

Kurt P. Tudyka

Der spanische OSZE-Vorsitz 2007

Das Programm des spanischen Vorsitizes

Mit Spaniens Übernahme des OSZE-Vorsitzes 2007 war nach mehr als einem Dutzend Jahren und erst zum dritten Mal überhaupt in der Geschichte der OSZE wieder ein großes Land mit der Führung der Organisation betraut.¹ Da Spanien neben qualifiziertem und fähigem Personal und der anerkannten Tradition geschickter Diplomatie noch andere vorteilhafte Eigenschaften mitbrachte, wie z.B. seine vermittelnde Stellung in den Beziehungen zwischen Europa und Nordafrika bzw. Iberoamerika, ließ das Jahr 2007 einen innovativen Vorsitz erwarten. Zudem hatte eine sozialistische Regierung nach vielen Jahren konservativer Herrschaft die Führung des Landes übernommen, so dass zusätzlich kreative Impulse für die OSZE möglich schienen.

Mit dem Brüsseler Ministerrat 2006 war es dem belgischen Amtierenden Vorsitzenden allerdings bereits gelungen, die Organisation aus einer ihre Existenz gefährdenden Situation zumindest teilweise wieder hinauszuführen.² Das hob auch sein Nachfolger, Spaniens Außenminister, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, in seiner programmatischen Rede vor dem Ständigen Rat lobend und ausdrücklich, vielleicht auch nur aus Höflichkeit, hervor: „Es wurde ein herausragender Erfolg erreicht [...] Die in Brüssel gefassten Beschlüsse haben klare Richtlinien für unsere gemeinsame Arbeit im Jahr 2007 gesetzt.“³

Trotzdem zeichnete die Bestandsaufnahme des neuen Vorsitzenden alles andere als ein rosiges Bild von der OSZE: „Unsere gegenwärtige Lage ist nicht leicht. Die Teilnehmerstaaten und die OSZE selbst durchlaufen eine komplizierte Phase.“⁴ Zu den von ihm genannten bevorstehenden Aufgaben gehörten die Wiedergewinnung regionaler Stabilität auf dem Balkan und die Stärkung der Koexistenz, der demokratischen Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit im ehemaligen Jugoslawien sowie die Fortsetzung der Kosovo-Mission.⁵ Erstaunlich unverblümt stellte er fest, dass die demokratische Transformation vieler Staaten keinesfalls als abgeschlossen gelten könne. Er wies

1 Deutschland 1991, Italien 1994.

2 Vgl. hierzu Kurt P. Tudyka, *Die OSZE – Besorgt um Europas Sicherheit*, Hamburg 2007, S. 58-60.

3 Speech by the Spanish Minister of Foreign Affairs and Cooperation Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, Permanent Council of the OSCE, Wien, 11. Januar 2007, unter: http://www.osce.org/documents/cio/2007/01/22900_en.pdf (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 Ebenda.

5 Vgl. zu dieser und den folgenden Ausführungen ebenda.

dann auf die schon seit langer Zeit andauernden Konflikte im OSZE-Gebiet hin, wie z.B. in Moldau „auf beiden Ufern des Dnjestr“, in Georgien und in Berg-Karabach. Fast schonungslos bezeichnete er die Beziehungen zwischen einigen Teilnehmerstaaten als „gespannt“ und von „Sanktionen, Druck und aggressiver Rhetorik“ bestimmt. Man müsse sich eingestehen, dass der Konsens über Werte und deren Verwirklichung sich zuweilen abzuschwächen scheine. Ein wenig dunkel fügte er hinzu, dass „Intoleranz, Diskriminierung und sogar Hass“ die sich immer stärker diversifizierenden Gesellschaften jedes einzelnen der Teilnehmerstaaten bedrohten. Schließlich sei die Lage in der OSZE selbst angespannt, wobei er auf das „Nullwachstum“ des Haushalts verwies.

Seinen Lagebericht schloss er mit der ernüchternden Feststellung, dass das „Projekt Europa“, worunter er die Absicht verstand, aus Europa eine Zone des Friedens, der Sicherheit, der Freiheit und der Zusammenarbeit zu machen, noch nicht beendet sei. Bei dieser *Tour d'Horizon* wie auch bei anderen Äußerungen des Vorsitzenden fällt auf, dass er sich immer wieder auf die KSZE-Vergangenheit und niemals auf die Charta von Paris bezog und dass er dementsprechend den Charakter der OSZE als Dialogforum, aber keine institutionellen Arrangements hervorhob. Damit ließ der spanische Außenminister und neue Amtierende Vorsitzende bereits mit seiner wortreichen Jungfernrede ahnen, dass es mit ihm eher um den Erhalt der OSZE als um ihre Renaissance gehen sollte.

Der Aufzählung seiner Vorhaben schickte er drei Prinzipien voraus, die seinen Vorsitz motivieren und leiten sollten und die man als Sekundärtugenden bezeichnen könnte: das Setzen von Prioritäten sowie Ausdauer und Geduld. Immerhin konkretisierte er seine „Priorität“, indem er seinen Vorsatz ankündigte, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den drei Dimensionen zu verfolgen.

