

Kurt P. Tudyka

Wie der Ministerrat ohne Aussicht auf den Gipfel tanzt

In einem Institutionalisierungsschub der damaligen KSZE erblickte 1990 der heutige Ministerrat als „Rat der KSZE“ das Licht der Welt. In der Charta von Paris heißt es, dass er sich aus den Außenministern der Teilnehmerstaaten zusammensetzt und das zentrale Forum für politische Konsultationen im KSZE-Prozess bildet. Er sollte regelmäßig, mindestens aber einmal jährlich an jeweils wechselnden Tagungsorten unter dem Vorsitz des Vertreters des Gastlandes zusammentreten. Als Aufgabe wurde ihm gestellt, Fragen, die für die KSZE von Bedeutung sind, zu prüfen und entsprechende Beschlüsse zu fassen sowie die Gipfeltreffen vorzubereiten und deren Beschlüsse auszuführen.¹

Das Budapester Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs von 1994 beschloss, den Rat der KSZE zum „Ministerrat“ umzuwidmen und erklärte ihn zum „zentrale[n], beschlussfassende[n] und lenkende[n] Gremium“, das „in der Regel“ einmal jährlich gegen Ende der Amtsperiode des Amtierenden Vorsitzenden in dessen Land zusammentritt.²

Zwischen 1991 und 2007 traf sich der Ministerrat fünfzehn Mal.³

Tabelle 1: Treffen des Ministerrats im Gipfelrhythmus

1.	Berlin	19.-20. Juni 1991
1.a	zusätzlich in Moskau	10. September 1991
2.	Prag	30.-31. Januar 1992
2.a	zusätzlich in Helsinki	24. März 1992
3.	Stockholm	14.-15. Dezember 1992
4.	Rom	30. Nov.-1. Dez. 1993
5.	Budapest	7.-8. Dezember 1995
6.	Kopenhagen	18.-19. Dezember 1997
7.	Oslo	2.-3. Dezember 1992

Während der Jahre 1994, 1996 und 1999, in denen jeweils ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs stattfand, trat der Ministerrat nicht eigens

1 Vgl. Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.2, S. 16, und Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: ebenda, Kap. A.3, S. 1.

2 Budapester Dokument 1994, Budapest, 6. Dezember 1994, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.5, S. 10.

3 Vor der hier aufgelisteten institutionalisierten Folge von Treffen waren die KSZE-Außenminister vom 1. bis 2. Oktober 1990 in New York zusammengetroffen.

zusammen. Der letzte Gipfel tagte 1999 in Istanbul. Nach dem in Helsinki 1992 vereinbarten Schema hätte dieser allerdings schon 1998 stattfinden sollen, weitere Gipfeltreffen hätten dann im Zweijahresturnus folgen sollen, blieben jedoch aus. Aufgrund dieses – noch immer anhaltenden – Defizits kam es seither zu jährlichen Treffen des Ministerrats.

Tabelle 2: Gipfellose Treffen des Ministerrats

8.	Wien	27.-28. November 2000
9.	Bukarest	3.-4. Dezember 2001
10.	Porto	6.-7. Dezember 2002
11.	Maastricht	1.-2. Dezember 2003
12.	Sofia	6.-7. Dezember 2004
13.	Ljubljana	5.-6. Dezember 2005
14.	Brüssel	4.-5. Dezember 2006
15.	Madrid	29.-30. November 2007

Laut der erst kürzlich verabschiedeten OSZE-Geschäftsordnung ist der Ministerrat „in der Zeit *zwischen den Gipfeltreffen* das zentrale Beschlussfassungs- und Leitungsorgan der OSZE“.⁴ Wie bereits erwähnt, hat seit dem Istanbul-Gipfel 1999 jedoch kein einziges Gipfeltreffen mehr stattgefunden. Lässt das nun den Schluss zu, dass der OSZE die Gipfeltreffen „abhanden gekommen“ sind? Vor dem Hintergrund dieser Frage soll im Folgenden untersucht werden, wie der Ministerrat nach 1999, also seit seinem achten Treffen 2000 in Wien, als *de facto* höchstes operierendes Organ der OSZE funktioniert hat.⁵ Dabei soll gleichzeitig und getrennt für jede der drei Dimensionen

