

Heinrich Schneider

Bemühter Anlauf – unterbliebener Sprung: Die OSZE-Reforminitiative 2004-2005 und ihr Ergebnis

Eine überfällige Initiative

„Krise“ ist seit Jahren der zentrale Begriff in so gut wie allen Analysen der OSZE und ihres Wirkens. Ausdrückliche Bemühungen um die Behebung der unbestreitbar bestehenden Krise waren längst gefordert und erwartet worden. Im Dezember 2004 ergriff der Ministerrat auf seiner 12. Tagung in Sofia die Initiative: Ein „Weisenrat“ sollte sich mit der Stärkung der Wirksamkeit der Organisation befassen und seine Arbeitsergebnisse – samt geeigneten Reformvorschlägen – bis zum Juni 2005 vorlegen. Anschließend sollten diese und eventuelle andere Beiträge in Konsultationen auf hoher Ebene erörtert werden. Die Resultate sowie daraus abzuleitende Empfehlungen sollten über den Ständigen Rat dem Ministerratstreffen 2005 als Grundlage für entsprechende Beschlüsse unterbreitet werden.

Die Konsultationen auf hoher Ebene fanden am 12. und 13. September 2005 in Wien statt. Ihnen lagen neben der vom Weisenrat unter dem Titel „*Common Purpose: Towards a More Effective OSCE*“¹ vorgelegten Ausarbeitung noch einige weitere Dokumente zugrunde, insbesondere:

- der Bericht über das am 5. und 6. Juni 2005 in Washington von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zusammen mit der *Swiss Foundation for World Affairs* unter dem Titel „*The Future of the OSCE*“ veranstaltete Kolloquium,²
- eine Stellungnahme des stellvertretenden russischen Außenministers Wladimir Tschischow über die Probleme der OSZE³ sowie

1 Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415 (im Folgenden zitiert als: „Common Purpose“).

2 Report: Colloquium on „The Future of the OSCE“. A Joint Project of the OSCE Parliamentary Assembly and the Swiss Institute for World Affairs, Washington, 5-6 June 2005, abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2005, a.a.O. (Anm. 1), S. 417-424 (im Folgenden zitiert als „Future Colloquium“). Dass die Veranstaltung in Washington stattfand, ist kein Indiz für eine besondere Nähe zur offiziellen OSZE-Politik der USA. Eher kann man unterstellen, dass es den Veranstaltern darum ging, das dortige politische und massenmediale Establishment für die OSZE zu interessieren und zu sensibilisieren. Der Bericht war von Botschafter Gérard Stoudmann (ehemals Direktor des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, BDIMR) und Spencer Oliver (Generalsekretär der Parlamentarischen Versammlung der OSZE) erarbeitet und von den Spitzenvertretern der beiden Veranstalter gebilligt worden.

3 Remarks by Deputy Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Vladimir Chizhov at the International Roundtable Meeting on the Theme of „The 30th Anniversary

- eine unter dem Titel „*Managing Change in Europe*“ vom Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg erstellte Ausarbeitung.⁴

Zu den Konsultationen auf hoher Ebene selbst hatten zahlreiche Staaten zusätzliche Teilnehmer entsandt; das unterschiedliche Format der Vertretung war auffällig.⁵ Die Themenliste enthielt Stichworte wie „Ziele und Prioritäten“⁶ sowie „Strukturen, Verfahren und Praktiken“.⁷ Diese Auflistung hatte sich aufgrund der vorbereitenden Beiträge empfohlen.

Vordergründige Elemente der Ausgangslage für die Konsultationen im September 2005 in Wien

So gut wie alle Beteiligten waren sich schon vor dem Beginn der Konsultationen in einem einig: Ohne baldige und substanzielle Reformen würde die OSZE ihre Bedeutung verlieren. Ihr kritischer Zustand war seit langem anhand einer Reihe von Symptomen zu erkennen:

- Alle zwei Jahre hätte eigentlich ein Gipfeltreffen der OSZE-Staats- und Regierungschefs stattfinden sollen. Tatsächlich hat es seit Istanbul (1999) keinen Gipfel mehr gegeben; Washington hatte einem Gipfeltreffen seit Istanbul stets mit der Begründung, es sei nicht durch hinreichend substanzielle Beschlussvorlagen gerechtfertigt, seine Zustimmung verweigert. Dies spricht für einen Bedeutungsverlust in den Augen der USA.

of the Helsinki Final Act and the Problems of the OSCE“, Moscow, 2 June 2005, Pressemitteilung des Außenministeriums der Russischen Föderation, 6. Juni 2005, unter: http://www.rusembcanada.mid.ru/pr/060605_1.html; OSZE-Dokument SEC.DEL/139/05. Die Ausarbeitung war bei einer internationalen Konferenz in Moskau am 2. Juni 2005 vorgelesen worden.

- 4 *Managing Change in Europe – Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions*, compiled by Wolfgang Zellner, CORE Working Paper No. 13, Hamburg 2005. Das Papier wurde innerhalb der OSZE als Dokument PC.DEL/784/05 am 22. Juli 2005 von der Ständigen Vertretung Finnlands verteilt (das finnische Außenministerium hatte die Erarbeitung angeregt und finanziell gefördert). Der Bericht ist ebenfalls abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2005, a.a.O. (Anm. 1), S. 425-466, und wird im Folgenden als „*Managing Change*“ zitiert.
- 5 Die Zahl der US-Teilnehmer betrug 30, die der russischen Teilnehmer fünf.
- 6 Unter dieser Überschrift ging es u.a. um die Stellung der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur, die Identität und das Profil der Organisation, ihren umfassenden Sicherheitsbegriff und die Beziehungen zu anderen internationalen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.
- 7 Dieser Thematik wurden die Beratungs- und Beschlussfassungsverfahren, die Aufteilung der Funktionen zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und dem Generalsekretär sowie die Strukturen und Arbeitsweisen der übrigen Institutionen der OSZE und ihrer Feldmissionen sowie das Problem des Verhältnisses der drei Dimensionen zueinander, der politisch-militärischen, der ökonomisch-ökologischen und der menschlichen Dimension, zugeordnet.

- Erst recht war das Interesse Russlands an der OSZE seit Jahren massiv zurückgegangen. Deutlich wurde das, als Moskaus Bemühungen scheiterten, die KSZE zu einer (in russischen Augen) voll entwickelten Organisation auszubauen, auf völkerrechtlich verbindlicher Basis, mit handfesten Zuständigkeiten und mit einem dem VN-Sicherheitsrat vergleichbaren Steuerungsorgan, die die gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur maßgeblich prägen sollte. Die Enttäuschung setzte bereits Ende 1994 ein, als die NATO ihre bevorstehende Erweiterung bekannt gab und Russland beim Budapester Gipfeltreffen mit verhältnismäßig billigen Trostpreisen abgespeist wurde.⁸
In der Folge wurde der russische Unmut über Tendenzen zur Instrumentalisierung der OSZE zugunsten der USA und der NATO immer deutlicher; er kam immer wieder auch dadurch zum Ausdruck, dass Russland seine Zustimmung zu mehrheitlich gebilligten Beschlussvorlagen verweigerte oder verzögerte und bestimmte Reformen verlangte, die die aus seiner Sicht bestehende Unausgewogenheit beenden sollten.⁹
- Das jährliche Ministerratstreffen endete mehrfach ohne Einvernehmen über eine gemeinsame Ministerratserklärung.¹⁰
- Mehrmals kam die Annahme des Jahresbudgets zum Beginn des neuen Haushaltsjahres nicht zustande, was sich negativ auf die Glaubwürdigkeit der Organisation, auf ihr operatives Wirken und auf die Einstellung ihrer Mitarbeiter auswirkte.
- Die Reduktion der Aufwendungen bezeugte auch eine verminderte Zahlungsbereitschaft der Teilnehmerstaaten.¹¹

8 Darunter insbesondere die Umbenennung der KSZE in OSZE, die jedoch mit der Feststellung verbunden wurde, an der Rechtsform, der Struktur und der Arbeitsweise würde sich dadurch nichts ändern, sowie die Anberaumung einer Diskussion über ein neues Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, das dann 1999 zur Verabschiedung einer „Europäischen Sicherheitscharta“ führte, die hinter den russischen Hoffnungen jedoch weit zurückblieb.

9 Vgl. hierzu Alexander Matwejew, Die Identitätskrise der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 67-90, mit Zwischenüberschriften wie z.B. „Gebrochene Versprechen und zerschlagene Prinzipien“ (S. 69). Vgl. auch bereits Andrej Zagorski, Russland und die OSZE: Erwartungen und Enttäuschungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 109-119; Andrej V. Zagorski, Russlands OSZE-Politik im Kontext gesamteuropäischer Entwicklungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 45-52.

10 So erstmals auf dem Wiener Ministerratstreffen 2000. Für die Mehrheit akzeptable Positionen wurden als Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden zu Protokoll gegeben. Siehe z.B. die in Wien abgegebene Erklärung der Amtierenden Vorsitzenden, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 521-537, einschließlich der Interpretativen Erklärung der russischen Delegation, S. 532-533. Zur Einschätzung des Treffens als Beleg für die Krise vgl. Victor-Yves Ghebali, Das Wiener Ministerratstreffen und die Folgen – Vom Umgang mit der russischen Malaise, in: ebenda, S. 29-40.

11 Das Budget 2005 lag um sechs Prozent niedriger als das des Vorjahres. Die Ansätze für Feldpräsenzen erfuhr sogar eine Senkung um zwölf Prozent, wohingegen die Ansätze für das BDIMR um fast 18 Prozent aufgestockt wurden.

