

Rumänien und die OSZE¹

Die Bedeutung der OSZE für Rumänien

Der KSZE/OSZE-Prozess ist in der Geschichte Europas einzigartig. Er hat einem friedlichen Wandel im Leben von Millionen von Menschen in einem Kontinent, der Wandel zuvor ausschließlich als Folge von bewaffneten Auseinandersetzungen und Kriegen kannte, den Weg geebnet. Die Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten mit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im Jahr 1975 übernommen hatten, bereiteten den Boden für die Revolutionen des Jahres 1989 in Mittel- und Osteuropa, die den Völkern in diesem Teil des Kontinents Freiheit und Demokratie brachten und anderen, die unter dem Totalitarismus litten, Hoffnung gaben.

Die zwei Seiten der Beteiligung Rumäniens an der OSZE in der 40-jährigen Geschichte der Organisation

Rumäniens Engagement für die OSZE reicht bis zu den Anfängen der Organisation zurück. Tatsächlich kann Rumänien aufgrund seiner politischen Zielsetzungen und Initiativen in der ersten Hälfte der 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts als einer der Gründungsväter und Gestalter des KSZE-Prozesses gelten. Rumänien war wahrscheinlich der aktivste unter den kleinen und mittelgroßen europäischen Staaten, von denen einige einem der beiden militärischen Bündnisse angehörten, andere wiederum nichtpaktgebunden oder neutral waren.

Damals betrachtete Rumänien den KSZE-Prozess zum einen als ein Instrument, dessen es sich bedienen konnte, um seine Sicherheit zu gewährleisten und seine nationalen Interessen, so wie sie vom kommunistischen Regime des Landes vorgegeben waren, zu fördern.

Zum anderen wurde der Verlauf der jüngsten Geschichte Rumäniens umgekehrt von der Organisation, die zu einem Element der europäischen Sicherheitsstruktur geworden ist, beeinflusst.

Ausgestattet mit einem umfangreichen Mandat in Bezug auf Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und einem umfassenden Sicherheitskonzept, das nicht nur die politisch-militärische Dimension, sondern auch wirtschaftliche und humanitäre Angelegenheiten umfasste, „infizierte“ die KSZE die totalitären Systeme, die in einem Teil ihrer Mitgliedstaaten, u.a. in Rumänien, vorherrschten, mit dem Virus der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte. Damit traf sie die kommunistischen Regime im Allgemeinen und

¹ Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten der Autoren und nicht diejenigen der OSZE oder der rumänischen Regierung wieder.

Rumäniens im Besonderen an ihrer verwundbarsten Stelle, was schließlich maßgeblich zu ihrem Zusammenbruch beitrug und den Weg für eine demokratische Entwicklung bahnte.

Die Bedeutung der KSZE für das kommunistische Regime Rumäniens

Nachdem Rumänien nach dem Zweiten Weltkrieg in die Einflussosphäre der Sowjetunion eingebunden worden war, versuchte das kommunistische Regime des Landes in den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts auf unterschiedlichen Wegen und mittels verschiedener außenpolitischer Initiativen der sowjetischen Bevormundung, die das Land zu ersticken drohte, zu entkommen.

Der KSZE-Prozess bot dazu eine Gelegenheit, die es zu nutzen galt – und sie wurde genutzt.

Rumänien befürwortete ein europäisches Sicherheitskonzept, das auf präzisen Verpflichtungen beruhte, denen sich alle Teilnehmerstaaten freiwillig unterwarfen und das von spezifischen Maßnahmen und Garantien gegen die Anwendung von Gewalt flankiert wurde, so dass alle Staaten die Möglichkeit hatten, sich entsprechend ihren eigenen Interessen zu entwickeln und untereinander Beziehungen aufzubauen, die auf völkerrechtlichen Prinzipien basieren. Genau das trifft zu einem großen Teil auf das grundlegende Dokument des KSZE-Prozesses – die Schlussakte von Helsinki – zu.

Rumänien spielte eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung der Verfahrensregeln der KSZE, die im Wesentlichen Folgendes festlegten: a) die Beteiligung aller Staaten an allen Aktivitäten des Prozesses in ihrer Eigenschaft als unabhängige und souveräne Staaten, ungeachtet ihrer Mitgliedschaft in Militärbündnissen; b) das Rotationsprinzip bei der Durchführung der Konferenztätigkeit und der Ausrichtung der Folgetreffen und c) die Beschlussfassung im Konsens.²

Diese Regeln erwiesen sich als dem weiteren KSZE-Prozess angemessen und förderlich, obwohl Rumänien, als es sie vorschlug, in erster Linie im Auge hatte, sich damit von den Positionen der Länder des sowjetischen Blocks unabhängig zu machen und eigene Ansichten vertreten zu können.³ Unglücklicherweise nutzte das Ceaușescu-Regime diese relative Unabhängigkeit des Landes für seine eigenen Interessen.

In der Folge konzentrierte sich Rumänien vorwiegend auf die politisch-militärische und bis zu einem gewissen Grad auch auf die Wirtschafts- und Umweltdimension. Die Verpflichtungen der menschlichen Dimension, denen Rumänien sehr skeptisch gegenüberstand, wurden entweder im typischen Stil

2 Vgl die Memoiren des rumänischen Chefunterhändlers Valentin Lipatti, *În tranșeele Europei: amintirile unui negociator* [In Europas Schützengräben: Memoiren eines Unterhändlers], Bukarest 1993, S. 206.