-
- 4 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, MC.DOC/1/06 vom 1. November 2006, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 387-411, hier: S. 391 (Hervorhebung durch den Autor). In der Geschäftsordnung heißt es weiter: „[Der Ministerrat] ist das zentrale Forum für politische Konsultationen in der OSZE und kann Beschlüsse zu allen für die Organisation maßgeblichen Fragen erörtern und verabschieden. Der Ministerrat setzt die von den Treffen der Staats- und Regierungschefs zugewiesenen Aufgaben und verabschiedeten Beschlüsse um.“ Ebenda.
- 5 Zu den Ministerratstreffen im Einzelnen siehe: Victor-Yves Ghebali, Das Wiener Ministerratstreffen und die Folgen – Vom Umgang mit der russischen Malaise, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 29-40; Heinz Vetschera, Das Ministerratstreffen von Bukarest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 351-366; 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; ders., Der bulgarische Vorsitz zwischen den Krisen, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 319-334; ders., Der slowenische Vorsitz hat die OSZE in ruhigeres Fahrwasser manövriert – Ist nun Land

die These überprüft werden, nach der die Zahl der inhaltlich redundanten Beschlüsse stärker angestiegen ist als die Zahl der Beschlüsse insgesamt. Umgekehrt hieße das, die Zahl der inhaltlich innovativen Beschlüsse hätte ständig abgenommen. Ebenso sollen die verabschiedeten Dokumente bzw. Erklärungen betrachtet werden.⁶

Beschlüsse

Auf den acht Treffen während der genannten Periode fasste der Ministerrat 113 Beschlüsse, von denen zwölf der ersten, acht der zweiten und 37 der dritten Dimension zuzurechnen sind; 56 Beschlüsse betrafen organisatorische Fragen.

Tabelle 3: Zahl und Art der Beschlüsse des Ministerrats (2000-2007)

Treffen	Beschlüsse	1. Dimension	2. Dimension	3. Dimension	Organisatorisch
Wien	7	0	0	1	6
Bukarest	13	1	0	5	7
Porto	11	0	0	2	9
Maastricht	11	2	0	4	5
Sofia	19	4	2	6	7
Ljubljana	19	2	2	10	5
Brüssel	21	3	2	6	10
Madrid	12	0	2	3	7
Gesamt	113	12	8	37	56

Bei jedem Treffen lag die Zahl der Beschlüsse in der dritten Dimension – meist sogar deutlich – höher als in der ersten und zweiten Dimension, in der ersten lag sie wiederum meistens höher als in der zweiten Dimension. Allerdings waren nicht alle Beschlüsse der dritten Dimension so einseitig auf Menschenrechts- und Demokratiefragen bezogen, wie es jene Kritiker suggerieren, welche die gleichwohl offensichtliche Unausgewogenheit und Einseitigkeit der OSZE-Beschlüsse beklagen. Denn die dritte Dimension behandelt

in Sicht?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 23-35. Die offiziellen Dokumente, einschließlich der Erklärungen und Beschlüsse der Ministerratstreffen von 1995 (Budapest) bis 2002 (Porto), sind in den OSZE-Jahrbüchern 1996 bis 2003 abgedruckt. Danach siehe ausschließlich unter: <http://www.osce-org>.

6 Alle Schriftstücke, die ein Beschlussfassungsorgan verabschiedet, wie z.B. Beschlüsse, Erklärungen, Berichte, Schreiben oder andere Dokumente, werden in der OSZE-Terminologie als OSZE-Beschlüsse oder OSZE-Dokumente bezeichnet und entsprechend mit „DEC“ bzw. „DOC“ gekennzeichnet.

inzwischen auch Themen wie z.B. polizeiliche Aktivitäten und Terrorismusbekämpfung, die eigentlich einen besonderen Bereich im Verhältnis zu den „klassischen“ Problemfeldern der dritten Dimension bilden bzw. dimensionenübergreifend sind.