So offenkundig die Krise und der Reformbedarf waren, so zweifelhaft war es von vornherein, ob es Übereinstimmung über die Bewertung der Krisensymptome, die zugrunde liegenden Ursachen und die zur Krisenbehebung geeigneten Maßnahmen geben würde.

Gleichwohl wurden einige zu Reformschritten nötige Umstände in allen oder fast allen Vorbereitungsdokumenten angesprochen, wenn auch mit unterschiedlicher Akzentuierung. Die entsprechenden Aussagen waren schon vor der Ministerratsinitiative des Jahres 2004 bei vielen Gelegenheiten geäußert und inzwischen fast zu Gemeinplätzen geworden. Das gilt z. B. für die Folgenden:

- (1) Die OSZE hat sich auf tiefgreifende Veränderungen der sicherheitspolitischen Gesamtkonstellation nicht oder nur unzulänglich eingestellt. Eine über Detailregelungen hinausgehende Anpassung wäre nötig.
- (2) Der politische Wille etlicher Teilnehmerstaaten, die OSZE ernst zu nehmen und sich dementsprechend an die grundlegenden Prinzipien und Normen zu halten und etablierte Mechanismen oder Instrumente optimal zu nutzen, ist schwächer geworden oder abhanden gekommen; mit anderen Worten: Die normative Kraft der Regimeprinzipien und -regeln hat, zumindest in einigen Hauptstädten, nachgelassen.
Wünschenswert wäre daher Stärkung der normativen Kraft dieser Prinzipien und Normen, zumindest durch eine nachdrückliche Bekräftigung der Beschlüsse, in denen diese Prinzipien und Normen fixiert sind (etwa in Form eines Ministerrats- oder Gipfelbeschlusses), vielleicht aber auch durch die Zuerkennung einer völkerrechtlichen Bindekraft (etwa in Form einer Konvention).
- (3) Die relative Gewichtung der verschiedenen Aufgabenfelder ist anfechtbar und korrekturbedürftig und daher auch die Gewichtung des ihnen (bzw. den herkömmlichen „Dimensionen“ der OSZE) gewidmeten Engagements.
- (4) Das System der Institutionen und Verfahren bedarf etlicher Verbesserungen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität.

Hinter diesen Thesen stehen aber auf einer fundamentaleren Ebene einige weitere, nicht immer pointiert angesprochene Umstände; sie beziehen sich zum einen auf die Motivhorizonte und Interessenperzeptionen, zum anderen auf die Machtkonstellation, wobei beide Dimensionen miteinander zusammenhängen:

- (5) Die ursprünglichen Beweggründe für die Einleitung des KSZE-Prozesses und die Errichtung des KSZE- bzw. OSZE-Regimes sind längst nicht mehr so motivkräftig, dass sie eine Organisations- und Regime-loyalität bewirken, die so stark ist, dass sie auch wirksam bleibt, wenn eigene Interessen dazu verleiten können, es mit den Regimeverpflich-

tungen nicht so genau zu nehmen, sie selektiv auszulegen oder sich über sie hinwegzusetzen.

- (6) Die ursprüngliche Kräftekonstellation im Teilnehmerkreis der KSZE schien in den Augen wichtiger Akteure stabilisierungsförderliche Regimebildungsbemühungen ratsam zu machen. Diese Notwendigkeit besteht seit geraumer Zeit nicht mehr, erstens, weil das labile Patt nicht mehr in der früheren Form gegeben ist, und zweitens, weil das bisherige Stabilisierungsregime angesichts neuartiger Gefährdungen und Risiken erheblich an Wert eingebüßt hat. Das legt es nahe, das OSZE-System in den Dienst jeweils eigener Interessen (von Großmächten, Allianzen oder Staatengruppen) zu stellen oder in einer Weise zu deuten oder umzustrukturieren, die solchen Instrumentalisierungen Vorschub leistet.¹² Solche Versuche müssen andererseits den Unmut jener Teilnehmerstaaten erregen, die ihre Interessen durch derartige Versuche beeinträchtigt sehen.

Daraus wiederum ergibt sich eine weitere, recht handfeste Folgerung, die auch im Vorfeld der September-Konsultationen angesprochen wurde, freilich zuweilen – diplomatischen Usancen entsprechend - nicht durchweg unter namentlicher Nennung der Akteure:

- (7) Das Hauptelement der Krise liegt in einem Interessengegensatz zwischen zwei unterschiedlich großen Koalitionen, geführt von den USA und von der Russischen Föderation. Die Positionen der USA finden die Unterstützung einer Mehrheit der Teilnehmerstaaten. Da jedoch nach wie vor das Konsensprinzip gilt, kann Russland mit seinen Sympathisanten Reformen blockieren. Diese faktische Vetoposition nutzt Russland aus, insbesondere wenn es mehrheitsfähige Reformschritte als gegen die eigenen Interessen gerichtet einschätzt, aber womöglich auch, um seine grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber der derzeitigen OSZE-Politik deutlich zu machen.

So lag es nahe, die Reformbemühungen nicht nur auf die Verbesserung von Effizienz und Wirksamkeit der OSZE und ihrer institutionellen und operativen Ausgestaltung auszurichten, sondern direkt auf eine Vermittlung zwi-

12 Derartiges ist freilich nur die Wiederaufnahme einer bereits in früheren Zeiten wirksamen Strategie: Bereits zu Beginn stand der KSZE-Prozess im Zeichen einer „antagonistischen Kooperation“, innerhalb derer einerseits Destabilisierungstendenzen unter Kontrolle gebracht und Regeln für einen *Modus Vivendi* entwickelt und praktiziert werden sollten, wobei aber doch jeder der beiden Blöcke darauf abzielte, die eigene Position zu stärken und in diesem Sinne die lagerübergreifende Interdependenz zu eigenen Gunsten asymmetrisch zu entwickeln. In Moskau wurde dies von Anfang an offen ausgesprochen: Es gelte, Europa zu einem „Kontinent der friedlichen Koexistenz“ zu machen; friedliche Koexistenz zwischen imperialistischen und sozialistischen Staaten funktioniere aber nur, wenn das Kräfteverhältnis dahin gebracht werde, dass die imperialistischen Staaten ihre imperialistische Politik nicht mehr so praktizieren können, wie es eigentlich den Gesetzmäßigkeiten des Imperialismus entspräche.

schen den Vorstellungen der USA und ihrer Verbündeten einerseits und Russlands und seiner Sympathisanten andererseits. Nicht von ungefähr wurden daher mehrere der oben aufgelisteten Vorbereitungsdokumente unter Mitwirkung von Exponenten beider gegensätzlicher Standpunkte erarbeitet, und zuweilen konnte man den Eindruck gewinnen, das jeweilige Bündel von Vorschlägen sei so zusammengesetzt worden, dass bestimmte Beschlüsse, die jeweils einer der beiden Gruppierungen eigentlich unwillkommen waren, erstens etwas abgeschwächt und zweitens durch die Verknüpfung mit anderen Vorhaben, an denen auf einer der beiden Seiten umgekehrt positives Interesse bestand, dieser schmackhafter gemacht werden sollten. Das Rezept hatte sich im KSZE-Prozess von Anfang an stets bewährt; seine abermalige Nutzung bot sich nun an. Allerdings bestand dabei die Gefahr, dass man sich auf einige vordergründige positive oder negative Anliegen konzentrierte und damit die eigentlichen Ursachen der Krise unberücksichtigt ließ.

Ein erweiterter Blick auf die Herausforderungen einer Reform der OSZE

Die Überwindung des Gegensatzes zwischen den beiden antagonistischen Positionen erschien den Vordenkern der Reformkonsultationen offenbar als eine notwendige Voraussetzung für eine Behebung der Krise. Ob sie auch eine hinreichende Voraussetzung war, ist eine andere Frage.

Um sich hierüber ein Urteil bilden zu können, muss man sich zunächst die Herausforderungen vergegenwärtigen, denen die OSZE gerecht werden müsste, soll sie aus ihrer unbefriedigenden Lage herauskommen.

Die dazu im Folgenden gegebenen Hinweise sind unvollständig und knapp; sie bieten überdies kaum Neues – immerhin ist in den mehr als eineinhalb Jahrzehnten seit der Wende ausgiebig über neue Herausforderungen und Risiken diskutiert worden. Dennoch wäre es nicht sehr hilfreich, die Erinnerung an die vielen damals breit erörterten Feststellungen und Meinungen schlicht voranzusetzen.

Dass die sicherheitspolitische Gesamtlage sich im Lauf der Zeit erheblich verändert hat und dass dies eine Überprüfung der Aufgaben, Aktionsweisen und Instrumente der OSZE auslösen müsste, ist ebenfalls eine immer wieder betonte Selbstverständlichkeit. Ein Einvernehmen über konkrete und substantielle Konsequenzen hängt jedoch davon ab, dass man sich halbwegs darüber einig ist, worin die wichtigsten Veränderungen bestehen.

Einige Vorgänge, die entweder zur Veränderung des Situationskontexts führten, innerhalb dessen die OSZE sich bewähren muss, oder aber die organisationseigenen Möglichkeiten modifizierten, verdienen es, genannt zu werden. Erst wenn man sie alle zusammen sieht und dabei relativ zueinander gewichtet, wird man sich das Profil der neuen Herausforderungen an die OSZE halbwegs klar vor Augen führen können.

