

Victor-Yves Ghebali

## Der Reformprozess der OSZE seit den Beschlüssen des Ministerrats von Bukarest im Jahre 2001

Auf ständigen Druck der Russischen Föderation, die sowohl mit der Arbeitsweise der Institutionen als auch mit der politischen Entwicklung der OSZE unzufrieden war, nahm die OSZE zu Beginn des Jahres 2001 eine umfassende Reformdebatte über die Organisation auf. Angesichts der Vorbehalte der überwältigenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten gegenüber den russischen Klagen und Forderungen verhießen die Aussichten auf eine solche Debatte anfangs nichts Gutes.<sup>1</sup> Die Terroranschläge vom 11. September auf die Vereinigten Staaten zogen jedoch eine Kompromissbereitschaft nach sich, die einen in vieler Hinsicht reibungslosen Verlauf des Ministerratstreffens in Bukarest am 3. und 4. Dezember ermöglichte. Insbesondere verabschiedete der Rat ein erstes Paket von Reformmaßnahmen und vereinbarte, auch in Zukunft über Fragen im Zusammenhang mit Reformen nachzudenken. Der vorliegende Beitrag analysiert die im Jahr 2001 gefassten Beschlüsse und gibt einen Überblick über die Folgemaßnahmen in der ersten Hälfte des Jahres 2002.

### *Die Beschlüsse von Bukarest: Ein erster positiver Schritt aus der Sicht Moskaus*

Die Debatte über die Reform der OSZE begann bereits im Januar 2001 unter der Ägide des rumänischen Vorsitzes, der nach intensiven Konsultationen eine Bestandsaufnahme der zu behandelnden Fragen vorlegte.<sup>2</sup> Der Ständige Rat beauftragte nach einer Erweiterten Sitzung am 5. Oktober 2001 eine informelle offene Arbeitsgruppe damit, Empfehlungen für das bevorstehende Ministerratstreffen zu erarbeiten. Es stellte sich jedoch heraus, dass die Arbeitsgruppe nicht dazu in der Lage war, zu maßgeblichen Schlussfolgerungen zu gelangen. Sie legte lediglich zwei Textentwürfe vor, die lauter Bestimmungen enthielten, die in Klammern standen (d.h., über sie war keine Einigkeit erzielt worden). Der erste der beiden Entwürfe befasste sich mit der Stärkung des *politischen Dialogs* innerhalb der OSZE, der zweite hatte die

---

1 Zu den Klagen und Forderungen Moskaus vgl. Victor-Yves Ghebali, Das Wiener Ministerratstreffen und die Folgen - Vom Umgang mit der russischen Malaise, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 29-40.

2 Vgl. CIO.GAL/2/201 vom 8. Januar 2001, CIO.GAL/22/01 vom 31. Mai 2001 sowie CIO.GAL/50/01 vom 28. September 2001.

Verbesserung des *Managements* der Organisation zum Thema.<sup>3</sup> Letztlich fasste der Ministerrat den größten Teil des Inhalts des ersten und einige wenige Elemente des zweiten Entwurfs zu einem einzigen Beschluss unter dem Titel „Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum“ zusammen.<sup>4</sup> In genereller Übereinstimmung mit Moskau wird in der Präambel des Beschlusses die Bedeutung der OSZE als politisches Dialogforum ebenso anerkannt wie „die Notwendigkeit, den Leitern von Institutionen und Feld-einsätzen politische Beratung zuteil werden zu lassen“. Was den operativen Teil des Textes angeht, so behandelt er auf mehr oder weniger milde Weise einige der von Russland aufgeworfenen Grundsatzfragen.