Überraschen könnte die hohe Zahl – fast die Hälfte – der Beschlüsse, die sich dem Eigenleben der OSZE, also der Organisation selbst, widmen. Bei vielen davon handelt es sich allerdings um gewohnheitsmäßige und formale Entscheidungen, wie die sich jedes Mal wiederholende Bestimmung von Ort und Zeitpunkt des nächsten Treffens sowie des kommenden Vorsitzes. Solchen organisatorischen Beschlüssen geht oft ein langes und zähes Tauziehen voraus; zu ihnen gehören insbesondere die Beschlüsse über Personalfragen wie z.B. die Bestellung der jeweiligen Leiter der Institutionen und des Generalsekretärs oder über die etwaige Verlängerung ihrer Amtszeit. Innovative oder gar spektakuläre Beschlüsse waren eher selten.

Zukunftsweisende und die OSZE stärkende organisatorische Beschlüsse fasste der Ministerrat in Bukarest 2001 (über die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum), in Porto 2002 (über die Entwicklung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert, über die jährliche Einberufung einer Sicherheitsüberprüfungskonferenz und über die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden). Auch der 2003 in Maastricht verabschiedete Beschluss, ein OSZE-Antiterrornetz zu schaffen, war organisatorisch bedeutend. In Sofia 2004 kamen die ebenfalls wichtigen Beschlüsse über die Rolle des Generalsekretärs, über die Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit des Wirtschaftsforums und über die Schaffung des Weisenrates zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE hinzu. In Brüssel schließlich war die Annahme der vorab beschlossenen Geschäftsordnung für die Gremien der OSZE von herausragender organisatorischer Bedeutung.

Eine Fülle von Beschlüssen gibt es in der dritten Dimension, die sich in ihrer Bedeutsamkeit allerdings erheblich voneinander unterscheiden. Inhaltlich herausragend war in diesem Zusammenhang der umfangreiche Beschluss über die Bekämpfung des Terrorismus, der 2001 in Bukarest – drei Monate nach den Anschlägen in den USA – verabschiedet wurde. Wichtig war auch der ebenfalls in Bukarest angenommene Beschluss über die Aktivitäten der OSZE im polizeilichen Bereich. In Maastricht 2003 wurden zwei umfangreich begründete und dokumentierte Beschlüsse auf dem Gebiet der Menschenrechte und Minderheiten gefasst: ein Beschluss über die Bekämpfung des Menschenhandels sowie ein weiterer über den Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Sinti und Roma in der OSZE-Region. Es folgten 2004 in Sofia und 2005 in Ljubljana jeweils zwei ebenso ausführlich fundierte Beschlüsse, und zwar zum einen über Toleranz und Nichtdiskriminierung (Sofia) bzw. über die Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander (Ljubljana) und zum anderen über den Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (Sofia) bzw. zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (Ljubljana). In Brüssel

wurden 2006 zwei weitere Beschlüsse verabschiedet, die sich zumindest thematisch von anderen in der dritten Dimension unterscheiden, und zwar ein Beschluss bezüglich der organisierten Kriminalität und ein zweiter bezüglich der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern. In Ergänzung zu den erwähnten Beschlüssen von Maastricht und Brüssel wurden in Madrid 2007 ein Beschluss über die Bekämpfung des Menschenhandels für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften und ein Beschluss über die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet verabschiedet.

Die Beschlusslage zur zweiten Dimension ist dürftig. In Sofia 2004 und in Ljubljana 2005 öffneten die Beschlüsse über die Erhöhung der Containersicherheit ein neues Politikfeld, zu dem auch der 2006 in Brüssel verabschiedete Beschluss über den künftigen Verkehrsdialog in der OSZE weiter beiträgt. Bemerkenswert sind auch die Beschlüsse von Sofia über die Bekämpfung der Korruption und von Ljubljana über die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität.

Bedeutende oder gewichtige Beschlüsse des Ministerrats bezüglich der ersten Dimension gab es nicht. Die im Zeitraum von 2000 bis 2007 gefassten Beschlüsse waren allesamt nur formale Erklärungen der Unterstützung von Maßnahmen der Vereinten Nationen bzw. der Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation (FSK).

