

Frank Cogan

Der irische OSZE-Vorsitz des Jahres 2012

Der Beschluss über den Vorsitz

Es war das erste Mal, dass Irland den OSZE-Vorsitz übernahm. Ursprünglich hatten wir die Kandidatur für die politische Leitung der Organisation gar nicht angestrebt. Als sich jedoch herausstellte, dass kein anderer Teilnehmerstaat bereit war, den Vorsitz zu übernehmen, drängten uns andere Teilnehmerstaaten dazu, diese Aufgabe anzunehmen, und sagten uns ihre nachdrückliche Unterstützung zu. Wir kündigten daher im November 2009 unsere Kandidatur an. Im folgenden Monat wurde der Beschluss formell auf dem Ministertatstreffen in Athen verabschiedet. Obwohl Irland stets ein engagierter Teilnehmerstaat der KSZE und später der OSZE gewesen war, stellte die Übernahme des Vorsitzes im Jahr 2012 für einen kleinen Staat, der eine Phase schwerer Rezession und entsprechender Ressourcenknappheit durchmachte, eine große Herausforderung dar.

Aber trotz aller Herausforderungen und des nicht gerade idealen Zeitpunkts sah Irland den Vorsitz als Chance an, nicht nur international eine führende und konstruktive Rolle zu spielen, sondern auch unseren internationalen Partnern unsere Bereitschaft und Fähigkeit zu demonstrieren, selbst in einer innenpolitisch schwierigen Zeit eine solche Aufgabe zu bewältigen. Der Vorsitz bot Irland die Gelegenheit, sein langjähriges Engagement für den Multilateralismus konkret unter Beweis zu stellen und seinem Ruf als „ehrlicher Makler“ auf der internationalen Bühne gerecht zu werden. Bei der Vorbereitung auf den Vorsitz erwies sich der Umstand, dass Irland 2008 im Auftrag des finnischen Vorsitzes im Ausschuss zur menschlichen Dimension und im letzten Drittel des Jahres 2010 im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) den Vorsitz geführt hatte, als eine wertvolle Erfahrung.

Sobald der politische Beschluss gefasst war, mussten die praktischen Dinge, die eine solche Rolle mit sich bringt, rasch angegangen werden. Irlands finanzielle Beschränkungen hatten zur Folge, dass sowohl in Dublin als auch in Wien schlanke Teams eingesetzt werden mussten, die unter der kompetenten Leitung der Botschafter Frank Cogan und Eoin O’Leary tätig wurden. Der Vorsitz erhielt große Unterstützung von den Botschaftern der Türkei, Tacan İldem, Griechenlands, Eustathios Lozos, und der Schweiz, Thomas Greminger, die jeweils dem Sicherheitsausschuss, dem Wirtschafts- und Umweltausschuss sowie dem Ausschuss zur menschlichen Dimension in seinem Auftrag vorsäßen.

Die Wiederbelebung der OSZE: von Korfu bis Helsinki+40

In welchem Zustand befand sich die OSZE zu Beginn unseres Vorsitzes? Offenbar war sie intakt und uneingeschränkt arbeitsfähig. Jedoch litt – und leidet – sie unter einigen internen und externen Belastungen. Ihr ohnehin relativ bescheidener Haushalt (rund 150 Millionen Euro) war in den letzten Jahren real gesunken, was den Spielraum für jegliche nennenswerte Ausweitung ihrer Tätigkeit einschränkte und es erforderlich machte, bei den bestehenden Aktivitäten Prioritäten zu setzen. Während der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren war die OSZE eine wichtige, positive Kraft. Und auch heute noch trägt sie mit ihrer starken Präsenz vor Ort zur Gesamtstabilität der Region bei. Immer noch arbeiten fast 70 Prozent des Personals der Organisation in Feldmissionen in Gebieten, in denen es in der Vergangenheit Konflikte gab, neue Konflikte ausbrechen können oder in denen es noch immer ungelöste Langzeitkonflikte gibt. Dazu gehören Ost- und Südosteuropa, der Südkaukasus und Zentralasien. Jedoch haben der Stillstand bei der konventionellen Rüstungskontrolle, die zunehmende Schwierigkeit, in der menschlichen Dimension eine gemeinsame Sprache zu finden und zu einem gemeinsamen Verständnis zu gelangen, sowie ausbleibende Fortschritte in den Langzeitkonflikten um Transnistrien, in Georgien und um Berg-Karabach die Organisation stark geschwächt.

Der Krieg in Georgien im August 2008 und seine Nachwirkungen – darunter die Schließung der OSZE-Mission in Georgien – bedeuteten für die Organisation ein unsanftes Erwachen. Der Krieg brach nur wenige Monate, nachdem der damalige russische Präsident Dmitri Medwedew erstmals einen neuen Vertrag über die europäische Sicherheit vorgeschlagen hatte, aus. Sowohl der Vorschlag als auch der Konflikt ebneten den Weg für einen Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheit, der vom griechischen OSZE-Vorsitz 2009 unter dem Namen „Korfu-Prozess“ angestoßen wurde.

