

Die Bedeutung des Ständigen Rates der OSZE

Einrichtung des Ständigen Rates

Der Ständige Rat der OSZE wurde unter der Bezeichnung „Ständiger Ausschuss der KSZE“ durch einen Beschluss des Ratstreffens von Rom im Jahre 1993 eingerichtet und entsprang dem Bedürfnis, die OSZE (damals noch KSZE) durch ein ständiges, an ein und denselben Ort (Wien) gebundenes Gremium zu stärken. Die Teilnehmerstaaten werden im Ständigen Rat durch die Leiter der in Wien residenten OSZE-Delegationen bzw. -Vertretungen repräsentiert. Die Umbenennung in „Ständiger Rat“ erfolgte auf dem Budapester Gipfeltreffen (Dezember 1994) und sollte die zentrale Rolle dieses Gremiums festigen. Dem diesbezüglichen Beschluss zufolge ist der Ständige Rat „das reguläre Gremium für die politische Konsultation und Beschlussfassung“.¹ Die Europäische Sicherheitscharta präzisiert die Rolle des Ständigen Rates wie folgt: „Der Ständige Rat wird sich als reguläres Gremium für politische Konsultation und Beschlussfassung mit der gesamten Bandbreite von Grundsatzfragen und mit dem täglichen Arbeitsablauf der Organisation befassen.“²

Zentrale Bedeutung des Ständigen Rates

Der mindestens einmal wöchentlich zusammentretende Ständige Rat wurde zur Drehscheibe der OSZE. Er ist das Herzstück des praktizierten Konsensprinzips und kooperativen Charakters dieser Organisation von 55 gleichberechtigten Teilnehmerstaaten. Der Ständige Rat wird von einer Reihe von informellen Unterorganen (wie etwa dem Vorbereitungsausschuss, dem informellen Finanzausschuss, informellen Arbeitsgruppen, dem Unterausschuss für Wirtschaft und Umwelt etc.) unterstützt. Durch diese Vielzahl von Konsultationsmechanismen hat sich in der OSZE eine Kultur permanenter und gleichberechtigter Beratungen und Konsultationen entwickelt, die im Vergleich zu anderen internationalen und regionalen sicherheitspolitischen Organisationen wohl einzigartig ist.

1 KSZE, Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest. Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: S. 448.

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 467.

Vertraulichkeit der Sitzungen des Ständigen Rates

Die Sitzungen des Ständigen Rates sind nicht öffentlich; die Dokumente des Ständigen Rates werden nur unter den Delegationen zirkuliert. Es hat sich allerdings die Praxis herausgebildet, die Anwesenheit von Medienvertretern anlässlich von Präsentationen politischer Akteure zu gestatten, die anschließende Debatte aber wieder im vertraulichen Kreis zu halten. Einige Delegationen veröffentlichen ihre Erklärungen regelmäßig über das Internet.

Die Frage der Medienwirkung der OSZE insgesamt sowie des Ständigen Rates im Besonderen beschäftigt die Delegationen seit geraumer Zeit. Vorschläge einiger Delegationen in Richtung auf mehr Medienpräsenz bei den Sitzungen oder zumindest regelmäßige Information über die Tätigkeit des Ständigen Rates im Nachhinein scheiterten bisher an der Unvereinbarkeit des Wunsches, Interessantes für die Öffentlichkeit zu liefern, mit dem Bedürfnis, bestimmte Themen vertraulich zu behandeln.

Ablauf des Ständigen Rates - Konsultationsfunktion

Die jeweils von demjenigen Land, das den OSZE-Vorsitz innehat, gestaltete Tagesordnung des Ständigen Rates hat sich in den nunmehr acht Jahren seines Bestehens nicht wesentlich geändert.³ Sie besteht aus wöchentlich wiederkehrenden, generellen Tagesordnungspunkten, die fester Bestandteil (fast) jeder Sitzung sind:

- *Berichte der Leiter der OSZE-Missionen:* Diese Berichte, in denen der jeweilige Leiter die Aktivitäten einer Mission sowie das allgemeine politische Umfeld, in dem diese tätig ist, darstellt, dienen als Grundlage für einen Informationsaustausch über die aktuelle Situation in einem bestimmten Teilnehmerstaat und geben den Delegationen Gelegenheit, ihre offizielle Haltung darzulegen. Aus der Gesamtheit der Erklärungen ergibt sich für den Vorsitz sowie den betroffenen und alle anderen Teilnehmerstaaten ein Bild über die internationale Einschätzung der jeweiligen Lage. Der zuständige Missionsleiter bekommt im Wege dieses Meinungsaustauschs und entsprechender Äußerungen des Vorsitzes Anleitung für sein weiteres Vorgehen.
- *Berichte über Aktivitäten des/der Amtierenden Vorsitzenden:* Der/die Amtierende Vorsitzende übt eine Koordinations- und Kommunikationsfunktion aus, die es ihm/ihr erlaubt, als Gesicht und Stimme der OSZE

3 Vgl. Márton Krasznai, Beratung und politischer Dialog im Ständigen Rat, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg /IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 369-378.

nach außen aufzutreten.⁴ Die wöchentlichen Berichte dienen der Information sowohl über durchgeführte als auch über geplante Aktivitäten und ermöglichen es den Teilnehmerstaaten, darauf zu reagieren.

- *Berichte des Generalsekretärs der OSZE:* Der im Wesentlichen mit Verwaltungsaufgaben und der Unterstützung des/der Amtierenden Vorsitzenden betraute Generalsekretär der OSZE wird zunehmend - durch ein personell gestärktes Sekretariat und aufgrund seiner Kontinuität (fünf Jahre Amtszeit⁵) - als wichtiger Repräsentant der Organisation wahrgenommen. In weiterer Erfüllung seines Mandats unterstützt er den Amtierenden Vorsitzenden durch seine Kontakte zu internationalen Organisationen; seine Berichte dienen ebenfalls der Information der wie auch dem Dialog mit den Teilnehmerstaaten.
- *Berichte der Leiter der OSZE-Institutionen:* Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, der Direktor des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte und der Beauftragte für Medienfreiheit berichten dem Ständigen Rat in regelmäßigen Abständen; auch für diese wichtigen Mechanismen der Konfliktverhütung gilt das oben Gesagte.

Im Wege all dieser Informationen, Berichte und Erklärungen übt der Ständige Rat eine *Steuerungsfunktion* im Hinblick auf laufende Operationen der OSZE im Bereich der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten aus.

Neben diesen feststehenden Tagesordnungspunkten wird der Ständige Rat zunehmend von hochrangigen Persönlichkeiten als *politische Plattform* genutzt. Bisheriger Höhepunkt war zweifelsohne der Auftritt des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan, im Juli 1999. Es folgten Präsentationen des Generalsekretärs der NATO, Lord Robertson, im Oktober 2000, des Kommissars für Außenbeziehungen der Europäischen Union, Chris Patten, im November 2000 und des Hohen Repräsentanten der Europäischen Union, Javier Solana, im Januar 2001. Darüber hinaus nehmen auch immer wieder hohe politische Vertreter von Teilnehmerstaaten die Gelegenheit wahr, ihre Haltung zu sicherheitspolitisch relevanten Fragen diesem Gremium von 55 Staaten vorzutragen, wie z.B. im Februar 2000 der Staatspräsident von Kasachstan, Nursultan Nasarbajew, und im September 2001 der

4 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.6, S. 3.

5 Laut Beschluss des Stockholmer Ministerrats im Jahr 1992 wird der Generalsekretär für einen Zeitraum von drei Jahren ernannt. Dieser Zeitraum kann um eine weitere Amtsperiode von zwei Jahren verlängert werden. Vgl. Der Generalsekretär der KSZE (Anhang 1 zu den Beschlüssen des Stockholmer Treffens des KSZE-Rates), Stockholm, 15. Dezember 1992, in: Fastenrath a.a.O. (Anm. 4), Kap. A.7, S. 1. Auf dem Bukarester Ministerratstreffen im Dezember 2001 wurde die Amtszeit des seit 1999 amtierenden Generalsekretärs Ján Kubiš mit Wirkung ab dem 15. Juni 2002 ausnahmsweise um weitere drei Jahre verlängert. Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 435-466, hier: S. 466.

Staatspräsident von Kirgisistan, Askar Akajew. Diese Entwicklung zeigt die steigende Relevanz der OSZE im sicherheitspolitischen Gefüge Europas und der angrenzenden Regionen.