Ein Blick auf die Themen der insgesamt 113 gefassten Beschlüsse zeigt, dass Menschenhandel, Terrorismus und der Komplex Menschenfeindlichkeit (Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus u.a.) am häufigsten behandelt wurden; sie waren auf sieben der acht Treffen Gegenstand von Beschlüssen, und nimmt man die verabschiedeten Dokumente und Erklärungen hinzu, dann wurden sie auf jedem der Ministerratstreffen thematisiert. Es folgen in der Häufigkeit der Beschlüsse Fragen der Diskriminierung und Gewalt gegenüber Frauen und schließlich die Problematik der Sinti und Roma.

Terrorismus ist seit dem Ministerrat von Bukarest 2001, der nur drei Monate nach den Anschlägen in den USA stattfand, ein zentrales Thema, das kontinuierlich unter verschiedenen Aspekten bei allen nachfolgenden Treffen an prominenter Stelle wiederkehrte.

Aufgrund der bisherigen Betrachtung der Beschlüsse des Ministerrats ergibt sich also eindeutig, dass die OSZE im militärisch-politischen Bereich stillgestanden hat und dass ihre Aufmerksamkeit fast ausschließlich der dritten, der menschlichen Dimension galt. Allerdings gab der Ministerrat zwischen 2000 und 2007 auch 22 Erklärungen ab und nahm sieben Dokumente an, die zumindest die erste Dimension berühren, wie die folgende Übersicht zeigt.

Erklärungen und Dokumente

Erklärungen („*declarations*“ oder „*statements*“) und Dokumente erscheinen formal unter drei Titeln: als nach dem Tagungsort benannte Erklärung (z.B.

„Bukarester Erklärung“⁷), als gemeinsame Erklärung (z.B. Erklärung des OSZE-Ministerrats zum 20. Jahrestag der Katastrophe im Kernkraftwerk Tschernobyl⁸) oder als sachbezogene Erklärung (z.B. OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen⁹ oder auch die Erklärung zum Menschenhandel¹⁰); nach ihrer Substanz sind sie nicht scharf zu trennen. Die Zuordnung unter diesen oder jenen Titel ist offensichtlich nicht einer Systematik, sondern den gerade bestehenden politischen Bedingungen und diplomatisch-taktischen Manövern geschuldet.

Ebenso wie die schon betrachteten „Beschlüsse“ beinhalten die vom Ministerrat verabschiedeten „Dokumente“ bzw. „Erklärungen“ einesteils schlicht konstatierende Widerspiegelungen sicherheitspolitischer Entwicklungen und anderenteils eher mehr als minder abwägende Versuche politischer Einflussnahme.

Zur ersten Kategorie gehören beispielsweise die verschiedenen Erklärungen zu Berg-Karabach. In Bukarest 2001 und in Porto 2002 wird der Konflikt in den gemeinsamen Erklärungen mit fast identischem Wortlaut erwähnt; die Minister bekunden, „zutiefst besorgt“ über den Misserfolg einer Konfliktregelung zu sein, erklären deren Bedeutung für den regionalen Frieden und rufen die Parteien dazu auf, eine rasche Lösung auf der Grundlage der Normen und Prinzipien des Völkerrechts zu finden. In den jeweils gesonderten Erklärungen zu Berg-Karabach in Sofia 2004, Ljubljana 2005 und Brüssel 2006 werden angesichts der veränderten Lage – in ebenfalls fast identischen Worten – pauschal Fortschritte gewürdigt und die Konfliktparteien zu weiteren Gesprächen aufgefordert. Die Brüsseler Erklärung enthält zusätzlich einen Aufruf zur Zusammenarbeit bei der Löschung umweltschädlicher Brände in den betroffenen Regionen als vertrauensbildende Maßnahme mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft; die OSZE biete ihre Hilfe dazu an.

7 Erklärung des Ministerrats von Bukarest, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, 4. Dezember 2001, abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2002, a.a.O. (Anm. 5), S. 435-466, hier: S. 436-438.

8 Erklärung des OSZE-Ministerrats zum 20. Jahrestag der Katastrophe im Kernkraftwerk Tschernobyl, MC.DOC/3/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, S. 4-5.

9 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, Wien, 24. November 2000, FSC.DOC/1/00, angenommen vom OSZE-Ministerrat im November 2000, Achtes Treffen des Ministerrats, 27. und 28. November 2000, Wien, 28. November 2000, S. 161-176; auch abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2001, a.a.O. (Anm. 5), S. 545-563.