Dementsprechend nannte der Vorsitzende für jede der drei Dimensionen einige Vorhaben, die er allerdings nur vage beschrieb. Obwohl er den bekannten dauerhaften Konflikten besonders viel Aufmerksamkeit widmen wollte, machte er keinerlei Vorhersagen oder gar Versprechungen. Durch fortgesetzte Debatten über zivile und militärische Zusammenarbeit in Notfallsituationen wollte er die Synergie zwischen dem Ständigem Rat und dem Forum für Sicherheitskooperation verbessern. Die Bekämpfung des Terrorismus sollte verstärkt werden, namentlich durch die Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten, die Verstärkung der strafrechtlichen Zusammenarbeit und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Der Schutz und die Anerkennung von Opfern des Terrorismus sollten gefördert werden.

Im Wirtschafts- und Umweltbereich legte der Vorsitzende den Nachdruck auf den Zusammenhang von Ökologie und Sicherheit, indem er den Begriff „Umweltsicherheit“ betonte und dabei auf Bodendegradation und -verunreinigung sowie auf die Wasserbewirtschaftung hinwies.

In der menschlichen Dimension kündigte der Vorsitzende ein ambitioniert klingendes, doch nebulös formuliertes Vorhaben zur Demokratisierung an: die Förderung von Partizipation und Vielfalt in den zunehmend pluraler werdenden Gesellschaften. In diesem Zusammenhang nannte er die Bekämpfung von Intoleranz, Diskriminierung und Menschenhandel, die Verbesserung der Transparenz und demokratischer Prozesse sowie die Schaffung von Gesellschaften, die auf wahrhafter Rechtsstaatlichkeit beruhen. Schließlich erklärte er seine Absicht, die Bande mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum zu stärken und verstärkt Aktivitäten mit den asiatischen Partnerländern zu initiieren. Interessant war hier seine Andeutung, die Möglichkeit zu prüfen, neue Partnerländer zu gewinnen. Schließlich hob er die Notwendigkeit einer verbesserten Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen hervor, auch um Überschneidungen zu vermeiden und Synergien zu erzielen. Spezifische Schritte nannte er jedoch nicht.

Die Betrachtungen des spanischen Außenministers und das von ihm vorgestellte Programm für die OSZE sind offensichtlich von den sozialen und politischen Probleme und Erfahrungen Spaniens geprägt.

Dreieinhalb Monate später erhielten die Delegationen ein Dokument mit dem Titel „Der Weg nach Madrid“, in dem die obengenannten Themen jeweils mit Blick auf die Einführung langfristiger und transparenter Entscheidungsfindungsprozesse erörtert wurden. Der Amtierende Vorsitz gab damit bereits einen Ausblick auf das Format und die Inhalte des Ministerratstreffens und lud die Delegationen zur weiteren Diskussion ein. Man hatte ihn bereits generell darum ersucht, Mittel und Wege zu prüfen, mit denen der Rat für die Minister attraktiver und für die Öffentlichkeit sichtbarer gemacht werden kann. Der Ministerrat „sollte wieder das sein, als das er von Beginn an gedacht war: eine jährliche Gelegenheit, politische Führung zu geben und die Arbeit der Organisation sichtbar zu machen“.⁶

Die Aktivitäten des spanischen Vorsitizes – erfolgreiche Stärkung der OSZE?

Bei der Betrachtung des Amtsjahres eines Vorsitzenden lassen sich seine Tätigkeiten vier Kategorien zuordnen, die naturgemäß alle mit Leiten, Orientieren und Repräsentieren verbunden sind. Innerhalb der Kategorien lassen sich die einzelnen Aufgaben jeweils in vom Vorgänger übernommene, aufgewungene und selbst initiierte unterteilen. Ohne damit irgendeine Rangstellung zu verbinden gehört zur ersten Kategorie von Tätigkeiten die Aufsicht über das Sekretariat und die Institutionen der OSZE, also über die Ausführung ihrer jeweiligen Mandate, zur zweiten die Konfliktbearbeitung, zur drit-

6 Announcment of a food-for-thought paper on preparations for the Madrid Ministerial Council meeting, CIO.GAL/58/07, 30. April 2007, S. 11; zu dem spanischen Vorschlag, eine OSZE-Strategie zu Umwelt und Sicherheit zu verabschieden, der dem Ministerrat später zur Annahme vorgelegt wurde, siehe CIO.GAL/66/07, 30. April 2007.

ten die kollektive Meinungsbildung und zur vierten Konsultation und Kommunikation.

Wie jeder seiner Vorgänger versicherte sich auch der spanische Vorsitzende der Mitarbeit eines persönlichen Vertrauten durch dessen Ernennung zum Sondergesandten, dazu machte er den spanischen Diplomaten Josep Borrell. Er bestätigte Botschafter Andrzej Kasprzyk in seinem Amt als Persönlicher Stellvertreter des Amtierenden Vorsitzenden für den sogenannten Minsk-Prozess, d.h. den Konflikt um Berg-Karabach. Vier weitere Persönliche Beauftragte des Amtierenden Vorsitzenden wurden ebenfalls übernommen: Gert Weisskirchen für die Bekämpfung von Antisemitismus, Ömür Orhun für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen, Anastasia Crickley zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionen sowie Eva Biaudet als Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels.

Zu den delikatesten *volens nolens* übernommenen Aufgaben des spanischen Vorsitzes gehörte es, bis Ende 2007 zwingend eine Lösung für die bislang blockierte Entscheidung über die Bewerbung Kasachstans als OSZE-Vorsitz für 2009 herbeizuführen. Dieses Thema hatte sich von der Frage nach den objektiven Fähigkeiten und der Qualifikation des ersten zentralasiatischen Bewerbers für diese Funktion zu einem geopolitischen und vor allem prinzipienpolitischen Streit über die formale Gleichberechtigung und Gleichbehandlung aller Teilnehmerstaaten und den Stellenwert der OSZE-Prinzipien für die Verfassungswirklichkeit eines Bewerbers entwickelt. Die Frage vermischte sich zudem noch mit dem aktuellen Streben des spanischen Vorsitzes nach Gleichwertigkeit aller drei OSZE-Dimensionen. Eine Aufweichung der Fronten zwischen den Teilnehmerstaaten zeichnete sich zunächst nicht ab; ein Lösung wurde erst möglich, als der Vorsitz für die nächsten drei Amtsjahre quasi im „Paket“ an drei Kandidaten vergeben wurde.

