

*Victor-Yves Ghebali*

## Das Wiener Ministerratstreffen und die Folgen - Vom Umgang mit der russischen Malaise

Am 27. und 28. November 2000 kamen die Außenminister der 55 OSZE-Teilnehmerstaaten zu ihrem achten regulären Ministerratstreffen in Wien zusammen. Sie verabschiedeten zwar eine Reihe routinemäßiger und weniger routinemäßiger Beschlüsse, bei dem Versuch jedoch, sich auf eine abschließende "Erklärung des Ministerrats" zu einigen, die die Leistungen der OSZE im Jahr 2000 bilanzieren und Vorgaben für die weitere Arbeit formulieren sollte, scheiterten sie dramatisch. Der unmittelbare Grund für diesen Misserfolg ging auf das Konto Russlands, das den grundsätzlichen Kurs der Entwicklung der OSZE und die Arbeit ihrer Institutionen, insbesondere des BDIMR und des Beauftragten für Medienfreiheit, heftig kritisiert hatte. Die Schwere der Vorwürfe veranlasste die OSZE unverzüglich darüber nachzudenken, was an ihrer Agenda geändert und zur Verbesserung ihrer Arbeitsmethoden getan werden könnte. Die vorliegende Studie befasst sich mit drei grundlegenden Problemen: Moskaus Oppositionsstrategie auf dem Wiener Ministerratstreffen, den Ursachen für das russische Unbehagen in der OSZE sowie der auch im Jahr 2001 anhaltenden Debatte über die "politische Relevanz der OSZE für ihre Teilnehmerstaaten".

### *Russlands Oppositionsstrategie auf dem Wiener Ministerratstreffen*

Der vom österreichischen Vorsitz ausgearbeitete Entwurf der Erklärung des Ministerrats enthielt in insgesamt vier Gruppen Bestimmungen, die sich auf "rituelle" Aussagen allgemeiner Natur, Regionalkonflikte, transnationale Herausforderungen und institutionelle Angelegenheiten bezogen.<sup>1</sup> Die russische Delegation lehnte praktisch alle ab.

Die allgemeinen Aussagen des österreichischen Entwurfs enthielten die üblichen Gemeinplätze. So riefen sie z.B. noch einmal in Erinnerung, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten eine Wertegemeinschaft seien, vor gemeinsamen Herausforderungen für ihre Sicherheit stünden und dazu bereit seien, sich diesen Herausforderungen gemeinsam zu stellen. Russland verweigerte diesen Bekenntnissen seine Zustimmung mit der Begründung, sie zeichnen ein völlig falsches Bild von der Wirklichkeit. Nach Moskaus Meinung bewegte sich die OSZE derzeit "in eine falsche Richtung", und zwar in zweierlei Hin-

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu: MC.GAL/1/00 vom 10. November 2000, MC.GAL/1/00/Rev.1 vom 17. November 2000, MC.GAL/1/00/Rev.2 vom 21. November 2000, MC.GAL/1/00/Rev.3 vom 24. November 2000, MC.GAL/1/00/Rev.4 vom 26. November 2000 sowie MC.GAL/1/00/Rev.5 vom 28. November 2000.

sicht: Erstens sei die Organisation übertrieben stark auf die menschliche Dimension ihres umfassenden Sicherheitskonzepts fixiert und vernachlässige infolgedessen die politisch-militärische und die wirtschaftliche Dimension. Zweitens beschränke die OSZE ihre Interventionen willkürlich auf den Balkan und den geopolitischen Raum der ehemaligen Sowjetunion (Kaukasus, Zentralasien, Belarus) und unterscheide die Teilnehmerstaaten damit *de facto* in "Objekte" und "Subjekte" gesamteuropäischer Sicherheit und Kooperation.<sup>2</sup> Mit der Schwere der Beschuldigungen allein wäre die Ablehnung des gesamten österreichischen Entwurfs für die Ministerratserklärung schon hinlänglich gerechtfertigt gewesen. Moskau hatte jedoch mit Blick auf die anderen, spezifischeren Teile des Textes nicht minder schwerwiegende Gründe für seine Unzufriedenheit.