Der Korfu-Prozess konzentrierte sich auf einige zentrale Bereiche des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE. Dazu gehörten die vollständige Umsetzung aller OSZE-Normen und -Verpflichtungen, die Rolle der OSZE im Konfliktzyklus, Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM), transnationale Bedrohungen, Menschenrechte und Grundfreiheiten, Herausforderungen in der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die Verbesserung der Wirksamkeit der OSZE. Der Korfu-Prozess war in vielerlei Hinsicht für die Arbeit der Organisation tonangebend und ist es noch.

Der Korfu-Prozess bereitete den Boden für das OSZE-Gipfeltreffen in Astana im Dezember 2010, das erste Treffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE seit dem Istanbul Gipfel im Jahr 1999. Kasachstan forderte die Teilnehmerstaaten heraus; die mit dem Gipfel verbundene Vision war ambitioniert, mutig und stellte gleichzeitig die Organisation auf die Probe. Außerdem war die Vorbereitungszeit extrem knapp. Der Gipfel sollte dazu dienen, die

Diskussionen von Korfu in eine Erklärung der Staats- und Regierungschefs zu überführen, in der die wichtigsten Bedrohungen und Herausforderungen in der OSZE-Region identifiziert werden. Zugleich sollte ein praktikabler Aktionsplan für die Organisation vereinbart werden. Mit ihm sollten die Agenda für die nächsten Jahre festgelegt, die in der Erklärung enthaltenen allgemeinen Zielsetzungen konkretisiert und die erneut bekräftigten Werte mit Leben erfüllt werden. Letztlich erwies sich das Ziel, sich auf einen Aktionsplan zu einigen, als zu hoch gesteckt, auch wenn das Gipfeldokument – die Gedenkerklärung von Astana – bereits einige wichtige Elemente enthält. Dazu gehören die Bekräftigung der Teilnehmerstaaten auf höchster Ebene, „an der Charta der Vereinten Nationen und an allen OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen“ uneingeschränkt festzuhalten, sowie das Bekenntnis zu ihrer „Verantwortung, sie vollständig und nach Treu und Glauben umzusetzen“. Zudem wurde die Entschlossenheit betont, „gemeinsam an der vollen Verwirklichung der Vision einer umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheitsgemeinschaft in unserem gesamten OSZE-Raum zu arbeiten“.¹

Ein weiteres wichtiges Element war die Beauftragung der zukünftigen Vorsitze, einen konkreten Aktionsplan für die Organisation zu entwickeln. Der litauische Vorsitz von 2011 versuchte, dem Auftrag von Astana durch die Entwicklung der sogenannten „V-V-Dialoge“ (*Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius*) nachzukommen. Diese Treffen auf Botschaferebene zielten darauf ab, auf den Diskussionen von Korfu aufbauend kleine, aber bedeutsame Schritte in diese Richtung zu erarbeiten, und führten bereits auf dem Ministerratsreffen von Vilnius in mehreren Bereichen zu hilfreichen Fortschritten und ersten Ergebnissen.

Der irische Vorsitz baute wiederum auf den „V-V-Dialogen“ auf, indem er auf dem Ministerratsreffen in Dublin im folgenden Jahr den „Helsinki+40-Prozess“ ins Leben rief. Der Grundstein dafür, das 2015 anstehende 40-jährige Jubiläum der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki nicht nur als einen Augenblick des Gedenkens zu nutzen, sondern als reale Gelegenheit, innerhalb einer mehrere Jahre umfassenden Perspektive echte Fortschritte zu erzielen, wurde jedoch bereits zu Beginn unseres Vorsitzes gelegt. Wie jeder Teilnehmerstaat, der den Vorsitz schon einmal innehatte, bestätigen wird, sind zwölf Monate eine sehr kurze Zeit, um wirkliche Fortschritte zu erzielen. Der Ehrgeiz muss sich der politischen Wirklichkeit und dem Wissen fügen, dass es mit Sicherheit zu unvorhersehbaren Herausforderungen oder Krisen kommen wird. Deswegen hatten wir uns bereits zu Beginn unseres Vorsitzes bewusst dafür entschieden, den Schwerpunkt auf den Wiederaufbau des Vertrauens in den „umfassenden“ Sicherheitsansatz der OSZE zu legen. Angesichts der offenkundigen Meinungsverschiedenheiten über einige grundsätzliche Themen, vor allem im Zusammenhang mit der übergreifenden Sicher-

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absätze 2 und 11.