10 Erklärung zum Menschenhandel, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: S. 467-471.

Tabelle 4: Dokumente/Erklärungen des Ministerrats (2000-2007)¹¹

Treffen	Zahl	Gegenstand
Wien*	2	Kleinwaffen und leichte Waffen, Rolle der OSZE in Osteuropa
Bukarest	2	Erklärung des Ministerrats von Bukarest, Gemeinsame Erklärungen des Ministerrats
Porto	4	Erklärung des Ministerrats von Porto, Erklärungen des Ministerrats, Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, Menschenhandel
Maastricht*	3	Sicherheits- und Stabilitätsstrategie, Strategie für die Wirtschafts- und Umweltdimension, Südosteuropa als Kooperationsregion
Sofia*	3	Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, 60. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs, Berg-Karabach-Konflikt
Ljubljana*	5	Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen, Katastrophe im Kernkraftwerk Tschernobyl, Georgien, Berg-Karabach, Konzept für Grenzsicherung und -management
Brüssel*	6	Geschäftsordnung der OSZE, Berg-Karabach, OMIK, Systeme der Strafrechtspflege, Völkerrechtlicher Rahmen der Terrorismusbekämpfung, Migration
Madrid	4	Kooperationspartner der OSZE Ministererklärung Weltweite Strategie der VN zur Terrorismusbekämpfung Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit
<i>Gesamt</i>	<i>29</i>	

Zur zweiten Kategorie von verabschiedeten Dokumenten bzw. Erklärungen gehören das Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen von 2000, die

11 In den mit * gekennzeichneten Fällen kam aufgrund mangelnden Konsenses keine gemeinsame Erklärung zustande; stattdessen gab der/die Amtierende Vorsitzende eine persönliche Erklärung ab. Die Erklärungen des/der Amtierenden Vorsitzenden sind in der Tabelle nicht enthalten.

Erklärung zum Menschenhandel von 2002 sowie das Strategiedokument für die Wirtschaft- und Umweltdimension von 2003. Sie markieren Bausteine einer Stärkung der sicherheitspolitischen Aufgaben der OSZE.

Nur zweimal konnten sich die Minister auf eine gemeinsame Erklärung verständigen; die anderen Male scheiterte der Versuch dazu am mangelnden Konsens. In diesen Fällen nahm die bzw. der jeweilige Amtierende Vorsitzende es auf sich, den von der überwiegenden Mehrheit gebilligten Entwurf als ihre/seine persönliche Erklärung vorzutragen. Sieht man von den kaum mehr als ein halbes Dutzend Passagen ab, über die kein Einvernehmen erzielt wurde – und die betrafen in jedem Jahr fast dieselben Themen, wie die Stationierung der Streitkräfte der Russischen Föderation in Georgien und in Transnistrien –, kann der „Wahnehmungsbericht des Vorsitzes“, die „Erklärung aus der Sicht des Vorsitzenden“, die „Erklärung des Vorsitzes“ oder die „Erklärung des/der Amtierenden Vorsitzenden“ durchaus als der Rumpf einer gemeinsamen Erklärung gesehen und bewertet werden („quasigemeinsame Erklärung“).

Vor allem die genannten lokal bezogenen Erklärungen, aber auch ein Teil der gemeinsamen Erklärungen sind geprägt von einer Manifestation der Identität der OSZE und einer Selbstversicherung der eigenen Bedeutung. Ihr Ausbleiben trifft darum die Organisation in ihrem Mark und wird als Krise empfunden. Auf dem Madrider Ministerratstreffen 2007 verzichtete der Amtierende Vorsitz sogar auf eine „Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden“ oder eine „Erklärung aus der Sicht des Amtierenden Vorsitzenden“ und begnügte sich mit einer relativ kurzen Abschlusserklärung.

Eine Betrachtung der Erklärungen, ob tatsächlich verabschiedet („gemeinsame Erklärungen“) oder nur im Entwurf vorgelegt und formell am routinierten Dissens über zwei oder drei Formulierungen gescheitert („quasigemeinsame Erklärungen“ des Amtierenden Vorsitzenden), ist besonders aufschlussreich, was die Führung der OSZE durch den Ministerrat anbelangt.