Bei der Behandlung regionaler Konflikte kam der österreichische Entwurf nicht umhin, jene anzusprechen, in die Russland entweder direkt als eine der Konfliktparteien (Tschetschenien) oder indirekt verwickelt war (Südossetien, Abchasien, Transnistrien und Berg-Karabach). Dabei war es ebenso unvermeidlich - zumindest implizit - daran zu erinnern, dass Präsident Boris Jelzin Moskau auf dem Istanbul Gipfel sowohl zur Wiedereinrichtung der OSZE-Unterstützungsgruppe in Grosny als auch zum schrittweisen Abzug der russischen Streitkräfte und deren Ausrüstung bis zum Jahr 2001 aus Georgien und bis zum Jahr 2002 aus Moldau verpflichtet hatte. Diese Verpflichtungen waren jedoch kaum erfüllt, als der Ministerrat in Wien zusammentraf. Unter Berufung auf "technische Probleme" war es Moskau nicht möglich gewesen, ein genaues Datum für die Rückkehr der Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien anzugeben. Außerdem war unmittelbar nach der Aufgabe einiger militärischer Stützpunkte in Georgien (angeblich aus "humanitären Gründen") die Visumpflicht für alle georgischen Staatsbürger mit Ausnahme der Einwohner der separatistischen Regionen Südossetien und Abchasien eingeführt worden. Schließlich hatte kein nennenswerter Rückzug russischer Truppen aus Moldau stattgefunden. Jedenfalls stellte Moskau das Recht des Ministerrats in Frage, festzustellen, dass die Verpflichtungen, die bestimmte Teilnehmerstaaten in Istanbul eingegangen waren, nicht eingelöst worden seien.

Der österreichische Entwurf listete des Weiteren eine Reihe transnationaler Sicherheitsherausforderungen im OSZE-Gebiet auf. Darunter befanden sich in erster Linie Herausforderungen im Zusammenhang mit der menschlichen Dimension: Menschenhandel, die Rechte von Kindern im Krieg, aggressiver Nationalismus, Vertreibung etc. Während immerhin noch einige politisch-militärische Probleme erwähnt wurden (Terrorismus, Weiterverbreitung kleiner und leichter Waffen), fehlten Herausforderungen im Zusammenhang mit der ökonomischen und ökologischen Dimension jedoch völlig. Russland er-

---

2 Vgl. MC.DEL/127/00 vom 28. November 2000 sowie Russlands Änderungsanträge zum ersten Teil des österreichischen Entwurfs in: MC.DEL/12/00 vom 17. November 2000, MC.DEL/27/00 vom 21. November 2000, MC.DEL/39/00 vom 23. November 2000, MC.DEL/42/00 und MC.DEL/45/00 vom 24. November sowie MC.DEL/57/00 vom 26. November 2000.

klärte den österreichischen Ansatz für inakzeptabel und legte zahllose Ergänzungs- und Änderungsvorschläge vor. Als erstes forderte es die Aufnahme einer Reihe weiterer Herausforderungen aus dem Bereich der menschlichen Dimension: Bedrohungen im Zusammenhang mit Neonazismus und anderen Formen politischen und religiösen Extremismus, Benachteiligung nationaler Minderheiten sowie Nebenwirkungen der neuen Informationstechnologien.<sup>3</sup> Zweitens bot es unter Hinweis darauf, dass viele Bestimmungen des österreichischen Textes viel zu moderat seien, ausgefeilte Gegenvorschläge an zu Menschenhandel, Terrorismus, Vertreibung, zum Schutz von Journalisten, die in Krisenregionen arbeiten, sowie insbesondere zu den Rechten von Kindern aus einer Perspektive, die nicht nur auf bewaffnete Konflikte beschränkt war.<sup>4</sup> Drittens forderte Russland die Umstrukturierung der wirtschaftlichen Dimension - eine Lieblingsidee, die es seit Mitte der neunziger Jahre immer wieder vorbringt.<sup>5</sup> Viertens lehnte es die von Österreich formulierten Bestimmungen in Bezug auf "menschliche Sicherheit" ab, da diese die Sicherheit des Einzelnen stärker betonten als die Sicherheit von Staaten.<sup>6</sup> Was aktuelle institutionelle Fragen anbelangte, wies Moskau nicht alle österreichischen Vorschläge zurück, grundsätzlich aber diejenigen, die die Verlängerung des Mandats des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, Freimut Duve, um weitere drei Jahre empfahl. Andere Staaten, die zur Zielscheibe der Kritik des Medienbeauftragten geworden waren (u.a. Belarus und Kasachstan), legten gegen die Mandatserneuerung ebenfalls ihr Veto ein. Ungeachtet des zunehmenden Drucks von staatlicher Seite auf die Medien in Russland seit der Wahl Präsident Putins ließ Moskau es sich nicht nehmen, mit dem Exekutivsekretär des russischen Journalistenverbandes einen russischen Herausforderer für das Amt des Medienbeauftragten zu präsentieren.<sup>7</sup>

3 Vgl. hierzu: MC.DEL/7/00 vom 17. November 2000, MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 (Absatz 39), MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000 (Absatz 38), MC.DEL/14/00 vom 17. November 2000, MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 (Absatz 37a) sowie MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000 (Absatz 36a).