heitsarchitektur, und der zunehmenden Divergenzen über die Prioritäten und die Praxis im Zusammenhang mit Menschenrechten und der Achtung demokratischer Regeln und Praktiken war dies eine gewaltige Aufgabe. Eines unserer wichtigsten Ziele war die Verabschiedung eines Beschlusses auf dem Ministerratstreffen in Dublin, der einen klaren Weg von jetzt bis 2015, dem 40-jährigen Jubiläum der Abschlussakte von Helsinki, vorgeben und ein Rahmen für die Stärkung der Arbeit der Organisation und die Erneuerung der Prinzipien von Helsinki sein sollte. Der Grundgedanke des Helsinki+40-Prozesses besteht darin, die Diskussionskultur innerhalb der Organisation von einem kurzfristigen auf ein eher strategisches Niveau anzuheben und sich dabei den ungewöhnlichen, aber günstigen Umstand zunutze zu machen, dass die Vorsitze der Organisation bis ins Jahr 2015 bereits bekannt sind. Auf diese Weise wollten wir uns der Aufgabe stellen, die den OSZE-Vorsitzen in der Erklärung von Astana aufgetragen worden war: einen Aktionsplan für die Organisation zu entwickeln.

Ein Großteil unserer Arbeit während unseres Vorsitzjahres zielte darauf ab, beim Ministerratstreffen in Dublin die Unterstützung der Teilnehmerstaaten für den Rahmenbeschluss zu gewinnen. Im Laufe des Jahres haben wir eng mit Litauen und den drei zukünftigen Vorsitzländern bis 2015 – der Ukraine, der Schweiz und Serbien – zusammengearbeitet, um mögliche Modelle dafür zu entwickeln. Wir waren hocherfreut, dass auf dem Ministerratstreffen in Dublin ein Konsens über einen entsprechenden Beschluss erreicht wurde. In den Tagen vor dem Treffen führten Botschafter O’Leary, unser Ständiger Vertreter in Wien, und sein Team intensive Verhandlungen, um das Dokument fertigzustellen. Jedoch erwies es sich als schwierig, Meinungsverschiedenheiten über den Umfang und die Länge des Textes auszuräumen. Es ist zu einem großen Teil der persönlichen Intervention und dem Geschick von Irlands Außen- und Handelsminister und *Tánaiste* (stellvertretender Ministerpräsident) Eamon Gilmore zu verdanken, dass letztlich eine Einigung erzielt werden konnte. Er legte den Text des Beschlusses seinen Ministerratskollegen bei einem Arbeitsessen am ersten Tag des Treffens vor und sicherte sich ihre Zustimmung. Die Schlussfassung des Textes war kürzer als es sich der Vorsitz gewünscht hätte. Doch sie erfüllte das entscheidende Kriterium, nämlich der Organisation und ihren Teilnehmerstaaten eine klare Aufgabe zuzuweisen.

Erhalt und Erneuerung

Helsinki+40 war natürlich nur eine der Aufgaben, denen sich der irische Vorsitz gegenüber sah. Wir mussten uns auch mit einer komplexen und vielfältigen Agenda befassen, die sich über alle Dimensionen der Organisation erstreckte.

Zwar waren bei Themen wie dem Konfliktzyklus und der Zusammenarbeit mit den Partnerländern 2011 Fortschritte erzielt worden. Für ein weniger günstiges Klima für den irischen Vorsitz sorgten jedoch die Schließung der OSZE-Präsenz in Belarus, das Unvermögen, auf dem Ministerratstreffen in Vilnius eine gemeinsame Sprache in der menschlichen Dimension zu finden, die Schwächung des „Neustarts“ der Beziehungen zwischen den USA und der Russischen Föderation, vor allem in der Zeit zwischen den russischen und den US-amerikanischen Präsidentschaftswahlen, sowie der Niedergang des KSE-Vertrags in jüngster Vergangenheit.

Als der neue Amtierende Vorsitzende dem Ständigen Rat am 12. Januar 2012 Irlands Prioritäten vorstellte, betonte er daher, dass wir uns als Vorsitz von unserer seit langem bestehende Überzeugung leiten lassen würden, ein wirklich umfassender Sicherheitsansatz könne nur erreicht werden, wenn alle drei Körbe der Tätigkeit der OSZE, die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension und die menschliche Dimension, als Teile eines einzigen und integrierten Ganzen betrachtet werden. Gleichzeitig war dem Vorsitz bewusst, dass nur ein aus einzelnen Bausteinen bestehender Ansatz, der sich auf klar festgelegte und erreichbare Ziele konzentrierte, sinnvoll war. Im Laufe des Jahres konzentrierte sich Irland daher auf einige wenige Ziele, die jedoch wichtig und auch erreichbar waren. Dabei achteten wir darauf, allen Seiten gegenüber eine ausgewogene und faire Haltung an den Tag zu legen. Auch wenn wir am selben Tag, an dem wir den OSZE-Vorsitz an die Ukraine weitergaben, die EU-Präsidentschaft übernehmen sollten, wollten wir unbedingt als Vorsitz für die gesamte OSZE angesehen werden. Wir glauben, dass es uns gelungen ist, das Vertrauen aller Seiten zu gewinnen. Die größten Herausforderungen, vor denen wir standen, werden in den folgenden Abschnitten zusammengefasst.

