

Kurt P. Tudyka

Der slowenische Vorsitz hat die OSZE in ruhigeres Fahrwasser manövriert – Ist nun Land in Sicht?

Slowenien, das 2005 den OSZE-Vorsitz übernahm, ist das bisher kleinste Land unter den 56 Teilnehmerstaaten, das dieses Amt je inne hatte. Es liegt auf der Hand, dass die Übernahme einer solchen Funktion durch ein kleines Land mangels eines großen Personalstabs im auswärtigen Dienst und anderer Ressourcen problematisch für eine internationale Organisation sein kann. Andererseits sollten die potenziellen Interessenkonflikte und Reibungsflächen mit anderen Staaten bei einem kleinen Land geringer sein als bei einem Staat, der eine weltpolitische Rolle spielen will oder muss. Gerade das könnte dem Personal im auswärtigen Dienst des kleinen Landes größeren Spielraum und vor allem mehr Zeit geben, um sich den Aufgaben einer internationalen Organisation widmen zu können. Schließlich können auch historische Probleme in den bilateralen Beziehungen eines Landes die Arbeit seiner Vertreter in internationalen Organisationen erschweren; dafür bieten einige OSZE-Länder anschauliche Beispiele. Die Geschichte Sloweniens als unabhängiger Staat ist allerdings kurz, wenn auch – allein schon aufgrund der gewaltsamen Staatsgründung – nicht frei von internationalen Konflikten.

Mit Slowenien hat erstmals ein Land den OSZE-Vorsitz übernommen, das 1975 in Helsinki nicht nur nicht dabei war, sondern damals auch noch gar nicht existierte. Somit ist eine weitere Besonderheit Sloweniens, dass es zur Gruppe der neuen Staaten gehört, die nicht nur jünger als die KSZE/OSZE sind, sondern ihre Entstehung auch dem Versagen von deren Politik der Aufrechterhaltung des Status quo, der Stabilisierung und der Konfliktverhütung zu verdanken haben. Zwangsläufig hat der slowenische diplomatische Dienst daher auch keine Tradition wie in anderen Ländern, was ihm den Charme der Unbefangenheit verleiht, für diese international doch noch recht unbekannte Größe gleichzeitig aber auch eine Chance ist.

Verständlicherweise erwähnte der slowenische Außenminister Dimitrij Rupel diese Eigenschaften seines Landes nicht, als er am 13. Januar 2005 vor dem Ständigen Rat in Wien eloquent seine Antrittsrede hielt, sondern betonte Sloweniens junge Mitgliedschaft in der NATO und in der EU, seinen Einsatz für Stabilität und Zusammenarbeit in Mittel- und Osteuropa, seine Freundschaft mit den östlichen und westlichen Nachbarn und sein entschiedenes Eintreten für Multilateralismus.¹

Der Amtierende Vorsitzende unterstützte ausdrücklich die Arbeit von Andrzej Kasprzyk, seinem Persönlichen Beauftragten „für den Konflikt, mit

¹ Vgl. OSCE, Slovenia 2005, Address by H.E. Dimitrij Rupel, Ph.D., Chairman-in-Office of the OSCE, at the Permanent Council, 13 January 2005, CIO.GAL/2/05, 13. Januar 2005.

dem sich die Minsk-Gruppe der OSZE befasst“, d.h. den Berg-Karabach-Konflikt, und ernannte Alojz Peterle zu seinem Persönlichen Beauftragten für Zentralasien. Dies lässt auch erkennen, bei welchen der Aufgaben, mit denen er sich konfrontiert sah, Rupel Schwerpunkte setzte.

Neben den formellen Organen der OSZE begleiteten 2005 elf Gremien und Gruppen in beratender Funktion die Arbeit des Vorsitzes. In jeder Hinsicht herausragend war darunter der Weisenrat, dessen sieben von Rupel selbst bestellte Mitglieder Empfehlungen zur Lösung der institutionellen Krise der OSZE ausarbeiten sollten. Natürlich beeinflussten deren Ergebnisse die Beratungen der anderen Gremien, wie die Arbeitsgruppe zur Rechtsfähigkeit der OSZE, die darum erst gar nicht zusammentrat, die Arbeitsgruppe OSZE-Reform, die Gruppe der Freunde des Vorsitzes², die Arbeitsgruppe zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE oder die Informelle Freundesgruppe des Vorsitzes für die Verbesserung der Wirtschafts- und Umweltdimension. Andere Gruppen befassten sich mit Gleichstellungsfragen und Menschenhandel, Terrorismusbekämpfung, Grenzfragen, der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Verwaltung und Finanzen sowie mit der Implementierung des integrierten Ressourcenmanagementsystems (IRMA).