4 Zum Thema *Menschenhandel* siehe: MC.DEL/1/00/Rev.1 vom 16. November 2000 und MC.DEL/4/00 vom 17. November 2000; zu *Terrorismus*: MC.DEL/5/00 vom 17. November 2000, MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 (Absätze 30-32) sowie MC.DEL/40/00 und MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000 (Absatz 38); zu den *Rechten von Kindern* vgl. MC.DEL/6/00 vom 17. November 2000, MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 (Absatz 35), MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000 (Absatz 34) und MC.DEL/54/00 vom 26. November 2000; zu *Extremismus*: MC.DEL/7/00 vom 17. November 2000; zu *Journalisten*: MC.DEL/8/00 vom 17. November 2000, MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 (Absatz 40) und MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000 (Absatz 39); zu *Migration und Vertreibung* siehe: MC.DEL/13/00 vom 17. November 2000; zu *nationalen Minderheiten*: MC.DEL/14/00 vom 17. November 2000. Ergänzungen zum Thema transnationale Herausforderungen insgesamt finden sich in: MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 und MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000.

5 Vgl. MC.DEL/38/00 vom 23. November 2000.

6 In einigen seiner vorgelegten Ergänzungen achtete Moskau darauf, die Rolle des Staates hervorzuheben und den notwendigen formalen staatlichen Konsens zu betonen; vgl. MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 (Absätze 34 und 37) sowie MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000 (Absätze 33 und 36).

7 Zum österreichischen Vorschlag siehe: MC.DEL/2/00 vom 13. November 2000; zum russischen Vorschlag: PC.DEL/715/00 vom 13. November 2000.

Die Außenminister konnten sich zwar nicht auf eine gemeinsame Abschluss-erklärung einigen, verabschiedeten aber auf der Basis des österreichischen Entwurfs immerhin sieben formelle "Ministerratsbeschlüsse". Zwei davon behandeln inhaltlich wichtige Fragen, nämlich Menschenhandel und Aktivitäten im polizeilichen Bereich. Die anderen betreffen institutionelle oder administrative Angelegenheiten wie die Ernennung eines neuen Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, den Aufschub der Verlängerung des Mandats des Medienbeauftragten um sechs Monate, die Vergabe des OSZE-Vorsitzes an Portugal im Jahre 2002, die Fortsetzung der Verhandlungen über den Verteilerschlüssel für große Missionen sowie den Ort des nächsten Ministerratstreffens (Bukarest). Der Ministerrat verabschiedete darüber hinaus die "Wiener Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa" und nahm formal ein "OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen" an.<sup>8</sup>

Die russische Delegation resümierte die Unfähigkeit des Rates, eine Minister- ratserklärung zu verabschieden, mit der Feststellung, dass die aufgetretenen Schwierigkeiten nicht aus "wenigen einzelnen regionalen, sondern aus ernsthaften prinzipiellen Problemen" herrührten, die mit einer grundsätzlichen Frage zusammenhingen: "Was ist die OSZE im heutigen Europa tatsächlich und wie stellen wir uns ihre Zukunft vor?"<sup>9</sup> Dieser Ansicht widersprach die österreichische Amtierende Vorsitzende, die in einer abschließenden Erklärung den Inhalt des gescheiterten Entwurfs der Ministerratserklärung zusammenfasste und noch einmal auf die "(t)iefe Besorgnis" hinwies, die während des Treffens "darüber geäußert (wurde), dass (...) einige der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen, darunter auch die von Istanbul, noch immer nicht erfüllt sind".<sup>10</sup> Sie bezichtigte Russland zwar nicht der Verzögerung im Falle der Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, wies aber darauf hin, dass es beim Rückzug der russischen Streitkräfte aus Moldau keine Fortschritte gebe, dass die Reduzierung russischer Militärausrüstung in Georgien nicht abgeschlossen sei und dass die OSZE mit Sorge zur Kenntnis genommen habe, dass Moskau eine einseitige Visumpflicht für Bürger Georgiens eingeführt habe.<sup>11</sup>

Der russische Delegierte antwortete darauf mit der Feststellung, die österreichischen Annahmen, Schlussfolgerungen und Einschätzungen "geben nicht das gesamte Meinungsspektrum der OSZE-Mitglieder wieder" und beruhten

---

8 Die Beschlüsse des Ministerrats sind abgedruckt in diesem Band, S. 539-543; Erklärung zur Rolle der OSZE in Südosteuropa, ebenda, S. 517-520; OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, ebenda, S. 545-563. Ausführlicher zum Verlauf und zu den Ergebnissen des Ministerrats siehe: Victor-Yves Ghebali, The 8th Meeting of the OSCE Ministerial Council (27-28 November): Anatomy of a limited failure, in: Helsinki Monitor 2/2001, S. 97-107.