Langzeitkonflikte

Irland war zwar realistisch genug nicht zu unterschätzen, wie kompliziert die Beilegung solcher Konflikte ist. Dennoch hatten wir das Gefühl, aufgrund der Erfahrungen in unserem eigenen Land einige neue Ideen zu den verschiedenen Gesprächsformaten beisteuern zu können, die zur Lösung der Konflikte eingerichtet worden waren. Auch wenn uns bewusst war, dass es kein Patentrezept oder Einheitsmodell gibt, das auf unterschiedliche Konflikte angewendet werden könnte, griffen wir doch auf unsere eigenen positiven Erfahrungen mit dem Friedensprozess in Nordirland zurück.

Im April veranstaltete der Vorsitz in Dublin eine Konferenz, die sich mit den Erfahrungen aus dem Friedensprozess in Nordirland auf dem Gebiet der Konfliktlösung und Aussöhnung befasste. Der ehemalige finnische Präsident Martti Ahtisaari leitete die Konferenz, zu deren wichtigsten Teilnehmern US-Senator George Mitchell gehörte. Mitchell, ein erfahrener Friedensvermittler,

hatte bei den Verhandlungen, die zum Karfreitags- und zum St. Andrews-Abkommen führten, mit denen die Vereinbarungen über Nordirland rechtsverbindlich wurden, eine zentrale Rolle gespielt. Besonders bemerkenswert bei der Konferenz war der Auftritt zweier einstmals erbitterter politischer Rivalen – Peter Robinson, Erster Minister, und Martin McGuinness, Stellvertreter Erster Minister Nordirlands –, die nebeneinander saßen und äußerst eloquent über die kontinuierliche Zusammenarbeit der ehemaligen Gegner bei der Umsetzung der Friedensabkommen in die Praxis sprachen.

Was die praktischen Aspekte der Langzeitkonflikte betraf, mit denen der Vorsitz befasst war, sahen die Aussichten auf Fortschritte deutlich anders aus. Die „5+2“-Gespräche, die auf eine Regelung für Transnistrien abzielten, waren am vielversprechendsten. Irland hatte das Glück, hierbei auf die Dienste eines überaus klugen Sonderbeauftragten, des früheren EU-Botschafters Erwan Fouéré, zurückgreifen zu können. Wir hatten auch insofern Glück, als gegen Ende des litauischen Vorsitzes 2011 die formellen Gespräche wieder aufgenommen wurden, die 2006 ausgesetzt worden waren. Fünf Gesprächsrunden, darunter zwei in Irland, führten zu einer Einigung über wichtige Bausteine einer zukünftigen Lösung. Dazu gehörten eine Agenda für den Verhandlungsprozess als Ganzes sowie Prinzipien und Verfahrensweisen für die einzelnen Verhandlungen, denen alle Beteiligten zustimmten. Weitere positive Entwicklungen waren u.a. die Wiederaufnahme des Frachtverkehrs durch Transnistrien und eine Vereinbarung über ein zivilgesellschaftliches Forum, das die offiziellen Gespräche begleiten sollte. Im weiteren OSZE-Kontext waren wir sehr zufrieden mit der Verabschiedung einer einstimmigen Erklärung des Ministerrats in Dublin zum 5+2-Prozess, in der das bisher Erreichte anerkannt wurde. Dabei handelte es sich um die erste Erklärung dieser Art seit 2002 und die erste überhaupt seit der Ausweitung des Formats auf 5+2. Besonders bemerkenswert war, dass die Minister sich zwar auf eine solche konkrete, nicht aber auf eine allgemeine politische Erklärung einigen konnten.

Ein weiterer Sonderbeauftragter, der äußerst fähige frühere irische Botschafter Pádraig Murphy, nahm sich der Langzeitkonflikte im Südkaukasus an. Die Teilnehmer an den Genfer Gesprächen, die nach dem Krieg in Georgien im Jahr 2008 ins Leben gerufen worden waren, leisteten hervorragende Arbeit, auch wenn die Fortschritte nicht so konkret waren, wie wir es uns gewünscht hätten. Große Fortschritte wurden jedoch vor Ort erreicht, wo die Treffen des Ergneti/Dwani-Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen (*Incident Prevention and Response Mechanism, IPRM*) reibungslos und produktiv verliefen. Auch neue Projekte wurden beschlossen, die den Bedürfnissen der einheimischen Bevölkerung entgegenkommen sollten, sei es zur Erleichterung der Landwirtschaft oder bei der Wasserversorgung. Enttäuschend war, dass das Gali-IPRM-Treffen nicht zustande kam. Der irische Vorsitz unterstützte die Bemühungen der Vereinten Nationen, die Treffen wieder aufzunehmen, auf jede erdenkliche Weise.