Die Gefährdung der Sicherheit wurde in der Frühzeit der KSZE insbesondere den zwischen den Teilnehmerstaaten bestehenden Spannungen und den sich daraus ergebenden Bedrohungen zugeschrieben. Das hat sich in mehrfacher Hinsicht geändert: Mittlerweile sind nicht mehr lediglich „zwischenstaatliche“ Konfliktkonstellationen zu bewältigen und die Bedrohungen kommen nicht mehr ausschließlich, sogar nicht einmal mehr vornehmlich, aus dem OSZE-Raum selbst.

Ein solcher Hinweis ist jedoch zu pauschal, als dass er es erlauben würde, die Herausforderungen an eine Reform der OSZE bewusst zu machen. Eine Differenzierung ist nützlich.

- In der Frühzeit der KSZE gab es die „antagonistische Kooperation“ der beiden Parteien des Kalten Krieges, wobei die dritte Gruppierung der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten versuchte, gute Dienste zu leisten, zu vermitteln und das KSZE-System zu stärken.
Danach kam es zu einer mit übertriebener Euphorie begrüßten, die bisherigen Lager übergreifenden Kooperation, für die mächtige Akteure jedoch unterschiedliche Entwicklungsperspektiven im Sinn hatten.
Inzwischen hat sich, wie erwähnt, eine neue, deutlich asymmetrische Polarisierung herausgebildet, insbesondere im Zeichen der globalen Hegemonietendenzen der USA, die (nicht unbedingt nur) in Russland mit Unbehagen betrachtet, aber von manchen (z.B. mitteleuropäischen) Staaten durchaus akzeptiert wird.
- Die ursprüngliche Furcht vor einer Eskalation der Spannungen, womöglich einem Krieg, zwischen den damaligen Allianzen und das (von Staat zu Staat unterschiedlich starke) Interesse, zu einer Entspannung oder wenigstens zu einem verlässlichen *Modus Vivendi* zu kommen, sind vergangen; daran ändert auch die eben erwähnte abermalige Polarisierung nichts.
- Mittlerweile gibt es andere Sorgen, insbesondere mit Blick auf neue Konflikte (nicht so sehr zwischenstaatlichen, sondern vornehmlich innerstaatlichen oder transnationalen Charakters), an denen neuartige (oder früher weniger beachtete) Akteure beteiligt sind – von frustrierten Angehörigen ethnischer oder anderer Minderheiten über Bürgerkriegs- bzw. Sezessionskriegsparteien oder *Would-be-Warlords* bis hin zu transnationalen Terrornetzwerken; hinzu kommen kriminelle Organisationen und Netzwerke verschiedener Art. Neue Konfliktstrukturen und Akteurskategorien erfordern neue Lösungs- und Präventionsmaßnahmen.
- Inwieweit Sorgen über die eben angedeuteten neuen Sicherheitsgefährdungen geeignet sind, eine zu intensiverer Kooperation nötige Interessengemeinsamkeit bewusst werden zu lassen, ist unklar; auch deshalb, weil die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten diesen Gefährdungen in un-

terschiedlichem Grad ausgesetzt sind und die Notwendigkeit einer gemeinsamen Abwehr unterschiedlich einschätzen.

Ob das ursprüngliche Kooperationsmotiv durch ein äquivalentes neues abgelöst wurde oder werden kann, ist also unklar.

Erst recht wird man nicht davon ausgehen können, dass anstelle der gemeinsamen Furcht davor, den Ost-West-Konflikt eventuell nicht mehr kontrollieren zu können, nun das Bewusstsein einer „Wertegemeinschaft“ zum verbindenden „Kitt“ der Organisation werden kann – wie es 1990 in Paris proklamiert worden war. Der Teilnehmerkreis hat sich nach dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens um rund 20 Staaten erweitert. Das bedeutet eine massive Zunahme der Heterogenität. Die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten betrachten sich nicht als europäisch, auch wenn sie auf ihre Zugehörigkeit zur OSZE und auf die eigene aktive Mitwirkung großen Wert legen. Ihre Vertreter betonen jedoch stets, dass die dortige Politik unter anderen Bedingungen stattfinden müsse, als sie sonst im OSZE-Raum herrschen, und dass ihre gesellschaftliche und politische Kultur sich von der anderer OSZE-Regionen markant unterscheidet, weswegen sie die Zumutung einer raschen und kompletten Übernahme der im Zuge der „Wende“ als für den ganzen OSZE-Raum verbindlich erklärten ordnungspolitischen Prinzipien des Westens ablehnen. Aber auch in der Kaukasusregion gibt es patriarchalische und patrimoniale Gesellschaftsstrukturen, die zur Heterogenität des OSZE-Raumes beitragen.

Ohne einen die 56 Staaten und Gesellschaften verbindenden „Kitt“ wird die OSZE allerdings eher den Charakter einer Arena für Auseinandersetzungen zwischen Staaten und Staatengruppen als den einer voll entwickelten „pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft“ haben, ganz zu schweigen von demjenigen eines „kollektiven Akteurs“. Das gilt umso mehr, je deutlicher der fiktive Charakter der so oft und so pathetisch proklamierten „Unteilbarkeit der Sicherheit“ im OSZE-Raum erkennbar wird.

- Sehr bald nach der Beendigung des Nachkriegsantagonismus von Ost und West ist die damals proklamierte gesamteuropäische Euphorie von einer Konstellation zunehmender Konflikträchtigkeit des OSZE-Raums abgelöst worden. Zugleich haben aber auch im globalen Kontext die Instabilitäten und Gefährdungen zugenommen.

Sie treten auf verschiedenen Ebenen in Erscheinung:

- Die militärische Sicherheit wird, wenn auch auf andere Weise als in der Zeit des Kalten Krieges, wieder prekär.
- Das Engagement für Abrüstung und Rüstungskontrolle ist zurückgegangen; die Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag (NVV) 2005 in New York war erfolglos; eine Aushöhlung des

Regimes ist zu erwarten.¹³ Die Zahl der über Nuklearpotenziale verfügenden Staaten steigt auch ganz offiziell und weitere Staaten geraten zunehmend unter Verdacht, sich solche Potenziale zu verschaffen. Dies gilt vor allem für technisch und militärisch hochentwickelte Staaten.

- Ganz andere Probleme stellen sich dort, wo die Staatsgewalt außerstande oder unwillig ist, ihr Gewaltmonopol durchzusetzen und die in ihrem Herrschaftsbereich bestehenden Machtgruppierungen effektiv so zu kontrollieren, dass ihnen die Möglichkeit zu friedensstörenden oder destabilisierenden Aktionen nicht zu Gebote steht.
- Da Waffenhandel und Waffenschmuggel sich ausweiten, erhalten nichtstaatliche Akteure erweiterte Möglichkeiten, die Sicherheitslage in verschiedenen Weltgegenden – auch in der Nachbarschaft der OSZE – zu destabilisieren. Je mehr derartige Aktionen einen transnationalen Charakter haben, desto schwieriger wird es für die Staaten, sich der entsprechenden Herausforderungen zu erwehren.
- Im Zuge der so genannten „Globalisierung“ verschärfen sich wirtschaftliche und soziale Verteilungskonflikte.
- Zugleich nimmt die Bedeutung ideeller und kultureller Divergenzen und Antagonismen zu; gleich, ob es sich bei Samuel Huntingtons „Kampf der Kulturen“ nun um eine realistische Diagnose, um eine „*self-fulfilling prophecy*“ oder aber nur um eine suggestive Idee handelt – die politische Kräfte- und Gefährdungskonstellation im OSZE-Raum, insbesondere aber in seiner Nachbarschaft, wird durch religionsbezogene und von markanten, miteinander nur schwer zu vereinbarenden politischen Weltbildern geprägten Gegensätzen massiv mitbestimmt.
- In der Folge der Anschläge vom 11. September 2001 befindet sich der mächtigste Teilnehmerstaat der OSZE nach eigenem Urteil in einem *bellum iustum*, also in einem Krieg, den man in voller Legitimität führt, wohingegen die feindlichen Kräfte als weder moralisch noch politisch noch rechtlich ebenbürtig (also nicht als „*justi hostes*“, wie es im neuzeitlichen Kriegsvölkerrecht heißt) betrachtet werden; Fragen völkerrechtlicher Legalität werden daher relativiert. Dies bedeutet auch, dass Neutralität gegenüber den Kriegsparteien nicht vorgesehen ist – eigentlich sollten alle der Gerechtigkeit verpflichteten Mächte die gerechte Sache zu ihrer eigenen machen; wer sich der Kooperation, womöglich der Koalition, verweigert, verdient kein Vertrauen; wer nicht mit uns ist, steht gegen uns (und gegen die Zivilisation). Dass der „Kriegsgegner“ der „internationale Terrorismus“ ist, also kein Staat, ja über-

13 Vgl. Burkard Bischof, Wenn die internationale Schutzhülle löchrig wird, in: Die Presse (Wien), 1. Juli 2005, S. 6.

- haupt kein handfester, greifbarer kollektiver Akteur, macht die Sache zusätzlich kompliziert.
- In den Augen der USA erhalten „Sicherheit und Zusammenarbeit“ eine neue Sinntönung, und die Aufgaben der OSZE erscheinen in einer veränderten Perspektive. Sieht man das so, dann ist es durchaus nicht unlogisch, dass die USA sich in den letzten Jahren immer wieder bemüht haben, die OSZE in den Dienst des „Kampfes gegen den Terrorismus“¹⁴ zu stellen.
 - Zu den Veränderungen des Situationskontexts, innerhalb dessen die OSZE ihre Aufgaben definieren und erfüllen muss, gehören nicht nur die Veränderung der Macht- und Interessenkonstellation der Staaten und die Herausbildung neuartiger Konfliktformationen auf nicht klassisch-zwischenstaatlicher Ebene, sondern auch die Veränderung der Konstellation internationaler Organisationen und Gruppierungen. NATO, Europarat und Europäische Union haben im Lauf der Zeit nicht nur den Kreis ihrer Mitgliedstaaten erweitert; sie haben auch Aufgaben in die Hand genommen, die über ihre ursprünglichen Funktionen weit hinausgehen und die zum Teil früher auch oder gar vornehmlich als solche der KSZE/OSZE betrachtet wurden. Die multilaterale Sorge für die Sicherheit in einer Region wie die der OSZE oder in engeren Subregionen wird im Anschluss an die Eindämmung, die Stillstellung (das „Einfrieren“) oder die Bewältigung von Konflikten üblicherweise zur Aufgabe eines Verbundsystems von internationalen Organisationen, zu denen natürlich auch und besonders die VN zählen. Dabei hat die OSZE kaum die Chance, sich die Aufgaben herauszusuchen, denen sie sich gern widmen möchte; vielmehr bekommt sie ihre Aufgaben zugewiesen (meist von einer *Ad-hoc*-Oligarchie jener Staaten, die die entsprechenden Entscheidungen in die Hand nehmen).