Zunächst fällt auf, dass sich die acht (bzw. zehn) gemeinsamen (bzw. „quasigemeinsamen“) Erklärungen von 2000 bis 2007 allein vom Umfang her stark unterscheiden. Die längste Erklärung mit 31 Themen wurde in Sofia (2004) abgegeben, gefolgt von Brüssel (2006) und Wien (2000) mit je 29 Themen; die kürzesten wurden in Madrid (2007) mit zwölf, in Bukarest (2001) mit zwölf (+V), in Porto (2002) mit 16 und Maastricht mit 19 (2003) verabschiedet. Ljubljana (2005) liegt mit 22 Themen im Mittelfeld.

Alle Erklärungen beginnen rituell und fast formelhaft mit einem kurzen Sermon, in dem sich hymnisch verklärendes Selbstlob, ängstlich beschwörungsartige Bekräftigung und das trotzige Bekenntnis zu „Verpflichtungen“, „Gemeinsamkeit“, „Kooperation“, „Entschlossenheit“ und „Eintracht“ finden. Doch verraten die jeweils gewählten Formulierungen anscheinend auch die vorherrschende Stimmungslage, wie die folgenden Auszüge aus den jeweiligen „Ouvvertüren“ beispielhaft enthüllen. So heißt es z.B. in der Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden von 2004:

„Die Minister bekundeten ihre Entschlossenheit, solidarisch zu bleiben und Sicherheit durch Kooperation für Staaten ebenso wie für die Menschen zu fördern. Aus dieser Eintracht kommt die Kraft [... sich] mit den [...] angeführten Herausforderungen [auseinanderzusetzen], gemeinsame Reaktionen und innovative Ansätze zu beschließen und die Fähigkeit der Teilnehmerstaaten zur Einhaltung gemeinsamer Grundsätze zu verbessern. [...]

[D]ie Minister [bekennen sich] nach wie vor zu ihrer Verpflichtung, ein gemeinsames und unteilbares OSZE-Gebiet ohne Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau zu schaffen. [...]

Das starke Band, das die OSZE-Teilnehmerstaaten verbindet, ist das Einvernehmen über gemeinsame Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen. [...] Die Minister erneuerten ihr Bekenntnis dazu, sie im gesamten OSZE-Gebiet gleichermaßen und vorurteilslos einhalten zu wollen, und messen der Hilfe der OSZE bei ihrer Umsetzung – unter anderem durch den wichtigen Beitrag ihrer Institutionen und Feldeinsätze – großen Wert bei.“¹²

Und 2005 heißt es:

„Alle OSZE-Verpflichtungen, unsere gemeinsame Errungenschaft, gelten in gleicher Weise für alle Teilnehmerstaaten. Die Minister befürworten ihre uneingeschränkte Umsetzung und erachten sie als eine Angelegenheit, die allen Teilnehmerstaaten ein berechtigtes und unmittelbares Anliegen ist. [...] Die OSZE muss sich weiterhin anpassen, um neu entstehenden Sicherheitsherausforderungen gerecht zu werden und die Arbeitsweise der Organisation zu stärken.“¹³

Gewöhnlich enden die Erklärungen gebetsmühlenartig und wie eine lästige Pflicht wirkend mit der substanzlosen Erwähnung der sogenannten Partnerländer sowie – allerdings nur etwa je dreimal – der Parlamentarischen Versammlung, der nichtstaatlichen Organisationen, anderer internationaler Organisationen und insbesondere der Vereinten Nationen.

Die Themen fallen in drei Kategorien: Sach-, Regional- und Organisationsfragen.

12 Erklärung von Dr. Solomon Passy, Amtierender Vorsitzender der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in der dritten Plenarsitzung des Zwölften Treffens des Ministerrats, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, S. 69-74, hier: S. 69-70.

13 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. 8), S. 70-73, hier: S. 70.