Der Berg-Karabach-Konflikt erwies sich als schwieriger. Zwar unterstützten wir intensiv die Bemühungen der Kovorsitzenden der Minsker Gruppe und von Botschafter Andrzej Kasprzyk, dem Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz der OSZE befasst, und diese Unterstützung wurde von Minister Gilmore bei einem Besuch in Armenien, Aserbaidschan und Georgien im Juni auch noch einmal nachdrücklich bekräftigt. Dennoch waren kaum Fortschritte zu verzeichnen. Dies lag an Faktoren, die sich unserer Kontrolle entzogen, wie beispielsweise die Terminplanung für die Wahlen in den Kovorsitz-Ländern der Minsker Gruppe, die bevorstehenden Wahlen in Armenien und Aserbaidschan, die Begnadigung eines Offiziers durch Aserbaidschan, der wegen der Ermordung eines armenischen Soldaten während eines NATO-Lehrgangs verurteilt worden war, und Armeniens Ankündigung, Flüge zum Flughafen in Berg-Karabach aufzunehmen.

Wahlen im Kosovo

Die vielleicht wichtigste Leistung des irischen Vorsitzes war die Aushandlung einer Vereinbarung, die es den im Kosovo lebenden serbischen Bürgern ermöglichte, an den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Serbien teilzunehmen. Dieses Ergebnis hatte in den Wochen vor den Wahlen intensive Anstrengungen erfordert. Das persönliche Eingreifen des *Tánaiste*, unterstützt vom Generalsekretär, erwies sich in den Bemühungen um die Zustimmung der serbischen Behörden letztlich als entscheidend. Die Tatsache, dass die Wahlen ohne Komplikationen verliefen, obwohl die Vereinbarung weniger als eine Woche vor der ersten Wahlrunde zustande gekommen war, war der Flexibilität und Effektivität der OSZE-Mission im Kosovo und den anderen OSZE-Missionen in der Region, die ebenfalls geholfen hatten, zu verdanken. Dies war ein deutliches Beispiel für praktizierte Konfliktverhütung, auf das der irische Vorsitz zu Recht stolz ist. Es war auch eine der Gelegenheiten, bei denen trotz der negativen und ein wenig abgestumpften Einstellung, die im Zusammenhang mit OSZE-Angelegenheiten häufig anzutreffen ist, deutlich wurde, dass der Geist und die Prinzipien von Helsinki noch lebendig und von unmittelbarem Nutzen für die Bürger sind.

Die Begrüßung der Mongolei

Wir waren sehr darüber erfreut, in Dublin die Mongolei offiziell als neuen Teilnehmerstaat begrüßen zu dürfen. Um die Zustimmung zum Beitritt der Mongolei sicherzustellen, reisten Generalsekretär Lamberto Zannier und Botschafter O'Leary gemeinsam in das Land, wobei sie von einem Expertenteam begleitet wurden. Der Besuch ermöglichte es dem irischen Vorsitz,

eine solide Grundlage für den Beitritt der Mongolei vorzuschlagen. Dennoch war es schwieriger als gedacht, hierüber eine Einigung zu erreichen, da einige Teilnehmerstaaten Vorbehalte gegen einen solchen Präzedenzfall äußerten, den der Beitritt eines Landes von außerhalb der traditionellen Grenzen der OSZE-Region schaffen würde. Darüber hinaus kam es – wie so oft in der OSZE, wenn es so scheint, als sei Einigkeit erzielt worden – zu unerwarteten Schwierigkeiten, in diesem Fall im Zusammenhang mit dem Berg-Karabach-Konflikt. Letzten Endes stimmten alle Teilnehmerstaaten zu, und die Mongolei wurde in Dublin als neuer Teilnehmerstaat herzlich willkommen geheißen.

Der Beschluss, die Mongolei aufzunehmen, und auch der Wunsch der Mongolei, der OSZE beizutreten, stellen in schwierigen Zeiten einen wichtigen Ansporn für die Organisation dar. Die Tatsache, dass sie für ein neues Mitglied attraktiv und dieses bereit ist, den anspruchsvollen *Acquis*, die Normen und Verpflichtungen, die eine Mitgliedschaft mit sich bringt, zu akzeptieren, beweist sowohl den Teilnehmerstaaten als auch Außenstehenden, dass die OSZE nach wie vor eine inklusive und kooperative Kraft und ein wertvoller Bestandteil der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur ist. Damit wurde noch einmal bekräftigt, dass die Organisation immer noch eine bedeutende Rolle bei der Konfliktlösung und der Förderung von Frieden, Sicherheit und der Achtung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit spielt.