Der Meinungs austausch mit hohen Repräsentanten anderer internationaler Organisationen dient dem zunehmenden Bedürfnis nach einer Vernetzung, Koordination, ja - in Ansätzen - Aufgabenteilung europäischer Sicherheitsorganisationen, wie er in der 1999 verabschiedeten Plattform für kooperative Sicherheit zum Ausdruck kommt.⁶

Der wesentlichste Punkt der Tagesordnung ist jedoch den *aktuellen Fragen* gewidmet. Dieser Punkt bietet Gelegenheit, aktuellste Entwicklungen in allen drei Dimensionen der OSZE vorzubringen, sei es um die anderen Teilnehmerstaaten über die Situation im eigenen Land entsprechend zu informieren, sei es um Aufklärung über Entwicklungen in anderen Staaten zu erhalten. Um einen Dialog über aktuelle Fragen zu ermöglichen, empfiehlt es sich in aller Regel, den/die angesprochenen Staat(en), den Vorsitzenden des Ständigen Rates sowie eventuell auch andere Teilnehmerstaaten, deren Unterstützung man erhofft, im Vorhinein auf das beabsichtigte Vorbringen aufmerksam zu machen. Oftmals handelt es sich um Fragen der menschlichen Dimension, wie Verhaftungen, Todesurteile und Medienfragen, deren Lösung dringlich geboten erscheint. Ein weiterer Themenkreis sind Reaktionen auf Wahlergebnisse bzw. Berichte des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte über die Beobachtung von Wahlen. Es werden aber auch politisch-militärisch relevante Themen angeschnitten, wie etwa Entwicklungen im Kaukasus, in Nordirland oder im Grenzdreieck Usbekistan/Kirgisistan/Tadschikistan.

Vor allem mit dem Aufgreifen aktueller und dringender Probleme nimmt der Ständige Rat seine Rolle im Bereich der Konfliktverhütung wahr.

Beschlussfassungsfunktion des Ständigen Rates

Der Ständige Rat arbeitet auf der Grundlage des Konsensprinzips. Gelegentliche Anläufe, das Konsensprinzip zu relativieren oder gar zu durchlöchern, sind in jüngster Zeit mit aller Regelmäßigkeit gescheitert. In der Europäischen Sicherheitscharta (Istanbul 1999), die den letzten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs abgesetzten Stand der OSZE-Strukturen und -Mechanismen wiedergibt, war es ein Anliegen einer ganzen Reihe von Staaten, allen voran der Russischen Föderation, dieses Prinzip in aller Eindeutigkeit zu bestätigen.⁷ Das dort ebenfalls festgeschriebene Gebot, auf politische Situationen in flexibler Weise zu reagieren, soll andererseits gewährleisten, dass rasche Reaktionen nicht durch das Erfordernis einstimmiger Beschlüsse

6 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), Beschlussdokument - Die Plattform für kooperative Sicherheit, S. 474-476.

7 Vgl. Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), S. 459.

be- bzw. verhindert werden. In diesem Spannungsfeld bewegt sich nahezu täglich der Vorsitzende des Ständigen Rates.

In der Praxis gibt es Konsensbeschlüsse über budgetäre Maßnahmen (Jahresbudgets, Zusatzbudgets, Verteilerschlüssel etc.) und organisatorische bzw. institutionelle Fragen, über die Aufnahme neuer Teilnehmerstaaten bzw. die Aufnahme von Beziehungen zu neuen Partnerstaaten, über Mandat und Dauer einzurichtender und bestehender Missionen, über Vorschläge zur Ernennung des Generalsekretärs und der Leiter der Institutionen durch den Amtierenden Vorsitz, über dem Ministerrat oder den Treffen der Staats- und Regierungschefs vorzulegende Berichte, Erklärungen, Beschlüsse etc., über Zeit, Ort, Tagesordnung und Modalitäten von Ministerräten und Treffen der Staats- und Regierungschefs, Konferenzen und Seminaren, über Aktionspläne, Strategien und ähnliche umfassende Tätigkeitsbereiche.