9 MC.DEL/148/00 vom 28. November 2000 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

10 Erklärung der Amtierenden Vorsitzenden, Ministerrat, Wien 2000, abgedruckt in diesem Band, S. 521-537, hier: S. 521.

11 Vgl. ebenda, S. 523-524.

folglich nicht auf dem Konsensprinzip. In einer interpretativen Erklärung hielt er fest: "Die Russische Föderation fühlt sich in keiner Weise an irgendeine der in der erwähnten Erklärung enthaltenen Schlussfolgerungen oder Empfehlungen gebunden" und "hält es auch nicht für möglich, dass die genannten Schlussfolgerungen und Empfehlungen in der zukünftigen Arbeit der Organisation und ihrer Gremien berücksichtigt werden".<sup>12</sup> Die amerikanische Delegation reagierte darauf mit einer eigenen interpretativen Erklärung, in der sie zwar einräumte, sie stimme mit der Feststellung überein, dass die österreichischen Ausführungen nicht auf einem Konsens beruhten, gleichzeitig aber klar und deutlich festhielt: "Soweit es sich (bei den Ausführungen) jedoch um eine Wiederholung von Verpflichtungen handelte, die schon zuvor im Rahmen der OSZE oder der Schlussakte beziehungsweise anderer Aspekte des KSE-Vertrags eingegangen worden waren, bleiben sie Verpflichtungen von uns allen."<sup>13</sup>

### *Die Ursachen der russischen Malaise*

Durch das teilweise Scheitern des Wiener Ministerrats geriet das russische Unbehagen, das sich schon seit geraumer Zeit innerhalb der OSZE bemerkbar machte, auf dramatische Weise ins Rampenlicht.<sup>14</sup> Grundsätzlich auf die frustrierenden Erfahrungen mit den Arbeiten am Sicherheitsmodell (1995-1997) und dem Entwurf der Europäischen Sicherheitscharta von Istanbul (1998-1999) zurückzuführen, steigerte es sich noch erheblich durch das politische Trauma, das Moskau infolge der militärischen Intervention der NATO in der Bundesrepublik Jugoslawien (März bis Juni 1999) erlitt.

Es ist lohnenswert sich einmal daran zu erinnern, dass die Teilnehmerstaaten im März 1995 eine breit angelegte Debatte über ein "gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" eröffnet hatten, was vor allem dazu dienen sollte, Russlands Sorgen hinsichtlich der Osterweiterung der NATO zu besänftigen. Russlands Erwartungen waren daher besonders hoch. Moskau strebte eine rechtlich bindende Charta an, die denjenigen Staaten, die auf absehbare Zeit keinem politisch-militärischen Bündnis angehören würden, Sicherheitsgarantien geben und das Fundament für eine europäische Sicherheitsarchitektur legen sollte, die frei von geopolitischen

- 
- 12 Delegation der Russischen Föderation, Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, abgedruckt in diesem Band, S. 532-533, hier: S. 532.
  - 13 Delegation der Vereinigten Staaten von Amerika, Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, abgedruckt in diesem Band, S. 533.
  - 14 Zu früheren Beispielen siehe die kritischen Anmerkungen der russischen Delegation zu den aus den operativen Aktivitäten der OSZE zu ziehenden Lehren anlässlich der Überprüfungskonferenz im Jahr 1999, RC.DEL/206/99 vom 29. September 1999, sowie das Memorandum "OSCE 25 Years after Helsinki: New Prospects for Co-operation", SEC.DEL/294/00 vom 31. Oktober 2000.

Trennlinien ist. Russland stellte sich ein Netz bestehend aus regionalen Sicherheitsorganisationen vor, die auf der Grundlage einer "angemessenen" Arbeitsteilung unter dem Dach der OSZE tätig werden sollten. Was die OSZE selbst anging, waren die Erwartungen alles andere als unwesentlich: Moskau hoffte auf radikale Reformen zur Umwandlung der OSZE in eine internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität, durch die es ihr ermöglicht würde, echte friedenserhaltende Einsätze (ohne Zwangsmaßnahmen) durchzuführen. Im Zuge der Reformen sollten ihre drei Dimensionen gleichmäßig gestärkt, ihre Strukturen generalüberholt und strenge Verfahrensregeln für alle OSZE-Gremien und -Instrumente, einschließlich der Missionen vor Ort, eingeführt werden.

Mit diesen Zielen vor Augen legte Russland zahllose Ideen und Vorschläge vor. Die meisten davon scheiterten aufgrund ihrer offensichtlichen Anti-NATO-Haltung (Arbeitsteilung zwischen Sicherheitsorganisationen), ihres überambitionierten Umfangs (Stärkung der wirtschaftlichen Dimension) oder unerwünschter möglicher Auswirkungen (Generalüberholung der Strukturen der OSZE und Kodifizierung der Verfahrensregeln für die Missionen vor Ort, für die Russland eintrat, um den Regierungen die Ausübung einer stärkeren Kontrolle über die Organisation im Allgemeinen und das BDIMR im Besonderen zu ermöglichen). Die Verhandlungen über die Charta von Istanbul wurden für Moskau daher zu einer äußerst anstrengenden und frustrierenden Angelegenheit. Jedenfalls muss man zugeben, dass der endgültige Text der Charta in wesentlichen Teilen den fundamentalen russischen Besorgnissen und Forderungen nicht Rechnung trug. Warum also schluckte Russland die bittere Pille und unterzeichnete die Charta? Die Antwort ist, dass Russland auf einem anderen Gebiet Genugtuung erhielt: bei der Anpassung des KSE-Vertrags. Darüber hinaus vermieden es die in Istanbul versammelten Staats- und Regierungschefs sorgfältig, Russland Vorwürfe wegen Tschetschenien zu machen, und brachten den russischen Positionen außergewöhnlich viel Verständnis entgegen.