Neue Denkansätze

Der irische Vorsitz war entschlossen, gängige Meinungen wo immer möglich in Frage zu stellen und zu neuen Denkansätzen anzuregen. So gab beispielsweise der ehemalige dänische Botschafter John Bernhard durch seine hervorragende Arbeit der alten Frage nach dem rechtlichen Status der Organisation neue Impulse. Der Vorsitz stellte die Probleme in einem knappen, aber vollständigen und aktualisierten Bericht dar und entwickelte eine Reihe innovativer Vorschläge. Obwohl hier noch keine Fortschritte erzielt worden sind, hat der irische Vorsitz eine Grundlage geschaffen, auf die weitere Bemühungen aufbauen können, sobald sich das politische Klima gebessert hat.

Die Frage der Beziehungen zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen war ein weiterer Bereich, in dem der irische Vorsitz die Organisation dazu aufforderte, neu zu denken. Auch hierzu wurde im Auftrag des Vorsitzes ein hervorragender Bericht geschrieben, in diesem Fall von dem früheren Leiter der EU-Delegation, Botschafter Lars-Erik Lundin. Der Lundin-Bericht wurde den Partnerorganisationen zugeleitet und wird in einer Zeit, in der von allen Seiten zunehmend mehr Effizienz und Zusammenarbeit gefordert werden, eine wichtige Orientierungshilfe für zukünftige Fortschritte sein.

Bewältigung der Agenda

In der ersten bzw. politisch-militärischen Dimension ist der Vorsitz für den Sicherheitsausschuss verantwortlich, der sich in erster Linie mit den nichtmilitärischen Aspekten politisch-militärischer Sicherheit beschäftigt. Es war sehr erfreulich, dass im Laufe des Jahres Einigung über ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen erzielt werden konnte, das von den Ministern in Dublin gebilligt wurde. An diesem Paket, das die strategischen Prioritäten der Organisation im Bereich transnationaler Bedrohungen festlegt und dabei auf die Bekämpfung von Internetkriminalität und illegalen Drogen sowie Terrorismusbekämpfung und Polizeiarbeit eingeht, war seit Beginn des Korfu-Prozess gearbeitet worden. Die Verabschiedung dieser Maßnahmen durch den Ständigen Rat und ihre Billigung durch die Minister untermauerten den Wert des „Baustein“-Ansatzes, für den der irische Vorsitz sich eingesetzt hatte. Nun müsse, so die Minister, die harte Arbeit der „vollständigen Operationalisierung [der einschlägigen Beschlüsse] und [ihrer] Aufnahme in die Aktivitäten der Organisation“ beginnen, „damit die von den Teilnehmerstaaten vereinbarten politischen Verpflichtungen in konkrete und nachhaltige programmatische Maßnahmen umgesetzt werden können“.²

Substanzielle Fortschritte waren auch auf dem Weg zu einer Übereinkunft über ein erstes Bündel vertrauensbildender Maßnahmen im Bereich Internetsicherheit und Sicherheit in der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) im Allgemeinen zu verzeichnen, auch wenn ein formeller Beschluss keine einstimmige Unterstützung fand. Fortschritte waren ebenfalls in der Arbeit des FSK an der Aktualisierung des Wiener Dokuments und der Kontrolle von Kleinwaffen zu verzeichnen, obwohl leider kein Konsens über die formelle Billigung dieser Fortschritte zustande kam – trotz der noch in den letzten Stunden unternommenen herkulischen Anstrengungen des damaligen und des nachfolgenden FSK-Vorsitzes.

In der Wirtschafts- und Umweltdimension hoben wir insbesondere die Bedeutung guter Regierungsführung für die umfassende Sicherheit der Bürger in der OSZE-Region hervor. Das Thema stand daher auch im Mittelpunkt des Wirtschafts- und Umweltforums im Jahr 2012. Auf dem Dubliner Ministerstreffen wurde eine Erklärung über die Stärkung guter Regierungsführung einstimmig verabschiedet, die die Absicht der OSZE-Staaten bekräftigt, ihr Engagement bei der Bekämpfung und Verhütung von Korruption zu erhöhen. Wesentlich ist dabei, dass die Minister nicht nur ihre Unterstützung für die Förderung von guter Regierungsführung und Transparenz erklärten, sondern auch erneut bekräftigten, dass Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte entscheidende Voraussetzungen für die Schaffung einer Atmo-

2 Beschluss Nr. 4/12, Bemühungen der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen, MC.DEC/4/12 vom 7. Dezember 2012, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neunzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2012, Dublin, 7. Dezember 2012, S. 22.