Eine große Erleichterung bedeutete für den Vorsitz die Annahme des Haushalts am 2. Februar 2007, nicht nur weil sie in seine Verantwortung fiel, sondern auch weil er von zahlreichen anderen Aufgaben in Anspruch genommen wurde.⁷

Erfolgreich abschließen konnte der spanische Vorsitz die ebenfalls übernommene Aufgabe des Umzugs des Sekretariats in seinen neuen Sitz in Wien, der vom spanischen König Juan Carlos und dem österreichischen Präsidenten Heinz Fischer am 21. November 2007 glanzvoll eröffnet wurde.⁸

Von den operativen Tätigkeiten der OSZE bereitete die Wahlbeobachtung dem Amtierenden Vorsitzenden die größten Probleme. Zusätzlich zu der bekannten grundsätzlichen Infragestellung der Wahlbeobachtungstätigkeit

7 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 780, Genehmigung des Gesamthaushaltsplans 2007, PC/DEC/780, 2. Februar 2007.

8 Vgl. Philip Hatton, Moving into an architectural jewel, in: OSCE Magazine 1/2008, S. 22-25.

durch die Russische Föderation traten neue Streitigkeiten auf, die an den Grundfesten der OSZE rüttelten. Sie resultierten sowohl aus der negativen Beurteilung von Wahlen durch die Beobachter des BDIMR als auch und insbesondere aus der Weigerung Russlands und zunächst auch Polens überhaupt Beobachter in der üblichen Form zuzulassen.

Der Vorsitzende legte drei der angekündigten Arbeitsdokumente („*food-for-thought reports*“) vor, die zunächst die Tätigkeit der OSZE im Jahr 2007 anleiten, dann ihre Arbeit bewerten und schließlich Anregungen für ihre Verbesserung geben sollten. Das erste galt der Prüfung der 2006 eingeführten Struktur der drei Ausschüsse des Ständigen Rats, das zweite der Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen und das dritte der Prüfung eingegangener Verpflichtungen, wie es das BDIMR vorgeschlagen hatte.

Die im Allgemeinen ebenfalls routinemäßig verlaufende Begleitung der Missionen erfuhr während des spanischen Vorsitzes zwei außergewöhnliche Einschnitte. Der erste war die Schließung der OSZE-Mission in Kroatien, die befriedigend verlief und auch so bewertet wurde. Die Entwicklung des Kosovo zu einem Staat *sui generis* stellte die dortige Mission hingegen vor erhebliche legitimatorische und in der Folge politische und praktische Probleme. Eine prekäre vorläufige Lösung dieser Krise durch den Vorsitz bestand in der zunächst nur monatsweisen Verlängerung des Mandats. Mit der Auflösung der Mission in Kroatien rückte zudem unterschwellig die Frage nach dem Ende der gesamten Missionspolitik wieder näher.

Im Bereich der Konfliktbearbeitung gehörte zu den routinemäßig übernommenen Aufgaben das nicht enden wollende Bemühen um die Lösung der Konflikte in Moldau und Georgien sowie um Berg-Karabach. Der Amtierende Vorsitzende reiste nach Aserbaidschan und Armenien, um die Chancen für eine Regelung des schwelenden Konflikts vor allem vor dem Wahljahr 2008 zu erhöhen. Skeptische Beobachter sind jedoch der Meinung, dass der Vorsitz mit seinem Einsatz bei langwierigen Konflikten nur etwas falsch machen kann.

Neu hinzu kamen plötzliche und dramatisch aufflammende Konflikte zwischen Georgien und der Russischen Föderation sowie verfassungspolitische Streitigkeiten in Albanien und der Ukraine. Hier schaltete sich der Amtierende Vorsitzende auf unterschiedliche Art und Weise ein. Seine von ihm selbst positiv bewertete „Feuerwehrfunktion“ im Konflikt zwischen Georgien und Südossetien erschien Beobachtern jedoch übertrieben.

Die folgenden Interventionen veranschaulichen einige der Bemühungen des Amtierenden Vorsitzenden zur Eindämmung von Konflikten im Jahr 2007.

- 9. Januar: Appell an die Russische Föderation und Belarus hinsichtlich der Lieferung von Erdöl
- 13. Januar: Entsendung von Sonderbotschafter Jose Pons nach Albanien
- 29. Januar: Mahnung an Georgien und Südossetien

- 12. Februar: Aufruf an Turkmenistan zur Sicherstellung eines fairen Ablaufs der Präsidentschaftswahlen
- 7. März: Kritik an den Wahlen in Abchasien
- 19. April: Vermittlungsangebot an die Ukraine nach Krawallen im Verfassungsgericht
- 23. April: Entsendung von Sonderbotschafter Jose Pons nach Moldau
- 28. April: Vorschlag zur Diskussion US-amerikanischer Raketenabwehrpläne in der OSZE
- 3. Mai: Kritik an der Denkmalverlegung in Tallin und den Protesten vor der estnischen Botschaft in Moskau

Zur kollektiven Meinungsbildung gehört neben den wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation sowie von deren Ausschüssen und Arbeitsgruppen, die auch der Entscheidungsfindung dienen, die schon fast unübersichtliche Zahl anderer Treffen, Veranstaltungen, Tagungen und Sitzungen verschiedener Gremien. Diese werden teils direkt, teils indirekt vom Vorsitz vorbereitet und geleitet, in jedem Fall aber verantwortet. Selbstverständlich nahm der Amtierende Vorsitzende oder sein Wiener Ständiger Vertreter, der Vorsitzende des Ständigen Rates, nicht an allen diesen Veranstaltungen teil. Die folgende Auswahl veranschaulicht, was 2007 geschah.