Weitere Formen der Konsensvermittlung

Abgesehen von formellen Beschlüssen gibt es auch andere Möglichkeiten der Artikulation der im Ständigen Rat vorherrschenden Meinungen. Es obliegt dabei vor allem dem Leiter der Ständigen Vertretung des jeweiligen Vorsitzlandes, der den Vorsitz im Ständigen Rat ausübt, die im Rat ausgedrückte Meinungsvielfalt zu bündeln und zum Ausdruck zu bringen. Dabei stehen ihm verschiedene, durch Gewohnheit gebildete Mechanismen zur Verfügung, wie Erklärungen, Zusammenfassungen und Perzeptionen. Als Vorsitzender wird man sich einer Erklärung bedienen, wenn man der Haltung der Teilnehmerstaaten mittels der Autorität des Vorsitzenden Nachdruck und Gewicht verleihen möchte. Eine Zusammenfassung erlaubt es, auch widersprüchliche Meinungen darzulegen, um dann letztlich einen Weg zu weisen, der geeignet sein muss, auf keinen Widerspruch zu stoßen. Das delikateste Instrument ist das einer „*Chairperson's perception*“, aus der bereits der Gedanke hervortritt, dass die anvisierte Zusammenfassung nicht die volle Zustimmung aller Delegationen finden könnte, der Vorsitz allerdings doch eine Empfehlung über die weitere Vorgehensweise treffen möchte. Die Technik bei all diesen Äußerungen liegt in möglichst solider vorausgegangener Konsultation sowie im Fingerspitzengefühl des Augenblicks.

Konsultationsmechanismen

Das Erfordernis eines formellen oder auch informellen Konsenses macht es zur wichtigsten Aufgabe des Vorsitzenden des Ständigen Rates, alle Vorhaben auf dem Konsultationswege abzuklären. Dabei gibt es eine ganze Reihe von Konsultationsprozessen in verschiedenen Formaten, die sich bewährt haben, die aber jeder Vorsitz entsprechend seinen Prioritäten gestalten kann.

Quasi-institutionalisiert sind wöchentliche Besprechungen des/der Vorsitzenden des Ständigen Rates mit den Vertretern der beiden anderen Troikastaaten (vorhergehender und nachfolgender Vorsitz) sowie mit dem Generalsekretär der Organisation.

Bei Konsultationen mit Delegationen der Teilnehmerstaaten ist naturgemäß auf all jene Staaten besonders Rücksicht zu nehmen, die direkt von einem Vorhaben betroffen sind, bzw. auf solche Staaten, die an den Entwicklungen ein besonderes Interesse zeigen. Dieser Kreis ändert sich je nach Thematik. Allerdings gibt es eine Gruppe von Staaten, die sich zu jedem Thema äußern und dazu aufgrund ihrer personellen Kapazitäten auch in der Lage sind. In der Praxis bilden diese Staaten gemeinsam mit der OSZE-Troika eine Art informeller Lenkungsgruppe, ein Instrument, ohne das der Amtierende Vorsitz kaum seinen vielfältigen Aufgaben und seiner Verantwortung, die Organisation zu leiten, nachkommen kann.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU spiegelt sich in einer sehr hohen Kohärenz der Europäischen Union in OSZE-Fragen wider. Die regelmäßigen Besprechungen mit der Vertretung des die EU-Präsidentschaft innehabenden Teilnehmerstaates haben den Vorteil, dass diese Informationen an die 14 anderen Mitgliedstaaten der EU weitergeleitet und mit diesen gemeinsame Positionen erarbeitet werden. Darüber hinaus schließen sich diesen EU-Positionen in aller Regel auch die Beitrittskandidatenländer an, so dass der/die Vorsitzende über Konsultationen mit der Delegation des die EU-Präsidentschaft innehabenden Landes eine Staatengruppe von bis zu 28 Staaten erreichen kann. Eine weitere Gruppe mit zumeist gemeinsamen Positionen bilden die GUUAM-Staaten (Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidschan, Moldau) und, wenngleich nur fallweise, die Gruppe der Visegrádstaaten (Ungarn, Polen, Slowakische Republik, Tschechische Republik). Daneben existieren andere Gruppierungen und informelle Formationen, die alle der Abstimmung dienen.

Trotz dieser endlosen Abfolge größerer und kleinerer Gruppentreffen ist die *Frage unzureichender Transparenz* der Entscheidungsfindung immer wieder Kritikpunkt einer Reihe von Delegationen, die sich nicht ausreichend informiert fühlen. Der Vorsitz steht hier vor einer fast unlösbaren Aufgabe. Er muss einerseits die wichtigsten Akteure an Bord haben, darf aber gleichzeitig auch keinem anderen interessierten Staat das Gefühl geben, seine Interessen würden nicht genügend berücksichtigt. Eine Aufgabe, die ungeheuer viel Zeit, Geduld und diplomatisches Geschick erfordert.