sphäre des Vertrauens sind, das wiederum für eine positive wirtschaftliche und soziale Entwicklung unerlässlich ist. Die Erklärung ruft auch zu einer Vertiefung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen, der Zivilgesellschaft und dem privaten Sektor auf, um die Bemühungen um gute Regierungsführung zu unterstützen. Außerdem würdigt sie die Rolle, die Informationsfreiheit und der Zugang zu Informationen bei der Förderung von Offenheit und Rechenschaftspflicht spielen. Insbesondere erkennt die Erklärung die Notwendigkeit an, die Umsetzung von Verpflichtungen in Bezug auf die Bekämpfung der Korruption durch die Einbindung der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft zu verbessern. Ebenso erkennt sie die Wichtigkeit an, diese Verpflichtungen regelmäßig, z.B. im Rahmen des Mechanismus zur Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, zu überprüfen. Auch dies stellt eine große Leistung des irischen Vorsizes dar und kann nun als Ausgangspunkt weiterer Diskussionen über gute Regierungsführung in der zweiten Dimension dienen.

In der menschlichen Dimension haben wir von Anfang an deutlich gemacht, dass unsere Aufmerksamkeit vorrangig der Medienfreiheit gilt, insbesondere der Freiheit im Internet. Weitere Prioritäten waren z.B. Toleranz, die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie die Versammlungsfreiheit. Bei der Verwirklichung unseres Programms wurden wir von einem internationalen Team unterstützt, das sich aus vier exzellenten Vertretern des Amtierenden Vorsitzenden für die Bekämpfung von religiöser Intoleranz, Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zusammensetzte, darunter Catherine McGuinness, ehemalige Richterin am *Irish Supreme Court*. Allerdings erwies sich die menschliche Dimension als der für den Vorsitz problematischste Bereich von allen, da die Auffassungen darüber, was Grundrechte und demokratische Prinzipien in der heutigen Welt bedeuten, beträchtlich auseinandergingen.

Unser vorrangiges Anliegen, die Freiheit im Internet, war Gegenstand einer sehr erfolgreichen und recht innovativen Konferenz in Dublin im Juni, die sich durch die interaktive Teilnahme – auch online – von Vertretern von Regierungen und Zivilgesellschaft auszeichnete. Die Konferenz gilt als einer der Höhepunkte unseres Vorsizes, nicht nur aufgrund ihres Inhalts, sondern auch aufgrund ihrer offenen und transparenten Gestaltung und der aktiven Nutzung moderner Massenkommunikationsmittel, vor allem der *Social Media* (Facebook, Twitter, Blogs etc.). Dafür mussten wir einigen Leuten auf die Zehen treten. Manch einer der eher traditionell eingestellten Abgeordneten war etwas befremdet darüber, dass wir offene und interaktive Diskussionen im Stil eines Podiumsgesprächs bevorzugten und keine versatzstückhaften formalen Erklärungen der einzelnen Delegationen wollten. Aber wir fanden, dass dies ein nützliches Mittel dafür war, die Teilnehmer dazu zu bewegen, sich mit der Wirklichkeit politischer Kommunikation und politischer Debatten im 21. Jahrhundert auseinanderzusetzen. Die Online-Dabatte wurde von einem brei-

ten Online-Publikum wahrgenommen, und an dem entsprechenden Tag war sie anscheinend international ein „*Trending Topic*“ bei Twitter.

Für das Ministerratstreffen in Dublin hatten wir ein sehr ausgewogenes Paket an Beschlüssen vorbereitet, dem ausgiebige Beratungen und Diskussionen in Wien vorausgegangen waren. Dennoch konnte über keinen der in der menschlichen Dimension vorgeschlagenen Texte ein Konsens erreicht werden. Während des gesamten Jahres war die dritte Dimension der problematischste Bereich bei unserer Arbeit als Vorsitz, obwohl wir dort wahrscheinlich mehr diplomatische Bemühungen unternahmen als in allen anderen Bereichen. Unsere kleinen, aber engagierten Teams in Wien und Dublin arbeiteten unzählige Stunden daran, einen Weg durch das Gewirr aus widersprüchlichen Standpunkten zu finden und bemühten sich unablässig um die Vermittlung eines Übereinkommens zwischen den wichtigsten Beteiligten. Dies erwies sich jedoch bereits im Anfangsstadium als schwierig.