- 22.-23. Januar: Wien, 15. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum, Teil 1
- 6.-7. März: Wien, Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung
- 12.-13. März: Saragossa, Zweites Vorbereitungstreffen für das 15. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum
- 22.-23. März: Wien, Arbeitstreffen zur Verbesserung der strafrechtlichen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung
- 29.-30. März: Wien, Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension
- 26.-27. April: Milocer, Montenegro, Treffen der Missionsleiter in Südosteuropa
- 16.-18. Mai: Warschau, Seminar zur menschlichen Dimension
- 21.-23. Mai: Prag, 15. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum, Teil 2
- 31. Mai-1. Juni: Wien, Konferenz über öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus
- 7.-8. Juni: Bukarest, hochrangig besetzte Konferenz zum Kampf gegen Diskriminierung und zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander
- 11. Juni: Zagreb, von der OSZE gefördertes Richtertreffen über zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei Kriegsverbrecherprozessen
- 12.-13. Juni: Ulan Bator, OSZE/Mongolei-Konferenz
- 19.-20. Juni: Wien, Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz
- 28.-29. Juni: Wien, Expertentreffen zur Drogenbekämpfung
- 12.-13. Juli: Wien, Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension

- 19.-20. Juli: Wien, Workshop zur Sicherheit von Reisedokumenten
- 10.-11. September: Helsinki, Erstes Vorbereitungstreffen für das 16. OSZE- Wirtschafts- und Umweltforum
- 13.-14. September: Wien, hochrangig besetzte OSZE-Tagung zu Terrorismusopfern
- 20.-21. September: Wien, OSZE-Konferenz zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet
- 9.-10. Oktober: Córdoba, Konferenz über Intoleranz gegenüber Muslimen
- 18.-19. Oktober: Wien, Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension
- 5.-6. November: Madrid, Jugendforum zur Bekämpfung von Intoleranz und zur Förderung der gegenseitiger Achtung und des Verständnisses füreinander

„Wer zählt die Treffen, nennt die Namen, die in einem Jahr zusammenkommen?“, ist man geneigt mit Friedrich Schiller kalauernd zu fragen. Beispielsweise hatte die Bukarester Konferenz 600, das Prager Forum 300 und das Treffen in Saragossa 200 Teilnehmer. Eine quantitative Betrachtungsweise, die nur die Zahl der Teilnehmer all dieser Treffen feststellt, muss zur nachdenkenswertesten Frage nach den nachhaltigen Wirkungen dieser Betriebsamkeit führen. Bemerkenswert ist zumindest die Initiative des Vorsitzes, Israel als Tagungsort für das OSZE-Mittelmeerseminar „zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander“, das vom 18.-19. Dezember 2007 in Tel Aviv stattfand, zu wählen.

Die Begegnungen mit und die Teilnahme von Vertretern anderer Regierungen und internationaler Organisationen auf bzw. an OSZE-Veranstaltungen und umgekehrt sollen der Konsultation und Kommunikation innerhalb der OSZE und über sie hinaus dienen. Hier hat der Vorsitzende zu reisen, hier hat er auch seine Auftritte. Die folgenden Aktivitäten illustrieren den Einsatz des spanischen Amtierenden Vorsitzenden 2007 in dieser Hinsicht.

- 9. Januar: Gespräch mit dem Sondergesandten des VN-Generalsekretärs für das Kosovo, Martti Ahtisaari, in Madrid
- 11. Januar: Treffen mit NGO-Vertretern in Wien
- 22.-23. Januar: Treffen der OSZE-Troika in Brüssel; anschließend Treffen der OSZE-EU-Troika
- 25. Januar: Treffen mit Mediatoren und Beobachtern der Lage in Moldau in Madrid
- 10.-14. April: Reise in die fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten; Treffen auch mit NGO-Vertretern, in Kirgisistan Treffen auch mit der Opposition
- 3. Mai: „2+2“-Treffen mit dem Europarat

- 25. Mai: Erneutes Treffen mit Mediatoren und Beobachtern der Lage in Moldau in Madrid
- 4. Juni: Reise nach Aserbaidzhan
- 5. Juni: Reise nach Armenien
- 28. September: Rede vor der VN-Vollversammlung in New York
- 8. Oktober: Treffen mit dem moldauischen Präsidenten in Chişinău
- 8. Oktober: Treffen mit Transnistriens Führer in Tiraspol

Im Vergleich zu manchem seiner Vorgänger aus kleineren Staaten ist der spanische Amtierende Vorsitzende weniger gereist. Das kann neben subjektiven Gründen auch objektive Gründe haben, die sich aus dem besseren diplomatischen Netzwerk seines Außenministeriums ergeben.