3 Dazu ausführlicher: Anda Filip/Marin Stanescu, Rumänien und die OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden 1997, S. 93-102, hier: S. 93-94.

kommunistischer Propaganda verdreht oder sie wurden abgeblockt, wenn deren Implementierung durch Rumänien eingefordert wurde. Der Zusammenbruch des totalitären Regimes im Dezember 1989 sollte diese Haltung gegenüber der menschlichen Dimension radikal verändern.

Die Bedeutung der OSZE für Rumänien in der Transformationszeit

Gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen, in erster Linie den Vereinten Nationen, vertreten durch ihre Menschenrechtskommission, und dem Europarat, wurde die KSZE/OSZE zu einem der externen Unterstützer des inneren Demokratisierungsprozesses und der Bemühungen, die Institutionen der Rechtsstaatlichkeit im Land zu stärken.

So war die Rücknahme der Vorbehalte gegenüber dem Schlussdokument des Wiener Folgetreffens bezüglich der Menschenrechte eine der ersten Handlungen Rumäniens im Rahmen seiner Teilnahme an der KSZE nach Dezember 1989.

Die Debatten innerhalb der KSZE/OSZE und die von ihr verabschiedeten Dokumente, die Reisen hoher KSZE/OSZE-Funktionäre, insbesondere des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und des Medienbeauftragten, nach Rumänien, KSZE/OSZE-Missionen zur Beobachtung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sowie deren konstruktive Kritik an bestimmten Ereignissen oder Entwicklungen trugen erheblich zur Gestaltung und Stärkung der noch jungen demokratischen Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit bei.

Mit einer neuen Außenpolitik, die in erster Linie auf die Integration in die euro-atlantischen Organisationen und Institutionen der demokratischen Staaten – NATO, Europarat, EU und WEU – abzielte, entwickelte Rumänien auch eine neue Vision des KSZE-Prozesses, dargelegt in einem umfassenden Dokument, das auf dem ersten Treffen des KSZE-Ministerrats im Juni 1991 in Berlin vorgelegt wurde und den Titel „Europäische Architektur und die Stärkung der Sicherheit in Europa“ trug.

Gleichzeitig war Rumänien bestrebt, zu den Bemühungen der Teilnehmerstaaten beizutragen, die Organisation zu einer zentralen Komponente der europäischen Sicherheitsarchitektur zu machen. Besondere Aufmerksamkeit galt dabei der Nutzung des Potenzials der KSZE/OSZE zur Durchführung von *Peacekeeping*-Operationen und zur Beilegung von Konflikten in Nachbarregionen, vor allem auf dem Balkan und in Moldau. Rumänische Militärs und Zivilisten nahmen an Feldmissionen in Bosnien und Herzegowina, Albanien, Georgien und in anderen Regionen teil. Darüber hinaus brachte Rumänien verschiedene Vorschläge in die OSZE ein, die darauf abzielten, Transformationsländer bei ihren Bemühungen, ihre Planwirtschaften in Marktwirtschaften zu überführen, stärker zu unterstützen und die sozialen Folgen des Transformationsprozesses und Möglichkeiten ihrer Abmilderung in den Mittelpunkt zu rücken.

Rumänien ist heute – als Vollmitglied der Europäischen Union – innerhalb der OSZE in einer anderen Position; es leistet seinen Beitrag zur Arbeit der Organisation jetzt im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU.

Der rumänische OSZE-Vorsitz im Jahr 2001

Herausforderungen und Prioritäten

Der OSZE-Vorsitz war der Höhepunkt des rumänischen Engagements in der OSZE und allgemein in internationalen Organisationen.

Als Rumänien 2001 den Vorsitz übernahm, befand sich die Organisation an einem Scheideweg. Auf dem Ministerratstreffen in Wien im Jahr 2000 waren keinerlei wichtige Beschlüsse gefasst worden. Es wurde deutlich, dass ein Abschnitt in der Zeit nach dem Kalten Krieg beendet war und nun Lehren gezogen werden mussten.

Die Prioritäten und Ziele des Vorsitzes waren im Wesentlichen die folgenden:

- Einhaltung der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen,
- die Stärkung der OSZE als wirksames Instrument der Konfliktverhütung, der Frühwarnung, des Krisenmanagements und der Konfliktnach-sorge,
- die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten,
- die Intensivierung der OSZE-Aktivitäten in der Wirtschafts- und Um-weltdimension,
- ihre Befähigung, sich neuen Herausforderungen für die Sicherheit wie internationalem Terrorismus und Extremismus, organisierter Kriminalität und Korruption zu stellen,
- die institutionelle Konsolidierung der OSZE und
- die verstärkte Kooperation mit anderen internationalen Organisationen.⁴

Um diese Prioritäten zu befördern und die Ziele zu erreichen startete Rumänien eine Reihe von Initiativen.

Stärkung der OSZE

Der rumänische Vorsitz reagierte auf den vielfach geäußerten Wunsch, die politische Rolle der OSZE, ihre weitgesteckten Ziele, Prioritäten und Arbeitsmethoden gemeinsam zu überdenken, indem er eine „Revision“ der ge-

4 Vgl. Mircea Dan Geoană, Die OSZE unter dem Amtierenden Vorsitz Rumäniens – Ein Rückblick, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 21-30, hier: S. 21.

samen Organisation und ihrer Arbeitsweise einleitete. Der Tagesordnungspunkt „Stärkung der OSZE und die Erhöhung ihrer Zweckmäßigkeit für die Teilnehmerstaaten“⁵ wurde auf die Agenda des Ständigen Rates gesetzt. Die Teilnehmerstaaten waren nun aufgerufen, sich der Kritik an der Organisation zu stellen.