Die militärische Intervention der NATO in Jugoslawien, die Moskau das ganze Ausmaß seiner Isolation und Ohnmacht innerhalb der OSZE vor Augen führte, löste eine bis dahin nie gekannte Verbitterung Russlands aus. Seine Abwehrreaktion bestand darin, immer wieder beinahe mit Besessenheit auf die von der Sowjetunion stets hochgehaltenen Prinzipien der souveränen Gleichheit der Staaten, der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und der Nichtanwendung von Gewalt, die mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist, zu verweisen und sie wieder und wieder zu bekräftigen. Damals begann Russland, wie es ein hoher Beamter des russischen Außenministeriums ausdrückte, sich systematisch allen nur erdenklichen Wegen der Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten durch welchen OSZE-Mechanismus auch immer zu widersetzen.<sup>15</sup> Die russische

---

15 Vgl. Vladimir Chizov, The Istanbul Summit, in: *International Affairs* (Moskau) 1/2000, S. 70.

Oppositionsstrategie auf dem Wiener Ministerratstreffen muss in erster Linie vor dem Hintergrund dieser besonderen Zielsetzung gesehen werden, ebenso wie Präsident Putins Beflissenheit, mit der er den Supermachtstatus seines Landes bekräftigte, an den er noch immer glaubt.

Kurz gesagt: Russland fühlt sich in der Institution, die es seit dem Zusammenbruch des Kommunismus bis dato ziemlich hoch gelobt hatte, zunehmend isoliert. Mit Ausnahme von Belarus unterstützt kaum eine Delegation die russischen Positionen. Und das ist auch kein Wunder: Moskau kann beispielsweise weder von den (ursprünglichen) GUAM-Staaten (Georgien, Ukraine, Aserbaidshan und Moldau)<sup>16</sup> noch von den ehemaligen Mitgliedern der Warschauer Vertragsorganisation Unterstützung erwarten. Erstere sind verärgert über Russlands zweideutige Politik hinsichtlich der so genannten "eingefrorenen Konflikte", letzteren missfällt seine anhaltende Opposition gegen die Erweiterung der NATO - die letztendlich darauf hinausläuft, dass den OSZE-Teilnehmerstaaten das Recht abgesprochen wird, ihre Sicherheitsvereinbarungen frei zu wählen.

#### *Die aktuelle Debatte über die "politische Relevanz der OSZE für ihre Teilnehmerstaaten"*

Die von Russland vorgebrachten Klagen über "Unausgewogenheiten" und "doppelte Standards" in den Aktivitäten der OSZE waren in der Organisation natürlich nicht neu: Sie waren bereits von Zeit zu Zeit vor allem von den zentralasiatischen Staaten erhoben worden.<sup>17</sup> Das Neue daran, das durch die Debatten auf dem Wiener Ministerratstreffen hinzukam, war, dass derartige Klagen von einem Teilnehmerstaat der Größenordnung Russlands öffentlich geäußert und gleichzeitig lautstark von Belarus und in etwas moderaterem Ton von Kasachstan unterstützt wurden.<sup>18</sup>

Nach dem Ministerrat ergriff der rumänische Vorsitz im Januar 2001 die Initiative, eine Debatte einzuleiten und zum Nachdenken darüber anzuregen, mit welchen Mitteln und auf welchen Wegen die OSZE gestärkt und ihre Relevanz für die Teilnehmerstaaten erhöht - sprich: wie den Besorgnissen und Ansprüchen aller Teilnehmerstaaten auf ausgewogene Art und Weise Rechnung getragen - werden könne.<sup>19</sup> Eine Reihe von Delegationen ergriff die Gelegenheit und schlug in die gleiche Kerbe wie Russland.

In einer gemeinsamen Erklärung klagten Georgien, die Ukraine, Usbekistan und Aserbaidshan als Teil der Gruppe der GUUAM-Staaten darüber, dass "die Versuche, politische und militärische Aspekte der Sicherheit in den Aktivitäten der OSZE zu ignorieren, eine Fehlperzeption der entstehenden Si-