Das alles zeigt, dass die Problemlage, die die OSZE zur Überprüfung ihrer Aufgaben, Wirkungsmöglichkeiten und auch ihrer Unzulänglichkeiten nötigen sollte, ziemlich kompliziert ist. Sie ist vielschichtiger als es die zunächst ins Auge fallenden und regelmäßig zur Sprache gebrachten Reformfordernisse erkennen lassen.

14 Andere Teilnehmerstaaten gewinnen dieser Parole ebenfalls gute Seiten ab, freilich haben sie dabei nicht unbedingt dasselbe im Sinn wie die USA; die Türkei hat lange Zeit die Verfolgung der PKK ebenso als „Kampf gegen den Terrorismus“ betrachtet wie Russland den Kampf gegen die Aufständischen in Tschetschenien.

Die Reformvorstellungen des Weisenrats

Die Verfasser des Dokuments „*Common Purpose*“ verweisen auf mehrere Diskussionen als Symptome der die OSZE schwächenden Uneinigkeit, nämlich darüber,

- ob in Europa neue Trennlinien wirksam werden,
- ob zweierlei Standards (etwa für östliche und für westliche Länder) praktiziert werden,
- ob die OSZE Gefahr läuft, ihre Bedeutung zu verlieren, und
- ob die Teilnehmerstaaten den politischen Willen haben, die Organisation optimal zu nutzen.

Anzeichen der Unzulänglichkeit seien u.a. die seit längerem ungelösten Konflikte im OSZE-Raum (Berg-Karabach, das Südossetien- und das Abchasienproblem Georgiens sowie der Transnistrienkonflikt in Moldau).

Dies alles sind für die Autoren Krisensymptome. Sehr lapidar plädieren sie für die Anpassung der OSZE an ein neues „Sicherheitsparadigma“. Zwar weisen sie auf neue Konfliktarten und auf neue Instabilitäten hin, jedoch ohne genauere Spezifizierungen. Anscheinend setzen sie voraus, dass ohnehin bekannt ist, inwiefern sich die Konstellation verändert hat. Man kann auch vermuten, dass sich der Weisenrat in der Erinnerung an die jahrelangen Diskussionen über neue Gefahren und Herausforderungen nicht noch einmal auf diese einlassen wollte und dass er wohl auch der bevorstehenden Reformdebatte keinen Vorwand liefern wollte, diese Diskussionen ein weiteres Mal zu führen.

Sie empfehlen der Organisation vielmehr, sich eine Reihe von Prioritäten zu Eigen zu machen. In der entsprechenden Liste finden sich dazu sehr unterschiedliche Vorschläge.

- Zum ersten werden längst geläufige Standardaufgaben und -aktivitäten der OSZE genannt, wie beispielsweise
 - politischer Dialog (der verstärkt werden soll),
 - Engagement im Bereich der menschlichen Dimension, insbesondere auch bei der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (Ermutigung zu Toleranz und Nichtdiskriminierung, einschließlich der Achtung der Rechte der Angehörigen von Minderheiten, Wahlbeobachtung usw.).
- Zum zweiten wird an altbekannte OSZE-Aufgaben erinnert, nun jedoch mit bemerkenswerten Modifikationen; dafür zwei Beispiele:
 - „*Common Purpose*“ spricht den seit vielen Jahren immer wieder apostrophierten Zyklus der Konfliktbewältigung an – von der Frühwarnung bis zur Konfliktnachsorge, einschließlich eines Täter-Opfer-Ausgleichs und der Versöhnung der Konfliktgegner. Da-

bei werden aber die zwischen der Früh- und der Endphase des Konfliktzyklus liegenden kritischen, unter Umständen Gewaltanwendung einschließenden Aufgaben der Krisenbewältigung und Befriedung ausgelassen. Offenbar unterstellen die Autoren, dass dafür eher andere Akteure die Verantwortung übernehmen sollen.¹⁵

- Als Prioritäten werden auch Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) genannt. Das ist einerseits auffällig, weil die KSZE/OSZE bisher zwar im Bereich der VSBM sehr aktiv war,¹⁶ Rüstungskontrolle im engeren Sinn jedoch allenfalls nur in einer gewissen Verbindung mit der KSZE vorangetrieben wurde, wie im Falle der Verhandlungen und des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa.

Der Rat, dem Thema „Rüstungskontrolle und VSBM“ Priorität zu geben, klingt eher gut gemeint, bleibt jedoch inhaltlich blass; es heißt dazu lediglich, man sollte neue Initiativen in der politisch-militärischen Dimension der OSZE erwägen, so insbesondere eine Überprüfung und nötigenfalls eine Aktualisierung bestimmter Elemente der einschlägigen Helsinki-Beschlüsse von 1992 sowie der letzten Fassung (1999) des Wiener Dokuments. Tatsächlich ist seit langem klar, dass auch diese Dokumente von einer längst überholten sicherheitspolitischen Gesamtkonstellation ausgingen; das „neue Sicherheitsparadigma“ würde eine tiefgreifende Revision nahe legen. Aber dazu wäre die Einigung der Teilnehmerstaaten auf ein neues Verhandlungsmandat nötig, das zu einem aktuelleren System sicherheitsbildender Maßnahmen führen könnte. Ein solches Mandat ist aber nicht in Sicht. Diesem Sachverhalt gegenüber bleibt der Weisenrat eigentümlich vage.

-
- 15 Hier sei an die jahrelange Diskussion über KSZE- bzw. OSZE-eigene *Peacekeeping*-Operationen erinnert. Sie waren bereits 1992 in die Aufgabenliste der OSZE aufgenommen worden, wurden jedoch nie realisiert, obwohl im Falle Berg-Karabach die Vorbereitungen bereits recht weit gediehen waren. In den letzten Jahren hatte sich u.a. Russland immer wieder für OSZE-eigene *Peacekeeping*-Operationen ausgesprochen. Die USA und andere westliche Staaten wiesen dies jedoch stets zurück, offenbar in der Meinung, dass hierfür Organisationen wie die NATO (womöglich mit Billigung durch die VN) besser geeignet wären. Der Bericht des Weisenrats legt also der OSZE diesbezüglich eher den westlichen Standpunkt nahe. Bevor man das als eine Zurücknahme von Ansprüchen betrachtet, die die KSZE/OSZE 1992 selbst erhoben hatte, sollte man aber bedenken, dass *Peacekeeping*-Operationen seither ihren Charakter verändert haben. Während man früher an typische Blauhelmeinsätze im ursprünglichen Sinn dachte, die sich auf die Zustimmung aller Akteure stützten und möglichst ohne Gewaltanwendung auskommen sollten, sind mittlerweile zunehmend „robuste“ Einsätze üblich geworden, zuweilen in einer Grauzone zwischen Friedenserhaltung und Friedenserzwingung.
- 16 Erinnert sei in diesem Zusammenhang an den „Anlauf“ in Gestalt der von 1984 bis 1986 in Stockholm tagenden Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) sowie an das mehrmals novellierte Wiener Dokument über VSBM.

- Zum dritten werden Aufgaben angeführt, um die die Agenda der OSZE gerade in den letzten Jahren erweitert worden war, wie z.B. die Förderung von Polizeiausbildung, Grenzüberwachung, die demokratische Kontrolle von Streitkräften und der Kampf gegen Terrorismus, Extremismus und organisierte Kriminalität sowie gegen Menschen-, Drogen- und Waffenhandel.