Ziel der Initiative war es, Ideen zu sammeln, wie sich die Arbeitsabläufe straffen und die Leistungsfähigkeit der Organisation steigern ließen, ohne dabei ihre Stärken und ihre Flexibilität, vor allem aber ihre ausgedehnte Feldpräsenz, ihre Institutionen und das Sekretariat, wie sie sich über die Jahre herausgebildet hatten, sowie ihre Funktion bei der Frühwarnung, der Konfliktprävention und der Konfliktnachsorge zu beeinträchtigen.

Diese Reformbemühungen würdigte der Ministerrat wie folgt:

„Wir begrüßen die auf Veranlassung des rumänischen Vorsitzes vorgenommene Überprüfung der OSZE-Strukturen, deren Ziel es ist, die Effizienz der OSZE zu steigern, und die heute erfolgte Verabschiedung von Beschlüssen zur Stärkung der Rolle der OSZE als Forum für politischen Dialog in Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dies bekräftigt unsere Entschlossenheit, die Mittel und Mechanismen der OSZE wirkungsvoller einzusetzen, um den Gefahren und Bedrohungen für die Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region zu begegnen. Insbesondere haben wir beschlossen, unsere Zusammenarbeit in der ökonomischen und ökologischen Dimension sowie die Rolle der OSZE bei Aktivitäten im polizeilichen Bereich zu verstärken [...] Der Ministerrat beauftragt den Ständigen Rat, sich mittels einer Arbeitsgruppe für OSZE-Reform weiterhin mit Fragen in Bezug auf eine Reform der OSZE zu befassen und dem nächsten Ministerratstreffen darüber zu berichten.“⁶

Hierin fand sich eine Forderung wieder, die zuvor schon auf dem EU-Russland-Gipfel erhoben worden war, nämlich „den Dialog und die Zusammenarbeit mit Blick auf eine grundlegende Reform der OSZE zu intensivieren, um den Platz der Organisation im Gefüge der europäischen Sicherheitsarchitektur zu bestimmen und ihre Arbeitsweise im Sinne ihrer Hauptdokumente (Schlussakte von Helsinki 1975 und Europäische Sicherheitscharta von 1999) zu verbessern“.⁷

Die Diskussion über diesen Punkt leitete einen Prozess ein, der in den folgenden Jahren im Rahmen der Arbeitsgruppe OSZE-Reform fortgeführt

5 OSZE-Dokument CIO.GAL/22/01, 31. Mai 2001.

6 Erklärung des Ministerrats von Bukarest, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, 3. und 4. Dezember 2001, Bukarest 2001, MC.DOC/2/01, 4. Dezember 2001, S. 3-4, hier: S. 3. Beschlüsse und andere Dokumente der Ministerratstreffen sind erhältlich unter: <http://www.osce.org>.

7 EU-Russland-Gipfel, Gemeinsame Erklärung, 3. Oktober 2001, Anhang 4, Joint Declaration on stepping up dialogue and co-operation on political and security matters, Abs. 2 (eigene Übersetzung).

wurde. Unter der Leitung des rumänischen Ständigen Vertreters präsentierte die Gruppe ihren Bericht im Jahr 2004.⁸ Auf Vorschlag der Arbeitsgruppe verabschiedete der Ministerrat einen Beschluss über die Stärkung der Rolle des Generalsekretärs.⁹ Auf der Grundlage des Berichts der Arbeitsgruppe wurden mit dem Beschluss über die Stärkung der Wirksamkeit der OSZE¹⁰ im Jahr 2005 sowie mit dem Beschluss über eine neue Geschäftsordnung¹¹ ein Jahr darauf weitere Schritte unternommen.

Neue Schwerpunktsetzung in den Diskussionen im Ständigen Rat

Gleich zu Beginn seines Vorsitzes legte Rumänien ein Diskussionspapier über die Stärkung des politischen Dialogs innerhalb der OSZE vor.¹² Fast alle darin gemachten Vorschläge wurden angenommen und umgesetzt: die Konzentration auf aktuelle Fragen im Ständigen Rat, regelmäßige Berichterstattung über die Feldoperationen der OSZE, Unterrichtung der Delegationen in Wien über die Feldoperationen der OSZE, u.a. durch Reisen der Ständigen Vertreter zu den Feldpräsenzen.

Im Jahr 2001 wurde die „Prüfung aktueller Fragen“ ganz oben auf die Tagesordnung des Ständigen Rates gesetzt. Das erwies sich als Schritt in die richtige Richtung, da der politische Dialog damit zum wichtigsten Grund für die wöchentlichen Treffen der Botschafter in Wien wurde. Auf Initiative der Vertreter der Teilnehmerstaaten wurden dann auch tatsächlich zahlreiche aktuelle Fragen im Rat diskutiert, was zu einem nützlichen Gedankenaustausch führte und häufig neue Ideen für das weitere Vorgehen hervorbrachte. Die Tagesordnung des Ständigen Rates hatte sich bis dahin an den Berichten der Feldmissionen ausgerichtet, was unvermeidlich zu weitgehend technischen Diskussionen und zur unnötig detaillierten Betrachtung verschiedener Aspekte der Arbeit der Feldmissionen auf Botschafterebene führte.

Um die Öffentlichkeit über die Haltung der OSZE in wichtigen Fragen zu informieren, führte der rumänische Vorsitz die Verabschiedung und Veröffentlichung politischer Erklärungen zu ausgewählten „aktuellen Fragen“ ein. Die

8 OSZE-Dokument CIO.GAL/128/04, 30. Dezember 2004.

9 Beschluss Nr. 15/04, Die Rolle des Generalsekretärs, MC.DEC/15/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, S. 59-60.