*Erstens* kamen die Teilnehmerstaaten überein, die Ministerratstreffen durch den Vorbereitungsausschuss oder in offenen *Ad-hoc*-Arbeitsgruppen, die rechtzeitig im Voraus eingerichtet werden, vorbereiten zu lassen. Sie kamen damit der russischen Forderung nach sorgfältigerer Vorbereitung der Treffen nach, durch die improvisierte Beschlüsse und „*Last-Minute*“-Verhandlungen ausgeschlossen werden sollen.<sup>5</sup>

*Zweitens* enthält der Bukarester Beschluss eine Reihe von Bestimmungen, die auf russische Überlegungen zur Stärkung der politischen Sichtbarkeit und Wiederherstellung der Autorität des Ständigen Rates durch eine straffere Tagesordnung (die sich wieder auf „wichtige Fragen“ konzentrieren soll) und ein regelmäßiges Berichtssystem, das es dem Rat erlaubt, eine wirksamere Kontrolle über die OSZE-Institutionen und -Feldmissionen auszuüben, zurückgeht. In Absatz 1 des Beschlusses heißt es dementsprechend, der Ständige Rat werde „einen ständigen Rahmen für den politischen Dialog“ bereitstellen und seine regulären wöchentlichen Sitzungen „auf die Erörterung von Fragen konzentrieren, die für die Teilnehmerstaaten von Interesse sind“. Der Beschluss empfiehlt dem Ständigen Rat ferner, Erörterungen mit Vertretern anderer Sicherheitsinstitutionen abzuhalten und (wenn angebracht) „öffentliche Erklärungen zu Tagessthemen (zu) verabschieden, die für die Regierungen, die Zivilgesellschaft und die Öffentlichkeit von Interesse sind“.<sup>6</sup> Außer-

---

3 Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe, PC.DEL/961/01, mit den Anhängen CIO.GAL/63/Rev.2 (Anhang 1) und CIO.GAL/61/01/Rev.3 (Anhang 2) vom 28. November 2001.

4 Beschluss Nr. 3, Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum. Die Beschlüsse von Bukarest sind abgedruckt im vorliegenden Band, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, S. 435-466, hier: S. 455-458. Zu den früheren Versionen des Textentwurfs vgl. CIO.GAL/56/01 vom 19. Oktober (sowie Rev.1 vom 24. Oktober 2001) und CIO.GAL/63/01 vom 31. Oktober (sowie Rev.1 vom 22. November, Rev.2 vom 26. November und Rev.3 vom 28. November 2001).

5 Vgl. Beschluss Nr. 3, a.a.O. (Anm. 4), Absatz 6.

6 Ebenda, Absatz 1. Solche Erklärungen wurden vom Ständigen Rat allerdings nach den Terroranschlägen des 11. September bereits verabschiedet. Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Erklärung des Ständigen Rates, PC.JOUR/355 (Anhang) vom 21. September 2001; OSZE, Ständiger Rat, Erklärung des Ständigen Rates in Unterstützung der Aktionen im Kampf gegen den Terrorismus unter Führung der Vereinigten Staaten, PC.JOUR/360 (Anhang) vom 11. Oktober 2001; OSZE, Ständiger Rat, Erklärung des Ständigen Rates zum fünfzigsten Jahrestag der Verabschiedung des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, PC.JOUR/361 (Anhang) vom 18. Oktober 2001.

dem kündigt er an, der Ständige Rat werde Berichte der OSZE-Feldmissionen und der Leiter der OSZE-Institutionen „weiterhin regelmäßig“ prüfen (allerdings nicht in festen Zeitabständen, wie Moskau es gern gesehen hätte). Hinsichtlich der OSZE-Institutionen soll diese Prüfung „in vollständiger Einhaltung ihres jeweiligen Mandats“ erfolgen. Diese Auflage wurde von Delegationen eingefügt, die verhindern wollten, dass bestehende Mandate beschnitten werden. Aus ähnlichen Gründen wurde die Idee, „Koordinierungssitzungen“ abzuhalten, die vom Amtierenden Vorsitzenden einberufen werden sollten, fallen gelassen. Hinsichtlich der Feldeinsätze soll die Prüfung auf der Grundlage schriftlicher Tätigkeitsberichte, die im Voraus verteilt werden, vorgenommen werden und vorab informelle Erörterungen mit unbeschränktem Teilnehmerkreis mit dem Missionsleiter einschließen; diese Erörterungen werden allerdings nicht wie von Moskau gewünscht in politische Direktiven münden.<sup>7</sup>