In den ersten Monaten verzögerte sich die Einigung über unser Jahresarbeitsprogramm in dieser Dimension um mehrere Wochen, da einige Staaten versuchten, Zugeständnisse nicht nur bei den Programminhalten, sondern auch in anderen Bereichen auszuhandeln. So wurde hauptsächlich versucht, eine „Reform“ des vom BDIMR organisierten jährlichen Implementierungstreffens der menschlichen Dimension durchzudrücken. Wir legten zwar tatsächlich ein Paket von Vorschlägen zur Überprüfung der Veranstaltungen zur menschlichen Dimension vor und waren auch dankbar für die Unterstützung, die uns in Form einer von der Schweiz finanzierten, äußerst hilfreichen Beraterstudie zuteilwurde, doch eine Einigung über unsere Vorschläge kam nicht zustande. Wir sind nach wie vor der Ansicht, dass dieses Paket ausgewogen ist und, wenn es umgesetzt würde, einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung des Ablaufs und der Wirkung von OSZE-Veranstaltungen zur menschlichen Dimension leisten würde.

Die Tatsache, dass dies bereits das zweite Jahr in Folge war, in dem man sich auf keinen einzigen Beschluss in der menschlichen Dimension hatte einigen können, bezeichnete der Amtierende Vorsitzende, Minister Gilmore, in seiner Abschlusserklärung auf dem Ministerratstreffen und in der anschließenden Pressekonferenz als enttäuschendes Ergebnis und als Zeichen einer beunruhigenden Entwicklung. Er zeigte sich besorgt über die „traurige Tatsache, dass die Achtung der grundlegenden Menschenrechte und Grundfreiheiten in vielen Teilen der OSZE-Region derzeit stark bedroht ist“.³ An anderer Stelle schrieb Minister Gilmore: „Wenn wir unserem umfassenden Sicherheitsansatz treu bleiben wollen, können wir es nicht zulassen, dass Menschenrechte und menschliche Sicherheit Meinungsverschiedenheiten zum Opfer fallen.“⁴

3 Schlusserklärung des Tánaiste und Ministers für auswärtige Angelegenheiten und Handel von Irland, Amtierender Vorsitzender der OSZE, auf dem Neunzehnten Treffen des Ministerrats, MC.DEL/54/12 vom 7. Dezember 2012, in: ebenda, S. 31-33, hier: S. 31.

4 Eamon Gilmore, Strengthening good governance and human rights, in: New Europe, 17. Dezember 2012, unter: <http://www.neurope.eu/kn/article/strengthening-good-governance-and-human-rights> (eigene Übersetzung).

Viele Teilnehmer waren jedoch sehr zufrieden, dass eine Erklärung über die Grundfreiheiten im digitalen Zeitalter von über 48 Delegationen – darunter auch Irland – unterzeichnet worden war.

Eine subjektive Bewertung

Wie schätzen wir also unsere eigene Leistung insgesamt ein? Der Vorsitz der OSZE ist eine komplexe Aufgabe. Es wäre naiv, schnelle oder dramatische Durchbrüche in einer Organisation zu erwarten, in der es erhebliche Trennlinien gibt, Beschlüsse aber im Konsens gefasst werden. Dennoch können wir auf eine insgesamt positive Erfahrung in einem Jahr zurückblicken, in dem es einige echte Fortschritte zu verzeichnen gab. Wie wir in unserem Dokument über die Prioritäten unseres Handelns Anfang 2012 dargelegt hatten, bestand das übergeordnete Ziel unseres Vorsitzes darin, die Sicherheit in allen Dimensionen der OSZE zu stärken und die Fähigkeit der Organisation, ihre grundlegenden Ziele zu erreichen, zu verbessern. Unserer Einschätzung nach haben wir die Organisation stärker hinterlassen, als wir sie vorfanden, und ihr für die kommenden drei Jahre eine klare Perspektive gegeben. Wie der Amtierende Vorsitzende in seiner Abschlussrede auf dem Ministerratstreffen am 7. Dezember anmerkte, „dürfen wir mit Genugtuung feststellen, dass die Organisation durch die in Dublin verabschiedeten Beschlüsse eine Stärkung erfahren hat. Ich freue mich, dass wir unsere Entschlossenheit bekräftigt haben, in vielen zentralen Fragen zum Wohle unserer Bürger zusammenzuarbeiten.“⁵

Die Verabschiedung des Beschlusses über den Helsinki+40-Rahmen stellt für die OSZE eine wichtige Gelegenheit dar, ihre Rolle nochmals zu prüfen und sich wieder jenen Idealen zu verschreiben, nach denen es sich fraglos zu streben lohnt, und auch ihre Teilnehmerstaaten dazu zu veranlassen. Wir werden weiterhin aktiv Interesse an den Fortschritten dieser Initiative zeigen und uns auf das gute Verhältnis stützen, das wir bereits mit den nächsten drei Vorsitzen – der Ukraine, der Schweiz und Serbien – aufgebaut haben.

5 Schlusserklärung des Tánaiste und Ministers für auswärtige Angelegenheiten und Handel von Irland, Amtierender Vorsitzender der OSZE, a.a.O. (Anm. 3), S. 31.