Die Ergebnisse des spanischen Vorsitzes

Die Früchte seiner Tätigkeit kann der Amtierende Vorsitzende dann auf dem satzungsgemäß auf zwei Tage befristeten und von ihm vorbereiteten und geleiteten Treffen des OSZE-Ministerrats einbringen und vorzeigen. Freilich ist diese „Ernte“ oftmals noch von hektischem Aussäen oder – um im Bild zu bleiben – Wässern und Düngen begleitet, um zusätzlich rasch noch wichtige weitere Früchte reifen zu lassen. So geschah es auch unter dem spanischen Vorsitz.

Der Ministerrat trat am 29. und 30. November 2007 in Madrid zusammen. Wie üblich begann das Treffen mit einer öffentlichen Eröffnungssitzung; es folgten drei nichtöffentliche Plenarsitzungen. Die kurze, wiederum öffentliche Schlussitzung am 30. November endete am frühen Abend. Auf die Begrüßung durch den spanischen Ministerpräsidenten und die Ansprachen des Amtierenden Vorsitzenden, des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung und des OSZE-Generalsekretärs folgten die Erklärungen der Delegationsleiter, die wie stets die meiste Zeit in Anspruch nahmen, sowie Reden von Vertretern internationaler Organisationen. Die danach auf der Tagesordnung stehende Verabschiedung der Dokumente beanspruchte die wenigste Zeit. Kurioserweise musste davor jedoch noch der Ständige Rat zu einer fünfminütigen Sondersitzung, seiner insgesamt 690. Plenarsitzung, zusammentreten, um die Dokumente durch ihre Überweisung an den Ministerrat formal beschlussreif zu machen. Während dieser Sitzung beschloss der Ständige Rat blitzartig auch noch die Einrichtung eines Partnerschaftsfonds, aus dessen freiwilligen Zuwendungen noch zusätzlich Konferenzen, Seminare, Arbeitstagungen und andere Treffen mit den Partnerländern finanziert werden sollen.⁹

9 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 812, Einrichtung eines Partnerschaftsfonds, PC.DEC/812, 30. November 2007.

Inbesondere nach Ansicht des Vorsitzenden stellte eine wichtige Neuerung im Ablauf des Ministerratstreffens ein Arbeitessen dar, zu dem er die Minister bzw. ihre Vertreter am ersten Tag eingeladen hatte. In dieser halb offiziellen, halb informellen Sphäre habe er auf ein offenes Gespräch über die strittigsten Themen gedrungen. Dabei sei, so pries er euphorisch diese Errungenschaft (allerdings gab es auch früher schon Mittagessen für alle Delegationsleiter), ein „Geist von Madrid“ entstanden, der – folgt man den Ausführungen des Amtierenden Vorsitzenden – die Teilnehmerstaaten zur Bereitschaft für Kompromisse beflügelt hat. Daher empfahl er ausdrücklich diese Form der Begegnung auf zukünftigen Treffen fortzusetzen.

Wie auch bei früheren Treffen des Ministerrats waren nicht alle Länder durch ihre Außenminister vertreten. So fehlte z.B. die US-amerikanische Außenministerin. Im Laufe des Treffens zeigten sich erneut die bereits auf den Ministerräten der letzten Jahre aufgetretenen Gegensätze über die Nichtratifizierung des angepassten KSE-Vertrags durch die NATO-Staaten bzw. die nicht eingehaltene Zusage Russlands, seine Truppen aus Moldau und Georgien abzuziehen. Das Problem war allerdings durch die Ankündigung der Russischen Föderation verschärft worden, den bestehenden KSE-Vertrag auszusetzen.

Ebenso belastete das Treffen das bereits erwähnte Erbe des Brüsseler Ministerrats von 2006, dem es nicht gelungen war, über die Bewerbung Kasachstans für den Vorsitz im Jahr 2009 zu entscheiden. Gegen die Bewerbung hatten sich vor allem die USA mit der Begründung, Kasachstan verfüge nicht über ausreichende demokratische Strukturen, ausgesprochen.

Es gab noch mancherlei andere sowohl manifeste als auch latente Unstimmigkeiten wie z.B. über die Kosovo-Frage, das BDIMR, die Stellung der Missionen, den Haushalt, die Verrechtlichung der OSZE sowie über regionale Fragen. Doch der Madrider Ministerrat brach nicht auseinander und hinterließ auch keine Lähmung der OSZE, sondern gelangte durchaus zu einem Ergebnis, das allerdings mit zwei Bekanntmachungen, vier Erklärungen und zehn Beschlüsse zumindest quantitativ vergleichsweise mager ausfiel.¹⁰

Zwei wichtige Beschlüsse bedurften lediglich der Bekanntgabe durch den Amtierenden Vorsitzenden, da sie bereits vor dem bzw. im Sommer durch stillschweigende Zustimmung gefasst worden waren, nämlich der Beschluss über die Verlängerung des Mandats des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, Miklós Haraszti, am 7. März 2007 und der Beschluss über die Bestellung des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, Botschafter Knut Vollebæk, am 4. Juli 2007.¹¹

10 Siehe hierzu den statistischen Vergleich in Kurt P. Tudyka, Wie der Ministerrat ohne Aussicht auf den Gipfel tanzt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2007, Baden-Baden 2008, S. 57-68.

11 Beschluss Nr. 1/07, Verlängerung des Mandats des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, MC.DEC/1/07 vom 7. März 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffens des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 15, sowie Beschluss Nr. 2/07, Bestellung des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, MC.DEC/2/07 vom 4. Juli 2007, in: ebenda, S. 16.

