

Anselm Skuhra/Michael Merlingen

Der österreichische Vorsitz der OSZE - Ein Rückblick

Die Institution des Amtierenden Vorsitzes der OSZE

Funktion und Aufgaben des Amtierenden Vorsitzes der OSZE wurden 1992 beim Gipfeltreffen von Helsinki institutionalisiert und präzisiert. Gemäß den dortigen Beschlüssen ist er für die Koordinierung und die diesbezügliche Kommunikation in OSZE-Angelegenheiten zuständig. In seiner Tätigkeit als Amtierender Vorsitzender wird der Außenminister des Vorsitzlandes von seinem Vorgänger und seinem Nachfolger unterstützt; zusammen bilden sie die OSZE-Troika.¹ Der Amtierende Vorsitzende hat die Befugnis, Persönliche Vertreter zu bestellen, sowie ein Vorschlagsrecht für Missionsleiter. Er kann darüber hinaus die Einsetzung von *Ad-hoc*-Lenkungsgruppen empfehlen. Bei der Ausübung seiner Funktionen stehen dem Vorsitzenden der Generalsekretär der OSZE und das in Wien ansässige Sekretariat zur Seite. Wichtig ist aber auch eine gute Kooperation mit den Institutionen der OSZE wie der Parlamentarischen Versammlung, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und dem Beauftragten für Medienfreiheit.

Das erste Land, das mit dem Vorsitz betraut wurde, war von Juni 1991 bis Januar 1992 Deutschland. Danach folgte die Tschechoslowakische Republik, die den Vorsitz - wie seither üblich - für ein Jahr innehatte. Die Außenminister der beiden Länder beschränkten sich eher auf repräsentative und protokollarische Aufgaben. Seit dem aktiven schwedischen Vorsitz 1993 ist der Vorsitz bemüht, eigene Akzente zu setzen und eine Führungsrolle wahrzunehmen. Vor allem Klein- und Mittelstaaten wie Schweden, Ungarn, die Schweiz, Dänemark, Polen, Norwegen, Rumänien und eben auch Österreich waren oder sind in dieser Funktion tätig.

Ursprünglich war die OSZE vor allem eine *Forumsorganisation*, in der die Teilnehmerstaaten Informationen austauschten und Verhandlungen führten. In den neunziger Jahren entwickelte sie sich zunehmend zu einer *Serviceorganisation*, die aktiv Aufgaben im Bereich der Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge übernahm² und auch einen

1 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: U Irich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.6, S. 3.

2 Zur Unterscheidung zwischen *forum organisation* und *service organisation* vgl. Robert W. Cox/Harold J. Jacobson, The Framework for Inquiry, in: Robert W. Cox/Harold J. Jacobson (Hrsg.), The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations, New Haven/Conn. 1973, S. 5-6.

relativen Grad an Institutionalisierung erfuhr.³ Mit der Krise, in die die OSZE gegen Ende des Jahres 2000 geriet, scheinen allerdings diese Trends - zumindest vorläufig - zu einem Ende gekommen zu sein.

Österreichs Bewerbung um den Vorsitz

Österreich hatte dem KSZE-Prozess seit seinem Beginn im Jahre 1975 als neutraler Staat in seiner Außenpolitik große Bedeutung zugemessen: Mit ihm gab es ein multilaterales Verhandlungsforum, in dem nichtpaktgebundene Klein- und Mittelstaaten Vorstellungen zu Sicherheit, Stabilität und Frieden in Europa einbringen konnten. Wien war von 1986 bis 1989 Ort des dritten KSZE-Folgetreffens. Nach 1989 spielte die KSZE/OSZE eine wichtige Rolle bei der Neugestaltung der politischen Ordnung Europas. Während vor 1989 die politisch-militärische Dimension Priorität genoss, rückte danach die "menschliche Dimension" des "dritten Korbes", der Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenrechte umfasste, in den Vordergrund. Seit 1991 ist Wien Sitz des Konfliktverhütungszentrums und 1993 übersiedelten auch das Sekretariat und der Generalsekretär nach Wien, wobei Österreich durch die Übernahme von Mieten und Bereitstellung von Konferenzräumen zusätzliche Aufwendungen leistet.

Erste Überlegungen, sich um den Vorsitz der OSZE zu bewerben, wurden bereits 1995 angestellt. Zunächst war jedoch die EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1998 eine besondere Herausforderung für die österreichische Diplomatie. Nach relativ erfolgreichem Abschluss derselben bewarb sich Österreich beim OSZE-Ministerratstreffen in Oslo am 3. Dezember 1998 um den OSZE-Vorsitz und wurde einstimmig gewählt, wobei in den Vorgesprächen - im Unterschied zu der Situation, wie sie sich seither darstellt - auch keine anderen Kandidaten im Gespräch waren. Drei Gründe werden für die österreichische Bewerbung um den Vorsitz der OSZE genannt: *Erstens* bestand der Wunsch, Solidarität mit den Zielen Sicherheit und Stabilität in Europa zum Ausdruck zu bringen. *Zweitens* sollte ein aktiver Beitrag zur Konfliktverhütung in Europa geleistet werden. Ein *dritter* mit der OSZE indirekt verbundener Grund für die Bewerbung hing mit den langjährigen Bemühungen zusammen, Wien als Standort internationaler Organisationen zu fördern. Diese Gründe waren aus der bisherigen österreichischen Außenpolitik abgeleitet und fanden breite Unterstützung im Parlament.⁴

3 Zum Begriff der Institutionalisierung in der internationalen Politik vgl. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder/Col. 1989, S. 4-5.

4 Vgl. Jutta Stefan-Bastl, Key Note Address, in: *Diplomatic Academy (Hrsg.), OSCE-Seminar: Lessons Learned During the Austrian Chairmanship - A Look Forward*, Wien, Special Report 1/2001 (23. Februar 2001), S. 3. Botschafterin Stefan-Bastl war im Jahr 2000 die Vorsitzende des Ständigen Rates der OSZE.

Ziele des österreichischen Vorsitzes

Der damalige österreichische Außenminister Wolfgang Schüssel teilte am 18. November 1999 mit, dass sich das Programm des österreichischen Vorsitzes noch im Vorbereitungsstadium befinde, auf jeden Fall aber geographische Schwerpunkte auf dem Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien gesetzt würden und man sich um die Umsetzung der Beschlüsse des Gipfels von Istanbul bemühen werde.⁵ Außenminister Schüssel unterstrich darüber hinaus in einer Pressemitteilung vom 27. Dezember 1999 die Notwendigkeit einer "engsten Zusammenarbeit" mit dem EU-Vorsitz. Inhaltlich hob er vor allem die menschliche Dimension der Sicherheitspolitik und die Stärkung der Zivilgesellschaften hervor. Am 13. Januar 2000 erläuterte er in seiner Antrittsrede als Amtierender Vorsitzender der OSZE folgende Prioritäten des österreichischen Vorsitzes:⁶

Generell nehme der *regionale* Ansatz eine zentrale Rolle zur Lösung von Sicherheitsfragen (verstanden im Sinne des breiten OSZE-Sicherheitsbegriffs) im OSZE-Raum ein. Angesichts der vielen Krisengebiete sei jeder auch noch so kleine Fortschritt willkommen, es solle keine Unterschiede in der Aufmerksamkeit oder Behandlung der Regionen und Konflikte geben. Er hob insbesondere seine Hoffnung auf Ergebnisse bei der Rückführung bzw. Integration der 7,5 Mio. Flüchtlinge und Binnenvertriebenen im OSZE-Gebiet hervor sowie auf einen funktionierenden Stabilitätspakt für die Balkanländer. Die zentralasiatischen Staaten sollten stärker in die Strukturen der OSZE eingebunden werden. Da der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit in den letzten Jahren auf dem Balkan gelegen habe, seien die Länder Zentralasiens oft vernachlässigt und mit drängenden Problemen wie Terrorismus, politischem Extremismus, Drogen- und Waffenschmuggel, organisierter Kriminalität sowie Umwelt- und Wasserproblemen allein gelassen worden, wie auch beim Istanbul-Gipfel 1999 deutlich zu erkennen gegeben worden sei. Jetzt solle sich die OSZE - im Rahmen ihrer beschränkten Möglichkeiten - dort stärker engagieren und die regionale Kooperation gefördert werden.