*Tabelle 5: Gemeinsame Erklärungen und „quasigemeinsame“ Erklärungen
Mehrfach erwähnte Themen und ihr jeweiliger Stellenwert im Dokument*

Ministerrat	Wien 2000	Bukar. 2001	Porto 2002	Maastr. 2003	Sofia 2004	Ljubl. 2005	Brüss. 2006	Madrid 2007
Zahl der Themen/Thema	29	12+V	16+V	19	31	22	29	12
Terrorismus	15.	1., 2., 3.	4.	7.	10.	8.	11.	7.
Off. Himmel		10.	14.	9.	17.	13.	9.	
„Istanbuler Verpfl.“	3.		11.	19.	18.	10.	8.	
Menschenhandel	11.			6.	12.		14.	8.
Fremdenfeindlichkeit etc.	16.			11.	11.		14., 21.	
Kleinwaffen	12.			8.	16.	11.		
Gleichstellung	20.				27.	5.	22.	
FSK: VSBM, Rüstungskontr.		9.	13.			11.	7.	
Grenzmanagement					9., 13.	15.	12.	
Organ. Krim.		4.				14.	13.	
Medienfreiheit	17.						20.	
KSE						12.	6.	12.
Region.-Konfl. allgem.	3.	7.	10.		20.	9.		4.
Berg-Karab.	4.	V a-c	IV a-c				5.	5.
Georgien	7.	III a-d	V a-j	18.	22.			
Moldau	8.	II a-c	III a-f	17.	21.			
Zentralasien	5.	IV a-c	II a-d					
Südosteuropa		I a,b,e	I a-k	15.				
Kosovo					23.		26.	11.
2. Dimension allgem.	18.	5.	3., 7.	10.	11.	16.	15.	
3. Dimension allgem.			3., 8.			4.	3.	8.
BDIMR					8.		4.	9.
Reform				5.	24., 25.	3.		
Rechtsstatus	21.		12.					10.
Partner	28./29.	11.	15th	12./13.	31.	22.	29.	6.
OSZE PV	27.			14.	26.	19.	27.	
NGOs					30.	20.	11.	
Andere Org./ VN	23.	6.			28., 29.	21.	28.	

Inhaltlich überwiegen konstant wiederkehrende Themen. Dazu gehören vor allem Terrorismus, Offener Himmel, Menschenhandel, die sogenannten Istanbuler Verpflichtungen Russlands, die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie regionale Konflikte. Fast nichts, was in Brüssel 2006 oder Madrid 2007 erwähnt wird, wurde nicht auch schon in Wien 2000 aufgelistet. Vieles ließe sich einfach austauschen. Neu hinzugekommen ist seit 2004 das Grenzmanagement.

Natürlich gibt es auch Variationen, die allerdings der die OSZE umgebenden Sphäre geschuldet sind. Das heißt, die Erklärungen des Ministerrats spiegeln überwiegend die Situation nur wider und trachten nicht danach, sie zu gestalten. Einigen Themen, die wider Erwarten in einer gemeinsamen Erklärung fehlen, wurde eine eigene Erklärung gewidmet; hierfür mag angesichts des gefürchteten Dissenses bezüglich jener der dringende Erklärungsbedarf für das spezifische Thema den Ausschlag gegeben haben.

Was vor allem fehlt, sind Vorgaben für Fortschritte in den Bereichen Medienfreiheit, Minderheitenrechte und vertrauensbildende Maßnahmen sowie Angaben zum Stand der umfassenden Sicherheit.

Je einmal wurden erwähnt: Personaleinstellung und Ausbildung entsprechend dem REACT-Programm (2000), die Bedeutung des Völkerrechts (2004), Umwelt (2006), Energiesicherheit (2006), Governance (2006), praktische Hilfe für die Teilnehmerstaaten (2002), Polizeiarbeit (2004), die Sicherheit der Mitarbeiter (2000), die Wahlen in der Ukraine (2004) sowie Tschetschenien (2000).