---

16 Die Gruppe wurde um Usbekistan erweitert und trägt heute die Abkürzung GUUAM.

17 Vgl. z.B. PC.DEL/350/99 vom 9. Juli 1999 (Usbekistan).

18 Vgl. MC.DEL/145/00 vom 28. November 2000 (Belarus) sowie MC.DEL/85/00 vom 27. November 2000 (Kasachstan).

19 Vgl. CIO.GAL/2/01 vom 8. Januar 2001; vgl. ebenso CIO.GAL/22/01 vom 31. Mai 2001.

cherheitslage in Europa widerspiegeln". Sie wiesen nachdrücklich darauf hin, dass "das OSZE-Gebiet heutzutage eine instabile Kombination aus Regionen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau" sei, da es der OSZE "nicht gelungen ist, alte Trennlinien zu überwinden und sie sich als unfähig erwiesen hat, die Entstehung neuer zu verhindern", aber auch da "echte Gleichheit in den mehrdimensionalen Beziehungen nie erreicht wurde und von bestimmten OSZE-Ländern oftmals doppelte Standards angewandt werden". In Bezug auf die eingefrorenen Konflikte wurde in der gemeinsamen Erklärung die Tendenz der OSZE hervorgehoben, "die politischen Folgen (jener) Konflikte und ihre Konsequenzen für die Sicherheit zu tolerieren und als *faits accomplis* zu behandeln und somit die Verantwortung für das Scheitern den beteiligten Parteien zu geben (...) Was die humanitären Konsequenzen der Konflikte für das Leben und die Menschenrechte von Millionen von Bürgern unserer Länder anbelangt, so sind diese im Rahmen der menschlichen Dimension nie ernsthaft und konsequent behandelt worden."<sup>20</sup> Darüber hinaus bekräftigte Kasachstan, dass die Aktivitäten der OSZE in Zentralasien keine Ausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen reflektierten, außerdem müsse der Politik der doppelten Standards abgeholfen werden.<sup>21</sup> Armenien beklagte zudem den steten Niedergang des Konsensprinzips und die Verfestigung neuer Trennlinien, nämlich zwischen den für eine Mitgliedschaft in den euro-atlantischen Institutionen "Auserwählten", den "Kandidaten" und den "für immer von ihr Ausgeschlossenen".<sup>22</sup> Schließlich brachte die Bundesrepublik Jugoslawien seine Ansicht zum Ausdruck, dass es ebenso wie Russland es nicht gern sähe, "wenn die OSZE in eine Organisation umgewandelt wird, in der eine Gruppe von Staaten eine andere Gruppe darüber belehrt, was sie zu tun hat".<sup>23</sup>

Russland selber legte eine Reihe von Vorschlägen vor, die darauf abzielten, die von ihm als solche betrachteten "politisch-strukturellen, geographischen und funktionalen Verzerrungen" zu beseitigen, die die Aktivitäten der OSZE beeinträchtigten. Ein erstes Bündel enthielt den Vorschlag, praktisch alle Punkte, für die Moskau bislang erfolglos eingetreten war, auf die Tagesordnung der OSZE zu setzen: Raketenabwehr, politischer Extremismus in all seinen Erscheinungsformen, internationaler Terrorismus, gleiche Anwendung von OSZE-Standards für die Durchführung demokratischer Wahlen auf alle Teilnehmerstaaten, Informationssicherheit, Migration und Staatenlosigkeit, Revitalisierung der wirtschaftlichen Dimension usw.<sup>24</sup>

Ein zweiter Satz von Vorschlägen enthielt noch immer nicht begrabene Ideen wie z.B. die Umgestaltung der OSZE-Strukturen in "Hauptorgane" und "Sondereinrichtungen" mit präzisen Verfahrensregeln, die Unterwerfung der Mis-

---

20 PC.DEL/11/01 vom 11. Januar 2001, PC.DEL/124/01 vom 6. März 2001 sowie PC.DEL/170/01 vom 15. März 2001.

21 Vgl. PC.DEL/17/01 vom 11. Januar 2001 und PC.DEL/442/01 vom 21. Juni 2001.

22 PC.DEL/22/01 vom 15. Januar 2001.

23 PC.DEL/420/01 vom 18. Juni 2001

24 Vgl. PC.DEL/2/01 vom 8. Januar 2001.



sionen vor Ort unter ein strenges System regelmäßiger Berichterstattung, die Stärkung des Forums für Sicherheitskooperation, die Zuerkennung von Rechtspersönlichkeit sowie von Privilegien und Immunitäten für die OSZE oder auch größere Transparenz im Finanzmanagement der Organisation - all dies mit dem Ziel, einheitliche Verfahren einzuführen und die Befugnisse und Funktionen aller OSZE-Gremien und -Einrichtungen genauestens zu regeln.<sup>25</sup>

Ein dritter Satz von Vorschlägen war der Stärkung der wirtschaftlichen Dimension gewidmet und enthielt eine Zusammenstellung aller früheren russischen Ideen zu diesem Thema.<sup>26</sup> Russland strebte also eindeutig noch immer radikale Reformen sowohl auf struktureller als auch auf funktionaler Ebene an.