Für die "eingefrorenen" Konflikte auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion seien friedliche Lösungen anzustreben, also in Transnistrien sowie im Nordkaukasus (Tschetschenien) und im Südkaukasus (Abchasien, Südossetien, Berg-Karabach). Ende 1999 hatte es Anzeichen für erfolgreiche Friedensverhandlungen zwischen Armenien und Aserbeidschan gegeben, und Österreich wollte - mit Unterstützung der Minsker Gruppe - diese Chance nutzen.⁷

5 Vgl. Die Presse vom 18. November 1999.

6 Vgl. zu den folgenden Ausführungen Außenminister Wolfgang Schüssel als Amtierender Vorsitzender der OSZE vor dem Ständigen Rat am 13. Januar 2000, CIO.GAL/1/00g, sowie OSZE Newsletter 1/2000, S. 1-4.

7 Dies, obwohl der Kaukasus, wie Bundespräsident Thomas Klestil bemerkte, für die österreichische Diplomatie Neuland bedeutete; vgl. Die Presse vom 19. November 1999.

Die OSZE würde im Verlaufe des Jahres 2000 insgesamt 18 Wahlen beobachten und insbesondere die Durchführung freier und fairer Wahlen im Kosovo sowie in Bosnien und Herzegowina auch organisieren.

Gefordert sei weiter eine rasche Umsetzung der Beschlüsse des Istanbul Gipfels, insbesondere des Konzepts der schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) zur rasch einsetzbaren Krisenprävention. Der Ende 2000 auslaufende Beitragsschlüssel für große Missionen müsse neu gefasst werden. Darüber hinaus müsse der Rechtsstatus der OSZE, der vor allem für die Arbeit für die Missionen wichtig ist, damit das Personal von verschiedenen Teilnehmerstaaten nicht unterschiedlich behandelt wird, geklärt werden.

Die OSZE solle durch eine Reorganisation des OSZE-Sekretariats, vor allem durch die Einrichtung einer Einsatzzentrale im Konfliktverhütungszentrum, gestärkt werden.

Die Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen, vor allem zur EU, zur NATO, zum Europarat und zu den Vereinten Nationen sollten entsprechend der in Istanbul beschlossenen "Plattform für kooperative Sicherheit" koordiniert werden.

Im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE sei unter österreichischem Vorsitz vor allem - neben dem schon erwähnten Problem der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen - die Beschäftigung mit den Themen "Verhütung von Folter", "Kinder in bewaffneten Konflikten" und "Menschenhandel (insbesondere von Frauen und Mädchen)" in enger Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) vorgesehen.

Im Bereich der wirtschaftlichen Dimension, für die Österreich bereits im Juni 1999 von Norwegen die Verantwortung übernommen hatte, sollte die Kooperation unter den Teilnehmerstaaten und mit internationalen Organisationen zur Förderung von Synergien verstärkt werden. Die OSZE biete hier mit ihrem "regionalen" Ansatz einen Vorteil gegenüber dem "single country"-Verfahren der Vereinten Nationen.

Für den 25. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im Juli 2000 war eine hochkarätige Veranstaltung mit "Dissidenten und Bürgerrechtskämpfern" geplant.⁸

Des Weiteren wurden zu Persönlichen Vertretern des Vorsitzes ernannt: Botschafter Albert Rohan (Österreich) für Südosteuropa, Botschafter Andrzej Kasprzyk (Polen) für Berg-Karabach, Botschafterin Heidi Tagliavini (Schweiz) für die anderen OSZE-Missionen im Kaukasus und OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš (Slowakei) für Zentralasien.

Das Programm wurde in der OSZE zustimmend aufgenommen, die Delegierten gingen in ihren Wortmeldungen lediglich auf die jeweils ihre Länder betreffenden Fragen ein, wie beispielweise diejenigen aus Zentralasien, den USA oder Russland auf ihre jeweilige Haltung zu Tschetschenien. In den letzten Jahren hatte sich zwar gezeigt, dass zusätzlich zu den geplanten

8 Vgl. CIO.GAL/1/00g, a.a.O. (Anm. 6), S. 9.

Schwerpunkten immer wieder auch unvorhergesehene größere Probleme oder Krisen auftraten, mit denen der jeweilige Vorsitz plötzlich konfrontiert war und für die er in Konsultationen Lösungen erarbeiten musste, so z.B. Dänemark beim Zusammenbruch Albaniens, Polen und danach Norwegen in noch größerem Maße für das Kosovo oder Rumänien gegenwärtig für Mazedonien. Von Unwägbarkeiten abgesehen handelte es sich aber insgesamt um ein Programm, das auf der Linie der Vorgänger lag bzw. deren Dossiers fortführte und der Situation entsprechend auch eigene Akzente setzte.

Im österreichischen Parlament wurde Unmut darüber geäußert, dass der Außenpolitische Ausschuss erst am 19. Januar 2000, also erst *nach* der offiziellen internationalen Vorstellung, mit dem Programm des Vorsitzes befasst wurde. Von Seiten der oppositionellen Grünen wurde kritisiert, dass Österreich im Vergleich zu Norwegen "zu wenig" Personal und Geldmittel einsetze.⁹ *De facto* hatte Norwegen (sowohl im Außenministerium in Oslo wie bei der Delegation in Wien) insgesamt 24 Diplomaten sowie acht Mitarbeiter in der Verwaltung eingesetzt, Österreich hingegen (ohne räumliche Trennung) 18 Diplomaten und ca. fünf Verwaltungsmitarbeiter. In Nicht-Vorsitzzeiten ist das Verhältnis der beiden Länder fast gleich: Norwegen wie Österreich sind mit jeweils sechs bis sieben Diplomaten vertreten und stellen drei bis vier Verwaltungsmitarbeiter. Als Budget waren 180 Mio. öS (s. genauere Darstellung unten) vorgesehen, auch wenn dies erst zehn Tage vor dem offiziellen Beginn des Vorsitzes im Ministerrat beschlossen worden war.¹⁰ Das norwegische Budget für die OSZE belief sich im Vorsitz-Jahr 1999 auf 175 Mio. öS, im Jahr 2000 auf 133 Mio. öS¹¹ und wich damit nicht wesentlich von den österreichischen Zahlen ab. Für einen Vergleich mit Österreich sollten aber nicht nur das pro Kopf etwas reichere Norwegen, sondern weitere Vorsitzländer herangezogen werden.

Am 10. Februar wurde noch einmal Kritik an der Vorbereitung durch den Leiter der amerikanischen OSZE-Delegation, Botschafter David T. Johnson, laut: Österreich habe während des Herbstes und Winters wegen "Ablenkungen" auf politischer Ebene "nicht die Energie gezeigt, die diese Organisation im Vorsitz braucht", trotz der "treuen Dienste" der Delegation.¹² Die Erwähnung von "Ablenkungen" spielt auf die Situation in Österreich im Herbst 1999 mit dem offenen Ausgang der Parlamentswahlen vom Oktober an: Das Ergebnis dreier nahezu gleich starker Parteien führte zu sehr schwierigen Koalitionsverhandlungen, die die beteiligten Spitzenpolitiker stark in Anspruch nahmen. Das Programm für den OSZE-Vorsitz wurde jedoch hauptsächlich von versierten Diplomaten vorbereitet. Die US-Kritik stand vermutlich auch

9 Vgl. Die Presse vom 14. Januar 2000.

10 Allerdings erklärte Außenminister Schüssel im selben Interview, dass "(wir) im Ernstfall weitere 200 Millionen mobilisieren (können)", in: profil vom 12. Januar 2000.