Unterorgane des Ständigen Rates

Der Vorbereitungsausschuss

Im November 1999 wurde als „Hilfestellung für seine (des Ständiger Rates) Beratungen und Beschlussfassung und zur Stärkung des politischen Konsultationsprozesses und der Transparenz innerhalb der Organisation“⁸ ein Vorbereitungsausschuss eingerichtet. Der österreichische Vorsitz, der erstmals die Aufgabe hatte, dieses Gremium mit Leben zu erfüllen, nutzte den Ausschuss zum Debattieren und Abklären der Konsensbereitschaft hinsichtlich bevorstehender Beschlüsse sowie zur Information und Besprechung aktueller Entwicklungen und Vorhaben des Vorsitzes. Die informelle Atmosphäre des Ausschusses sollte eine offene Diskussion erlauben und hatte für den Vorsitzenden den immensen Wert, die Konsultationen auf alle interessierten Teilnehmerstaaten ausweiten zu können. Neben der Konsensfindung diente der Ausschuss somit der immer wieder zu Recht eingeforderten Transparenz. Nachfolgende Vorsitze haben das Potential dieses Organs nicht nur nicht weiterentwickelt und verbessert, sondern verkümmern lassen; in der Tat fristet der Vorbereitungsausschuss derzeit nur ein Schattendasein und wird lediglich (und auch das nicht immer) zum Abklären der Konsensbereitschaft in Bezug auf dem Ständigen Rat vorzulegende Beschlüsse genutzt.

Informelle offene Arbeitsgruppen

Der Vorsitz kann aus eigenem Ermessen wie auch auf Antrag von Teilnehmerstaaten informelle Arbeitsgruppen zu regionalen Fragen sowie zu Sachthemen einrichten. Zu einer ständigen Übung wurden informelle Gruppen, die die Möglichkeit zu einer intensiven Diskussion der Berichte der Leiter der OSZE-Missionen bieten, und zwar vor deren Auftritt im Ständigen Rat. Themenorientierte Arbeitsgruppen gibt es bzw. sind geplant zu Fragen der Gleichstellung und des Menschen-, insbesondere Frauenhandels, zu Toleranzfragen (d.h. zum Themenbereich Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) sowie zu Fragen, in denen die OSZE im Auftrag des Bukarester Ministerrats Folgemaßnahmen zu erarbeiten hat (Terrorismus, Reform der OSZE). Der Vorsitz in diesen thematischen Arbeitsgruppen wird vom Amtierenden Vorsitz in zunehmendem Maße auf Delegationen anderer Teilnehmerstaaten übertragen. Diese sinnvolle Entwicklung erlaubt eine breitere Einbindung und Abstützung auf interessierte und engagierte Persönlichkeiten. Die Verantwortung für die Konsensbildung über die in diesen Arbeitsgruppen erarbeiteten Texte verbleibt aber letztlich beim Amtierenden Vorsitz.

8 Ebenda, S. 467.

Der informelle Finanzausschuss

Der informelle Finanzausschuss bereitet die Entscheidungen des Ständigen Rates in Budget- und Organisationsfragen vor. Zudem dient er der Information der Teilnehmerstaaten durch den Vorsitz und das Sekretariat. Schon aufgrund des stetig wachsenden OSZE-Budgets entwickelt er sich zu einem wichtigen Steuerungsgremium, in dem die Budgets des Sekretariats, der Institutionen, aber auch der einzelnen Missionen vor Ort kritisch hinterfragt und durchleuchtet werden.⁹ In der Vergangenheit wurden politische Aktionen, die aufgrund krisenhafter Entwicklungen rasch umzusetzen waren, gelegentlich erst im Nachhinein mit den nötigen budgetären Mitteln ausgestattet. Diese Praxis erscheint nicht mehr gangbar. Der Meinungsbildungsprozess im informellen Finanzausschuss gestaltet sich zunehmend schwieriger. So konnte das Gesamtjahresbudget 2002 erst im April des bereits laufenden Budgetjahres angenommen werden. Es gibt eine nicht ungefährliche Tendenz, die Zustimmung zu einem Budget für nicht mitgetragene Vorhaben mit dem Hinweis zu verweigern, diese könnten aus freiwilligen Leistungen finanziert werden. Abgesehen von der erforderlichen Budgetdisziplin, Sparsamkeit und Kontrolle ist in einer kooperativen Sicherheitsorganisation ein gewisses Maß an Solidarität auch bei den Beitragsleistungen zu nicht unmittelbar im Eigeninteresse liegenden Operationen erforderlich. Die vielgerühmte Flexibilität der Organisation hat hier ihre Achillesferse.