Der slowenische Außenminister übernahm den OSZE-Vorsitz zu einem Zeitpunkt, als die schon lange schwelende innere Krise der OSZE offen ausgebrochen war. Der Haushalt für 2005 war noch nicht verabschiedet, über den Beitragsschlüssel bestand Uneinigkeit, Personalentscheidungen waren blockiert und ein weiteres Mal hatte die Zerstrittenheit der Teilnehmerstaaten auf dem vorangegangenen Ministerratstreffen in Sofia die Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung verhindert; manche der Teilnehmerstaaten hatten die Tätigkeit, ja selbst den Zweck und den Sinn der Organisation angefochten und in Frage gestellt. „Eine hochrangige Debatte über Bedeutung und Fairness der Arbeit der OSZE hatte das Gefühl einer tiefen politischen Krise entstehen lassen“, verriet Rupel rückblickend selbst.³ Doch der slowenische Amtierende Vorsitzende war seinem Naturell entsprechend guten Mutes.

Das Programm des Amtierenden Vorsitzenden

Der slowenische Außenminister Rupel kündigte mit den Schlagworten „Revitalisieren, Reformieren, Rebalancieren“ drei Prioritäten für seine Amtszeit an. Unter „Revitalisieren“ verstand er vornehmlich, Einvernehmen über den Haushalt und den Beitragsschlüssel herbeizuführen, unter „Reformieren“, ei-

2 Zu dieser Einrichtung siehe Kurt P. Tudyka, Der niederländische Vorsitz zwischen Porto und Maastricht, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 465-477, hier: S. 468.

3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, MC13GW66, 6. Dezember 2005, darin: Tätigkeitsbericht des Amtierenden Vorsitzenden für 2005, S. 87-107, hier: S. 87, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/18653_de.pdf.

ne Neudefinition der Prioritäten der OSZE und eine Stärkung der Beziehung zwischen Sekretariat und Vorsitz zu erreichen, und unter „Rebalancieren“, allen drei Dimensionen der OSZE größere Aufmerksamkeit zu schenken. Ohne eine bestimmte Präferenz zu nennen, zählte er zunächst in der politisch-militärischen Dimension folgende vordringlichen Aufgaben auf: die Bekämpfung des Terrorismus, die Inangriffnahme des Problems der überschüssigen Lagerbestände konventioneller Munition sowie kleiner und leichter Waffen, die Diskussion über Militärdoktrinen und den Abschluss der Arbeiten an einem Konzept für Grenzsicherheit und -management. Anschließend erklärte er eine Stärkung der Wirtschafts- und Umweltdimension für notwendig und betonte seine Offenheit für neue Initiativen in diesem Bereich, für die er als Beispiel die Veranstaltung einer Konferenz über Energiesicherheit nannte. Er unterstrich die zentrale Rolle der menschlichen Dimension und erklärte die Themen Menschenhandel, Migration und Integration zu Prioritäten des slowenischen Vorsitzes.

Der Amtierende Vorsitzende kündigte darüber hinaus an, entsprechend dem Beschluss des Ministerrats von Sofia einen Weisenrat zu berufen.

Nachdem er die sachlichen Aufgaben vorsichtig umrissen hatte, wandte er sich den regionalen „eingefrorenen“ Konflikten zu, zu deren Lösung der slowenische Vorsitz beitragen wollte. Zunächst ging er jedoch auf die positiven Ergebnisse der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Ukraine während der Verfassungskrise ein und kündigte an, diese Kooperation zu verstärken. Als weitere Priorität nannte er die Konsolidierung der Arbeit der OSZE auf dem Balkan. Die OSZE solle sich vor allem auf die Bereiche konzentrieren, in denen sie die größte Wirkung erzielen kann: Flüchtlingsrückführung, Schutz nationaler Minderheiten, Kapazitätsaufbau, vor allem in den Bereichen Justiz und Polizei, und Wahlen. Auch das Kosovo, in dem sich die OSZE stark engagiert, sollte 2005 weiterhin Priorität haben. Es war jedoch nicht ersichtlich, ob es ihm auch um eine Akzentverschiebung oder gar Verlagerung der OSZE-Präsenz vom Balkan nach Zentralasien ging, wie sie andere, z.B. sein Vorgänger, angeregt hatten. Zwar vergaß er nicht, die Konfliktherde und Krisengebiete im Südkaukasus (Berg-Karabach sowie Georgien mit Südossetien und Abchasien), in Moldau und allgemein in Zentralasien anzusprechen, eine Prioritätensetzung war jedoch nicht erkennbar.

Als weitere Aufgabe seines Arbeitsprogramms nannte Dimitrij Rupel schließlich die Stärkung der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen. Darüber hinaus solle die OSZE ihre Aufmerksamkeit auch auf Regionen außerhalb des OSZE-Gebiets richten. In diesem Zusammenhang erwähnte er die positiven Erfahrungen bei der Organisation von Wahlen in Afghanistan und kündigte seine Unterstützung für die Entsendung eines Expertenteams des Sekretariats und des BDIMR in die Palästinensergebiete zur Feststellung des Ausbildungsbedarfs an.

Die Aktivitäten des Amtierenden Vorsitzenden

Zum Amtsjahr eines OSZE-Vorsitzenden gehören der Besuch von Konferenzen und Tagungen, die Teilnahme an Sitzungen und Treffen sowie Gespräche mit Regierungsvertretern der OSZE-Teilnehmerstaaten und mit Vertretern anderer internationaler Organisationen, die, ob als routinemäßige Veranstaltungen oder außergewöhnliche Unternehmungen, in der Regel nicht in der Hauptstadt seines Landes und auch nur zu einem kleinen Teil in Wien stattfinden. Die Folge ist eine Vielzahl von Reisen. Das zeigte auch die Amtsführung von Dimitrij Rupel, der sich nicht scheute, auch anstrengende Reisen und weniger „angenehme“ Missionen in problematische OSZE-Staaten auf sich zu nehmen.