11 Auskunft des norwegischen Außenministeriums im Juni 2001.

12 profil vom 14. Februar 2000, S. 50, sowie: Address by US-Ambassador Johnson to the Permanent Council, 10. Februar 2000, PC.DEL/59/00.

unter dem Einfluss der damals bereits aktuellen Krise um die EU-Sanktionen gegen Österreich.

Die Sanktionen der EU und der österreichische OSZE-Vorsitz

Am 27. Januar scheiterten die Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP. Die Volkspartei einigte sich daraufhin binnen kurzem mit der FPÖ auf ein Programm. Am 3. Februar 2000 wurde die neue ÖVP/FPÖ-Regierung gebildet. Im Zuge dieser unerwarteten politischen Wende brach ein Sturm der Entrüstung sowohl in Österreich als auch international aus, der der österreichischen Diplomatie in besonderer Weise zu schaffen machte, da er ohne Präzedenzfall und nicht vorhersehbar war. Dem Sanktionsbeschluss zur Sisierung der bilateralen politischen Beziehungen der 14 anderen EU-Mitglieder schlossen sich weitere Staaten wie Kanada, EU-Beitrittskandidaten wie Tschechien, aber auch Norwegen und in differenzierterer Form die USA an. Verurteilungen durch das Europäische Parlament und die Europäische Kommission folgten. In Oslo kündigte der christdemokratische Premier Kjell Magne Bondevik an, sein Land werde im Fall eines höheren Regierungsamtes für Haider "große Probleme" haben, sich während des OSZE-Vorsitzes 2000 "mit Österreich an denselben Tisch zu setzen".¹³ Der norwegische Außenminister Thorbjørn Jagland wollte zunächst kein bilaterales Gespräch mit der neuen österreichischen Außenministerin Benita Ferrero-Waldner¹⁴ führen. Einzelne Medien kolportierten Forderungen nach Niederlegung des österreichischen Vorsitzes, es war die Rede davon, dass "Österreich international völlig isoliert" sei oder dass "jetzt schon fraglich (ist), ob alle Außenminister westlicher OSZE-Staaten zum regulären Treffen im nächsten Herbst in Wien erscheinen werden".¹⁵ Es gab Versuche, den Vorsitz durch eine Stärkung der Troika und/oder anderer OSZE-Institutionen zu unterminieren.¹⁶ US-Botschafter Johnson sprach am 10. Februar von einem "Wirrwarr"¹⁷ und davon, dass "die Glaubwürdigkeit der OSZE durch die Regierungsbeteiligung der FPÖ gefährdet"¹⁸ sei. Dem Vorsitz wurde prognostiziert, von Beginn an "gelähmt" zu sein, hinsichtlich der internationalen Isolierung Österreichs wurden Parallelen gezogen zu derjenigen Russlands (damals im Europarat suspendiert), ja sogar bis hin zu derjenigen der Bundesrepublik Jugoslawien:¹⁹ Die österreichischen Stellen waren zunächst "wie paralysiert".²⁰

13 profil vom 31. Januar 2000, S. 35.

14 Obwohl selbst von ihrer Ernennung überrascht, war sie als Staatssekretärin voll eingearbeitet.

15 profil vom 6. Februar 2000, S. 21.

16 Vgl. Jutta Stefan-Bastl, Austria's OSCE Chairmanship: a lame duck from its beginning?, in: Helsinki Monitor 7/2000, S. 6.

17 Süddeutsche Zeitung vom 19. Juli 2000, S. 2.

18 profil vom 14. Februar 2000, S. 50.

19 Vgl. Anton Pelinka, Austria's OSCE Chairmanship: A "lame duck" from its beginning, in: Helsinki Monitor 2/2000, S. 5f. Pelinka spricht allerdings auch von der FPÖ als einer

Der erste internationale Termin von Außenministerin Ferrero-Waldner war ihre Vorstellung als neue Amtierende Vorsitzende vor dem Ständigen Rat am 10. Februar 2000. Eine gewisse Erleichterung für die österreichische Delegation war die Tatsache, dass die Arbeit auf Botschaferebene und in der Troika im Allgemeinen ohne Beeinträchtigung fortgeführt wurde. Das erste Troika-Treffen auf Ministeriebene hatte bereits am 27. Januar, dem Tag des Scheiterns der Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP, ohne Probleme stattgefunden. Das nächste Troika-Treffen auf dieser Ebene war erst wieder für den 31. März anberaumt. Auch fanden die übrigen 14 EU-Länder auf Einspruch vor allem - wie man vermutet - Dänemarks (das einen Präzedenzfall für Interventionen gegen kleinere Länder befürchtete²¹) und Großbritanniens (das generell Interventionen gegen ein EU-Mitglied skeptisch beurteilte) zu keiner einheitlichen Haltung gegenüber der neuen österreichischen Regierung. Während der österreichischen Rede verließen allerdings die Botschafter Frankreichs und Belgiens den Raum - ein diplomatischer Affront.²² Gleich zu Beginn ihrer Rede stellte Frau Ferrero-Waldner eindeutig klar: "Wir werden den Vorsitz und die ihm zukommende Verantwortung in der Steuerung der Organisation voll wahrnehmen."²³ Damit war deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Außenministerin nicht gewillt war, dem Druck zur Aufgabe oder Reduzierung des Vorsitizes nachzugeben. Des Weiteren legte sie ein "uneingeschränktes Bekenntnis zu den uns allen in der OSZE gemeinsamen Werten und Verpflichtungen, gerade auch im Menschenrechtsbereich" ab. Sie erklärte: "Es ist uns klar, dass die Beachtung dieser Werte im eigenen Land essentiell für eine glaubwürdige Vorsitzführung ist", und verwies in diesem Zusammenhang auf die Präambel zum Regierungsprogramm der neuen Bundesregierung, die in Zusammenarbeit mit Bundespräsident Thomas Klestil zustande gekommen war. Ebenfalls erleichternd war, dass im Außenministerium die ÖVP und mit ihr Frau Ferrero-Waldner eine politische und personelle Kontinuität zwischen alter und neuer Regierung darstellten. Die Außenministerin unterstrich, dass sie auch als Mitglied einer neuen Regierung das am 13. Januar präsentierte Programm für den OSZE-Vorsitz

"rechtsextremen" Partei - der "Weisen-Bericht" dagegen wird sie später als "recht *populistisch*" bezeichnen.

20 Randolph Oberschmidt in: Süddeutsche Zeitung vom 19. Juli 2000, S. 2.

21 Eine Ironie der Geschichte war allerdings, dass Schüssel im Schlusswort seiner Antrittsrede zum Amtierenden Vorsitz am 13. Januar noch selbst ein Plädoyer für "tägliche und erfolgreiche" Einmischung in "innere Angelegenheiten" gehalten hatte! CIO.GAL/1/00g, a.a.O. (Anm. 6), S. 14.

22 Andorra stellte im Nachhinein klar, dass seine Abwesenheit nicht auf einen Protest, sondern - wie häufig sonst auch - auf Personalmangel und Ressourcenknappheit zurückzuführen gewesen sei; Auskunft des österreichischen Außenministerium (im Folgenden: Bmfa) vom Juni 2001.

23 Außenministerin Benita Ferrero-Waldner als Amtierende Vorsitzende der OSZE vor dem Ständigen Rat am 10. Februar 2000, CIO.GAL/8/00g, S. 1.