In Bezug auf Moskaus Bedenken hinsichtlich der strikten Einhaltung der *Konsensregel* in allen Phasen der Debatten stellt der Bukarester Beschluss *drittens* fest, dass die Sitzungen aller intergouvernementalen Gremien der OSZE „unter Einschluss aller, auf gleichberechtigter Basis und in Form eines freien Meinungs austauschs“ durchzuführen sind, „um die Interessen aller Teilnehmerstaaten wahrzunehmen und Bereiche für Zusammenarbeit und Kompromisse zu ermitteln“.<sup>8</sup> Insbesondere beauftragt er den Ständigen Rat, den Vorbereitungsausschuss für seine Entscheidungsfindung zu „nutzen“ (nicht aber „in vollem Umfang zu nutzen“ oder „im größtmöglichen Umfang zu nutzen“, wie es von Moskau erwartet worden war).<sup>9</sup>

Der Bukarester Ministerrat ergriff *viertens* im Hinblick auf die wichtige Frage der *Neugewichtung der drei Dimensionen* zugunsten der politisch-militärischen und der ökonomisch-ökologischen Dimension einige vorbereitende Initiativen. Er klärte die Beziehungen zwischen dem Forum für Sicherheitskooperation und dem Ständigen Rat und empfahl dem Forum, seine Agenda so an die neuen Herausforderungen an die Sicherheit anzupassen, dass es sich mit deren politisch-militärischen Aspekten auseinandersetzen kann.<sup>10</sup> Noch bedeutender war die Aufforderung, das Forum solle im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs einen Beitrag zu einer eigenen Strategie der OSZE zur Abwendung der Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert leisten, die vom Ständigen Rat ausgearbeitet werden soll.<sup>11</sup> Darüber hinaus beschloss der Ministerrat, die ökonomisch-ökologische Dimen-

---

7 Vgl. Beschluss Nr. 3, a.a.O. (Anm. 4), Absatz 1.

8 Ebenda, Absatz 7.

9 Vgl. ebenda, Absatz 1.

10 Vgl. ebenda, Absätze 8 und 9.

11 Diese Bestimmung wurde nicht in den Reformbeschluss aufgenommen, sondern findet sich in Absatz 8 der Erklärung des Ministerrats von Bukarest, abgedruckt im vorliegenden Band, Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 4), S. 436-438, hier: S. 437.

sion durch die Einrichtung eines speziellen informellen Unterausschusses des Ständigen Rates für Wirtschaft und Umwelt umzustrukturieren.<sup>12</sup>

In einer Reihe von Fragen konnte keine Übereinstimmung erzielt werden, so z.B. in Personal- und Haushaltsfragen, Fragen zum Zusammenwirken von Amtierendem Vorsitzenden und Sekretariat, der Vertretung der OSZE nach außen, der Abgabe von Stellungnahmen im Namen der Organisation und - was besonders bedauerlich ist - über die Rechtsfähigkeit der Organisation. In dieser besonderen Frage war aufgrund des Widerstands einer einzigen Delegation (derjenigen der USA) jegliche Übereinkunft mit Ausnahme der schlichten Anweisung an die bereits bestehende informelle Arbeitsgruppe für Rechtsfähigkeit, „ihre Arbeit fortzusetzen und nach einer Lösung für diese Frage zu trachten“,<sup>13</sup> ausgeschlossen.

Im allgemeineren Bereich der Reformen gelangte man jedoch zu zwei substantiellen Beschlüssen. Der erste bezieht sich auf *Terrorismus* - ein Thema, das Moskau besonders am Herzen liegt. Der Rat billigte einen detaillierten „Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus“, der einen Rahmen für umfassende Aktionen seitens der Teilnehmerstaaten und der Organisation als Ganzer bietet - sowohl in Form eigener Aktivitäten als auch in Zusammenarbeit mit anderen Foren.<sup>14</sup> Obwohl der Aktionsplan unter dem „Mehrerts“-Gesichtspunkt fragwürdig ist, ist er keineswegs unbedeutend: Er ist Ausdruck eines Aktes der Solidarität der Gemeinschaft der OSZE-Staaten mit dem weltweiten Kampf gegen den Terrorismus und demonstriert gleichzeitig die Fähigkeit der OSZE, die Ressourcen aller ihrer drei Dimensionen parallel zu nutzen. Der zweite Beschluss betrifft *Aktivitäten im polizeilichen Bereich*. Er zielt darauf ab, Regierungen dabei zu unterstützen, einer Reihe von „neuen Sicherheitsherausforderungen“, einschließlich Terrorismus, zu begegnen, und zugleich die Fähigkeiten der OSZE im Bereich zivilpolizeilicher Aktivitäten als Bestandteil ihrer weltweiten Bemühungen um Krisenbewältigung zu stärken.<sup>15</sup>