Vor allem in der ersten Hälfte des Jahres 2005 häuften sich die Reisen des OSZE-Vorsitzenden aus Anlass andauernder oder neuer Krisen in die schon lange als diffizil geltenden Regionen Zentralasiens und des Südkaukasus. Die Besuche dienten nicht nur der Krisenbewältigung, sondern auch der Ermutigung zu demokratischen und rechtsstaatlichen Reformen oder der Unterstützung für vielversprechende Ansätze zur Lösung lange bestehender Konflikte, wie z.B. zwischen Armenien und Aserbaidschan oder in Moldau. Im Februar führte Rupel eine Reise nach Kasachstan, wo die Einhaltung demokratischer Standards seinen Aussagen nach zu wünschen übrig ließ. Kasachstan hatte eine Oppositionspartei verboten und verschärfte Mediengesetze und Gesetze gegen Extremismus erlassen; außerdem waren die Parlamentswahlen des Jahres 2004 vom BDIMR negativ bewertet worden. Rupel lobte jedoch auch Fortschritte, namentlich im Kampf gegen den Terrorismus, und versprach Unterstützung bei der Novellierung der Mediengesetzgebung. Immerhin bewirbt sich Kasachstan um den OSZE-Vorsitz im Jahr 2009. Im Anschluss besuchte Rupel Usbekistan, wo er die mangelhafte demokratische Entwicklung hinsichtlich der Medienfreiheit, mit Blick auf das Gerichtswesen und angesichts der Folterpraxis in den Gefängnissen offen ansprach und auf die negative Beurteilung der jüngsten Parlamentswahlen hinwies. Der Regierung in Taschkent versprach er die Unterstützung der OSZE, z.B. bei der Verbesserung des Wahlsystems und der Reform der Wirtschaft.

In diesem Zusammenhang kann auch die Berufung des früheren slowenischen Ministerpräsidenten und Außenministers Alojz Peterle zum Persönlichen Beauftragten für Zentralasien gesehen werden, den Rupel anlässlich dieser Reise vorstellte. Peterle wurde in den folgenden Monaten unerwartet stark von der Krise in Kirgisistan in Anspruch genommen.

Im März besuchte Rupel Moldau und sprach in Chişinău und Tiraspol mit beiden Konfliktparteien. Damit setzte er beherzt die Bemühungen seiner Vorgänger um eine Annäherung der Konfliktparteien und einen Kompromiss fort. Ab Ende März begann die Krise in Kirgisistan die Aktivitäten des Vorsitzes zu beherrschen. So reiste Rupel selbst nach Bischkek und sein Persönlicher Beauftragter Peterle begab sich wiederholt als Vermittler ins Zentrum

der bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen am Ende der Akajew-Ära, wo er durch großes persönliches Engagement präventiv wirken konnte.

Ende März reiste Rupel in die Provinz Kosovo. Anfang April besuchte er Eriwan, Baku und Tiflis. Dabei gab er den Anstoß zu einem erneuten Treffen – dem zwölften seit 1994 – zwischen den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans; das wahlfreie Jahr sollte als Gelegenheit zum Abschluss einer Vereinbarung genutzt werden. Leider ließ das Ergebnis zu wünschen übrig.

Im April reiste Rupel erst nach Serbien und Montenegro und nach Albanien und danach erneut nach Kirgisistan, Tadschikistan und Turkmenistan, das er zumindest zur aktiven Beteiligung an OSZE-Aktivitäten ermuntern wollte; immerhin nahm Turkmenistan nach längerem Fernbleiben wieder am Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau teil. Im September besuchte Rupel noch einmal die drei südkaukasischen Länder. Im Oktober reiste er nach Bosnien und Herzegowina und nach Mazedonien, ferner nach Belgrad und Priština sowie erneut nach Chişinău und nach Kiew.

Neben den Besuchen der Krisengebiete nahm Rupel an Konferenzen und Tagungen teil, um dort die OSZE zu vertreten und ihre aktuelle Situation aus der Sicht des Vorsitizes darzustellen. Die Teilnahme des Amtierenden Vorsitzenden an OSZE-eigenen Veranstaltungen versteht sich traditionsgemäß von selbst. Das galt für das jährlich Ende Mai in Prag stattfindende OSZE-Wirtschaftsforum und die OSZE-Konferenz gegen Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz Anfang Juni in Cordoba ebenso wie für die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz Ende Juni in Wien, die Treffen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE Ende Februar in Wien und Anfang Juli in Washington und das OSZE-Mittelmeerseminar Anfang September in Rabat.