Die Autoren unterbreiten weitere Reformvorschläge unterschiedlichen Charakters:

- Einige beziehen sich auf die generelle Herangehensweise der Organisation an die Erfüllung ihrer Aufgaben. So wird z.B. auf die notwendige Verknüpfung der verschiedenen Dimensionen („*cross-dimensional perspective*“) verwiesen, also der politisch-militärischen, der ökonomisch-ökologischen und der menschlichen Dimension, und zwar sowohl auf konzeptioneller wie auch auf operativer Ebene. Zudem wird gefordert, den Aktivitäten eine langfristige strategische Perspektive zugrunde zu legen.
- Konkreter ist die Anregung, den Status der OSZE dadurch zu festigen, dass sie Rechtspersönlichkeit erhält. Dies setzt eine rechtsverbindliche Grundlage voraus, etwa in Form einer „Satzung“ oder einer „Charta“, in der die Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen sowie die Struktur der Hauptorgane fixiert werden. Die Teilnehmerstaaten sollten eine entsprechende Konvention abschließen, die auf dieser Basis zu übernehmenden oder zu vereinbarenden inhaltlichen Übereinkünfte sollten jedoch weiterhin lediglich politische Bindekraft haben.¹⁷ Lange Zeit hindurch hatte sich Russland mit einigen gleichgesinnten Staaten für den Ausbau der KSZE/OSZE zu einer voll entwickelten internationalen Organisation, einer Art regionaler UNO, stark gemacht. Als sich dies als unrealistisch erwies, blieb das Verlangen nach einer klaren Rechtsgrundlage bestehen. Vertreter westlicher und auch anderer Staaten hatten demgegenüber immer wieder auf die Vorteile der jetzigen Struktur verwiesen, die eine flexible und rasche Anpassung der Organisation an wechselnde Umstände erlaube und bürokratische Ausuferungen verhindere. Der vom Weisenrat unterbreitete Vorschlag stellt sich als Kombination aus rechtsverbindlicher Grundlage und politisch bindenden Konkretisierungen und Projektbeschlüssen dar, mithin als ein Kompromiss, der das Patt zwischen den Positionen auflösen soll.

17 Im Grunde ist der derzeitige Status nahezu paradox. Die Vereinten Nationen betrachten die OSZE, nachdem diese selbst den entsprechenden Anspruch erhoben hatte, als eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Eigentlich müsste die OSZE jedoch in den Augen der VN ein Nichts sein; alle Mitglieder der VN müssen gemäß Artikel 102 der Charta alle relevanten Verträge und Abkommen beim Sekretariat der Vereinten Nationen registrieren lassen, wenn sie sich auf entsprechende Abmachungen berufen wollen. Es gibt jedoch keinen Gründungsvertrag der KSZE/OSZE, der in New York registrierungsfähig wäre.

- Ebenfalls konkret und recht detailliert sind die Empfehlungen zur Modifikation der Institutionen und der Beschlussfassungsverfahren:
 - Nach wie vor soll der Ständige Rat bei der Entscheidung über Prioritäten und Aktivitäten die Schlüsselrolle spielen; unter seiner Verantwortung sollen jedoch drei Unterausschüsse für die drei Dimensionen eingerichtet werden:
 - a) ein Sicherheitsausschuss (wobei man sich anscheinend aber nicht darüber einigen konnte, ob er auch die Funktionen des Forums für Sicherheitskooperation übernehmen oder nur für die nichtmilitärischen Bereiche zuständig sein sollte),
 - b) ein Ausschuss für die menschliche Dimension sowie
 - c) ein Ausschuss für die Wirtschafts- und Umweltdimension.Sinn dieser *titio in partes* soll offenbar nicht nur die Entlastung des Ständigen Rates von Detailthemen sein; ihr entspricht vielmehr die Anregung, dem Ständigen Rat auch solche Aufgaben zu übertragen, die in der letzten Zeit der Ministerrat zu entscheiden hatte. Zugleich würde die Errichtung der drei Ausschüsse die Gleichwertigkeit der drei Dimensionen betonen (was dem russischen Anliegen entsprechen würde).
 - Das Konsenserfordernis soll bestehen bleiben; Teilnehmerstaaten, die einen Konsens blockieren, sollen jedoch öffentlich identifiziert werden.
 - Die Aufgaben des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs sollen neu fixiert werden.

Der Amtierende Vorsitzende soll die politische Führungsrolle wahrnehmen; zu seinen Aufgaben sollen die Erarbeitung neuer Initiativen, Vorschläge und Beschlussvorlagen für den Ständigen Rat, dessen Vorsitzführung sowie die Vorbereitung der Ministerratstagung gehören.

Der Generalsekretär soll eine erweiterte operative Rolle erhalten und ihm soll ein Stellvertreter beigegeben werden. Aufgrund seiner längeren Amtszeit soll er die Identität der OSZE auch gegenüber der Öffentlichkeit repräsentieren.

Zu seinen Aufgaben sollen einerseits u.a. die mehrjährige Arbeitsplanung (Budgetplanung eingeschlossen), andererseits die Identifizierung und Thematisierung von Sicherheitsgefährdungen, die Einsatzleitung in Krisenfällen sowie die Koordinierung der Aktivitäten der OSZE insgesamt gehören. Er wäre auch die zentrale Bezugsinstanz für alle operativen Angelegenheiten, in die mehr als eine Institution involviert ist.

Die Realisierung dieser Vorstellungen hätte erhebliche Konsequenzen. Die vorgeschlagene Stärkung des Generalsekretärs, insbesondere in Verbindung mit der Zuständigkeit für die Kontinuität der Arbeit und für die öffentliche Repräsentation der OSZE, erin-

nert an die Position des VN-Generalsekretärs. Man kann sich daher fragen, was dem gegenüber die Hervorhebung der Führungsfunktion des Amtierenden Vorsitzenden bedeuten soll (ob es etwa darum geht, die Attraktivität der Funktion zu erhalten); einige seiner Aufgaben überschneiden sich anscheinend mit denen des Generalsekretärs oder setzen dessen Vorarbeit voraus. Soll die vom Generalsekretär erwartete mehrjährige Arbeitsplanung effektiv sein, dann wäre auch der Amtierende Vorsitzende daran gebunden, was seinen Aufgabenkreis einengen würde, zumal überraschend auftretende Herausforderungen primär vom Generalsekretär thematisiert werden sollen.¹⁸

- Generell soll eine Ausweitung des Apparates vermieden werden.

Zusammengenommen erscheinen die in „*Common Purpose*“ abgegebenen Empfehlungen zumindest erwägenswert. Ob sie dem von den Autoren postulierten grundlegenden Paradigmenwandel angemessen sind, kann man indes bezweifeln. Vielleicht ist die Vermutung nicht abwegig, dass die Mitglieder des Weisenrats als „namhafte Persönlichkeiten [...] die mit der OSZE vertraut sind“, sich darüber ebenso im klaren waren wie über die Schwierigkeiten einer die Effektivität der Organisation merklich verbessernden Reform; womöglich waren sie sich auch darüber einig, dass es schier unmöglich war, ein inhaltlich zulängliches, die Krise nachhaltig überwindendes und zugleich den Konsens der Teilnehmerstaaten findendes Konzept zu konstruieren. Vielleicht hatten sie kaum die Möglichkeit, die Einladung zur Mitwirkung abzulehnen und mussten dann, nachdem sie sie einmal angenommen hatten, auch ein Ergebnis präsentieren. Ob es ihnen gelang, aus der Not eine Tugend zu machen, bleibe dahingestellt.

Reformideen des Dokuments „The Future of the OSCE“

Der Bericht über das in Washington veranstaltete Kolloquium zur Zukunft der OSZE betont nachdrücklich, dass Strukturreformen der OSZE unzulänglich bleiben, solange es am Willen der Regierungen mangelt, die Organisation ernst zu nehmen, sie aufzuwerten und optimal zu nutzen. Daher sollen die Regierungen aller 56 Teilnehmerstaaten bekräftigen, dass sie zu der Organisation stehen und sich zur vollen Beachtung aller – bereits getroffenen oder noch zu fassenden – Beschlüsse verpflichten.

Die Autoren des Berichts gehen der Frage nicht nach, warum dieser politische Wille an konsensfähigem Gehalt und an Gewicht verloren hat, obwohl

18 Die Ernennung von Persönlichen Vertretern oder Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden soll zeitlich und gegenständlich begrenzt sein und sie sollen keine eigenen Stäbe oder Apparate zur Verfügung gestellt bekommen; auch das deutet nicht gerade auf eine Stärkung des Amtierenden Vorsitzenden hin.

die Vermutung nahe liegt, dass ohne eine Überwindung der hierfür verantwortlichen Faktoren und Umstände auch weitere feierliche Versicherungen am gegebenen Zustand wenig ändern werden.

Dennoch vermittelte der Bericht den Eindruck, dass auch aus der Sicht der Teilnehmer des Kolloquiums die Chancen der Reform davon abhängen, inwieweit die in Frage kommenden Beschlüsse den spezifischen Interessen und Vorstellungen bestimmter OSZE-Teilnehmerstaaten Rechnung tragen.

Einige Überlegungen und Empfehlungen des Berichts sollen im Folgenden referiert werden.

- Auch im Dokument „*Future Colloquium*“ wird die Balance zwischen den verschiedenen Dimensionen der OSZE-Politik thematisiert. Es wird vorgeschlagen, sowohl die menschliche Dimension als auch die (primär militärisch verstandene) Sicherheitsdimension zu stärken, wobei allerdings nicht gesagt wird, ob die bisherige Balance auf höherem Effektivitätsniveau beibehalten oder ob das relative Gewichtsverhältnis zugunsten einer dieser beiden Dimensionen modifiziert werden soll. Die Wirtschafts- und Umweltdimension wurde vom Washingtoner Kolloquium anscheinend als weniger wichtig betrachtet.

Der Bericht hebt die Bedeutung der Wahlbeobachtung als besonders signifikante Aufgabe der OSZE hervor. Die neuerdings in Frage gestellte Unabhängigkeit der Wahlbeobachtungsmissionen müsse geschützt werden, gleichzeitig müsse auf die Verbesserung der Standards für faire und demokratische Wahlen hingewirkt werden. Dazu sollten das BDIMR und die Parlamentarische Versammlung der OSZE ihre Zusammenarbeit verstärken.¹⁹ Wahlbeobachtungen sollten auch in westlich-demokratischen Ländern häufiger stattfinden.