Als Gegenstück zu der manifesten Gemeinsamkeit – vermittelt sowohl durch die verabschiedeten als auch die lediglich im Entwurf vorgelegten und dann durch den Vorsitz vorgetragenen Erklärungen sowie durch die von allen akzeptierten spezifischen Erklärungen und Beschlüsse – offenbaren Sondervoten latente und hartnäckige partikulare Vorbehalte, Einsprüche und Interessen. Sie werden vom jeweiligen Außenminister (oder seinem Vertreter) in Form einer interpretativen Erklärung (zu einem Beschluss oder einer Erklärung) abgegeben.¹⁴

Während der hier betrachteten acht Treffen des Ministerrats gab es 59 solcher Sondervoten. Zehn kamen von der Russischen Föderation, je sechs von den USA, den NATO-Staaten, den EU-Staaten und Moldau, fünf von Aserbaidschan, je drei von Belarus, Georgien und der Türkei, zwei von Kanada und dem Heiligen Stuhl sowie je eines von Armenien, Kasachstan, den Niederlanden, Norwegen, Schweden, der Schweiz und der Ukraine. Auffällig ist die stete Zunahme der Sondervoten von zwei interpretativen Erklärungen während des Wiener Ministerrats auf weit über ein Dutzend während der Ministerratstreffen in Ljubljana und Brüssel.

Resümee

Der Ministerrat hat einige bedeutende Dokumente im Rahmen der dritten Dimension verabschiedet. Die Aussagen vieler Beschlüsse und Erklärungen, vor allem in den kontinuierlich wiederkehrenden Problembereichen Menschenhandel und Terrorismus, gerinnen durch Wiederholungen zu Leerfor-

14 Zur Bedeutung interpretativer Erklärungen vgl. Richard Müller, Interpretative Erklärungen im Ständigen Rat – Eine quantitative und qualitative Analyse, in: OSZE-Jahrbuch 2002, a.a.O. (Anm. 5), S. 387-400.

meIn. Die sogenannten Beschlüsse enthalten nur wenige Bestimmungen, die zu konkretem eigenem Handeln verpflichten, sondern haben oftmals nur Appelcharakter und verweisen größtenteils auf Prinzipien und Normen, auf früher vereinbarte Verpflichtungen und früher abgegebene Bekundungen sowie auf Resolutionen der Vereinten Nationen.

Erwartungen der unter den anhaltenden Konflikten leidenden Bevölkerung von Moldau, Georgien und Aserbaidschan hat der Ministerrat zwar indirekt angesprochen, aber nicht erfüllt.

Außenstehenden mag es schon verwunderlich erscheinen, dass nicht ein Wort zu gewaltsamen Konflikten und eklatanten Menschenrechtsverletzungen fällt, wie sie während des betrachteten Zeitraumes in anderen als den immer wieder genannten Regionen stattfanden, z.B. im Baskenland, auf Korsika, auf Zypern oder in der Türkei, in Tschetschenien und Guantanamo; auch eine Verurteilung der Exekution der Todesstrafe ist – für den Ministerrat – ein Tabu.

Die eingangs formulierte These hat sich bestätigt: Die Zahl der inhaltlich redundanten Beschlüsse ist stärker angestiegen als die Zahl der Beschlüsse insgesamt, umgekehrt hat die Zahl der inhaltlich innovativen Beschlüsse ständig abgenommen.

Zur Bedeutung der gemeinsamen Erklärungen des Ministerrats stellte die Amtierende Vorsitzende auf dem achten Treffen des Ministerrats 2000 in Wien fest, dass sie „traditionell“ eine „Gelegenheit zur Standortbestimmung, zur Bewertung der Fortschritte und zur Weichenstellung für die Zukunft“¹⁵ seien. Die vorstehende Nachbetrachtung hat gezeigt, dass die Teilnehmerstaaten diese Gelegenheit zunehmend scheuen, wahrscheinlich weil die Standortbestimmung einen Scherbenhaufen zutage gefördert, die Bewertung der Fortschritte aus Übertreibungen bestanden und die Weichenstellung nur einen Weg aufs Abstellgleis ergeben hätten.

Die Ministerräte tanzen – manchmal Reigen, manchmal Contredanse. Die Tänzer geben zwar den Anschein der Bewegung, doch kommen sie immer wieder zum Ausgangspunkt zurück und ihre Bewegungen werden matter.

15 Erklärung der Amtierenden Vorsitzenden, in: Achstes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 9), S. 19-28, hier: S. 19, bzw. S. 521-537, hier: S. 521.