Pflichttermine für den Amtierenden Vorsitzenden waren auch die Treffen der OSZE-EU-Troika, die 2005 Ende März in Brüssel und Mitte September in New York stattfanden. Daneben traf Rupel noch mit anderen Vertretern von EU-Organen zusammen, so im April in Luxemburg mit den Außenministern und Ende November in Brüssel mit der Kommission. Ebenso gehören zum Pflichtprogramm die Kontakte zum Europarat; Ende Februar sprach er in Straßburg, Mitte Mai beim Gipfeltreffen in Warschau und Mitte November wieder in Straßburg beim Ministerkomitee. Ein Schwerpunkt der Gespräche war erneut die Vermeidung von Doppelarbeit. Als Amtierender Vorsitzender der OSZE trat Rupel Ende Januar im Nordatlantikrat in Brüssel, Ende Mai bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO in Ljubljana sowie ebenfalls im Mai beim Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat in Aare und Mitte November in Brüssel auf.

Da sich die OSZE als regionale Abmachung der Vereinten Nationen versteht und von diesen auch als solche anerkannt ist, ist schon aus formellen Gründen ein Mindestmaß an Kommunikation geboten. Rupel sprach Anfang März vor dem VN-Sicherheitsrat in New York und Mitte März vor der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf. Mitte September besuchte

er den VN-Gipfel in New York anlässlich des 60. Jahrestages der Weltorganisation.

Der Pflege der Beziehungen zu den Kooperationspartnern der OSZE in Asien – Japan, Südkorea, Thailand, die Mongolei und Afghanistan – diente die Teilnahme des Amtierenden Vorsitzenden an der Internationalen Sicherheitskonferenz Ende April in Seoul. Sein Auftritt bei der Zentraleuropäischen Initiative (ZEI) in Piestany Ende November war dagegen auch seiner Funktion als slowenischer Außenminister geschuldet. Schließlich machte er den Regierungen in Washington Anfang März und in Moskau Mitte Juli und Mitte Oktober seine Aufwartung. Mitte Juni besuchte er den britischen Premierminister in London.

Mit den geschilderten Besuchen war das Reiseprogramm des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden jedoch noch keineswegs erschöpft. Er ließ es sich nicht nehmen, auch auf Tagungen einiger wissenschaftlicher Institute Vorträge zu halten. Und schließlich nahmen ihn auch noch die Jubiläumsveranstaltungen anlässlich des 30. Jahrestages der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte in Helsinki, Berlin und Wien Ende Juli und Anfang August zumindest zeitlich, wenn auch, was die Substanz angeht, wahrscheinlich am geringsten in Anspruch.

Die enorme Reisetätigkeit des Vorsitzenden lässt den Schluss zu, dass die Ausübung dieser Funktion in ihrer Mobilität liegt. Scherzhaft könnte man zur Verdeutlichung hinzufügen, dass die Quintessenz des Amtes nicht im Vorsitzen, sondern im Vorfahren liegt.

Der Ministerrat von Ljubljana

Wie bei jedem Verein ist auch für die OSZE und vor allem für ihren Amtierenden Vorsitzenden die „Vollversammlung“ ihrer Mitglieder der wichtigste Termin des Jahres. Die Ernte wird eingebracht, man hält Rückschau auf das vergangene Jahr und hofft auf Inspiration für das kommende. Auf dem 13. Treffen des Ministerrats am 5. und 6. Dezember in Ljubljana waren die meisten Teilnehmerstaaten durch ihre Außenminister vertreten. Es wurden drei Erklärungen verabschiedet und 19 Beschlüsse gefasst. Sie trugen nicht zur Bedeutung des Treffens bei, die vor allem in der dem Vernehmen nach verbesserten Kommunikation zwischen den Vertretern der Teilnehmerstaaten lag.

Der Ministerrat verabschiedete eine Erklärung zum 20. Jahrestag der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl,⁴ eine Erklärung zu Georgien⁵ und eine Er-

4 Erklärung des OSZE-Ministerrats zum 20. Jahrestag der Katastrophe im Kernkraftwerk Tschernobyl, MC.DOC/3/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Dreizehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 3), S. 4-5.

5 Erklärung zu Georgien, MC.DOC/4/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 6-7.

klärung zu dem Konflikt, mit dem sich die Minsk-Gruppe der OSZE befasst.⁶ Der Vorsitzende gab bekannt, dass die Ministererklärung zum Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen vom Ministerrat am 20. Juni 2005 nach Ablauf einer Einspruchsfrist angenommen worden war,⁷ und leitete die Verabschiedung des Konzepts für Grenzsicherung und -management durch den Ministerrat in die Wege.⁸ Schon die Verabschiedung dieses Konzepts wurde von den Delegationen gelobt, namentlich von der Europäischen Union, die sich davon sicherere und offenere Grenzen sowie einen Rahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten „im Kampf gegen die Geißeln Terrorismus und organisierte Kriminalität“⁹ versprechen.