"vollinhaltlich übernehmen und um dessen effektive Umsetzung bemüht sein" werde.²⁴

Die Situation entspannte sich langsam, da der größte Teil der Arbeit der OSZE auf Botschafter- und Expertenebene abläuft, auf der der politische Boykott nicht zum Tragen kam. Die österreichische Außenministerin erwies sich als "aktive und verdienstvolle"²⁵ Vorsitzende, die - trotz der Mehrbelastung aufgrund der Auseinandersetzung um die Sanktionen im EU-Bereich - im Laufe des Jahres u.a. in mehr als ein Dutzend konfliktträchtiger Gebiete und insgesamt rund 20 OSZE-Staaten sowie mehrmals zu den Vereinten Nationen in New York und Genf, zum Europarat, zur Europäischen Kommission und als erste Amtierende Vorsitzende überhaupt zum Euro-Atlantischen Kooperationsrat reiste.²⁶ Nach den Osterferien ließ der größte Druck nach, ab Juni hielten sich die meisten EU-Mitgliedstaaten bereits nicht mehr an die diplomatischen Sanktionen, die schließlich aufgrund der Ergebnisse des "Berichts der drei Weisen" vom 8. September 2000 auch offiziell aufgehoben wurden.

Budget und Personal

Das OSZE-Gesamtbudget zeigt große Schwankungen und lag im Jahr 2000 bei knapp drei Mrd. öS.²⁷ Der österreichische Gesamtbeitrag belief sich 1994 und 1995 auf jeweils unter zehn Mio., 1996 und 1997 auf jeweils rund 20 Mio., 1998 und 1999 auf knapp 80 Mio. bzw. knapp 70 Mio. öS²⁸ und weist damit eine enorme Ausweitung auf. Noch zur Zeit der SPÖ/ÖVP-Regierung im Herbst 1999 wurde zwar von SPÖ-Finanzminister Rudolf Edlinger eine

24 Heinz Gärtner dagegen interpretiert die im neuen Regierungsprogramm im Kapitel "Sicherheitspolitik" erwähnte angestrebte "Beistandsgarantie zwischen den EU-Staaten" dahin gehend, dass die neue Regierung "einen Großteil ihrer Energien" dafür bzw. für eine weitere Annäherung Österreichs an die NATO einsetzen werde. Im Weiteren erkläre das Regierungsprogramm im Kapitel "Außen- und Europapolitik" zwar, das "Potential" der OSZE "für Konfliktverhütung" etc. "nachhaltig (...) nutzen" zu wollen; worauf sich jedoch nach Ansicht Gärtners die neue "österreichische Bundesregierung tatsächlich konzentrieren will", sei die Vorbereitung des Bundesheeres auf "alle (...) Aufgaben (...) des europäischen Krisenmanagements (Petersberg-Aufgaben)". Daraus zieht er den Schluss, dass der Einsatz Österreichs für die "Instrumente der *soft security*" insgesamt in Gefahr sei - eine Schlussfolgerung, die sich nachträglich (vgl. etwa die Budgetentwicklung) als unbegründet erwies. Heinz Gärtner, Österreich und die OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 89-104, hier: S. 101ff.

25 Heinrich Schneider, Die OSZE im Zusammenhang der europäischen Politik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Bonn 2000, S. 459-468, hier: S. 465.

26 Vgl. Homepage des österreichischen Vorsitzes: Ferrero-Waldner, "OSZE-Vorsitz war in diesem Jahr ein Schwerpunkt der österreichischen Außenpolitik", unter: <http://www.osze.at/osze/od/dokumente/upld/978106797.rtf.html>.

27 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2000 über die Aktivitäten der OSZE, Wien 2000.

28 Vgl. die jährlichen "Außenpolitischen Berichte" des österreichischen Außenministeriums (im Folgenden: AP-Bericht).

Kürzung des Gesamtbudgets anvisiert, die nach Aussage des damaligen Außenministers Schüssel auch die Durchführung des OSZE-Vorsitzes gefährdet hätte.²⁹ Zu Beginn des Vorsitzes im Januar 2000 wurden dann aber Mittel in Höhe von 180 Mio. öS budgetiert. Das bedeutete noch einmal eine erhebliche Erhöhung, die sich vor allem auf folgende Positionen verteilte: den Mitgliedsbeitrag von 13,5 Mio. (entsprechend einem Anteil von 2,05 Prozent); einen Beitrag von 51,5 Mio. für große, eigens zu beschließende Projekte (Kosovo, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, einschließlich der Organisation von Wahlen) und Missionen (entsprechend einem Anteil Österreichs von 2,35 Prozent); sowie freiwillige Beiträge in Höhe von 68 Mio. Die Summe von 68 Mio. errechnet sich aus 14 Mio. für Gehälter von Österreichern in OSZE-Missionen (ohne Kosovo), 25 Mio. für freiwillige Projektfinanzierungen, acht Mio. für Entsendungen zur Wahlbeobachtung, sechs Mio. für Reisetätigkeit des Vorsitzes und 15 Mio. für die Organisation des OSZE-Ministerrates.³⁰ Der Anteil des Personals belief sich mit Stand vom 1. September 2000 auf 42 Personen, d.h. 3,2 Prozent des internationalen Personals laut Mandat.³¹ Im Jahr 2000 waren 157 österreichische Wahlbeobachter (5,2 Prozent der Gesamtzahl) im Einsatz.³²

Bewertung des österreichischen Vorsitzes

Die regionale Bilanz

In Bezug auf *Südosteuropa* ist die Bilanz des Vorsitzes vorwiegend positiv. In der Bundesrepublik Jugoslawien trat mit der Wahl Vojislav Koštunicas am 24. September 2000 der von der OSZE erhoffte Machtwechsel ein. Am 10. November wurde das seit 1992 suspendierte Land wieder in die OSZE-Staatenfamilie aufgenommen, was als wichtigstes Ereignis des Jahres 2000 bezeichnet wurde.³³ Die von der OSZE organisierten Wahlen im Kosovo verliefen friedlich, die Wahlbeteiligung war mit 79 Prozent (vom Boykott der Serben abgesehen) hoch und die von der internationalen Gemeinschaft favorisierten moderaten politischen Kräfte konnten sich durchsetzen. Weniger erfolgreich waren die Wahlen in Bosnien und Herzegowina; dort fiel die erhoffte Stärkung multiethnischer und nichtnationalistischer Parteien eher bescheiden aus. Die Polizeischule in Priština als bislang einzige multiethnische Institution im Kosovo, die bis Ende 2000 3.000 Polizisten eine Grundausbildung vermitteln konnte, ist wiederum als großer Erfolg zu bezeichnen.³⁴

29 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Dezember 1999, S. 17.

30 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 351ff.

31 Vgl. Homepage des österreichischen Vorsitzes, http://www.osze.at/osze/seite4_de.

32 Auskunft des BMfaA Juni 2001.

33 Vgl. Homepage des österreichischen Vorsitzes, a.a.O. (Anm. 26).

34 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 102.