10 Beschluss Nr. 17/05, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/17/05 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, S. 61-64.

11 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, MC.DOC/1/06 vom 1. November 2006, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 387-411.

12 OSZE-Dokument CIO.GAL/2/01, 8. Januar 2001.

erste dieser Erklärungen befasste sich mit den Entwicklungen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien.¹³

Der rumänische Vorsitz des Ständigen Rates wird vermutlich u.a. wegen der Änderungen der Tagesordnung und der Arbeitsmethoden sowie der Einführung größerer Disziplin in guter Erinnerung bleiben: Der Rat konzentriert sich nunmehr auf aktuelle Fragen, Berichte von Missionsleitern und Vertretern der Teilnehmerstaaten sind kurz und sachlich gehalten, die Sitzungen beginnen zum vorgesehenen Zeitpunkt und die Atmosphäre im Rat ist würdevoller, die Diskussionen über die Berichte der Leiter der Missionen und Institutionen werden mit einer Erklärung des Vorsitzes abgeschlossen, in der die wesentlichen Punkte zusammenfasst und die weitere Richtung vorgibt.

Zusammenarbeit mit anderen Organisationen

Eines der wichtigsten Anliegen des rumänischen Vorsitzes war die Verstärkung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, die ebenfalls Aufgaben im Bereich Sicherheit und Zusammenarbeit im euro-atlantischen Raum wahrnehmen, insbesondere den Vereinten Nationen, der NATO, dem Europarat und der Europäischen Union.

Am 29. Januar 2001 sprach der Amtierende Vorsitzende, Rumäniens Außenminister Mircea Dan Geoană, als erster Repräsentant der OSZE überhaupt vor dem VN-Sicherheitsrat und erörterte die Zusammenarbeit beider Organisationen auf einem eigens dafür einberufenen Treffen.¹⁴ Der Amtierende Vorsitzende präsentierte einige Ideen und Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den VN, die auf den Prinzipien Komplementarität, komparative Vorteile, Subsidiarität und Synergie beruhen. Er regte die Einrichtung eines Mechanismus zum Informationsaustausch über bestehende und potenzielle Krisen sowie über Lehren aus gemeinsamen Feldmissionen, regelmäßige gemeinsame Bewertungen von Entwicklungen in Gebieten beiderseitigen Interesses sowie die Beteiligung beider Organisationen an ihren jeweiligen Treffen zu Fragen, die von gemeinsamem Interesse sind, an. Besondere Bedeutung wurde der operativen Dimension der Zusammenarbeit zwischen der OSZE als einer Regionalorganisation und den VN beigemessen. Auf Initiative Rumäniens verabschiedete der Sicherheitsrat im Jahr 2005 als Folgemaßnahme eine Resolution über die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.¹⁵

Dem Treffen in New York folgten eine Reihe hochrangiger Zusammenkünfte sowie weitere Treffen auf der Arbeitsebene zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und Vertretern der NATO, der EU und des Europarats, die zu einer

13 OSZE Ständiger Rat, Sondersitzung des Ständigen Rates, 337. Plenarsitzung, PC Journal Nr. 337, PC.JOUR/337, 11. Mai 2001, Anhang 1, Erklärung des Ständigen Rates.

14 Vgl. United Nations, Security Council, Official communiqué of the 4266th meeting of the Security Council, S/PV.4266, 29. Januar 2001.

15 VN-Dokument S/RES/1631 (2005), 17. Oktober 2005.

besseren Koordination und dem besseren Einsatz der Ressourcen der Organisationen geführt haben.

Der 11. September 2001

Die Ereignisse des 11. September 2001 in den USA haben die Welt erheblich verändert. Auf Initiative des rumänischen Vorsitzes reagierte die OSZE prompt: Eine Erklärung des Ständigen Rates gab der Betroffenheit und Empörung aller Teilnehmerstaaten über diese sinnlosen Anschläge sowie ihrer Entschlossenheit Ausdruck, „gemeinsam mit der gesamten Staatengemeinschaft geschlossen vorzugehen und dem Terrorismus ein Ende zu setzen, einer Geißel unserer Zeit, die den Frieden und die Sicherheit weltweit bedroht“.¹⁶

Am 21. September fand eine Sondersitzung des Ständigen Rates statt, auf der der Amtierende Vorsitzende erläuterte, auf welchem Gebiet die OSZE einen Mehrwert bei der Terrorbekämpfung erbringen kann. Der Ständige Rat verabschiedete eine Erklärung,¹⁷ der ein Beschluss und ein Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, beide angenommen vom Bukarester Ministerrat am 4. Dezember 2001,¹⁸ sowie die internationale Konferenz „Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus“ in Bischkek am 13. und 14. Dezember 2002¹⁹ folgten.

Der Bukarester Aktionsplan war nicht nur ein umfassendes Dokument, sondern erwies sich auch als wertvoll. Er führte zur Ernennung eines Persönlichen Beauftragten für Angelegenheiten der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus²⁰ im Jahr 2002 durch den portugiesischen Vorsitz sowie zu einer überaus nützlichen Konferenz der Generalsekretäre und Vorsitzenden wichtiger mit der Bekämpfung des Terrorismus befasster Organisationen in Lissabon im Juni 2002. Sie einigten sich auf eine Reihe von Schritten zur Vertiefung der Kooperation und zur Verbesserung der Koordination zwischen ihren Organisationen. Der Ministerrat von Porto erarbeitete schließlich die „OSZE-

16 OSZE Ständiger Rat, Beschluss Nr. 438 des Ständigen Rates zu den Terroranschlägen in New York City und Washington, D.C., PC.DEC/438, 13. September 2001.