Mehrere der folgenden Beschlüsse waren rein formeller Natur. So wurden der bereits amtierende französische Diplomat Marc Perrin de Brichambaut rückwirkend zum 21. Juni 2005 für drei Jahre zum Generalsekretär der OSZE bestellt, Finnland für das Jahr 2008 mit dem OSZE-Vorsitz betraut und der 4. und 5. Dezember 2006 als Termin für das 14. Ministerratstreffen in Belgien festgelegt.¹⁰ Ebenso formell war der Beschluss, den Ständigen Rat, den Generalsekretär sowie die einschlägigen OSZE-Institutionen und -Strukturen zu beauftragen, ihre 2005 begonnene Arbeit zu Migrationsfragen in allen drei Dimensionen fortzusetzen und dem 14. Treffen des Ministerrats darüber zu berichten.¹¹ Einen ebenso formellen Charakter hatte der Beschluss, sich weiterhin um die Umsetzung der OSZE-Dokumente über Kleinwaffen und leichte Waffen sowie über Lagerbestände konventioneller Munition zu bemühen und das Forum für Sicherheitskooperation zu beauftragen, dazu einen Fortschrittsbericht vorzulegen.¹²

Die Teilnehmerstaaten beschlossen darüber hinaus eine Reihe von Appellen, in denen sie sich selbst zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen ermuntern. So forderten sie mit dem Beschluss eines umfangreichen Textes zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität „eindringlich“, die Zusammenarbeit untereinander und mit dem UNODC, dem Euro-

6 Erklärung zu dem Konflikt, mit dem sich die Minsk-Gruppe der OSZE befasst, MC.DOC/5/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 8.

7 Ministererklärung zum Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen, MC.DOC/1/05/Corr. 1. vom 20. Juni 2005, in: ebenda, S. 3.

8 Konzept für Grenzsicherung und -management, MC.DOC/2/05/Corr. 1. vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 11-17.

9 Erklärung der Europäischen Union, Anhang 4 zu MC(13) Journal Nr. 2 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 75-76, hier: S. 75.

10 Beschluss Nr. 1/05, Bestellung des Generalsekretärs der OSZE, MC.DEC/1/05 vom 10. Juni 2005, in: ebenda, S. 21; Beschluss Nr. 18/05, OSZE-Vorsitz im Jahr 2008, MC.DEC/18/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 65; Beschluss Nr. 19/05, Datum und Ort des nächsten Treffens des Ministerrats der OSZE, MC.DEC/19/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 66.

11 Beschluss Nr. 2/05, Migration, MC.DEC/2/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 22-23.

12 Beschluss Nr. 8/05, Weitere Bemühungen zur Umsetzung der OSZE-Dokumente über Kleinwaffen und leichte Waffen bzw. über Lagerbestände konventioneller Munition, MC.DEC/8/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 35-36.

parat und anderen einschlägigen internationalen Organisationen unter Verweis auf das entsprechende Übereinkommen der Vereinten Nationen und die dazugehörigen Protokolle sowie andere Beschlüsse, Konferenzen, Tagungen und Seminare zu verstärken.¹³ In dieselbe Kategorie gehört der Beschluss zur Verstärkung der rechtlichen Zusammenarbeit in Strafsachen zur Terrorismusbekämpfung, nach dem die Teilnehmerstaaten sich gemeinsam darum bemühen sollten, die Täter, Organisatoren, Unterstützer und Sponsoren terroristischer Handlungen entweder auszuliefern oder strafrechtlich zu verfolgen und vor Gericht zu bringen; darüber hinaus wurde der Generalsekretär beauftragt, 2006 eine Fachtagung und nationale Ausbildungsseminare für Staatsanwälte und Beamte der Rechtsprechung zu Fragen der Auslieferung und der Rechtshilfe zu organisieren.¹⁴

Ein weiterer appellativer Beschluss wurde zur Bekämpfung der Gefahr, die von illegalen Drogen ausgeht, gefasst.¹⁵ Darin fordern sich die Teilnehmerstaaten gegenseitig auf, ihre Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung der von der Herstellung und dem Handel mit illegalen Drogen ausgehenden Gefahren zu verstärken. Der Generalsekretär wird beauftragt, auch zu diesem Thema 2006 eine Fachtagung zu organisieren.

Appellativ war auch der Beschluss, die Umsetzung der Resolution 1540 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur Bedrohung durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme zu unterstützen.¹⁶

Immerhin ein neues Thema brachte der Beschluss über Maßnahmen zur Erhöhung der Containersicherheit; alle Teilnehmerstaaten sollten so bald wie möglich die im Standardrahmen der Weltzollorganisation (WZO) zur Sicherung und Erleichterung des Welthandels empfohlenen Maßnahmen treffen.¹⁷

Größere politische Relevanz hatte dagegen der Beschluss, am 14. und 15. Februar 2006 in Wien ein Seminar über Militärdoktrinen abzuhalten, das der Ministerrat ausdrücklich „als ein Mittel zur Stärkung des Sicherheitsdialogs und der Arbeit des FSK“¹⁸ guthieß. Diese Veranstaltung ist als Entgegenkommen gegenüber der Russischen Föderation hinsichtlich ihres Verlangens zu interpretieren, die politisch-militärische Dimension der OSZE zu stärken.

Als Pendant dazu in der menschlichen Dimension kann der umfangreiche Beschluss über „Toleranz und Nichtdiskriminierung, Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander“ betrachtet werden. Neben

13 Beschluss Nr. 3/05, Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, MC.DEC/3/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 24-26.

