11,31 Prozent.
- 14 Vgl. Oberschmidt / Zellner, 2001, s. Anm. 2.
- 15 In Istanbul war 1999 eine Arbeitsgruppe zur Klärung der Probleme eingesetzt worden. In Wien wurde dem Ministerrat ein Zwischenbericht vorgelegt, Dokument PC.DEC/383, 26. November 2000.

Weiterführende Literatur

- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / ISFH (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch 2000*, Baden-Baden 2000.
- Lutz, Dieter S.; Kurt P. Tudyka (Hrsg.): *Perspektiven und Defizite der OSZE*, Baden-Baden 2000.