17 OSZE Ständiger Rat, Sondersitzung des Ständigen Rates (355. Plenarsitzung), PC Journal Nr. 355, PC.JOUR/355, 21. September 2001, Anhang I, Erklärung des Ständigen Rates.

18 Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus, MC(9).DEC/1/Corr.1, und Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, Anhang zu MC(9).DEC/1/Corr.1, in: Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 6), S. 7-14.

19 Siehe UN Office for Drug Control and Crime Prevention and Organisation for Security and Co-operation in Europe, Summary Report, Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, 13/14 December 2001, unter: http://www.osce.org/documents//2001/12/4130_en.pdf.

20 Vgl. OSCE, Chairman-in-Office names former Danish Minister as Personal Representative for Terrorism, OSCE Press Release, 29. Januar 2002, unter: <http://www.osce.org/item/6521.html>.

Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“.²¹ Damit war der Rahmen für eine effektivere Einbindung der OSZE in die internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus geschaffen.

Regionale Konflikte

Regionale Fragen und Konflikte waren ein weiterer Schwerpunkt des rumänischen Vorsizes. Seine wichtigsten Initiativen zielten darauf ab,

- die Aktivitäten der OSZE an die Herausforderungen durch die Entwicklungen auf dem Balkan anzupassen, z.B. durch die Einrichtung einer OSZE-Mission in Belgrad, die Ernennung eines Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für den Stabilitätspakt, die Stabilisierung der Lage in der Republik Mazedonien in Zusammenarbeit mit der NATO und der EU durch den erfolgreichen Abschluss des Rahmenabkommens von Ohrid am 13. August 2001 und die Durchführung von Wahlen im Kosovo unter der Ägide der OSZE;
- eine OSZE-Präsenz in Tschetschenien einzurichten;
- die internationale Aufmerksamkeit stärker auf Zentralasien zu lenken;
- die Erfüllung früherer Verpflichtungen hinsichtlich des Abzugs ausländischer Streitkräfte, Munition und militärischer Ausrüstung aus Transnistrien zu fördern und den Verhandlungsprozess für eine politische Lösung des Konflikts zu erleichtern.

Um ihnen ein besseres Verständnis für die Art und das Wesen der Konflikte im OSZE-Gebiet zu vermitteln, organisierte der rumänische Vorsitz erstmalig Reisen für Gruppen von Botschaftern aus den Teilnehmerstaaten in Konfliktregionen, in diesem Fall nach Moldau und in den Kaukasus. Es war ein interessantes Experiment. Die Botschafter erfuhren so mehr über die eigentlichen Probleme, um die es in den Konflikten geht, und entwickelten gleichzeitig größeres Verständnis für die Herausforderungen, die die OSZE vor Ort meistern muss. Im Ständigen Rat gewann in der Folge die Behandlung von Konflikten erheblich an Bedeutung. Seither sind Reisen in Konfliktgebiete und andere Regionen zu einem regulären Instrument des Rates bei der Bewältigung seiner Aufgaben geworden.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension

Der rumänische Vorsitz machte auf die Bedeutung der Wirtschafts- und Umweltdimension für die Arbeit der OSZE aufmerksam und bemühte sich, Schwächen zu erkennen und Vorschläge zu machen, wie sie zu beheben sind.

21 OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, Porto 2002, MC.DOC/1/02, 7. Dezember 2002, S. 9-12.

Schon zu Beginn des Vorsitzes unterbreitete Rumänien ein Diskussionspapier, das unterstrich:

„Die Erfahrung der Transformationsländer hat gezeigt, dass die Verabschiedung demokratischer Verfassungen, die Einrichtung demokratischer Institutionen und die Durchführung freier und fairer Wahlen unabdingbare Voraussetzungen für Fortschritt und Wohlstand sind, aber nicht ausreichen. Auch Bemühungen um die friedliche Beilegung von Konflikten allein genügen nicht. Demokratie und friedliche Beziehungen sind vor dem Hintergrund von Armut und anhaltenden Wirtschaftskrisen und ohne wirtschaftlichen Aufschwung und nachhaltiges Wachstum zerbrechlich.

Daher ist es an der Zeit die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE zu überdenken und sich dabei vor allem auf die praktische Umsetzung der Ziele zu konzentrieren, die in den OSZE-Dokumenten formuliert sind, sowie darauf, die Reformen in Ländern, deren Wirtschaft sich im Übergang befindet, zu unterstützen.“²²

In dem Papier wurde eine Reihe von verfahrenstechnischen, institutionellen und operativen Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Wirtschafts- und Umweltdimension vorgeschlagen. Die meisten dieser Vorschläge haben in den letzten sechs Jahren nichts von ihrer Aktualität eingebüßt.

Schließlich wurde auf Initiative Rumäniens ein Unterausschuss des Ständigen Rates für Wirtschaft und Umwelt eingerichtet, der sich eingehender mit Fragen, die für die Teilnehmerstaaten in diesem Zusammenhang von Interesse sind, befassen sollte.²³ Diese Initiative erwies sich als Meilenstein für die Entwicklung der Wirtschafts- und Umweltdimension,²⁴ da sie deren Themen in den Mittelpunkt des Interesses innerhalb der OSZE rückte.²⁵

Roma und Sinti

Der rumänische Vorsitz versuchte mit mehreren Initiativen innerhalb der menschlichen Dimension zu bewirken, dass die OSZE Fragen der menschl-

22 OSZE-Dokument CIO.GAL/8/01, 13. März 2001 (eigene Übersetzung).

23 Beschluss Nr. 3, Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum, MC(9).DEC/3/Corr.1, in: Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 6), S. 25-27, hier S. 27.