14 Beschluss Nr. 4/05, Verstärkung der rechtlichen Zusammenarbeit in Strafsachen zur Terrorismusbekämpfung, MC.DEC/4/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 27-29.

15 Beschluss Nr. 5/05, Bekämpfung der Gefahr, die von illegalen Drogen ausgeht, MC.DEC/5/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 30-31.

16 Beschluss Nr. 7/05, Unterstützung bei der wirksamen Umsetzung der Resolution 1540 (2004) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, MC.DEC/7/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 34.

17 Beschluss Nr. 6/05, Weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Containersicherheit, MC.DEC/6/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 32-33.

18 Beschluss Nr. 9/05, OSZE-Seminar über Militärdoktrinen, MC.DEC/9/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 37.

einer Reihe normativer Aussagen beschloss der Ministerrat darin, das BDIMR-Programm für Toleranz und Nichtdiskriminierung zu unterstützen, und fügte hinzu, „dass die OSZE weiterhin bewusstseinsbildend tätig sein und Maßnahmen gegen Vorurteil, Intoleranz und Diskriminierung entwickeln soll“.¹⁹ Der Ministerrat beauftragte das BDIMR u.a. damit, den Teilnehmerstaaten bei der „Erhebung und Führung verlässlicher Informationen und Statistiken über Hassdelikte und gewalttätige Äußerungen von Intoleranz und Diskriminierung behilflich zu sein, um sie in die Lage zu versetzen, vergleichbare Daten und Statistiken zu erstellen“.²⁰

In Zusammenhang mit der menschlichen Dimension wurde eine Reihe weiterer Beschlüsse gefasst, so z.B. zur Förderung der Menschenrechtserziehung und -ausbildung,²¹ zur Einhaltung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in Systemen der Strafrechtspflege,²² über die Bekämpfung des Menschenhandels²³ und zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Konfliktnachsorge, um die Zahl der Frauen im OSZE-Sekretariat, den OSZE-Institutionen und -Feld-einsätzen, insbesondere auf der Führungsebene und in Entscheidungsfunktionen, deutlich zu erhöhen.²⁴ Ein weiterer, besonders umfangreicher Beschluss galt der Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Der Ministerrat forderte die Teilnehmerstaaten eindringlich auf, „mit Unterstützung und Hilfe der OSZE alle erforderlichen gesetzgeberischen, politischen und programmatischen Kontroll- und Evaluierungsmaßnahmen zu ergreifen, um die uneingeschränkte Ausübung der Menschenrechte von Frauen zu fördern und zu schützen und alle Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu verhüten und zu bekämpfen“.²⁵

Ein Beschluss zur Integrität des eigenen Personals richtete sich aus leider gegebenen Anlässen auf die Gewährleistung höchster Maßstäbe in Bezug auf Verhalten und Verantwortung von Personen, die bei internationalen Truppen und Missionen dienen. Der Ministerrat fordert darin die Teilnehmerstaaten auf, „wo notwendig Maßnahmen zu verbessern, die verhindern sollen, dass militärische und zivile Mitarbeiter, die im Ausland bei Friedenstruppen oder anderen internationalen Missionen im Einsatz sind, sowie OSZE-Bedienstete

19 Beschluss Nr. 10/05, Toleranz und Nichtdiskriminierung – Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/10/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 38-42, hier: S. 39.

20 Ebenda, S. 40.

21 Beschluss Nr. 11/05, Förderung der Menschenrechtserziehung und -Ausbildung [sic!] im OSZE-Raum, MC.DEC/11/05 vom 6. Dezember 2005, in: Dreizehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 3), S. 43-44.

22 Beschluss Nr. 12/05, Einhaltung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in Systemen der Strafrechtspflege, MC.DEC/12/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 45-46.

23 Beschluss Nr. 13/05, Bekämpfung des Menschenhandels, MC.DEC/13/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 47-48.

24 Beschluss Nr. 14/05, Frauen in der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Konfliktnachsorge, MC.DEC/14/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 49-52.

25 Beschluss Nr. 15/05, Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, MC.DEC/15/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 53-57, hier: S. 54.

sich an Menschenhandel beteiligen oder Opfer von Menschenhandel ausbeuten“.²⁶

Ein brisanter Beschluss, der auf den Kern der derzeitigen Kritik an der OSZE zielt, galt der Stärkung der Wirksamkeit der OSZE. Darin beauftragt der Ministerrat den Ständigen Rat, seine entsprechende Reformarbeit fortzusetzen und dem Ministerrat 2006 zu berichten. Im Zusammenhang mit den Überlegungen im Bericht des Weisenrats sollen dabei folgende Themen erörtert werden:²⁷

- Verfahrensregeln,
- Verbesserung des Konsultationsprozesses, einschließlich Überlegungen zu einer Ausschussstruktur,
- Verbesserung der Planung und Effizienz von OSZE-Konferenzen,
- Stärkung der Effizienz, Effektivität und Transparenz der Aktivitäten der Organisation, einschließlich ihrer budgetären und außerbudgetären Finanzierung,
- Stärkung der Rolle des Generalsekretärs, u.a. durch die weitere Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Leitern der Institutionen und Feldeinsätze, sowie
- Modernisierung des Sekretariats, um es besser in die Lage zu versetzen, den Amtierenden Vorsitz und die Teilnehmerstaaten zu unterstützen und die Tätigkeit der OSZE zu koordinieren.