Der Ministerrat verabschiedete zunächst drei sogenannte „Ministererklärungen“, eine zu den Kooperationspartnern der OSZE, eine über den Verhandlungsverlauf zur Beilegung des Konflikts um Berg-Karabach und eine dritte über die Unterstützung der weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus.¹² Die Erklärung zu Berg-Karabach bestand allerdings lediglich in der erneuten Ermunterung für das Verhandlungsgremium, die Minsk-Gruppe, was vom Vorsitzenden bereits als Erfolg gewertet wurde.

Der sich anschließenden „Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit“¹³ maß der Vorsitzende besondere Bedeutung bei, was schon ihre Namensgebung zu signalisieren schien. Tatsächlich kann sich hier mit der Hinwendung der OSZE zu den Gefahren des in der Erklärung explizit genannten Klimawandels ein neues Betätigungsfeld für die Organisation ergeben, wie auch der Vorsitzende herausstrich.

Der Ministerrat fasste dann eine Reihe von „Beschlüssen“ die überwiegend organisatorischen Inhalts waren:¹⁴ einen Beschluss zu Fragen, die für das Forum für Sicherheitskooperation von Bedeutung sind, einen Beschluss über das Engagement der OSZE für Afghanistan, einen Beschluss über öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus sowie einen Beschluss über Folgemaßnahmen zum 15. Wirtschafts- und Umweltforum zur Wasserwirtschaft. Dieser Beschluss ruft u.a. zur verstärkten Zusammenarbeit mit der VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) auf, was auch institutionelle Bedeutung für die bislang schwache zweite Dimension der OSZE erlangen könnte, wenn man bedenkt, dass beide Organisationen dieselbe Mitgliedschaft haben.

Zum Afghanistan-Beschluss gaben die Niederlande infolge der ausgebliebenen Verrechtlichung der OSZE und die Ukraine aufgrund von Vorbehalten gegen die Rolle der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) interpretative Erklärungen ab.¹⁵ Die Russische Föderation hatte eine eigene Erklärung zugunsten der Zusammenarbeit mit der OVKS und der Kontrolle über die Planung und Verwendung der Mittel im Rahmen des En-

12 Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE, MC.DOC/1/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 3-4, Ministerratserklärung, MC.DOC/2/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 5, sowie Ministerratserklärung über die Unterstützung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus, MC.DOC/3/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 6-9.

13 Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit, MC.DOC/4/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 10-12.

14 Beschluss Nr. 3/07, Für das Forum für Sicherheitskooperation relevante Fragen, MC.DEC/3/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 17-18, Beschluss Nr. 4/07, Engagement der OSZE für Afghanistan, MC.DEC/4/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 19-20, Beschluss Nr. 5/07, Öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus, MC.DEC/5/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 23-24, sowie Beschluss Nr. 7/07, Folgemaßnahmen zum Fünfzehnten Wirtschafts- und Umweltforum: Wasserwirtschaft, MC.DEC/7/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 27-28.

15 Beschluss Nr. 4/07, a.a.O. (Anm. 14), Beilagen 1 und 2.

gements für Afghanistan durch den Ständigen Rat vorgetragen.¹⁶ Im Beschluss selbst geht es um die mögliche Intensivierung der OSZE-Aktionen zur Unterstützung von Maßnahmen zur Überwachung der Grenzen zwischen Afghanistan und den zentralasiatischen Teilnehmerländern sowie um Hilfestellung bei der Ausbildung der Polizei und der Bekämpfung des Drogenhandels.

Ein Beschluss bezog sich auf die zweite Dimension, nämlich der Beschluss über den Schutz kritischer Energieinfrastruktur vor Terroranschlägen,¹⁷ drei betrafen die menschliche Dimension:¹⁸ der Beschluss über die Bekämpfung des Menschenhandels für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften, der Beschluss über die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet sowie der Beschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung durch Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander.

Von diesen drei Beschlüssen ragt derjenige gegen Menschenhandel zur Ausbeutung von Arbeitskräften heraus, da damit im OSZE-Kontext zum ersten Mal ausschließlich der illegale Arbeitsmarkt angesprochen wurde.

Als für die OSZE von existenzieller Bedeutung galt der vorletzte der Beschlüsse, der Beschluss über den künftigen OSZE-Vorsitz.¹⁹ In einem „Dreijahrespaket“ wurde darin Kasachstan der Vorsitz für 2010, Griechenland für 2009 und Litauen für 2011 zuerkannt.

Die Entscheidung für Kasachstan wurde möglich, nachdem sich der kasachische Außenminister Marat Taschin in seiner Rede am ersten Tag des Rats Treffens von einem russischen Antrag distanziert hatte, das bislang eigenständige OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) *de facto* den Regierungen der Teilnehmerstaaten zu unterstellen: „Kasachstan verpflichtet sich dazu, das BDIMR und sein bestehendes Mandat zu bewahren, und wird künftige Bestrebungen zu ihrer Schwächung nicht unterstützen.“²⁰ Taschin sagte außerdem zu, dass Kasachstan bis Ende 2008 gemeinsam mit dem BDIMR sein Wahlrecht und sein Parteiengesetz überar-

16 Vgl. Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, Anhang 1 zu MC(15) Journal Nr. 2 vom 30. November 2007, in: ebenda: S. 85.

17 Beschluss Nr. 6/07, Schutz kritischer Energieinfrastruktur vor Terroranschlägen, MC.DEC/6/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 25-26.