24 Vgl. Marc Baltes, *The Economic and Environmental Dimension: Lessons Learned and Possible New Orientations*, in: Daniel Warner (Hrsg.), *Consolidating the OSCE, Program for the Study of International Organizations*, Occasional Paper 4/2006, IUHEI, Genf, S. 62.

25 Für einen umfassenden Überblick über die Maßnahmen und Instrumente zur Stärkung der Wirtschafts- und Umweltdimension, vgl. die oben erwähnte Studie von Marc Baltes, Senior Adviser im Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE, ebenda, S. 61-83.

chen Sicherheit und des Minderheitenschutzes größere Aufmerksamkeit schenkt.

Eine davon war eine Konferenz über Roma- und Sinti-Fragen, die vom 10.-13. September 2001 in Bukarest stattfand und dazu diente, Empfehlungen für einen Aktionsplan der OSZE zu diesem Thema auszuarbeiten. An der Konferenz nahmen mehr als 300 Personen teil, darunter auch Vertreter von Roma-Gemeinden aus ganz Europa.²⁶ Sie war der Ausgangspunkt für ein aktiveres Engagement der OSZE zum Schutz dieser Minderheit, insbesondere vor Diskriminierung.

Auf der Grundlage der Empfehlungen der Bukarester Konferenz richtet der Ständige Rat eine Arbeitsgruppe ein. Der Ständige Vertreter Rumäniens übernahm den Vorsitz der Arbeitsgruppe und erhielt den Auftrag, einen Aktionsplan auszuarbeiten. Am 27. November 2003 verabschiedete der Ständige Rat den „Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet“,²⁷ der vom Maastrichter Ministerrat noch im selben Jahr angenommen wurde. Der Aktionsplan dient dem Zweck, die Teilnehmerstaaten sowie die einschlägigen OSZE-Institutionen und -Strukturen zu veranlassen, durch verstärkte Anstrengungen sicherzustellen, dass Roma und Sinti uneingeschränkt und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilnehmen können und dass ihre Diskriminierung ein für alle Mal beseitigt wird. Er beruht auf internationalen und regionalen Menschenrechtsnormen, bestehenden OSZE-Verpflichtungen und bewährten Praktiken.²⁸

Der Aktionsplan ist bis heute die Grundlage für die Aktivitäten der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten in Bezug auf Roma- und Sinti-Fragen und Rumänien ist einer der aktivsten Förderer seiner Implementierung sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene.

Toleranz und Nichtdiskriminierung

Die verstärkte Aufmerksamkeit, die die OSZE diesem aktuellen Thema heute widmet, nahm ihren Anfang auf dem internationalen Seminar über Toleranz, das im Mai 1995 unter der Schirmherrschaft der UNESCO in Zusammenarbeit mit der OSZE und dem Europarat im Rahmen des Internationalen Jahres der Toleranz in Bukarest durchgeführt wurde. Im Juni 2001 fand unter rumänischem Vorsitz in Wien ein zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension statt, das der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung gewidmet war.²⁹

26 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Annual Report 2001, S. 48, unter: http://www.osce.org/documents/odhr/2001/12/1842_en.pdf.

27 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 566, Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, PC.DEC/566, 27. November 2003.

28 Vgl. Beschluss Nr. 3/03, Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, MC.DEC/3/03, in: Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S. 65-82, hier: S. 66.

29 Vgl. OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Promoting Tolerance and Non-Discrimination, Vienna, 18-19 June 2001, Final Report, CIO.GAL/34/01, 23. Juli 2001.

Die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung wird für Europa und die Welt immer wichtiger. Die jüngste Veranstaltung zu diesem Thema war die hochrangige Konferenz gegen Diskriminierung und für gegenseitige Achtung und Verständigung, die am 7. und 8. Juni 2007 in Bukarest abgehalten wurde.³⁰

Ergebnisse und Lehren

Das vielleicht wichtigste Merkmal des rumänischen Vorsitzes war die Übernahme von Führungsverantwortung. Alle, die in seinem Namen handelten reagierten nicht bloß auf Entwicklungen; sie behielten die Strategie und die Vorgehensweise bei, die der Amtierende Vorsitzende von Anfang an vorgegeben hatte. Unter diesem Gesichtspunkt war der rumänische Vorsitz sowohl konsequent als auch beharrlich.

Der OSZE-Vorsitz wird einem ganzen Land und nicht nur ein oder zwei Personen übertragen; deshalb steht die Fähigkeit des gesamten Landes, die Organisation zu führen und die Probleme der OSZE-Region zu regeln, auf dem Prüfstand. Rumänien hat sein Geschick, diese Aufgabe im Namen der Teilnehmerstaaten zu erfüllen, unter Beweis gestellt.

Durch seine Initiativen und die Art seiner Amtsführung trug der rumänische Vorsitz erheblich dazu bei, wieder Normalität in die Organisation einkehren zu lassen und das Vertrauen einiger Teilnehmerstaaten wiederherzustellen, die das Interesse an der OSZE verloren zu haben schienen.