Der Unterausschuss für Wirtschaft und Umwelt

Die auf dem Ministerratstreffen in Bukarest im Dezember 2001 beschlossene Einrichtung dieses Unterausschusses ist im Kontext der Stärkung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE zu sehen. Der Ausschuss soll unter Einbindung des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE den Teilnehmerstaaten die Möglichkeit zu einem kontinuierlichen Dialog über Wirtschafts- und Umweltfragen, insbesondere unter sicherheitspolitischem Blickwinkel, bieten. Darüber hinaus soll er der Vorbereitung des Wirtschaftsforums sowie dessen Folgemaßnahmen dienen. Eine Bewertung der Arbeiten dieses neuen Gremiums erscheint nach erst einmaligem Zusammentreten verfrüht.

Erweiterte Formationen des Ständigen Rates

Die Einrichtung des Ständigen Rates in Wien hat den an sich nach wie vor bestehenden Hohen Rat *de facto* entbehrlich gemacht (der bislang letzte Hohe Rat trat auf der Ebene der Politischen Direktoren 1996 in Prag unter Schweizer Vorsitz zusammen). Anstelle des Hohen Rates bildete sich der so genann-

9 Das reguläre Jahresbudget 2002 der OSZE beträgt 172 Millionen Euro.

te *Erweiterte Ständige Rat*, der es erlaubt, in wichtigen regionalen wie auch thematischen Fragen Experten aus den Hauptstädten hinzuzuziehen.¹⁰ Erweiterte Sitzungen fanden im Juli 2000 zur Lage in Moldau und zu Georgien, im Jahr 2001 zum Themenkreis Reform der OSZE sowie im laufenden Jahr zu Fragen der Terrorismusbekämpfung statt.

Der Hohe Rat tritt allerdings nach wie vor als *Wirtschaftsforum* einmal jährlich in Prag zusammen und sollte nicht zuletzt durch den in Bukarest gefassten Beschluss einer Stärkung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE und der Einrichtung des oben genannten Unterausschusses des Ständigen Rates eine Belebung erfahren.

Eine neue, dem Ständigen Rat zugeordnete Einrichtung sind auch die dreimal jährlich abzuhaltenden *zusätzlichen Treffen der menschlichen Dimension*. Die Auswahl der Themen erfolgt durch den Vorsitz und bedarf wohl vorheriger Konsultation, nicht aber eines Konsensbeschlusses. Der Beschluss, solche Treffen in Wien zu organisieren, entsprang dem Bedürfnis, die menschliche Dimension nicht ausschließlich auf das jährliche Implementierungstreffen der menschlichen Dimension in Warschau abzustützen, sondern möglichst aktuelle Sachthemen gemeinsam mit Experten anderer internationaler Organisationen und des nichtstaatlichen Bereichs an einem Tag konzentriert zu erörtern und Schlussfolgerungen zu ziehen. Eine Weiterverfolgung durch den Ständigen Rat ist vorgesehen. Der nächste logische Schritt, nämlich die Einrichtung eines fallweise zusammentretenden Unterausschusses zur menschlichen Dimension (vergleichbar mit dem oben genannten Unterausschuss für Wirtschaft und Umwelt) fand in Bukarest 2001 keinen Konsens. Das Hauptgegenargument war die bereits bestehende Übergewichtung der menschlichen Dimension in der OSZE, die nicht noch mehr betont werden soll.