Die Berichterstatter gehen also von einer Störung der politisch-qualitativen Balance der OSZE-Politik aus; sie betrachten die russischen Vorwürfe, was die Unausgewogenheit betrifft, nicht als aus der Luft gegriffen²⁰ und wollen einigen russischen Vorhaltungen Rechnung tragen.

- Der Amtierende Vorsitzende findet im Dokument von Washington nur geringe Aufmerksamkeit. Er soll im Namen der OSZE Erklärungen abgeben können, wozu aber auch der Generalsekretär befugt sein soll – entweder in Absprache mit dem Amtierenden Vorsitzenden oder ohne eine solche.

Offenkundig wurde auch in Washington eine Stärkung des Generalsekretärs befürwortet, und zwar sowohl im politischen als auch im administrativen und im budgetären Bereich.²¹ Interessant ist die Anregung,

19 Der Bericht sagt nichts darüber aus, warum und wie bisherige Unzulänglichkeiten durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen BDIMR und PV behoben werden können.

20 Das ist insofern bemerkenswert, als der frühere Direktor der für Wahlbeobachtungen zuständigen Institution, des BDIMR, einer der beiden Verfasser des Berichts ist.

21 Zwar wurde das Dokument „*Future Colloquium*“ bereits einige Wochen vor dem Dokument „*Common Purpose*“ publiziert; das heißt jedoch keineswegs, dass der Weisenrat die-

den Generalsekretär nicht nur überhaupt zu politischen Erklärungen zu ermächtigen, sondern auch zu kritischen Stellungnahmen im Falle unzulänglicher Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen durch Teilnehmerstaaten. Das steht nicht im Einklang mit der Forderung z.B. Russlands, dass alle öffentlichen Erklärungen vom Konsens sämtlicher Teilnehmerstaaten getragen sein müssten.

- Eine Relativierung des Konsensprinzips findet auch in der Empfehlung Ausdruck, die Konsensregel in Bezug auf personelle, budgetäre und administrative Entscheidungen nicht mehr als sakrosankt zu betrachten. Diesbezüglich geht das Dokument deutlich weiter als das des Weisenrats. Wenn einzelne Teilnehmerstaaten hochpolitischen Beschlüssen, die von einer großen Mehrheit befürwortet werden, die Zustimmung verweigern, sollen diese ihre Position öffentlich begründen.
- Mehrere Elemente des Texts sprechen für einen deutlichen Einfluss von Vorstellungen, wie sie Parlamentariern nahe liegen, so beispielsweise das Faible für Öffentlichkeit (einschließlich der öffentlichen Austragung von Kontroversen), im Gegensatz zur Vertraulichkeits- und Konsensorientierung diplomatischer Verhandlungen und intergouvernementaler Gremien.

Dazu gehört auch die Empfehlung, kontroverse Themen nicht aus den Diskussionen (gemeint sind wohl vor allem die im Ständigen Rat) auszublenken. Dahinter steht wohl auch die Erinnerung an die Frustration von Delegationen, wenn Vorschläge, die sie unterbreitet hatten, relativ schnell mit der Begründung beiseite geschoben wurden, sie hätten ohnehin keine Chance auf einvernehmliche Annahme.²² Offenkundig spielte aber auch die aktive Mitwirkung von Exponenten der Parlamentarischen Versammlung im Washingtoner Kolloquium eine Rolle.

- So nimmt es erst recht nicht wunder, dass der Bericht für eine Aufwertung der Parlamentarischen Versammlung im System der Institutionen und Verfahren der OSZE eintritt.

Die Versammlung möchte als ein regulärer Bestandteil des Institutionensystems der OSZE gelten.²³

sen Gedanken vom Washingtoner Kolloquium übernommen hätte; der Weisenrat hatte seine Arbeit ja erheblich früher aufgenommen. Ob einiges aus ihren Überlegungen den Weg nach Washington gefunden hatte, mag offen bleiben.

22 Es war im Ständigen Rat und im Forum für Sicherheitskooperation nicht selten üblich, den Verzicht auf die Werbung für Positionen zu fordern, die nur von einer Minderheit getragen wurden. Die Verfechter eines solchen Verzichts begründeten dies mit dem Argument, aus arbeitsökonomischen Gründen sei es um der Ergebnisorientierung der Verhandlungen willen angebracht, sich auf Standpunkte und Vorschläge zu konzentrieren, die eine klare Akzeptanzchance hätten. Allerdings kam es in der Vergangenheit auch immer wieder dazu, dass Ideen, die anfänglich nur von einer Minderheit vertreten wurden, im Laufe der Zeit die Akzeptanz einer wachsenden Zahl von Teilnehmerstaaten fanden und schließlich sogar (zuweilen inhaltlich etwas abgeschwächt) allgemein akzeptiert wurden.

23 Die Parlamentarische Versammlung war ursprünglich nicht als eine Institution der KSZE/OSZE im strikten Sinn eingerichtet worden und ist nicht etwa mit der Parlamentarischen Versammlung (ursprünglich Beratende Versammlung) des Europarats zu vergleichen, sondern eher mit der Parlamentarischen Versammlung der NATO (ehemals Nordat-

Für die Parlamentarische Versammlung reklamiert das Dokument die Einbeziehung in Konfliktverhütung und Krisenmanagement, aber auch ein Zustimmungsrecht zum jährlichen Haushalt der OSZE und ein Recht, die „Nominierung“ des Generalsekretärs zu „bestätigen“, was dessen Position stärken würde. Bisher wird er einvernehmlich von den Vertretern der Teilnehmerstaaten (auf Ministererebene) bestellt.

Das sind, verglichen mit dem Status quo, sehr weitgehende Reformideen; offenkundig liegen sie aber auch im Eigeninteresse der Parlamentarischen Versammlung; ob dadurch wirklich zur Behebung der Krise der OSZE beigetragen würde, ist eine andere Frage.

- Der Bericht über das Zukunftskolloquium enthält noch etliche andere Reformvorschläge, so etwa
 - die Einrichtung einer Analyse- und Prognosegruppe (*analysis and prospective unit*) im Sekretariat,²⁴
 - die Einrichtung einer Gruppe „Bewährte Verfahren“ (*best practices unit*),²⁵
 - den Aufbau nichtmilitärischer Schneller Krisenreaktionsfähigkeiten (*rapid reaction capability*), die die rasche Intervention im Fall von Krisensituationen ermöglichen soll,²⁶
 - Maßnahmen zur Verbesserung der „Professionalität“ Der OSZE sowie
 - die Einrichtung von Verbindungsbüros der OSZE in Brüssel und New York.

Ideen wie die einer Relativierung der Konsensregel oder der Stärkung der Rolle der Parlamentarischen Versammlung (einschließlich der Zuerkennung

lantische Versammlung). Der Nutzen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE wird u.a. darin gesehen, dass ihre größeren Veranstaltungen der OSZE selbst eine zusätzliche Medienaufmerksamkeit verschaffen, sowie darin, dass durch ihre Tagungen Parlamentarier der Teilnehmerstaaten stärker mit der OSZE befasst werden, wovon man sich insgesamt mehr „Goodwill“ für die Organisation in den Parlamenten der Teilnehmerstaaten erhofft, so z.B. eine positive Auswirkung auf deren Bereitschaft, im Rahmen der nationalen Budgets großzügig zu sein, wenn es um Beträge zur Finanzierung der OSZE geht.

- 24 Ob eine solche Einrichtung angesichts der bisher üblichen langwierigen und umständlichen Diskussionen im Ständigen Rat und im Forum für Sicherheitskooperation diesen Gremien, in denen alle Teilnehmerstaaten vertreten sind, lediglich Hilfestellung leisten soll oder ob dies auf eine Einengung der Tätigkeit dieser Organe hinauslaufen soll, ist dem Text nicht zu entnehmen.
- 25 Hier geht es offenbar um die Auswertung praktischer Erfahrungen in verschiedenen Operationsfeldern der OSZE. Der Text erweckt den Eindruck, dass sich die „Best-practices“-Kriterien hierbei jeweils von selbst verstehen. Das ist aber nur dort der Fall, wo die Beurteilung nicht durch unterschiedliche politische Perspektiven determiniert wird. Insofern ist der Vorschlag entweder politisch naiv oder es wird von vornherein in Kauf genommen, dass die personelle Besetzung einer solchen Einheit eine politisch sehr heikle Angelegenheit ist.
- 26 Die Unterbreitung dieses Vorschlags impliziert, dass die schon früher dem entsprechenden Anliegen dienenden Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams, REACT) als unzulänglich betrachtet werden.

beachtlicher Mitbestimmungsbefugnisse) ließen jedoch eine Ausrichtung erkennen, die die Chancen der Berücksichtigung in den Reformkonsultationen nicht gerade in den Himmel hob.

Gegenüber dem Dokument „*Common Purpose*“ blieb der Text an sachlichem Gehalt und an politischem Gewicht deutlich zurück.

Reformforderungen des russischen Vizeaußenministers Tschischow

Dieser Text ist nicht das Produkt eines von Experten unternommenen Vermittlungsversuchs zwischen gegensätzlichen Positionen mehrerer Teilnehmerstaaten, sondern die Darlegung der damals aktuellen Position eines sehr exponierten Teilnehmerstaates, der – wie erwähnt – schon seit längerem über die Entwicklung und den Kurs der OSZE Unzufriedenheit bekundet hatte.