Ferner stehen auf der Liste der Wünsche, die der eine oder der andere – sicher aber nicht alle – Teilnehmerstaat erwogen wissen wollte:

- die Stärkung der Wirksamkeit der OSZE-Institutionen und -Feldeinsätze,
- die Prüfung der Möglichkeit, der OSZE Rechtsstatus, Vorrechte und Immunitäten zu verleihen,
- Verbesserung der Programmplanung, damit diese den Prioritäten der Organisation besser gerecht wird,
- Verbesserung der Professionalität des OSZE-Personals und der Verwaltung ihrer „Humanressourcen“ unter gebührender Berücksichtigung einer ausgewogenen Geschlechtervertretung und geographischen Verteilung und schließlich
- Überprüfung der Möglichkeit, themenspezifische Missionen in einem OSZE-weiten oder subregionalen Kontext zu bilden.

26 Beschluss Nr. 16/05, Gewährleistung höchster Maßstäbe in Bezug auf Verhalten und Verantwortung von Personen, die bei internationalen Truppen und Missionen dienen, MC.DEC/16/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 58-60, hier: S. 59.

27 Vgl. zum Folgenden: Beschluss Nr. 17/05, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/17/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 61-65.

Die von den GUS-Staaten geäußerte Kritik am BDIMR fing der Auftrag an das BDIMR auf, dem nächsten Ministerrat über die Umsetzung bestehender Verpflichtungen zu berichten sowie Möglichkeiten zur Stärkung und Förderung seiner wahlbezogenen Aktivitäten dabei zu behandeln.²⁸

Natürlich wirkte der überraschend erreichte Konsens der Mitglieder des Weisenrats positiv auf das allgemeine Klima des Treffens der Minister; sie konnten sich sogar auf einen „Fahrplan“ für die Behandlung von dessen Bericht einigen. Das Einvernehmen über den Beitragsschlüssel wirkte ebenso harmonisierend wie ein bilateral zwischen der Russischen Föderation und Georgien über den Abzug der dort stationierten russischen Truppen erreichtes Übereinkommen.²⁹ Ebenfalls positiv wirkte sich die Einigung über die Erklärung zum Berg-Karabach-Konflikt aus, die besagt, dass die Konfliktparteien nunmehr bereit seien, von der Verhandlungsphase in die Entscheidungsphase überzugehen.

Ein beinahe ritueller Dissens ergab sich in den Fragen, an denen schon auf den vorangegangenen drei Treffen des Ministerrats die Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung gescheitert war, so dass der Vorsitzende wie seine Vorgänger von seinem Privileg Gebrauch machte, den vorbereiteten Entwurf des Dokuments als persönliche Erklärung vorzutragen.³⁰ Uneinigkeit herrschte nach wie vor zwischen der Russischen Föderation einerseits und den NATO-Staaten andererseits über die beim Gipfeltreffen von 1999 eingegangenen so genannten „Istanbuler Verpflichtungen“, insbesondere über das Junktim zwischen dem Abzug der russischen Truppen aus Moldau bis zum Jahr 2005 und dem Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags. Damit erhielt die dritte KSE-Überprüfungskonferenz, die für Juni 2006 in Wien angesetzt war und das Vertragsregime stärken sollte, bereits in Ljubljana einen heftigen Dämpfer, von dem sie sich nicht mehr erholte und schließlich scheiterte. Ein Inkrafttreten des angepassten Vertrags hätte den Beitritt neuer Vertragsstaaten ermöglicht. Ein ähnliches Schicksal ereilte den Versuch, Einvernehmen über eine Würdigung des Abschlusses der ersten Phase der Durchführung des Vertrags über den Offenen Himmel und dessen positive Beurteilung durch die Erste Überprüfungskonferenz des Vertrags im Jahr 2005 zu erzielen.

Die Moldau-Problematik blieb zum Missfallen der meisten Delegationen ausgeklammert; ebenso fand die Kosovo-Frage keine Erwähnung, auch wenn die russische Delegation dies unter Hinweis auf das vierte Prinzip der Hel-

28 Vgl. ebenda, S. 63.

29 Agreement between Georgia and Russia on Terms and Rules of Temporary Functioning and Withdrawal of the Russian Military Bases and Other Military Facilities of the Group of Russian Military Forces in South Caucasus Deployed on the Territory of Georgia, unter: http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=78&info_id=900.