Die Beschlüsse von Bukarest bleiben weit hinter den grundlegendsten Erwartungen Russlands zurück, obwohl sie durchaus einige der gewünschten Elemente enthalten.<sup>16</sup> Gleichwohl entschied sich Moskau, sie als einen ersten

---

12 Vgl. Beschluss Nr. 3, a.a.O. (Anm. 4), Absätze 11 bis 13.

13 Ebenda, Absatz 2.

14 Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus (und Anhang: Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus), abgedruckt im vorliegenden Band, Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 4), S. 438-448.

15 Beschluss Nr. 9, Aktivitäten im polizeilichen Bereich, ebenda, S. 461-465. Vgl. auch OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 448, PC.DEC/448 vom 4. Dezember 2001. Neben Terrorismus werden als weitere Sicherheitsherausforderungen gewalttätiger Extremismus, organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Menschenhandel sowie die destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen genannt.

16 Darüber hinaus wurde Russlands relative Zufriedenheit mit den Bukarester Beschlüssen bereits wenige Tage nach dem Ministerratstreffen durch die Schließung der OSZE-Missionen in Estland und Lettland wieder zunichte gemacht. Während Moskau vehement für den Verbleib der OSZE-Präsenzen in beiden Ländern plädierte, betrachtete die große Mehrheit der Teilnehmerstaaten auf der Grundlage der so genannten „Richtlinien“, die der

positiven Schritt zu werten und forderte die Fortsetzung und Weiterentwicklung des Reformprozesses. Dementsprechend beauftragten die Minister den Ständigen Rat, sich mittels einer entsprechenden Arbeitsgruppe „weiterhin mit Fragen in Bezug auf eine Reform der OSZE zu befassen und dem nächsten Ministerratstreffen darüber zu berichten“.<sup>17</sup>

#### *Folgemaßnahmen nach Bukarest: Die Arbeitsgruppe für OSZE-Reform*

Am 26. April 2002 richtete der portugiesische Vorsitz eine offene Arbeitsgruppe ein, die die im Vorjahr begonnene Arbeit zur Reform der OSZE voranbringen sollte. Die Arbeitsgruppe legte ihren Diskussionen eine (vom Amtierenden Vorsitzenden vorbereitete) leicht überarbeitete Fassung des Textentwurfs zum „Management“ zugrunde, den die Minister in Bukarest nicht angenommen hatten und der sieben spezifische Themen umfasst: Berichte der OSZE-Institutionen und -Feldinsätze, Unterstützung seitens des Sekretariats für den Amtierenden Vorsitzenden, die Teilnehmerstaaten, die Institutionen und die Feldinsätze, Zuständigkeiten des Amtierenden Vorsitzenden, Stärkung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit durch Eröffnung eines Verbindungsbüros des Sekretariats in Brüssel, Information der Öffentlichkeit, Personal und schließlich Haushaltsplanung und -führung.<sup>18</sup> Der Umfang der Agenda wurde vom Generalsekretär sogar noch erweitert, indem er die Zusammenfassung seiner beiden regelmäßigen Jahresberichte („Über die Aktivitäten der OSZE“ und „Über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet“) in einem einzigen jährlichen Bericht beantragte, der jeweils ein ganzes Kalenderjahr in Übereinstimmung mit der Amtszeit des Vorsitzes abdecken soll.<sup>19</sup> In den vier Sitzungen des ersten Halbjahres 2002 (17. Mai sowie 7., 14. und 21. Juni 2002) konzentrierte sich die Arbeitsgruppe auf die Arbeit der Feldmissionen (einschließlich des Zusammenwirkens der beschlussfassenden und der ausfüh-

---

österreichische Vorsitz im Jahr zuvor herausgegeben hatte, die Mandate der Missionen als erfüllt. Da es keinen Konsens über eine Verlängerung gab, sahen sie die Mandate als beendet an. Nicht ohne Grund prangerte Russland diesen stillschweigenden Beschluss als politischen Fehler - von obendrein zweifelhafter rechtlicher Gültigkeit - an. Zur russischen Reaktion vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC.JOUR/373 vom 13. Dezember 2001 (Anhang), sowie PC.JOUR/374 vom 18. Dezember 2001 (Anhang).