Für *Zentralasien* war auf dem Ministerratstreffen 1998 in Oslo eine koordiniertere Vorgehensweise beschlossen worden. Der ehemalige OSZE-Generalsekretär Wilhelm Höyneck hatte dazu im September 1999 einen Bericht als Grundlage für einen entsprechenden Beschluss des Gipfeltreffens in Istanbul im November vorgelegt. Der österreichische Vorsitz baute die Präsenz der OSZE in allen fünf Länder aus. Außerdem organisierte er zusammen mit dem *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention* (UNODCCP) im Oktober 2000 eine Konferenz in Taschkent über regionale Zusammenarbeit in Zentralasien beim Kampf gegen Drogenhandel, organisierte Kriminalität und Terrorismus. Für die Finanzierung kam Österreich teilweise selber auf. Der Generalsekretär der OSZE, Ján Kubiš, war früher in der Region tätig gewesen und initiierte nun als Persönlicher Vertreter des Vorsitzes für Zentralasien einen politischen Dialog mit deren Repräsentanten.³⁵

Zum Thema "Verknappung der Wasserressourcen" hatte der britische Außenminister Robin Cook in Istanbul eine Initiative für Zentralasien gestartet. Das Projekt, die zentralasiatischen Regierungen zu einer Konferenz über Wassermanagement nach London einzuladen, musste jedoch aufgrund deren mangelnder Bereitschaft trotz Unterstützung durch den Vorsitz³⁶ aufgegeben werden. Eine Schwierigkeit bestand darin, dass Staaten, auf deren Gebiet wichtige Flüsse entspringen (wie China), nicht als Teilnehmer vorgesehen waren.³⁷ Die Staaten sind auch stärker an wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Sicherheitskooperation interessiert, Bereiche, in denen die OSZE weniger zu bieten hat als z.B. Russland.³⁸

Ernüchternd wenig Erfolg hatte der Vorsitz im *Kaukasus*: Im Konflikt um Tschetschenien konnte die Unterstützungsgruppe nach wie vor nicht ins Krisengebiet zurückkehren. Hauptargument waren Sicherheitsbedenken Russlands, das die OSZE schon seit geraumer Zeit mit Versprechungen und Verhandlungen hinhielt, um möglichst wenig internationale Beobachter im Gebiet zu haben. Immerhin konnte das Büro des russischen Menschenrechtsbeauftragten für Tschetschenien, Wladimir A. Kalamanow, technisch und mit Ausbildungsprogrammen für die Mitarbeiter unterstützt werden.³⁹ Die Hoffnungen auf einen Verhandlungsdurchbruch im Konflikt zwischen Aserbaidschan und Armenien um Berg-Karabach zerschlugen sich. Um die Jahreswende 2001 verschlechterte sich das Gesprächsklima zwischen den beiden Konfliktparteien sogar merklich.⁴⁰ Erfolgreicher verlief die Errichtung einer

35 Kubiš sprach sich nach Ablauf seines Mandats jedoch gegen eine solche Aufgabenhäufung aus - der Generalsekretär solle nicht zwei verschiedene Loyalitäten haben, eine für eine Region und eine für den ganzen OSZE-Raum. Vgl. Ján Kubiš, Key Note Address, in: Diplomatic Academy (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 13.

36 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 110.

37 Vgl. Stefan-Bastl, a.a.O. (Anm. 4), S. 4, sowie mündliche Erläuterungen.

38 Vgl. Randolph Oberschmidt/Wolfgang Zellner, OSCE at the Cross roads, CORE Working Paper 2, Hamburg 2001, S. 21.

39 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 105.

40 Vgl. Jean-Christophe Peuch, Armenia/Azerbaijan. Pessimism Over Nagorno-Karabakh Peace Talks Prevail, in: RFL/RL, 23. März 2001.

Beobachtermission an der ca. 80 km langen Grenze zwischen Georgien und Tschetschenien im Frühjahr 2000. Russland hatte zu Jahresbeginn beklagt, dass die tschetschenischen Rebellen über Georgien mit Waffen versorgt würden, und forderte eine bessere Kontrolle der Grenze. Der OSZE-Beobachtermission unter Leitung des österreichischen Brigadiers Bernd Lubenik gelang es, die Spannungen im Grenzgebiet zu entschärfen.⁴¹ Die Persönliche Vertreterin des Vorsitzes für den Kaukasus (außer Berg-Karabach), Heidi Tagliavini, konnte den Verhandlungsprozess im Konflikt zwischen Georgien und Südossetien wiederbeleben. Allerdings gelang es nicht, die Streitparteien zu einer inhaltlichen Annäherung ihrer Positionen zu bewegen.⁴² Auch beim "eingefrorenen" Konflikt in Transnistrien bewegte sich nichts, immerhin besuchte der OSZE-Vorsitz unter österreichischer Amtsführung zum zweiten Mal die Republik Moldau, zum ersten Mal überhaupt Transnistrien.⁴³

Der regionale Ansatz muss sich in allen drei Regionen noch bewähren, wobei er allerdings in Südosteuropa zumindest anerkannt ist und durch den Stabilitätspakt unterstützt wird. Die ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Entwicklungen befinden sich in den einzelnen Ländern jedoch in sehr unterschiedlichen Stadien, einige Staaten wie Slowenien und Kroatien fühlen sich der Region gar nicht zugehörig. Ebenso wenig bilden der Süd- und Nordkaukasus eine Region, auch der Südkaukasus allein hat bislang keine politische Identität.⁴⁴ In Zentralasien wie im Kaukasus haben die Staaten in der Sowjetzeit lange eine erzwungene Kooperation erlebt, so dass sie sich den Initiativen der OSZE gegenüber reserviert verhalten.⁴⁵ Auch stellen sie alle keine ausgeprägte "kognitive Region"⁴⁶ dar und betonen eher ihre Unterschiede als die Gemeinsamkeiten.

Die politikfeldspezifische Bilanz

In der menschlichen Dimension hatte die OSZE im Rahmen des vor allem von der EU geförderten Stabilitätspakts die Arbeitsgruppe für Fragen der Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsbereich I und die Sonderarbeitsgruppe zum Thema Menschenhandel, vor allem von Frauen und Mäd-

41 Vgl. Lydia Wazir/Marina Bartl, Leichte Entspannung an der georgisch-tschetschenischen Grenze, die weiter unter OSZE-Beobachtung steht, in: OSZE Newsletter 2/2001, S. 9-11, hier: S. 9.

42 Vgl. Heidi Tagliavini, Defence of the Future - The Caucasus, Vortrag an der Central European University, Budapest, am 5. März 2001.

43 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 107.

44 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 21.

45 Vgl. Herbert Salber, Leiter des OSZE-Zentrums in Almaty, in: Diplomatic Academy (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 26.

46 Zum Begriff der *cognitive region* siehe Andrew Hurrell, Regionalism in Theoretical Perspective, in: Louise Fawcett/Andrew Hurrell (Hrsg.), Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order, Oxford 1997, S. 37-73.

chen, im Arbeitsbereich III übernommen.⁴⁷ Für letztere ernannte Außenministerin Ferrero-Waldner im Mai 2000 die frühere österreichische Frauenministerin Helga Konrad zur Koordinatorin. Beim OSZE-Ministerrat in Wien konnte eine Deklaration zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet werden.⁴⁸ Eine erste Konferenz fand in Palermo mit der Bestellung von Länderkoordinatoren für Südosteuropa statt, auf der auch beschlossen wurde, sich einmal jährlich zu treffen.

Hinsichtlich der Frage der Gleichberechtigung, die bereits ein Schwerpunkt des norwegischen Vorsitzes gewesen war,⁴⁹ nahm der Ständige Rat am 1. Juni 2000 den Aktionsplan zu Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau an, der Chancengleichheit für Frauen und Männer im gesamten OSZE-Raum einschließlich des OSZE-Sekretariats und der OSZE-Institutionen fördern soll.⁵⁰ Im November publizierte die Internationale Helsinki-Föderation (IHF) mit "Women 2000" eine systematische 552 Seiten umfassende Analyse zur Situation der Rechte von Frauen in 29 Ländern im OSZE-Gebiet und beförderte dadurch die Debatte wesentlich.⁵¹

Weniger Erfolg hatte der Vorsitz bei der Förderung des Schutzes von Kindern in bewaffneten Konflikten, wie sich bereits bei dem Seminar zur menschlichen Dimension in Warschau im Mai 2000 abzeichnete. Nach einer Reihe von Treffen einer allen Teilnehmerstaaten offen stehenden informellen Arbeitsgruppe und nach Konsultation mit externen Experten wie Olara Otunnu, dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, kam ein unter den Teilnehmerstaaten ziemlich ausgewogener und inhaltsvoller Text heraus, der aber nicht die Zustimmung Russlands fand.⁵²

Im Bereich der politisch-militärischen Dimension erarbeitete das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) in elfmonatigen Verhandlungen ein Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, das schließlich am 24. November 2000 verabschiedet wurde. Die Federführung bei der Aushandlung des Dokuments hatte Großbritannien bzw. der britische Koordinator Paul Flaherty, ohne dass der Vorsitz besonders beteiligt war. Mit dieser bahnbrechenden Übereinkunft reagierte die OSZE auf die Proliferation dieser Waffen im OSZE-Raum, insbesondere im Kaukasus und in Südosteuropa.⁵³

47 Vgl. Thomas M. Buchsbaum, *The OSCE and the Stability Pact for South Eastern Europe: A Mother-Daughter, Brother-Sister or Partner Relationship*, in: *Helsinki Monitor* 4/2000, S. 62-79.