Die westlichen Staaten waren ganz offensichtlich nicht auf derselben Wellenlänge. So brachten die Vereinigten Staaten ihren Widerstand gegen die Einführung weiterer Regeln, Vorschriften und bürokratischer Verfahren in die OSZE zum Ausdruck und warnten vor den negativen Auswirkungen weiterer Schritte zur Verstärkung der Arbeit in der politisch-militärischen und der wirtschaftlichen Dimension auf die menschliche Dimension.<sup>27</sup> Die Europäische Union ist lediglich bereit, die Transparenz zu erhöhen und bestimmte Arbeitmethoden zu reformieren, z.B. durch abschließende Sachberichte oder gegebenenfalls inhaltliche Erklärungen des Ständigen Rates.<sup>28</sup>

Noch immer in dem Gefühl, nicht beachtet zu werden, begann Moskau deutliche Warnsignale auszusenden und betonte, es könne nicht länger akzeptieren, dass der OSZE "die Rolle eines Dienstmädchens" zugedacht wird, "das die Aufträge anderer Organisationen ausführt und deren Beschlüsse umsetzt". Mit anderen Worten: Der bevorstehende Bukarester Ministerrat sollte beschließen, den gesamten die OSZE betreffenden Problemkomplex frontal in Angriff zu nehmen, indem er einen besonderen Verhandlungsprozess in Gang setzt, um "das Leben einer OSZE zu retten, die an einer gefährlichen Krankheit leidet": In der Tat: ohne einen "radikalen chirurgischen Eingriff", so könnte man behaupten, "ist der gesamteuropäische Prozess dem Untergang geweiht".<sup>29</sup>

### *Schlussfolgerung*

Moskaus Zornesausbruch auf dem Wiener Ministerratstreffen löste eine Reihe von Klagen hauptsächlich über zwei Punkte aus: zum einen über die

---

25 Vgl. PC.DEL/3/01 vom 8. Januar 2001; siehe auch PC.DEL/195/01 vom 26. März 2001, PC.DEL/322/01 vom 22. Mai 2001 und PC.DEL/431/01 vom 19. Juni 2001.

26 Vgl. PC.DEL/254/01 vom 25. April 2001.

27 Vgl. PC.DEL/382/01 vom 14. Juni 2001.

28 Vgl. hierzu: PC.DEL/378/01 vom 12. Juni 2001; vgl. ebenso PC.DEL/271/01 vom 3. Mai 2001, PC.DEL/376/01 vom 14. Juni 2001 und PC.DEL/391/01 vom 15. Juni 2001 (deutsch-holländische Vorschläge) sowie PC.DEL/229/01 vom 29. Juni 2001, PC.DEL/549/01 vom 13. Juli 2001 und PC.DEL/556/01 vom 18. Juli 2001 (britische Vorschläge).

29 PC.DEL/457/01 vom 22. Juni 2001 und PC.DEL/480/01 vom 28. Juni 2001.

unterschiedlichen Leistungen der drei Dimensionen der umfassenden Sicherheit und zum anderen über die Anwendung doppelter Standards, die daher rühre, dass westliche Staaten sich nicht den gemeinsamen Regeln unterwürfen.<sup>30</sup>

Die angeblich übertriebene Konzentration der OSZE auf die menschliche Dimension ist jedoch nicht das eigentliche Problem. Die menschliche Dimension wird nicht einfach nur überbetont und die anderen beiden Dimensionen vernachlässigt. Es ist vielmehr so, dass letztere objektiv weniger weit entwickelt sind als erstere. Die Schwäche der militärischen Komponente der politisch-militärischen Dimension kann grundsätzlich mit den Schwierigkeiten des Forums für Sicherheitskooperation erklärt werden, eine über den KSE-Vertrag hinausgehende substantielle Agenda für Rüstungskontrolle auszuarbeiten und sich selbst in die Hauptaktivitäten der OSZE einzubringen. Was die wirtschaftliche Dimension anbelangt, so ist sie zumindest derzeit aufgrund fehlenden Personals, fehlender Expertise, fehlender finanzieller Mittel und des Ausbleibens unmittelbarer operativer Aktivitäten dazu verdammt, eher symbolisch als real zu existieren. Wie sollte die OSZE mit konkreten Umweltproblemen ohne operative Kapazitäten fertig werden (um z.B. internationale Hilfe für Länder, die von der Tschernobylkatastrophe betroffen sind, zu organisieren, was Belarus beim Wiener Ministerrat angedeutet hat)? Die überwältigende Mehrheit der Teilnehmerstaaten ist der Ansicht, dass die wichtigste Rolle, die die OSZE im Bereich der wirtschaftlichen Dimension spielen kann, diejenige eines politischen "Katalysators" für die Aktivitäten der auf diesem Gebiet kompetenteren und hierauf spezialisierten internationalen Organisationen ist - und diejenige eines "Nutznießers" der Expertise und der Erfahrungen solcher Organisationen (UNECE, OECD, EBWE usw.). Das wirkliche Problem ist nicht die Konkurrenz zwischen den Dimensionen, sondern die Synergie. Seit der Budapester Überprüfungskonferenz (1994) werden große Anstrengungen unternommen, die Komplementarität der drei Sicherheitsdimensionen der OSZE zu erhöhen, um dadurch das größtmögliche Maß an Synergie und Integration zwischen ihnen zu erreichen. So entwickeln sich *Synergieeffekte zwischen der ersten und der dritten Dimension* derzeit ziemlich zufriedenstellend durch die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (der in dieser Hinsicht eine funktionale Brücke darstellt) und der Missionen vor Ort (deren Mandat im Allgemeinen auch Aufgaben in der menschlichen Dimension umfasst), durch die Implementierung des Verhaltenskodex und durch die Bearbeitung von Themen, die mehrere Dimensionen betreffen, wie z.B. die Rechte von Kindern in bewaffneten Konflikten oder Menschenhandel. In der Istanbuler Charta brachten die OSZE-Teilnehmerstaaten zum Ausdruck, dass sie sich der *Synergieeffekte*