17 Erklärung des Ministerrats von Bukarest, a.a.O. (Anm. 11), Absatz 5, S. 436.

18 Vgl. CIO/GAL/31/02 vom 15. Mai 2002 und Add.1 vom 3. Juni 2002. Zur Fassung von Bukarest vgl. CIO/GAL/63/01 vom 28. November 2001. Weitere Themen, die der Amtierende Vorsitzende ursprünglich vorgeschlagen hatte, waren die Gewichtung der drei Dimensionen und die Rechtsfähigkeit der OSZE. Vgl. CIO/GAL/24/02 und CIO/GAL/25/02 vom 24. April 2002.

19 Vgl. SEC.GAL/88/02 vom 31. Mai 2002, SEC.GAL/92/02 vom 4. Juni 2002, SEC.GAL/96/02 vom 6. Juni 2002 sowie SEC.GAL/109/02 vom 21. Juni 2002.

renden Organe der OSZE) und die Information der Öffentlichkeit.<sup>20</sup> Parallel dazu bildete auch der informelle Finanzausschuss Untergruppen zur Ausarbeitung neuer Personal- und Finanzregelungen.

Auf der Grundlage der Überlegungen der Arbeitsgruppe und des informellen Finanzausschusses fasste der Ständige Rat am 28. Juni 2002 zwei Beschlüsse: den Beschluss über die „Verbesserung der Haushaltsführung der Organisation“<sup>21</sup> und den Beschluss über „OSZE-Erklärungen und Information der Öffentlichkeit“<sup>22</sup>. Aufgrund seines rein technischen Inhalts wird ersterer hier nicht behandelt. Was den zweiten der genannten Beschlüsse anbelangt, so tritt seine politische Relevanz (sowohl aus allgemeiner Sicht als auch aus der Sicht Moskaus) deutlicher zutage. Der Beschluss trifft eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen „offiziellen OSZE-Standpunkten“, die in „Beschlüssen, Erklärungen und Dokumenten“ zum Ausdruck kommen, „die von den Beschlussfassungsgremien mit Konsens verabschiedet werden“ (eine eher unproblematische Kategorie), und „öffentlichen Erklärungen im Namen der gesamten OSZE“, wie sie vom Amtierenden Vorsitzenden und vom Generalsekretär sowie von von ihnen ermächtigten offiziellen Vertretern abgegeben werden. Erklärungen, die der Amtierende Vorsitzende oder ein anderer offizieller Vertreter der OSZE in persönlicher oder nationaler Eigenschaft abgibt, müssen nunmehr „eindeutig als solche erkennbar sein“, um jegliche mögliche Unklarheit zu vermeiden. Bei der Zusammenfassung der Ergebnisse der Erörterungen im Ständigen Rat oder im Ministerrat wird erwartet, dass der Amtierende Vorsitzende „das gesamte Spektrum der geäußerten Ansichten, wenn notwendig nach Rücksprache mit den Teilnehmerstaaten, berücksichtigt“. Die Erklärungen und PR-Aktivitäten der Leiter von Feldeinsätzen und Institutionen sollten nicht im Widerspruch zu Konsensstandpunkten der OSZE stehen und auf jeden Fall unverzüglich den nationalen Delegationen in Wien übermittelt werden. Der Beschluss weist darüber hinaus die Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit an, als zentrale Koordinierungsstelle für alle öffentlichen Erklärungen der OSZE zu fungieren, um die Übereinstimmung mit den Konsensstandpunkten der OSZE zu fördern, und gleichzeitig zu vermeiden, dass von der Abteilung selbst Veröffentlichungen und Presseerklärungen abgegeben werden, die im Widerspruch zu Konsensbeschlüssen und Dokumenten der OSZE stehen. Schließlich beauftragt der Beschluss den Generalsekretär, regelmäßig über die Anwendung des Beschlusses Bericht zu erstatten. Dieser Beschluss, dessen Leitmotiv die „strikte Übereinstimmung mit Konsensstandpunkten“ ist, kommt Moskau sicher sehr entgegen. Das Problem ist, dass er den Spielraum, den der Amtie-

---

20 Zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes der einzelnen Sitzungen vgl. CIO/GAL/34/02 vom 22. Mai, CIO/GAL/43/02 vom 11. Juni 2002, CIO/GAL/46/02 vom 18. Juni 2002 sowie CIO/GAL/47/02 vom 24. Juni 2002.