Der rumänische OSZE-Vorsitz setzte die Tradition Rumäniens, in internationalen Organisationen ausgezeichnete Dienste zu leisten, fort. Vor dem Zweiten Weltkrieg war Nicolae Titulescu, ein bekannter rumänischer Diplomat, zweimal zum Präsidenten der Versammlung des Völkerbundes gewählt worden. Der erste Osteuropäer, der jemals zum Präsidenten der Generalversammlung der Vereinten Nationen gewählt wurde, war ebenfalls Rumäne: Außenminister Corneliu Mănescu im Jahr 1967. Rumänien leistete bemerkenswerte Beiträge zur Arbeit der Vereinten Nationen und der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Diese Tradition setzte sich 2001 im Rahmen der OSZE fort. Der rumänische Vorsitzende des Ständigen Rates, Botschafter Liviu Aurelian Bota, wurde mit der Medaille *Bene Merenti ad OSCE* ausgezeichnet.³¹

Seit Rumänien den OSZE-Vorsitz im Jahre 2001 innehatte, haben zwei historische Ereignisse seine OSZE-Politik und -Aktivitäten beeinflusst: Der Beitritt zur NATO im Jahr 2004 und die Erlangung der Vollmitgliedschaft in der EU 2007. Es steht außer Zweifel, dass die erfolgreiche Art und Weise, auf die Rumänien den OSZE-Vorsitz in einem politisch schwierigen Jahr gemeistert hat, die Entscheidung dieser beiden Organisationen, die große Verantwortung

30 Weitere Informationen unter: <http://www.osce.org/item/23554.html>.

31 Vgl. OSCE, Former Chairman of Permanent Council receives OSCE Medal, OSCE press release, 6. Februar 2002, unter: <http://www.osce.org/item/6533.html>.

für die europäische Sicherheit tragen, beeinflusst hat, Rumänien aufzunehmen.

In derselben Tradition steht auch, dass sich die rumänische Diplomatie stets aktiv für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten einsetzt. Rumänien gehörte zu den Urhebern der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu diesem Thema verabschiedeten Resolution³² und rumänische Diplomaten haben sowohl in VN-*Peacemaking*- und *-Paecekeeping*-Operationen als auch in der Konfliktbeilegung im Rahmen der OSZE Kompetenzen erworben.

Einige Gedanken zur Gegenwart und zur Zukunft

In den letzten Jahren wurde die OSZE häufig, vor allem von Russland, kritisiert.³³ Bis zu einem gewissen Grad ist das ein ermutigendes Zeichen. Es belegt immerhin, dass Russland und andere Kritiker der Organisation ihr Bedeutung beimessen. Gleichzeitig ist es jedoch auch ein Hinweis auf eine Vertrauenskrise gegenüber der OSZE, zumindest was diese Teilnehmerstaaten anbelangt.

Berechtigte Fragen tauchen auf: Hat die OSZE ihr Mandat aus dem Jahr 1975, das 1990 durch die Charta von Paris und später durch weitere Dokumente angepasst wurde, vielleicht schon erfüllt? Brauchen die europäischen und euro-asiatischen Staaten, die USA und Kanada diese Organisation überhaupt noch? Welche *raison d'être* hat die OSZE heute noch?

Nach den Revolutionen im Osten, die zum Zusammenbruch des Kommunismus geführt haben, hatte die KSZE/OSZE sicher noch ihre Existenzberechtigung. Anfang der 90er Jahre bot sie den jungen Demokratien einen Rahmen für deren fortgesetzte Beteiligung am Dialog über Sicherheit und Zusammenarbeit. In der Nachfolge der KSZE wurde die OSZE schließlich in eine Organisation umgewandelt und spielte – zusammen mit anderen Organisationen der europäischen Demokratien, insbesondere dem Europarat, und mithilfe bilateraler Unterstützungsprogramme – eine bedeutende Rolle bei der demokra-

32 Vgl. Vereinte Nationen, Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten, A/RES/37/10, 15. November 1982, unter: <http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3710.pdf>.

33 Siehe z.B. die Äußerungen des russischen Außenministers auf dem Brüsseler Ministerrats-treffen zur Unausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen, zur Notwendigkeit einer Reform des BDIMR und zur Förderung einseitiger politischer Vorstöße in Regionalkonflikten, in: OSZE-Dokument MC.DEL/21/06, 4. Dezember 2006, sowie die Anspielung des Präsidenten der Russischen Föderation auf „Leute, die versuchen, die OSZE in ein vulgäres Instrument zu verwandeln, das dazu dient, die außenpolitischen Interessen eines Landes oder einer Gruppe von Ländern zu fördern“; Wladimir W. Putin, Rede auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 10. Februar 2007, unter: http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_2008=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=179& (eigene Übersetzung). Vgl. ferner Mikhail Marghelov, Why is the OSCE needed?, in: *Nezavisimaja Gazeta*, 19. Januar 2004.

tischen Staatsbildung in den Ländern Mittel- und Osteuropas und im post-sowjetischen Raum.

Die Organisation heute

Die OSZE-Region hat sich verändert und – parallel dazu – auch die Organisation selbst. Die OSZE sieht heute völlig anders aus als noch vor 15 Jahren. Die auffallendste Veränderung ist die Osterweiterung der NATO und der EU. Ebenfalls von großer Bedeutung war die Erweiterung des Europarats, dem heute fast alle Staaten des europäischen Kontinents vom Atlantik bis zum Ural angehören.

Welche Interessen verfolgen die einzelnen Teilnehmerstaaten im Rahmen der OSZE in diesem neuen internationalen Umfeld?