Ein Projekt, das ebenfalls in der Reformdiskussion des vergangenen Jahres wieder aufgegriffen wurde, aber gleichfalls keine Zustimmung fand, war die Umwandlung des autonomen Forums für Sicherheitskooperation (FSK), des zentralen Gremiums der politisch-militärischen Dimension der OSZE, in einen Unterausschuss des Ständigen Rates. Die bessere Anbindung des FSK an den Ständigen Rat soll nunmehr vor allem durch eine wechselseitige Vertretung der jeweiligen Vorsitzenden im FSK bzw. in der Troika des Ständigen Rates sichergestellt werden.¹¹ Wie so oft sind die Außenstehenden logisch erscheinenden Lösungen - nämlich ein Ständiger Rat mit drei Unterausschüssen in den drei Dimensionen der OSZE - innerhalb der OSZE nicht konsensfähig. Die intergouvernementale Struktur der Organisation bleibt deshalb für Außenstehende schwer zu durchschauen.

10 Die Formel „Sondersitzung oder erweiterte Sitzung des Ständigen Rats“ fand in die Europäische Sicherheitscharta Eingang, der Hohe Rat wird dort nicht mehr erwähnt.

11 Die beiden genannten Troikaformationen sind nicht identisch: die FSK-Troika wechselt im Rhythmus von drei Monaten entsprechend dem Alphabet, die OSZE-Troika setzt sich aus den jährlich wechselnden Teilnehmerstaaten zusammen, die den Vorsitz innehaben, im Vorjahr innehatten bzw. im folgenden Jahr innehaben werden.

Wertung

Der Ständige Rat nimmt die ihm von den Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten in Budapest (1994) und Istanbul (1999) zugedachte zentrale Beratungs- und Steuerungsrolle wahr und hat sich in dieser Rolle bewährt.

Dennoch gibt es Kritikpunkte und Reformansätze. Die Eckpunkte einer möglichen Reform können einerseits als weitere Stärkung des Ständigen Rates zu Lasten des Amtierenden Vorsitzes umschrieben werden. Im Einzelnen würde das bedeuten, dass möglichst viele, auch prozedurale und technische Entscheidungen einem Konsensbeschluss des Ständigen Rates vorzubehalten sind. Auf der anderen Seite wird die nötige Flexibilität der Leitungsfunktionäre der OSZE betont, da andernfalls eine rasche Reaktionsfähigkeit bei sich abzeichnenden Krisen nicht mehr gegeben wäre.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Substanz der Aktivitäten des Ständigen Rates. Die 1992 mit den ersten Langzeitmissionen für Kosovo, den Sandshak und die Vojvodina eingeleitete und 1995 mit der Errichtung der ersten großen OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina verstärkte Entwicklung der OSZE zu konkreten Operationen bewirkt eine nicht von allen Delegationen erwünschte Konzentration des Ständigen Rates auf Vorgänge in Teilnehmerstaaten, die sich - entsprechend der Diktion der russischen Delegation - allesamt „östlich von Wien“ befinden. Um dieses „Ungleichgewicht“ zu korrigieren befasst sich der Ständige Rat zunehmend auch mit Themenkreisen, die alle Teilnehmerstaaten gleichermaßen betreffen (z.B. Terrorismus, Menschenhandel; in Zukunft angedacht sind Fragen im Bereich Rassismus und Fremdenfeindlichkeit). Auch Vorschläge zur Entsendung „wandernder“ Missionen (*roving missions*), die - zusätzlich zu den oder anstelle der quasi-permanenten Missionen - über Anforderung und in enger Zusammenarbeit mit dem/den einladenden Staat(en) tätig werden, weisen in diese Richtung.

Naturgemäß ist das Gewicht des Ständigen Rates eng mit dem der Gesamtorganisation verbunden. Sowohl Entwicklungen in anderen europäischen Sicherheitsorganisationen als auch das Engagement einzelner Teilnehmerstaaten haben ihre Auswirkung auf die Organisation.

Bisher hat sich die OSZE den wandelnden Bedürfnissen der Staatengemeinschaft immer wieder in flexibler Weise angepasst und ihre Nützlichkeit in bestimmten Sektoren unter Beweis gestellt. Persönlich hofft die Autorin, dass diese einzigartige, sowohl räumlich als auch thematisch weit gespannte Sicherheitsorganisation, die sich prioritär ziviler, d.h. nichtmilitärischer Instrumente bedient und deren Teilnehmer gleichberechtigt und gewissermaßen in einem demokratischen Dialogprozess, wenn auch auf Basis der Einstimmigkeit, Maßnahmen in Richtung auf mehr Stabilität und Menschenwürde ergreifen, ihre Existenzberechtigung auch in Zukunft beweisen können wird.