18 Beschluss Nr. 8/07, Bekämpfung des Menschenhandels für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften, MC.DEC/8/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 29-32, Beschluss Nr. 9/07, Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet, MC.DEC/9/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 33-35, sowie Beschluss Nr. 10/07, Toleranz und Nichtdiskriminierung: Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/10/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 36-39.

19 Beschluss Nr. 11/07, OSZE-Vorsitz in den Jahren 2009, 2010 und 2011, MC.DEC/11/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 40-41. Der letzte Beschluss betraf lediglich das Datum und den Ort des nächsten Treffens des Ministerrats, vgl. Beschluss Nr. 12/07, Datum und Ort des nächsten Treffens des Ministerrats der OSZE, MC.DEC/12/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 42.

20 Address of H.E. Dr. Marat Tazhin, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, at the OSCE Ministerial Meeting (Madrid, November 29, 2007), MC.DEL/38/07, 29. November 2007, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2007/11/28529_en.pdf.

beiten und zusammen mit dem OSZE-Beauftragten für Pressefreiheit seine Mediengesetze liberalisieren werde.²¹

Kasachstan war u.a. von Russland unterstützt worden, das mit der Entscheidung eine Antwort auf die Frage verband, ob die OSZE den Interessen aller Teilnehmerstaaten diene. Die USA hatten kaum verhüllt eine Zustimmung zum Vorsitz Kasachstans davon abhängig gemacht, dass Letzteres sich von einem russischen Antrag distanzierte, der es dem BDIMR verbieten würde, die Ergebnisse seiner Wahlbeobachtungen ohne Zustimmung der betroffenen Regierung zu veröffentlichen. Der russische Außenminister Sergei Lawrow sprach daraufhin von einer tiefen Krise der OSZE, deren Ursache sei, dass „einige Staaten“ versuchten, sie zu einem Instrument der „zwangsweisen Demokratisierung“²² zu machen, und jedes Gespräch über notwendige Reformen verweigerten.

Zu der „Paket“-Entscheidung über den Vorsitz gaben Griechenland, Litauen, Belarus, die Russische Föderation und Kasachstan jeweils Erklärungen ab. Während die ersten beiden Länder sich nur höflich für die Wahl bedankten, offenbarten die drei anderen Erklärungen die vor der Beschlussfassung aufgebrochenen Gegensätze im Verständnis der OSZE. So stellte der Vertreter der Russischen Föderation fest, „dass diesem Beschluss Versuche vorausgingen, uns allen gewisse Bedingungen für das Zustandekommen eines Konsenses aufzuzwingen, darunter die Forderung, von weiteren Bemühungen um eine Reform des BDIMR Abstand zu nehmen“. Das unterminiere die Gleichberechtigung der Teilnehmerstaaten und schaffe neue Trennlinien in Europa. „Angesichts der Krise, in der sich die OSZE befindet, wird die nächste Zeit für sie in vielerlei Hinsicht entscheidend sein“.²³ Der Vertreter Belarus folgte erwartungsgemäß dieser Auffassung, indem er sich gegen Vorbedingungen für den Vorsitz und potenzielle Bewerber aussprach,²⁴ während der Vertreter Kasachstans am Ende offensichtlich bemüht war, es sich mit keiner Seite zu verderben, indem er einerseits die Enttäuschung anklingen ließ, für 2009 den Vorsitz nicht erhalten zu haben, andererseits aber ironisch und sibyllinisch vorschlug, „die Geschehnisse rund um unsere Bewerbung zwar nicht als Präzedenzfall anzusehen, aber sehr wohl als Beispiel für eine konstruktive Entscheidung, die der Bedeutung und Rolle der OSZE in der Staatengemeinschaft weltweit größeres Gewicht verleihen soll“.²⁵

21 Vgl. OSZE-Vorsitz für Kasachstan, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.NET, 30. November 2007, unter: <http://www.faz.net/print/Politik/OSZE-Vorsitz-fuer-Kasachstan>.

22 Speech by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at the 15th OSCE Ministerial Council Meeting, Madrid, 29. November 2007, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/79192e2f10681d34c32573a30046d58a?OpenDocument.

23 Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, Anhang 5 zu MC(15) Journal Nr. 2 vom 30. November 2007, in: Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 11), S. 90.

24 Erklärung der Delegation von Belarus, Anhang 3 zu MC(15) Journal Nr. 2 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 88.

25 Beilage zum Beschluss Nr. 11/07, a.a.O. (Anm. 19), S.40-41, hier: S. 41.

Unter den auf dem Ministerratstreffen abgegebenen Erklärungen verdienen die Aussagen des russische Außenministers Lawrow besonderes Interesse, da sie die Krise der OSZE unverblümt darstellen und reflektieren. Er wies auf die „tief sitzenden Unterschiede in den Auffassungen von der Rolle, dem Zweck und der Zukunft der OSZE“²⁶ hin und erklärte, die Teilnehmerstaaten seien unfähig, die negativen Trends in der Entwicklung der OSZE zu überwinden. Für eine ganze Reihe grundlegender Probleme der europäischen Sicherheit sei der „Augenblick der Wahrheit“ gekommen. Die OSZE stehe unglücklicherweise nach wie vor abseits der zentralen Entwicklungen, ihr Mangel an Relevanz sei die Folge der Dominanz einseitiger Gruppeninteressen über gesamteuropäische Interessen. Dann zählte er eine Reihe von Grava-mina auf, darunter die Kosovo-Frage, die lange blockierte Kandidatur Kasachstans, die mangelnde Transparenz der Missionen, den Missbrauch außerbudgetärer Fonds, die Mitwirkung dubioser NGOs bei OSZE-Treffen, die einseitigen Maßnahmen des BDIMR sowie schließlich die Problematik des KSE-Vertrags.²⁷