48 Vgl. Beschlüsse des Achten Treffens des OSZE-Ministerrats, Wien 2000, abgedruckt in diesem Band, S. 539-543, hier: Beschluss Nr. 1, Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel, S. 539-541.

49 Vgl. Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *Report No. 21 to the Storting (1999-2000), Focus on Human Dignity. A Plan of Action for Human Rights*, Oslo December 1999, section 5.3.5. OSCE.

50 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 108.

51 Siehe Homepage der IHF unter: http://www.ihf-hr.org/reports/women/Woman_2000.pdf.

52 Vgl. Stefan-Bastl, a.a.O. (Anm. 4), S. 5, sowie mündliche Erläuterungen.

53 Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 545-563. Vgl. auch Hans J. Gießman n, *Kleinwaffen: Aktionsfeld für die OSZE*, in: *OSZE-Jahrbuch 2000*, a.a.O. (Anm. 24), S. 369-382.

Bei der in Istanbul 1999 beschlossenen Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) wurden aufgrund des vertragswidrigen Verhaltens Russlands von den meisten Teilnehmerstaaten bisher keine Ratifikationsschritte eingeleitet, womit dieses wichtigste Rüstungskontrollabkommen des Kontinents derzeit noch in der veralteten (Blockstruktur-)Fassung gilt und damit der veränderten Realität nicht mehr entspricht.

Die wirtschaftliche und ökologische Dimension war bis jetzt eine Art Stiefkind der OSZE. Immerhin gewann sie in letzter Zeit an Bedeutung, soweit dies angesichts der begrenzten Ressourcen der Organisation möglich war. Beim achten jährlich stattfindenden Wirtschaftsforum im Juni 2000 wurde vom österreichischen Vorsitz ein neues Konzept der Gestaltung des Forums durchgeführt. Die inhaltliche Vorbereitung geschah durch drei Seminare in Taschkent, Sarajewo und Tiflis, was auf Zustimmung stieß und so fortgeführt werden soll.⁵⁴ Ein Workshop zur Århus-Konvention (d.h. zum öffentlichen Zugang zu Umweltinformationen) wurde mit finanzieller Unterstützung durch den Vorsitz in Aschgabad/Turkmenistan im Mai mit dem Ziel abgehalten, Regierungsvertreter und NGO-Mitarbeiter in Umweltrecht auszubilden. Der Vorsitz dieser Dimension wurde bereits nach dem Wirtschaftsforum an Rumänien weitergegeben.

Auf dem Gipfeltreffen in Istanbul im Jahre 1999 hatte noch keine Entscheidung über die Nachfolge des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten Max van der Stoel getroffen werden können, da sich drei Kandidaten, Daniel Tarschys (Schweden), José Cutilheiro (Portugal) und der Österreicher Erhard Busek, gegenseitig blockierten.⁵⁵ Auf dem Ministerratstreffen im November 2000 wurde der Schwede Rolf Ekéus zum Nachfolger van der Stoels ernannt.⁵⁶ Ebenfalls im Jahr 2000 legte der HKNM einen umfassenden Bericht zur Lage der Sinti und Roma vor.

Der OSZE-Bbeauftragte für Medienfreiheit registrierte im Jahr 2000 vor allem im Bereich der ehemaligen Sowjetunion einen verstärkten Druck auf die Medien. Die österreichische Außenministerin überreichte bei ihrem Besuch in Moskau Präsident Wladimir Putin eine Liste von in Tschetschenien verschollenen Journalisten. Versuche Russlands, die Wiederwahl des Medienbeauftragten Freimut Duve zu verhindern, scheiterten. Sein Mandat wurde am 31. Mai 2001 - nach sechsmonatiger Verzögerung - bis zum 31. Dezember 2003 verlängert.

Am 5. Implementierungstreffen der menschlichen Dimension im Oktober 2000 in Warschau nahmen 800 Teilnehmer und 160 NGOs teil, was die Bedeutung der vom norwegischen Vorsitz bereits begonnenen und von Österreich fortgesetzten Zusammenarbeit mit NGOs unterstrich.⁵⁷

54 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 109.

55 Vgl. Die Presse vom 19. November 1999.

56 Die Amtsübernahme erfolgte am 1. Juli 2001.

57 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 108.

Zur Bilanz organisatorischer und institutioneller Schwerpunkte (OSZE-Reform, Ministerratsvorbereitung)

Die Stärkung der OSZE als Organisation war dem österreichischen Vorsitz - gerade auch angesichts ihres Hauptsitzes in Wien - ein besonderes Anliegen. Infolge des fehlenden völkerrechtlichen Status ist die OSZE mit rechtlichen und finanziellen Nachteilen konfrontiert. Ihr Personal, gerade auch das der Missionen, wird in den verschiedenen Ländern unterschiedlich behandelt. Die Gipfelerklärung von Istanbul 1999 beauftragte den Ständigen Rat mit der Einsetzung einer allen Teilnehmerstaaten offen stehenden Arbeitsgruppe. Österreich ernannte Helmut Tichy zu ihrem Vorsitzenden und investierte viel in ihre Arbeit. Tichy fand eine flexible Formel, die zwar eine Konvention vorsieht, inhaltlich jedoch an der bestehenden Rechtsbasis (ohne Ratifizierung) wenig ändern würde. Zwar war diese Lösung nicht ideal, fand aber die Unterstützung der großen Mehrheit der Teilnehmerstaaten. Ein Konsens kam dennoch nicht zustande. Die Gründe liegen einerseits darin, dass Russland, das sich die OSZE als Dachorganisation für europäische Sicherheit wünscht, sehr rigide Vorstellungen einer Verrechtlichung hat, die jedoch erfüllbar erscheinen. Andererseits sind die USA als einzige Weltmacht zunehmend weniger kompromissbereit und wollen neben den Vereinten Nationen nicht noch eine weitere umfassende internationale Organisation mit rechtlich verbindlichen Verpflichtungen, sondern wünschen ein flexibles und kontrollierbares Instrument, gewissermaßen ein "Forum für politischen Dialog"⁵⁸ ohne institutionelles Eigenleben.⁵⁹ Auch Großbritannien war nicht zur Zustimmung bereit. Eine besondere Herausforderung für den Vorsitz war die Verhandlung eines neuen Beitragsschlüssels für große Missionen, also für ca. 80 Prozent des Budgets, da der alte bis Ende 2000 befristet war. Trotz intensiver Bemühungen war aufgrund des Widerstandes der USA außer der vorläufigen Reduktion des russischen Beitrages jedoch keine Lösung zu finden. Erst der rumänische Vorsitz erreichte im Frühjahr 2001 ein - wirtschaftliche Kriterien aber immer noch zu wenig berücksichtigendes - Ergebnis mit Änderungen bei zwölf Staaten, vor allem bei den USA (+1,17 Prozent), bei Deutschland (+0,97 Prozent) und bei Russland (-1,78 Prozent). Österreichs Anteil blieb gleich.⁶⁰

Aufgrund der organisatorischen Schwierigkeiten, die sich im Kosovo gezeigt hatten, hatte der Gipfel in Istanbul 1999 eine Reorganisation des Sekretariats und den Aufbau schneller Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) beschlossen; dieser Beschluss wurde im Wesentlichen im Verlaufe des Jahres 2000 umgesetzt. Mit der Einrichtung einer Personalabteilung (Hauptabteilung für Personalressourcen) - erstmals auch mit öffentlichen

58 Josiah B. Rosenblatt, Stellvertretender Leiter der Mission der Vereinigten Staaten bei der OSZE, in: <http://www.osce.usia.co.at/dip-acad23feb01.html>.