Russland musste im Laufe der letzten Jahre bei mehreren Unstimmigkeiten klein beigeben. Eben deshalb war nicht damit zu rechnen, dass es im Zuge der Reformdebatte auf die Geltendmachung seiner Auffassungen und Forderungen verzichten würde. Die Vergegenwärtigung der russischen Position ist im Kontext dieser Analyse wichtig, da daraus Schlüsse für die Einschätzung der anderen behandelten Dokumente und ihrer Realisierungschancen abgeleitet werden können.

Dass die russischen Vorstellungen nicht neu waren, sondern bereits seit Jahren von russischer Seite präsentierte Ideen rekapitulieren, ergibt sich aus früher gegebenen Hinweisen.²⁷ Aufmerksamkeit verdienen insbesondere die folgenden Bemerkungen und Forderungen:

- Abermals wird auf eine eklatante Unausgewogenheit im politischen Profil der OSZE verwiesen, und zwar sowohl funktional (Überbetonung der Menschenrechts- und Demokratiethemata) als auch geographisch (die östlichen Teilnehmerstaaten würden immer wieder kritisch betrachtet, die NATO- und EU-Mitgliedstaaten kaum).²⁸ Um dem entgegenzutreten, fordert Russland die Rückkehr „zu den Quellen“. Zugleich wird beklagt, dass der Ausbau der OSZE zu einer voll entwickelten Organisation stecken geblieben sei.²⁹

27 Vgl. oben, Abschnitt 2; siehe auch Anmerkung 8 sowie die in Anmerkung 9 angegebene Literatur.

28 Der Text geht, da es sich um die politische Erklärung eines Vizeministers handelt, begrifflicher Weise nicht auf die Frage ein, wie diese Entwicklung zustande gekommen sein soll. Die Frage danach stellt sich aber deshalb, weil alle politisch bedeutsamen OSZE-Beschlüsse den Konsens aller Teilnehmerstaaten erfordern.

29 Diese Kritik legt die Frage nahe, ob die Teilnehmerstaaten sich überhaupt in irgendeiner Phase der KSZE/OSZE-Geschichte über einen solchen Ausbau einig waren, womöglich nach Maßgabe eines einvernehmlich bejahten Zielbildes. Das war kaum je der Fall. Allerdings haben manche westliche Staaten der russischen (und vorher auch schon der sowjetischen) Führung zuweilen dahingehend Avancen gemacht, dass sie bereit seien, entsprechende russische Anliegen zu unterstützen, so beispielsweise die Bundesrepublik Deutsch-

Nun müsse die OSZE zu einer echten Regionalorganisation im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta umgeformt werden. Zugleich gelte es, die rein zwischenstaatliche (intergouvernementale und konferenzdiplomatische) Struktur der OSZE wieder zur Geltung zu bringen.

- Das eigenständige Reden und Handeln einzelner Funktionäre und Institutionen habe daher zu unterbleiben.³⁰
Stellungnahmen, die nicht den Konsens der Teilnehmerstaaten widerspiegeln, seien unzulässig. Insbesondere müsse der Generalsekretär an Richtlinien des Ministerrats und des Ständigen Rates gebunden werden. Einzelne Institutionen und Amtsträger wie das BDIMR, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und der Beauftragte für Medienfreiheit seien in das Sekretariat einzugliedern. Davon versprach man sich wohl, dass ihr Wirken unter stärkerer Kontrolle des Generalsekretärs stehen würde, der selbst wiederum effektiver vom Ständigen Rat kontrolliert werden sollte.
- Auch für das Regime der Feldmissionen werden Veränderungen gefordert. Sie seien strikter zu befristen und gleichmäßiger auf den ganzen OSZE-Raum zu verteilen; die Entsendung müsse in der Regel auf das Ersuchen des betreffenden Teilnehmerstaates zurückgehen und für ihre Aufgaben müsse das ganze Themenspektrum der OSZE berücksichtigt werden (gemeint ist wohl: nicht nur Menschenrechte und Demokratisierung). Es wird wohl unterstellt, dass bislang Feldmissionen häufig zustande kommen, weil sich andere Teilnehmerstaaten Sorgen über die Entwicklungen in einem (zumeist östlichen) Staat machen und ihn mit mehr oder weniger sanftem Druck zur Zustimmung bewegen.
- Für das Regime der Wahlbeobachtungen werden ebenfalls Reformen gefordert: Sie müssten auf Grund eines einheitlichen Kriterienkatalogs beschlossen und durchgeführt werden; die Leiter der Wahlbeobachtungsmissionen müssten einvernehmlich vom Ständigen Rat bestellt, die Beobachterteams ausgewogen zusammengesetzt sein. Die Berichte über die Vorbereitung der Wahlen, den Wahlkampf und den Wahlablauf müssten verschiedene Informationsquellen nutzen; ihrer Veröffentlichung hätten Konsultationen im Ständigen Rat vorauszugehen.
- Schließlich wird eine Reform des Finanzierungssystems nach Maßgabe der tatsächlichen Zahlungsfähigkeit der Teilnehmerstaaten gefordert.

land, als es ihr um die Zustimmung Moskaus zur Einheit und zur NATO-Mitgliedschaft Deutschlands zu tun war.

30 Die Kombination dieser beiden Forderungen ist auffällig: Die früheren russischen Vorstellungen vom strukturellen Ausbau der KSZE zu einer ihre Bezeichnung verdienenden OSZE schlossen ja die Übertragung stärkerer Befugnisse an die Organisation ebenso ein wie die Errichtung eines beschlussfähigen Steuerungsorgans, in dem nicht alle Teilnehmerstaaten Sitz und Stimme haben sollten (was aus dem Vorschlag einer Zusammensetzung aus ständigen und nichtständigen Mitgliedern hervorging). Anscheinend meinte man in Moskau, wenn sich schon diese Reformkonzeption als nicht durchsetzbar erwiesen hatte, sei es immer noch besser, die Autonomie einzelner Funktionsträger so weit wie möglich zu reduzieren.

Nimmt man dies alles zusammen, dann scheint Russland nicht so sehr die Stärkung der OSZE und ihrer Handlungsfähigkeit anzustreben. Man hat vielmehr den Eindruck, sie soll zu einer Flotte ohne Admiral gemacht werden, deren Kurs stets von allen Kapitänen verabredet werden muss und deren Bewegung vom langsamsten Schiff (oder vom unwilligsten Kapitän) bestimmt wird. Während in Moskau bald nach der Wende an eine kollektive Führung oligarchischen Charakters gedacht worden war, wird Derartiges nun nicht mehr erwogen, geschweige denn gefordert. Weil (und seitdem) klar ist, dass Russland kaum eine Chance hat, die Politik der OSZE nach Maßgabe seiner Vorstellungen und Interessen zu gestalten, ist es an der Effektivität dieser Politik kaum mehr interessiert. Die angesichts des bestehenden politischen Kräfteverhältnisses am ehesten mehrheitsfähige politische Linie soll gebremst, die Chance zu ihrer operativen Umsetzung reduziert werden.³¹ Russland will die OSZE ungeachtet aller konstruktiv klingenden Rhetorik nicht etwa „ausbauen“, sondern eher „ungefährlich machen“.

Analysen und Vorschläge des Dokuments „Managing Change in Europe“

Die Autoren der Hamburger Studie – sie wurde den Vertretern der Teilnehmerstaaten kurz vor der Sommerpause 2005 vorgelegt – sind qualifizierte Mitarbeiter angesehener Forschungsinstitute in Deutschland, Russland, Schweden, der Schweiz und den USA. Sie verzichten weitgehend auf diplomatische Verklausulierungen und bieten informative Analysen, so z.B. über die Interessenlagen Russlands, der USA und der EU.

Sie diagnostizieren unmissverständlich ein zu Lasten der OSZE-Politik gehendes Patt; dessen Auflösung sei die erste Priorität zur Behebung der Krise. Voraussetzung hierfür und für die Einigung auf eine Reformagenda sei zunächst der Abbau der „taktischen Rivalität“ zugunsten der „strategischen Priorität“, der Bewältigung des Wandels in Europa und seiner immanenten Gefahren. Erst danach gehe es darum, der OSZE neue substanzielle Aufgaben zu geben, und zwar erstens das Vorgehen gegen transnationale Bedrohungen und Risiken, insbesondere gegen die Wurzeln des Terrorismus und dessen Handlungsmöglichkeiten, sowie zweitens die Entwicklung neuer Initiativen zur Lösung eingefrorener Konflikte (Moldau/Transnistrien, Berg-Karabach,

31 Dies ist wohl auch eine Konsequenz daraus, dass Russland sich offenbar generell (nicht nur innerhalb der OSZE) mit der uneingeschränkten weltpolitischen Führungsrolle der USA *nolens volens* abgefunden hat. Ein deutscher Russland-Experte spricht von einem „neuen Realismus“ unter Wladimir Putin und meint in diesem Zusammenhang, Moskau habe „auf die Kooperation in der OSZE, die bislang als Vehikel russischer Initiativen in der europäischen Sicherheitspolitik bevorzugt worden war, ohne viel Federlesens verzichtet, als diese mit ihrem Insistieren auf einem erneuerten Mandat zur Entwicklung in Tschetschenien zu lästig geworden war“. Heinrich Vogel, Russland auf der Suche nach einem Standort, in: Wolfgang Wagner u.a. (Hrsg.), Jahrbuch Internationale Politik 2001-2002, München 2004, S. 229-238, hier: S. 235.

Georgien/Südostsetien) und zur Verhütung neuer (etwa mit Blick auf Mazedonien, den Südkaukasus und Zentralasien).

Erst nach einer Einigung auf die prioritären Aufgaben der OSZE sei es angebracht, im Hinblick auf deren Lösung Strukturreformen in Angriff zu nehmen.