21 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 486, Verbesserung der Haushaltsführung der Organisation, PC.DEC/486 vom 28. Juni 2002.

22 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 485, OSZE-Erklärungen und Information der Öffentlichkeit, PC.DEC/485 vom 28. Juni 2002.

rende Vorsitzende, die Leiter der Feldmissionen und die Leiter der OSZE-Institutionen bisher genossen haben, erheblich einschränken könnte. Die Tatsache, dass die Vereinigten Staaten den Textentwurf, auf dessen Grundlage der Beschluss letztlich gefasst wurde, mit unterstützt haben, ist allerdings ein wenig verblüffend.<sup>23</sup>

Wie zu erwarten war, hat es in der Frage der Rechtsfähigkeit keine Fortschritte gegeben: Die amerikanische Delegation hat unmissverständlich erklärt, dass sie „keine von den bereits früher dargelegten Positionen abweichende präsentieren“ könne, solange „die Frage in Washington geprüft“<sup>24</sup> werde. Auch die Diskussion über die Feldmissionen ist in eine Sackgasse geraten. Der Gedanke einer Vereinheitlichung der Vorschriften für die Berichterstattung hinsichtlich fester Zeitabstände und bestimmter Inhalte (z.B. Informationen über interne Personal- und Haushaltsfragen) findet keinen Konsens - sowohl aus prinzipiellen Erwägungen als auch in der Absicht, kleineren Missionen nicht zu strenge Verpflichtungen aufzuerlegen. Im Kern dreht sich das Problem jedoch um die Frage, welche Rolle jeweils der Amtierende Vorsitzende und das Sekretariat bei der Leitung der Feldmissionen, der Vertretung der OSZE nach außen und in den Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen spielen sollen. In diesem Zusammenhang zieht die Europäische Union in Erwägung, dass das Wiener Sekretariat formal autorisiert werden soll, politisch-analytische Kompetenzen zu entwickeln und eine kleine Abteilung einzurichten, deren Mitarbeiter dem jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden vom Generalsekretär als Angehörige seines „Kabinetts“ zugeordnet werden könnten.<sup>25</sup>

### *Überprüfungsprozess versus Reformprozess*

In internationalen Organisationen wird das Thema Reformen normalerweise dann zur Sprache gebracht, wenn sie sich in einer Krise befinden, d.h. wenn Mitgliedstaaten (oder auch nur eine oder mehrere der wichtigsten Mächte) über die Verwaltung oder die politische Leistung der Institution klagen oder der Ansicht sind, dass ihre Beteiligung sich politisch nicht lohne. Innerhalb der OSZE lassen sich verschiedene Formen von Unzufriedenheit in unterschiedlicher Intensität ausmachen.

Einige Teilnehmerstaaten (namentlich Aserbaidschan, Georgien und Moldau) sind extrem unzufrieden mit der Unfähigkeit der OSZE, die „eingefrorenen Konflikte“ wirksam zu bearbeiten, von denen sie als Konfliktparteien direkt

---

23 Vgl. PC.DEL/436/02 vom 17. Juni 2002 und Rev.1 vom 24. Juni 2002. Vgl. auch die Ergänzungsvorschläge der Türkei (PC.DEL/445/02/Rev.1 vom 20. Juni 2002) und Aserbaidschans (PC.DEL/453/02 vom 21. Juni 2002).