Auf die Frage russischer Journalisten, ob Russland die OSZE verlassen könnte, sagte der russische Außenminister nicht nein: „Ich hoffe, dass die Schärfe der Diskussionen in der OSZE alle dazu bringt, über die Zukunft der Organisation nachzudenken.“²⁸ Er reagierte damit auf den Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Nicholas Burns, der Russland einen „Anschlag“ auf das Wesen der OSZE vorgeworfen hatte.²⁹

Schlussfolgerungen

Die Erklärungen und Beschlüsse des Madrider Ministerrats blieben nicht nur nach Zahl und Umfang hinter denen früherer Ministerratstreffen zurück, sondern auch in ihrer Substanz. Mindestens ebenso gravierend ist das Fehlen von Beschlüssen zu den schwelenden Konflikten in den verschiedenen Regionen und insbesondere zur prekären Lage der Kosovo-Mission. Trotz langer und intensiver Vorarbeit eines eigens damit beauftragten Ausschusses war der Rat unfähig, eine im Entwurf vorliegende Konvention zur Rechtsstellung der OSZE zu verabschieden, die schon zur persönlichen Sicherheit des Personals dringend erforderlich wäre. Ein Konsens scheiterte an der Frage, ob die Verrechtlichung der OSZE bis zur Schaffung einer Charta gehen sollte. Immerhin fügte der Vorsitzende den fertigen Entwurf seiner Schlusserklärung bei.

26 Speech by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at the 15th OSCE Ministerial Council Meeting, a.a.O. (Anm. 22).

27 Vgl. ebenda.

28 Zitiert nach: Reinhard Vesper, Russlands Anschlag auf die OSZE. Amerika schlägt auf dem Außenministertreffen scharfe Töne an, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.NET, 29. November 2007, unter: <http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~E7AACED21379E474291511599DE474DCB~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

29 Vgl. ebenda.

Auch der Entwurf einer Würdigung von Verteidigern und Institutionen der Menschenrechte fand nicht die erforderliche einhellige Zustimmung.

Das Fehlen einer politischen Erklärung des Ministerrats war weniger auffällig – dieses Manko ist seit 2002 eine gewohnte Erscheinung – als das Fehlen selbst eines Entwurfs dazu. Offensichtlich schreckte hier der spanische Vorsitzende vor einer Bloßstellung und dem Aufreißen gerade zugeschütteter Gräben – oder besser: Abgründe – zurück, was letztlich jedoch auch ein Einverständnis des eigenen Verlusts von Kraft, Glauben und Geduld, die für eine erfolgreiche Überzeugungsarbeit notwendig sind, ist. Es mangelte allerdings wohl weniger an der Fähigkeit des Vorsitzenden zur Formulierung von Kompromissen als vielmehr an der allgemeinen Kompromissbereitschaft seitens der Teilnehmerstaaten. Immerhin wurden weniger interpretative Erklärungen zu den gefassten Beschlüssen abgegeben als bei anderen Ministerräten, was aber wiederum auch auf eine kluge Zurückhaltung beim Drängen auf Beschlüsse zurückgeführt werden könnte.

Statt einer nur von einer Mehrheit der Teilnehmerstaaten gebilligtem politischen Erklärung präsentierte der Vorsitz einen – wenn man so will – „Nachricht“, Studienmaterial, in dem noch einmal die nicht gemachten oder unmachbaren Hausaufgaben aufgelistet sind.³⁰ Darin fehlte auch nicht der Wunsch nach einem Treffen der Staats- und Regierungschefs; der letzte Gipfel, das Treffen der Staats- und Regierungschefs in Istanbul, lag acht Jahre zurück. Doch die OSZE ist im internationalen Umfeld, das seinerseits in anderen Foren von den großen Teilnehmerstaaten bestimmt wird, nur eine abhängige Variable.

Der Vorsitzende gestand seine eigene Enttäuschung über das erreichte Ergebnis, wenn auch selbstverständlich nur indirekt, ein: „Die Realität dieses Jahres hat bei uns gemischte Gefühle hinterlassen“;³¹ dabei wies er auf fehlende Übereinstimmung, Spannungen und Konfliktsituationen hin. Auch wenn er von Anfang an große und konkrete Ankündigungen vermieden hatte, hatte er dennoch eine ganz andere Vorstellung vom Ablauf des Ministerrats gehabt. Auch konnte er keine Hoffnungen auf eine Renaissance der OSZE wecken, die um ein kontinuierliches angemessenes Funktionieren fürchten muss. Diese Furcht konnte er in seiner Amtsperiode immerhin verringern. So konnte er ein mageres, gerade für die Existenz notwendiges Ergebnis erreichen; es ging mehr um das Bewahren des Bestehenden als um die Suche nach, geschweige um einen Aufbruch zur Erneuerung.

30 Vgl. Food-for-thought paper by the Spanish Chairmanship on the outcome of the Fifteenth Meeting of the Ministerial Council, held in Madrid on 29 and 30 November 2007, CIO.GAL/181/07, 4. Dezember 2007.

31 Statement by the Minister for Foreign Affairs and Co-operation of Spain, Chairman-in-Office of the OSCE, at the Fifteenth Meeting of the Ministerial Council, MC.DEL/12/07, 29. November 2007, S. 1.