59 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 10f.

60 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 112f., und Auskunft BMfaA vom Juni 2001.

Stellenausschreibungen - und einer Einsatzzentrale im Konfliktverhütungs-zentrum konnten die Kapazitäten für das zivile Krisenmanagement gestärkt werden. Hauptaufgaben der Einsatzzentrale sind die operative Planung und die Errichtung von Missionen. Die erste Bewährungsprobe bestand sie bereits mit der Entsendung der Mission in die Bundesrepublik Jugoslawien nach dem Sturz Miloševićs. Das konkrete REACT-Konzept wurde im Juni im Ständigen Rat beschlossen und war im Frühjahr 2001 einsatzfähig.⁶¹

Der österreichische Vorsitz hat die Kooperation mit anderen internationalen Organisationen intensiviert. Es fanden zwei "2+2"-Treffen der beiden Vorsitzenden und Generalsekretäre des Europarats und der OSZE statt, Repräsentanten der VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) wurden zu Sitzungen eingeladen, erstmals sprachen ein EU-Kommissar für Außenbeziehungen (Chris Patten) und ein NATO-Generalsekretär (Lord Robertson) vor dem Ständigen Rat in Wien und auch die Einladung an den Hohen Repräsentanten der EU für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, vor dem Ständigen Rat zu sprechen, erging noch unter österreichischem Vorsitz. Die Beziehungen zu den asiatischen Kooperationspartnern Japan, Korea und Thailand wurden ebenfalls vertieft.

Ein Problem, mit dem der österreichische Vorsitz befasst war, war das der so genannten "*Transparenz*". Sowohl aus den Reihen der Teilnehmerstaaten, z.B. seitens der Niederlande,⁶² als auch von Seiten nichtstaatlicher Organisationen⁶³ wurden Klagen über ein zunehmendes Übergewicht von fünf Staaten innerhalb der OSZE - den USA, Russland, Frankreich, Großbritannien und Deutschland - laut. So würden Konsultationen fast nur noch zwischen diesen fünf Staaten stattfinden.⁶⁴ Der österreichische Vorsitz versuchte dem entgegenzuwirken, indem er die Beratungen des Vorbereitungsausschusses für alle Teilnehmerstaaten öffnete. Auch der polnische Vorsitz hatte seinerzeit den

61 Das System wurde im April 2001 in Gebrauch genommen. Für Details siehe Márton Krasznai, Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) - Voraussetzungen für ihre Einsatzbereitschaft, in: OSZE-Jahrbuch 2000, a.a.O. (Anm. 24), S. 149-158.

62 "Wir bedauern das vollkommene Fehlen von Transparenz. Es ist uns nicht bekannt, dass es im Ständigen Rat, im Vorbereitungsausschuss oder andernorts irgendwelche Konsultationen darüber gegeben hat, was genau die (Berichterstattemission in Belgrad, d.Verf.) zu untersuchen oder zu erkunden hatte und wie sie dabei vorgehen sollte (...) Außerdem möchten wir (...) unsere Bedenken über den Kurs, den diese Organisation einschlägt, zur Kenntnis bringen. Es zeichnet sich immer stärker eine kleine Gruppe nicht gewählter Vertreter ab, die mittlerweile offenbar systematisch so viele Privilegien genießt, dass dies nicht nur die viel beschworene Flexibilität aufweicht (...) es beginnt auch schon, diese Organisation in ihrem Innersten zu treffen. Das Wesen des Konsenses (...) besteht wohl im Recht, an der Entscheidungsfindung teilzunehmen und, mehr noch, im Recht zu wissen, was vorgeht." Erklärung der Delegation der Niederlande, PC.JOUR/313, 7. Dezember 2000, Anhang.

63 International Helsinki Federation for Human Rights, OSCE Should be More Transparent. Letter to Chairman in Office, Wien, 17. Mai 2001, in: <http://www.ihf-hr.org/appeals/010517.htm>

64 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 8.

Versuch einer "demokratischen" Entscheidungsfindung unternommen.⁶⁵ Andererseits ist Transparenz nicht immer sinnvoll. Bestimmte Konsultationen sind besser vertraulich oder im kleineren Kreis zu führen, wenn sie Erfolg haben sollen. In letzter Zeit ist ein erhebliches Anwachsen des Einflusses der Vereinigten Staaten zu beobachten. Immerhin sind allerdings reiche westliche Staaten wie Norwegen oder Österreich weniger darauf angewiesen, diesem Einfluss nachzugeben, als Transformationsländer, noch dazu wenn diese wie Polen oder Rumänien eine Mitgliedschaft in der NATO gerade antreten oder anstreben.⁶⁶

Schließlich stellt sich noch die Frage, ob der österreichische Vorsitz das auf das russische Veto zurückzuführende Scheitern des Wiener Ministerrates - ein seit dem Ende des Kalten Krieges einmaliges und auch gravierendes Ereignis - hätte *verhindern* können. Zu dieser Frage gibt es zwei Positionen: Die eine besagt, dass es sich bei dem Verhalten Russlands um eine verzögerte, aber eindeutige Reaktion auf den nicht mit der Moskauer Regierung abgestimmten Kosovo-Einsatz der NATO gehandelt habe, die nur durch eine schwache Regierung und einen schwachen Präsidenten Jelzin in Istanbul vorübergehend kaschiert worden sei. Die grundlegenden Punkte der Kritik Russlands an der OSZE wie beispielsweise ihre geographische Unausgewogenheit, die zu geringe Formalisierung der OSZE-Arbeit und der zu große Spielraum des Vorsitzes sollten nunmehr klar vermittelt werden und einen Paradigmenwechsel einleiten.⁶⁷ Angesichts dieser strukturellen Probleme wäre es wohl auch einem anderen Vorsitz nicht gelungen, die russische Position zu modifizieren. Es sei auch "kein großes Drama und ehrlicher, Meinungsverschiedenheiten zuzugeben".⁶⁸

Die andere Position gibt die Auffassung wieder, dass es einen gewissen Spielraum gegeben hätte. Österreich sei mit dem so genannten "*Russia handling*" nicht ausreichend vertraut gewesen und so sei Russland unglücklicherweise in eine Ecke gedrängt worden, in die es möglichst nicht hätte gedrängt werden sollen. Mehr Konsultation und verstärktes Eingehen auf die spezifische russische Sichtweise hätten positive Resultate erbringen können. Die jetzige Situation sei z.T. im Interesse der wichtigsten Macht in der OSZE, der USA, die auf diplomatische Rücksichtnahme nicht so sehr angewiesen seien, da ihnen noch andere Verhandlungsebenen zur Verfügung stünden. So hätte man zwischen der EU und Russland durchaus sogar einen Kompromiss über die Rückkehr der Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien sowie über die Umgestaltung der OSZE in eine internationale Organisation finden können. Dies sei jedoch an der fehlenden Kompromissbereitschaft der USA bzw. eventuell doch auch an der nicht ausreichenden Vermittlung durch den Vor-

65 Vgl. Adam Kobieracki: The role and functioning of the OSCE Chairmanship - the Polish perspective, in: Helsinki Monitor 4/1999, S. 17-26.

66 Norwegen ist dagegen schon seit 1949 NATO-Mitglied, Österreich strebt laut Regierungsprogramm die Mitgliedschaft jedenfalls in dieser Legislaturperiode nicht an.

67 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 6.