24 PC.DEL/306/02 vom 30. April 2002 (eigene Übersetzung).

25 Vgl. PC.DEL/414/02/Rev.1 vom 21. Juni 2002. Zur formalen Position der Europäischen Union vgl. auch PC.DEL/297/02 vom 26. April 2002, PC.DEL/353/02 vom 17. Mai 2002 sowie PC.DEL/413/02 vom 7. Juni 2002.

betroffen sind. Eine Reihe weiterer Staaten ist unzufrieden, weil ihre jeweilige schlechte Bilanz im Bereich der Menschenrechte regelmäßig öffentlich in die Kritik gerät. In diese Kategorie gehören die zentralasiatischen Staaten, Belarus und ganz allgemein die meisten derjenigen Staaten, die ins Visier des Beauftragten für Medienfreiheit geraten sind. Eine große Zahl von Staaten (darunter die Mitgliedsländer der Europäischen Union und die Vereinigten Staaten) ist zwar nicht wirklich „unzufrieden“ mit der OSZE, erkennt aber - da keine Organisation Anspruch auf Perfektion erheben kann -, dass Verbesserungen im Hinblick auf einen vertieften politischen Dialog, einen transparenteren und bessere Beteiligung gewährleistenden Entscheidungsprozess, ein zufriedenstellenderes Gleichgewicht zwischen den drei Dimensionen sowie ein effektiveres und transparenteres Management notwendig sind; ihnen ist außerdem (mit Ausnahme der USA) klar, dass der OSZE dringend internationale Rechtsfähigkeit sowie die entsprechenden diplomatischen Privilegien und Immunitäten verliehen werden müssen. Schließlich ist da noch Russland, das mit seiner radikalen Behauptung, die OSZE befände sich in einer tiefen „Krise“, eine Sonderstellung einnimmt

Die Russische Föderation fordert eine komplette institutionelle Generalüberholung mit dem Ziel, die Kontrolle der beschlussfassenden Organe über die Aktivitäten der OSZE sowie über die Verwaltung und die Haushaltsführung „wiederherzustellen“. Sie verlangt eine substantiell überarbeitete Agenda, die es der OSZE gestattet, sich mit den „wirklichen“ Bedrohungen und Herausforderungen der Gegenwart zu befassen (wie z.B. Terrorismus) und nicht nur mit „peripheren“ Fragen. Sie wünscht ferner eine ausgeglichene Entwicklung aller drei Dimensionen umfassender Sicherheit, um das vermeintliche Übergewicht der menschlichen Dimension zu beenden und politisch-militärische Angelegenheiten (mittels des Themas gesamteuropäischer *Peacekeeping*-Einsätze) sowie ökonomisch-ökologische Angelegenheiten aufzuwerten. Schließlich verlangt Moskau das Ende der „Politik der doppelten Standards“, die dazu führe, dass die OSZE ihre Kritik und ihre bevormundende Unterstützung ausschließlich denjenigen Teilnehmerstaaten angedeihen lässt, die „östlich von Wien“ liegen.

Derzeit betrachtet Moskau die Reform der OSZE als einen langfristigen Prozess, der als solcher eine der Hauptaufgaben bleiben muss. Russland hat deutlich gemacht, dass seine Einstellung zur OSZE vom Ergebnis dieses Reformprozesses abhängen wird. In diesem Zusammenhang erwartet es, dass der nächste Ministerrat die politische Bedeutung der OSZE bestätigen wird, indem er „eine Reihe von Beschlüssen zur Reform der OSZE mit präziseren Definitionen der für 2003 anstehenden Aufgaben“, eine OSZE-Charta zur Bekämpfung des Terrorismus und einen Rahmenentwurf für OSZE-*Peacekeeping*-Aktivitäten verabschiedet.<sup>26</sup> Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmerstaaten glaubt jedoch nicht an eine „Krise“ der OSZE. Sie lehnt die

---

26 Vgl. PC/DEL/480/02 vom 28. Juni 2002.

Idee, die Organisation strikten Bestimmungen zu unterwerfen, ab, da dies ihre traditionelle Flexibilität und damit auch ihre Fähigkeit, schnell auf Krisen reagieren zu können, die zu ihrem Markenzeichen geworden ist, gefährden würde. Die Europäische Union hat es so ausgedrückt: Die OSZE benötigt lediglich einige praktische Verbesserungen, folglich kann eine Reform kein dauerhafter Prozess sein. Es bleibt abzuwarten, ob Russland auf dem zehnten Ministerratsstreifen (am 6. und 7. Dezember 2002 in Porto) mit einigen kurzfristig „lieferbaren“ Ergebnissen zufriedengestellt werden kann.