---

30 Auf einen dritten Punkt, die Entstehung neuer Trennlinien, soll hier nicht eingegangen werden. Ob es sie gibt oder nicht, das Aufkommen einer neuen politisch-militärischen oder wirtschaftlichen Spaltung hat nichts mit der OSZE als solcher zu tun, sondern mit der inneren Dynamik der NATO und der Europäischen Union.

zwischen der zweiten und der dritten Dimension durchaus bewusst sind: "Die Arbeit der OSZE in der menschlichen Dimension hat weitreichende wirtschaftliche Konsequenzen - was auch umgekehrt gilt -, zum Beispiel durch die Mobilisierung menschlicher Ressourcen und Talente und durch ihren Beitrag zum Aufbau einer lebendigen Bürgergesellschaft."<sup>31</sup> Derartige Synergieeffekte entstehen bereits im Zusammenhang mit Themen, die beide Dimensionen betreffen, wie z.B. die Bekämpfung der Korruption. *Synergieeffekte zwischen der ersten und der zweiten Dimension* (Einbeziehung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Aspekte von Sicherheit in die Konfliktprävention und Krisenbewältigung) beruhen hingegen bislang bedauerlicherweise nur auf Lippenbekenntnissen, in erster Linie, wie bereits erwähnt, aufgrund der Schwäche der wirtschaftlichen Dimension.

Der zweite Vorwurf an die Adresse der OSZE, doppelte Standards anzuwenden, ist sicher übertrieben, aber nicht ganz unbegründet. Einerseits kann niemand leugnen, dass die meisten und schwerwiegendsten Probleme im Bereich der Menschenrechte und der Demokratisierung derzeit vor allem in den ehemaligen Republiken der Sowjetunion, im früheren Ostblock und auf dem Balkan auftreten, also in Gebieten, in denen sich entweder nie zuvor eine Demokratie entwickelt hatte oder in denen es zumindest einige Jahrzehnte lang keine Demokratie gegeben hatte. Dann ist es natürlich kein Wunder, dass es dort ständig Anlass zu Aktivitäten in der menschlichen Dimension gibt. Andererseits müssen wir uns eingestehen, dass einige der Probleme, die es in der westlichen Welt gibt, in der OSZE nicht angesprochen werden. Wie Belarus auf dem Wiener Ministerratstreffen anmerkte, hat die Organisation in keiner Weise auf die Restriktionen bei der Erteilung von Visa reagiert, die der Westen im Widerspruch zu seinem Lieblingsprinzip, der Freizügigkeit, eingeführt hat. Des Weiteren habe die OSZE die Fairness der Wahlen in Belarus im Jahre 1999 angezweifelt, nicht aber diejenige der Wahlen in Amerika, die im selben Jahr stattfanden. Man könnte also behaupten, dass die Organisation in dieser Hinsicht doppelte Standards angewandt hat.<sup>32</sup> Selbstverständlich sollten alle OSZE-Staaten die Kopenhagener Kriterien aus dem Jahr 1990 für die auf alle Länder anzuwendenden Standards für freie und faire Wahlen einhalten - und dennoch: Es würde wohl kaum jemand bestreiten, dass die Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika fest verwurzelt ist, in Belarus hingegen bislang eher symbolisch besteht. Auf dem Wiener Ministerratstreffen legten Russland und Belarus einen gemeinsamen formalen Vorschlag vor, das BDIMR damit zu beauftragen, eine vergleichende Analyse der Wahlgesetze und Verordnungen aller 55 Teilnehmerstaaten der

---

31 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 466.

32 In einer schriftlichen Erklärung, in der den USA zwar Demokratie bescheinigt wurde, hieß es zu den Wahlen, dass "ein wichtiges Prinzip in diesem Fall nicht beachtet worden sei, nämlich jenes, dass jede einzelne Stimme gezählt werden muss". ODIHR.GAL/60/00 vom 22. Dezember 2000.

OSZE durchzuführen, um deren Übereinstimmung mit den Kriterien des Dokuments des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension aus dem Jahr 1990 zu beurteilen.<sup>33</sup> Da er allzu offen politisch motiviert war, wurde der Vorschlag abgelehnt; vielleicht ist es ja schade, dass letztendlich nichts dabei herausgekommen ist.

---

33 Vgl. MC.DEL/24/00 vom 20. November 2000.