68 Stefan-Bastl, a.a.O. (Anm. 4), S. 7.

sitz gescheitert. In diesem Zusammenhang ist auch von "USA handling" die Rede.⁶⁹

Auswirkungen der Sanktionen

Angesichts des Proteststurms nach der Bildung der ÖVP/FPÖ-Koalition stellt sich die Frage, ob die Amtsführung des österreichischen OSZE-Vorsitzes durch die Sanktionen tatsächlich, wie zunächst vielfach vorausgesagt, beeinträchtigt wurde. Nach "einigen unangenehmen Augenblicken auch innerhalb der OSZE"⁷⁰ gab es jedoch schon beim zweiten Auftreten von Außenministerin Ferrero-Waldner vor dem Ständigen Rat im Juni Lob und Zustimmung der Delegierten zur stetigen Arbeit der österreichischen Delegation.⁷¹

Während zu Beginn des Vorsitzes der (seinerzeit) Amtierende Vorsitzende Schlüssel noch von der Notwendigkeit einer "engsten Zusammenarbeit" mit der EU-Präsidentschaft (in diesem Falle Portugal und dann Frankreich) gesprochen hatte, stellte sich dies gerade bei Portugals Ministerpräsidenten, der gleichzeitig Vorsitzender der Sozialistischen Internationale und Befürworter der Sanktionen war, als prekär heraus. Auch stellt die EU die größte Gruppe, mit den Beitrittskandidaten sogar über die Hälfte der Teilnehmerstaaten der OSZE dar und steuert zwei Drittel des Budgets bei; insofern war die gestörte Beziehung nicht gerade eine Arbeitserleichterung. Am Ende konnte jedoch kaum eine tatsächliche Beeinträchtigung festgestellt werden. Dies mag damit zusammenhängen, dass die EU gar nicht so einheitlich ist, dass die GASP in der OSZE nicht wirklich greift, dass Großbritannien, Frankreich und Deutschland in vielen Fragen mit unterschiedlichen Positionen auftreten und dass es sich hier um eine multilaterale Ebene handelt.⁷²

Hinsichtlich der 25-Jahr-Feier der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki wurde in den Medien mehrfach kolportiert, Österreich habe eine Veranstaltung mit den Außenministern geplant, die dann aufgrund der Sanktionen nicht zustande gekommen sei.⁷³ *De facto* wurden im Herbst 1999 diplomatisch mehrere Szenarien sondiert. Die Variante "Regierungsebene" stellte sich bereits damals aus mehreren Gründen als unrealistisch heraus: Es war den Außenministern kaum zuzumuten, sich zweimal in einem Jahr in derselben Hauptstadt zu treffen, der Termin Ende Juli war wegen der Urlaubszeit ungünstig, der finanzielle Aufwand wäre erheblich gewesen, die Durchführung einer Veranstaltung in Finnland war einfacher und der Fokus des Vorsitzes lag mehr auf der menschlichen Dimension. So war auch bereits bei der Übernahme des Vorsitzes am 13. Januar 2001 eindeutig nicht mehr von einer offi-

69 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 7.

70 Stefan-Bastl, a.a.O. (Anm 18), S. 6 (eigene Übersetzung).

71 Vgl. Die Presse vom 2. Januar 2001.

72 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 7.

73 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 19. Juli 2000, S. 2.

ziellen Regierungsveranstaltung die Rede.⁷⁴ Allerdings konnte auch das Programm mit dem Schwerpunkt "Zivilgesellschaft" mit Einladungen an Vaclav Havel oder Jiří Dienstbier nicht realisiert werden; die Festrede hielt dann Hans-Dietrich Genscher.

Bei der Organisation des Ministerrats in der ersten Jahreshälfte erschwerte Frankreich lange Zeit die Festlegung eines Termins, bis der österreichische Vorsitz einfach ein Datum zirkulieren ließ. Die Beschwerde der französischen Delegation, dass kein Beschluss vorliege (der nach dem Konsensprinzip hätte verhindert werden können), lief dann aufgrund des allgemein anerkannten Handlungsspielraums des Vorsitzes ins Leere.

Eine Bewertung des Ministerrats in Wien selbst soll hier nicht erfolgen. An dieser Stelle soll lediglich auf die Prognose der geringen Teilnahme infolge der Sanktionen eingegangen werden. *De facto* fehlten zwei Außenminister von insgesamt 55: diejenigen Frankreichs und Italiens. Der italienische Außenminister blieb bislang jedem OSZE-Ministerrat fern. Er sandte stets einen Staatssekretär und besuchte nur Gipfeltreffen.⁷⁵ Demonstrativ abwesend war einzig Frankreich, was aber durch den vorherigen Besuch Präsident Chiracs auf seiner "tour de capital" in Vorbereitung der französischen EU-Präsidentschaft abgemildert wurde. Der EU-Beauftragte für die GASP Solana war durch ein dringendes Nahost-Treffen bei den Vereinten Nationen in New York verhindert; dafür kam der anfangs äußerst kritische belgische Außenminister Louis Michel, und mit Madeleine Albright waren die USA sogar erstmals bei einem OSZE-Ministerratstreffen durch einen Außenminister vertreten.

Zusammenfassend lässt sich damit sagen, dass letztendlich die EU-Sanktionen die Arbeit des österreichischen OSZE-Vorsitzes nur geringfügig beeinträchtigt haben. Als Gründe dafür sind anzugeben: das engagierte Auftreten von Außenministerin Ferrero-Waldner, das ihr auch den Spitzenplatz auf der Popularitätsskala der Politiker bei der österreichischen Bevölkerung eintrug, die Tatsache, dass in der OSZE der überwiegende Teil der Arbeit auf der Ebene der Delegationen und Experten geleistet wird, die Konsensstruktur der OSZE und schließlich die baldige Erkenntnis unter den Delegierten, dass "wer immer Österreich schwächen wollte, auch die OSZE schwächen würde".⁷⁶

Schlussbemerkung

Der österreichische Vorsitz stellte sich insgesamt als eine "ganz ordentliche, normale Präsidentschaft"⁷⁷ heraus. Während zu Beginn mit "Gegenwind"⁷⁸

74 Vgl. CIO.GAL/1/00g, a.a.O. (Anm. 6).

75 Auskunft des BMfaA im Juni 2001.

76 So Ferrero-Waldner in: profil vom 13. Februar 2000, S. 50.

77 Süddeutsche Zeitung vom 19. Juli 2000, S. 2.

78 Ferrero-Waldner in: Die Presse vom 25. November 2000.

gearbeitet werden musste, trat nach einer gewissen Zeit - abgesehen von französischen Störversuchen - eine normale Arbeitsatmosphäre ein. Ein Einfluss der neuen Regierungspartei FPÖ auf die Arbeit des Vorsitzes ist nicht feststellbar. Als dramatisch ist das erstmalige Nichtzustandekommen einer Schlusserklärung des OSZE-Ministerrats zu bewerten. Es ist die Frage, ob es hätte vermieden werden können oder ob es für die Zukunft weniger ins Gewicht fällt. Beunruhigend sind die Klage der IHF über die Verschlechterung der Menschenrechtsverhältnisse im Bereich der ehemaligen Sowjetunion und die Zunahme von (Visum-)Grenzen vor allem zwischen Ost und West, nachdem man gerade erst den Eisernen Vorhang überwunden zu haben glaubte. Als besondere Erfolge des Vorsitzes können die Rückkehr der Bundesrepublik Jugoslawien in den Kreis der Teilnehmerstaaten sowie das bahnbrechende Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen bezeichnet werden. So vehement (und unerwartet) die Sanktionen zu Beginn über Österreich hereinbrachen, so erstaunlich gering wirkten sie sich letztlich auf die OSZE-Arbeit aus - aufgrund der stabilen Struktur des österreichischen politischen Systems und wohl auch seiner Außenpolitik.