In diesem Zusammenhang solle sich der Amtierende Vorsitzende auf politische Konsultationen und auf die Vorbereitung der den Hauptinstitutionen obliegenden Beschlüsse konzentrieren (dabei sollte auf die Einbindung möglichst vieler Teilnehmerstaaten geachtet werden; bisher seien wichtige Konsultationen stets auf eine Oligarchie bestehend aus dem Vorsitzland, den USA, der EU und Russland sowie den unmittelbar betroffenen Staaten beschränkt gewesen.

Der Generalsekretär soll mit der umfassenden Verantwortung für die Durchführung von Beschlüssen ausgestattet werden, einschließlich der Koordinierung der einzelnen Institutionen und der operativen Führung von Feldeinsätzen.

Im Sekretariat sollten angesichts der bisher unzulänglichen Kapazitäten für die Auswertung von Erfahrungen und für die Planung zukünftiger Aktivitäten eine „politische Einheit“ (für die politische Planung) und eine „analytische Einheit“ (zur Bereithaltung von Know-how und für die Speicherung und Auswertung praktischer Erfahrungen) eingerichtet werden. Auch weitere strukturelle Umstellungen werden empfohlen, so die Umgruppierung von Abteilungen und die Bildung von „Kompetenzteams“.

Was die Feldeinsätze betrifft, so soll nicht nur, wie bereits erwähnt, der Generalsekretär mit ihrer operativen Führung betraut werden, sondern es wird auch für eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Missionen und dem jeweiligen Gastgeberstaat plädiert.

Für bestimmte Problembereiche (z.B. Menschenhandel) sollen „thematische Missionen“ eingerichtet werden, die sich in mehreren Teilnehmerstaaten mit dem Gegenstand ihrer Tätigkeit befassen sollen. Wichtig sei auch die Einbeziehung von NGOs und anderen transnationalen Akteuren.

Schließlich wird die Vertiefung der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern (im Mittelmeerraum und in Asien) sowie mit anderen internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen empfohlen.

Wenn die Reform der OSZE zum Erfolg führt, werde die OSZE eine Zukunft haben – eine dominante Rolle im Verbundgeflecht internationaler Organisationen werde sie allerdings auch dann nicht spielen können; es würde dabei bleiben, dass sie Aufgaben erfüllt, die ihr im multiorganisationalen Miteinander von den maßgebenden Akteuren aufgetragen werden.³²

32 Die Studie verwendet den Ausdruck „a more limited and specialized actor“.

Das Patt von Wien und Ljubljana

Es war angesichts der Vielfalt der Probleme abzusehen, dass im Rahmen der Konsultationen auf hoher Ebene kaum mit einem Durchbruch gerechnet werden konnte. So stand die Zusammenkunft im Zeichen guten Willens und bemühter Diskussionen; der slowenische Vorsitz hatte zur Vorbereitung der Konsultationen ein *Food-for-thought-Paper* mit einer detaillierten Auflistung relevanter Themen unterbreitet. Eine Vielzahl von Einzelvorschlägen zur Verbesserung der Arbeitsweise der verschiedenen Institutionen und Organe belegte das Interesse der Beteiligten an einer effizienten und effektiven Arbeit der Organisation, obwohl auch mannigfache Kritik zur Sprache kam – auch an Unzulänglichkeiten, die wenig mit politischen Positionsdifferenzen zu tun haben. Die einzelnen Anregungen in den der Veranstaltung zugrunde liegenden Dokumenten (insbesondere der Ausarbeitung des Weisenrats) wurden sozusagen hin- und her gewendet, ohne dass sich am Ende ein kohärentes und konsensfähiges Reformleitbild herauskristallisierte. Weder Differenzen, die seit langem bekannt waren, noch solche, die sich neuerdings abzeichneten, konnten überbrückt werden; ein Beispiel dafür war die Kontroverse über die Aufrechterhaltung (womöglich gar Stärkung) oder den Abbau der Unabhängigkeit von Institutionen wie der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte oder der Beauftragte für Medienfreiheit.

So brachte auch das Ministerratstreffen von Ljubljana, dem die Resultate der Konsultationen (und des darauf folgenden „Nachtarocks“ im Ständigen Rat) auftragsgemäß vorgelegt wurden, keinen „großen Sprung“ über die Untiefen der Krise hinweg.

Dass diese nicht überwunden werden konnte, ging schon daraus hervor, dass auch diesmal keine Einigung über eine gemeinsame politische Abschlusserklärung erzielt wurde; stattdessen gab es abermals lediglich eine Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden.³³

Das vom Ministerrat abgesegnete Ergebnis aller dieser Bemühungen beschränkte sich auf das Folgende:³⁴

Erstens soll der Ständige Rat seine Bemühungen um die OSZE-Reform weiterführen und dem nächsten Ministerratstreffen im Dezember 2006 über den Ertrag berichten.

33 In diesem Fall des slowenischen Außenministers Dimitrij Rupel. Seine „Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden“ enthält einerseits Aussagen über Auffassungen „der Minister“ (also der Außenminister aller Teilnehmerstaaten), andererseits aber auch Absätze, die mit der Wendung „Die meisten Minister“ beginnen. Eine Zusammenfassung lediglich der konsensfähigen Feststellungen in einer offiziellen Abschlusserklärung kam nicht in Frage, weil manche Teilnehmerstaaten der Weglassung bestimmter Feststellungen nicht zugestimmt hätten. Andererseits wurden im Rahmen des Ministerratstreffens zahlreiche Erklärungen und Beschlüsse zu Einzelthemen sehr unterschiedlicher Art angenommen.

34 Vgl. Beschluss Nr. 17/05, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/17/05, 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, MC13GW66, 6. Dezember 2005, S. 61-64.

Dabei sollten insbesondere folgende Punkte angesprochen werden:

- die Verfahrensregeln (eventuelle Möglichkeiten einer sanften Modifikation des Konsensprinzips eingeschlossen);
- die institutionelle Struktur (z.B. in Bezug auf die Einrichtung von Unterausschüssen des Ständigen Rates);
- Möglichkeiten zur Stärkung des Generalsekretärs und zur Modernisierung des Sekretariats;
- die Stärkung der Effizienz, Effektivität und Transparenz der Aktivitäten der Organisation sowie der Wirksamkeit der OSZE-Institutionen und -Feldeinsätze;
- Prüfung von Möglichkeiten zur weiteren Verbesserung der Professionalität des OSZE-Personals sowie
- Möglichkeiten der weiteren Verbesserung der Programmplanung.

Zweitens und prozedural hiervon abweichend soll das BDIMR dem nächsten Ministerrat einen Bericht über mögliche Innovationen in seinem eigenen Tätigkeitsbereich (u.a. Möglichkeiten zur Stärkung und Förderung seiner wahlbezogenen Aktivitäten und die Verbesserung der Wirksamkeit seiner Unterstützung für die Teilnehmerstaaten) vorlegen; dabei soll es die Stellungnahmen der Teilnehmerstaaten berücksichtigen.³⁵

Das ist alles in allem ein sehr mageres Resultat.

Die genannten Punkte betreffen nur einen Teil der Probleme, die zur wirklichen Behebung der Krise der OSZE aufgegriffen werden müssten.

Zu keinem von ihnen wird auch nur andeutungsweise erkennbar, in welcher Richtung sich die Minister eine akzeptable Innovation vorstellen.

Auch wird an keiner Stelle der Erwartung Ausdruck gegeben, dass der binnen Jahresfrist vorzulegende Bericht ein hinlängliches, umfassendes Reformpaket darstellen soll.

So klingt der Beschluss des Ministerrats eher so, als ob man Scheu davor gehabt hätte, schlichtweg das Scheitern der Reformbemühungen einzugestehen.

Die Dürftigkeit des Ergebnisses von Reformbemühungen eines ganzen Jahres gibt vor allem deshalb Anlass zur Sorge, weil noch nie zuvor so viele namhafte Experten aus zahlreichen Teilnehmerstaaten so unmissverständlich klar gemacht hatten, dass die OSZE ohne baldige und tiefgreifende Maßnahmen zur Behebung ihrer Krise unweigerlich ihre Bedeutung verlieren würde.

Noch ist für die OSZE nicht aller Tage Abend. Sie hat es immer wieder fertig gebracht, ihr Wirken an neue Umstände anzupassen. Sie wird nach wie vor

35 Mit der Erarbeitung und der Vorlage von Überlegungen und Empfehlungen für eine Reform des BDIMR wird also nicht der Ständige Rat betraut, sondern das Büro selbst. Dies ist trotz der Auflage, die Stellungnahmen der Teilnehmerstaaten zu berücksichtigen, ein Votum zugunsten der Autonomie des BDIMR. Es wird interessant sein, ob im Dezember 2006 weitergehende und handfestere Vorstellungen für eine Reform des BDIMR auf den Tisch kommen als für eine Reform der anderen auf vergleichbarer Ebene bestehenden Einrichtungen und ob es dafür auch unterschiedliche Konsensmöglichkeiten geben wird.

imstande sein, nützliche Beiträge zur Stabilisierung der Sicherheit und zur Förderung der Zusammenarbeit im Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok zu leisten. Ihre Auflösung wird auch in Zukunft nicht ernsthaft erwogen werden.

Aber wenn nicht bald neue Initiativen zur Überwindung des Patts und zur Anpassung an die neue sicherheitspolitische Konstellation zu einem Aufbruch zu neuen Ufern führen, dann wird sie ihre Zukunft womöglich bald hinter sich haben.