30 Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Dr. Dimitrij Rupel, Anhang 2 zu MC(13) Journal Nr. 2 vom 6. Dezember 2005, in: Dreizehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 3), S. 70-73.

sinki-Schlussakte – territoriale Integrität – gewünscht hatte.³¹ Dabei lag eine Stellungnahme zu Moldau, der alle hätten zustimmen können, im Bereich des Möglichen; sie scheiterte letztlich an der Intransigenz der transnistrischen Separatisten, die ihre russischen Protektoren zum Widerstand nötigten. Nach der ausführlichen Stellungnahme der moldauischen Delegation hätte das Problem Transnistrien durch die Demokratisierung und Entmilitarisierung der Region einer Lösung näher gebracht werden können. Das Endziel der Verhandlungen hätte die Festlegung der besonderen Rechtsstellung der transnistrischen Region innerhalb der Republik Moldaus sein sollen. Mit den vom moldauischen Parlament am 10. Juni 2005 verabschiedeten Dokumenten und dem am 22. Juli angenommenen Gesetz über die Grundprinzipien der besonderen Rechtsstellung der Siedlungen am linken Ufer des Nistru/Dnjestr (Transnistrien) hätten entsprechende Grundlagen vorgelegen.³²

Immerhin hat sich die Russische Föderation – anders als z.B. die USA – so genannter interpretativer Erklärungen enthalten und sich insbesondere über den Konsens zum Beschluss über die Reform positiv geäußert. Das wurde ihr durch den slowenischen Vorsitz erleichtert, der – wie andere Delegationen auch – bereit war zuzugestehen, dass die Wahlbeobachtung – einer der russischen Kritikpunkte – reformiert werden muss, z.B. durch den Einsatz qualifizierterer, sprachkundiger Beobachter oder die Einrichtung eines Fonds, der die Teilnahme von Beobachtern aus den ärmeren Ländern erleichtert.

Der Ministerrat von Ljubljana hat insgesamt erkennen lassen, dass sich die Krise der OSZE zumindest nicht verschärft hatte.

Retrospektive und Resümee

Der slowenische Vorsitz ist stolz auf das Resultat seiner Amtszeit.³³ Doch die „externen“ Krisen blieben bestehen, neue kamen hinzu. Keiner der Konflikte steht vor einer Lösung; immerhin wurden jedoch die Gespräche weitergeführt. In der Moldau-Frage schien man wieder einmal kurz vor einem Übereinkommen zu stehen. Umso größer war die Enttäuschung darüber, dass die fünf zwischen den Präsidenten arrangierten Gespräche, an denen sich neben der OSZE auch die Russische Föderation und die Ukraine als Vermittler beteiligten, ohne Ergebnis blieben.³⁴ Der „Prager“ Berg-Karabach-Prozess konnte zwar weitergeführt werden, wurde allerdings von beunruhigenden Aufrüstungsprogrammen beider Seiten überschattet. Negative Erfahrungen machte der Vorsitz mit Usbekistan. Der Moskauer Mechanismus wurde ange-

31 Vgl. Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, Anhang 5 zu MC(13) Journal Nr. 2 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 77-78.

32 Vgl. Erklärung der Delegation Moldaus, Anhang 6 zu MC(13) Journal Nr. 2 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 79.

33 So Aussagen von Mitarbeitern des Vorsitzenden.

34 Vgl. CIO.GAL/10/05, 2. Februar 2005.

rufen, scheiterte jedoch. Die Wahlen in Kasachstan und Aserbaidschan boten Anlass zur Kritik.

Nach innen konnte eine Stabilisierung erreicht werden. Die Atmosphäre hat sich verbessert. Die entsprechenden substanziellen Leistungen sind beachtlich: die Verabschiedung der Gesamthaushalte für 2005 und 2006, die zumindest vorläufige Regelung des Beitragsschlüssels, die Berufung des Generalsekretärs und die Verlängerung des Mandats des Direktors des BDIMR.

Die Lage hat sich beruhigt. Die Bereitschaftsbekundungen zur Reform der Organisation haben die Gegensätze verringert, man hat eine gemeinsame Plattform gefunden, Reform ist kein Tabu mehr. Aber der gute Wille der OSZE-Gemeinschaft wird nicht ausreichen, wenn die Lenker in den Hauptstädten der Organisation keine auch zukünftig eigenständige Rolle neben NATO und EU zugestehen. Die OSZE ist nach wie vor auf der Suche nach neuer Antriebskraft.

Nach dem Ende seiner Amtszeit als Vorsitzland bleibt Slowenien Mitglied in der OSZE-Troika, dem Beratungsgremium jedes Amtierenden Vorsitzenden für die Steuerung der OSZE, das nun erstmals ausschließlich aus EU-Mitgliedern bestehen wird. Ob diese Affinität der Troika-Mitglieder der OSZE nützt?

Untergründig stellt sich beharrlich die weitaus wesentlichere Frage: Wozu soll die OSZE effizienter werden? Sie wurde noch während des Ministerrats von Ljubljana berechtigterweise in der Öffentlichkeit aufgeworfen.³⁵ Der slowenische Vorsitz hat das OSZE-Schiff aus stürmischer See in ruhigeres Fahrwasser gesteuert und das Ruder, aber auch diese Frage seinem belgischen Nachfolger übergeben. Die Kreuzfahrt geht vorläufig weiter. Es bleibt zu hoffen, dass die Besatzung einen Kurs finden wird, der alle Passagiere in einen sicheren Hafen bringt.

35 Reinhard Veser, Effizienter, aber wozu?, in: FAZ, 5. Dezember 2005, S. 6.