Es gibt zunehmend Anzeichen dafür, dass Russland das Gefühl hat, die OSZE sei so, wie sie sich nach dem Kalten Krieg entwickelt hat, nicht länger ein geeignetes Instrument zur Förderung seiner außenpolitischen Interessen und Ambitionen. Vielmehr hat es den Anschein, als würde Russland eine OSZE – oder eine andere Organisation – bevorzugen, in der es eine ähnliche Rolle spielt und ähnlichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung hat wie im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Auf jeden Fall muss mit Russlands Kritik an der OSZE konstruktiv umgegangen werden, um Ängste zu zerstreuen und Misstrauen und Missverständnisse abzubauen.

Die fünf zentralasiatischen Länder sind – neben Belarus – die einzigen OSZE-Teilnehmerstaaten, die nicht in den Europarat aufgenommen wurden. Für sie ist die OSZE neben den VN die einzige Organisation, in der sie mit den etablierten europäischen und nordamerikanischen Demokratien an einem Tisch sitzen und Fragen von gemeinsamem Interesse in den Bereichen Sicherheit und Zusammenarbeit diskutieren können. Es wird wahrscheinlich einige Zeit dauern, bis diese Länder echte Demokratien werden, doch das Interesse, mit diesem „Club“ in Verbindung zu bleiben, ist vorhanden – und so sollte es auch sein.

Zukünftig muss, wie zu recht betont wurde, das Verantwortungsgefühl der Teilnehmerstaaten gegenüber der Organisation gestärkt werden, und dies wiederum kann nur im Geiste einer gleichberechtigten Zusammenarbeit geschehen, wobei der Eindruck vermieden werden muss, die Organisation sei in „Lehrer“ und „Schüler“ unterteilt.³⁴

Um all dies in den Griff zu bekommen, muss jedoch zunächst der Standort (oder die „Nische“) der OSZE im komplexen System der Institutionen und Organisationen, das die europäischen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg zur Lösung ihrer Probleme im Bereich Sicherheit und Zusammenarbeit errichtet haben, genauer definiert werden; gleichzeitig müssen die Teilnehmer-

34 Vgl. Dov Lynch, *The Basic Challenges Facing the OSCE*, in: Warner (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 24), S. 15.

staaten eine gemeinsame Vorstellung darüber entwickeln, wie die Organisation gestaltet werden muss, damit sie allen gleichermaßen dient.

Die Nische der OSZE

Die OSZE ist von allen regionalen Sicherheitsorganisationen diejenige mit dem größten Teilnehmerkreis (56 Staaten), der umfassendsten Definition von Sicherheit und dem breitesten Spektrum an Bereichen für eine mögliche Kooperation.

Nach der Erweiterung der Europäischen Union umfasst diese nun fast die Hälfte aller OSZE-Staaten (27 von 56) und in einigen Jahren werden es wahrscheinlich noch mehr sein. Der Einfluss der erweiterten EU und die Auswirkungen ihres Beschlusses, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik voranzutreiben, müssen untersucht und zum Nutzen der Wirksamkeit der OSZE eingesetzt werden. Die Straffung und die Kohärenz der Handlungsabläufe liegen natürlich in erster Linie in der Verantwortung der Teilnehmerstaaten, sie müssen jedoch auch im OSZE-Kontext behandelt werden. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Zusammenarbeit der OSZE mit dem Europarat. Die „Erklärung über die Zusammenarbeit“³⁵, die beide Organisationen auf dem Gipfeltreffen des Europarats am 17. Mai 2005 in Warschau unterzeichnet haben, sollte dazu dienen, das Potenzial einer solchen Zusammenarbeit in vollem Umfang auszuschöpfen.

Das angestrebte Ziel einer verbesserten Kooperation und Koordination ist zwar in allen Organisationen laut und deutlich zu vernehmen. Doch obwohl Vertreter aller Seiten die Fortschritte in dieser Hinsicht loben, gibt es noch große Lücken und es bleibt noch viel Raum für Verbesserungen.

Die spezifische Rolle der OSZE ergibt sich aus ihren besonderen Eigenschaften.

Die OSZE wurde als Sicherheitsorganisation mit einem umfassenden Sicherheitsbegriff, der sich auf drei Dimensionen erstreckt, konzipiert; dementsprechend sind auch ihre Strukturen angelegt. Alle Fragen und Sachverhalte im Zusammenhang mit den drei Dimensionen werden von den OSZE-Gremien und -Einrichtungen unter dem Gesichtspunkt betrachtet, welche Auswirkungen sie auf die Sicherheit der OSZE-Teilnehmerstaaten haben.

Die OSZE bietet darüber hinaus ein Forum für den permanenten und freien Meinungsaustausch zwischen gleichberechtigten Partnern, die bei Bedarf gemeinsame Maßnahmen in allen Fragen, die von allseitigem Interesse sind, vereinbaren können. Die Teilnehmerstaaten können in der OSZE ihre Differenzen über alle nur erdenklichen Fragen offen darlegen und bleiben dabei gleichzeitig miteinander in Kontakt. Wesentlich dabei ist, dass alle gleicher-

35 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 670, Zusammenarbeit zwischen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und dem Europarat, PC.DEC/670, 28. April 2005, Anhang, Erklärung über die Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

maßen wichtig sind und angehört werden müssen. Alle Staaten müssen in das System informeller Konsultationen eingebunden werden, das Grundlage des Entscheidungsprozesses in der OSZE ist.

Es sollte nicht unerwähnt bleiben, dass der rumänische Vorsitz große – und auch weitgehend erfolgreiche – Anstrengungen unternommen hat, alle Teilnehmerstaaten zu einer aktiveren Beteiligung an den politischen Konsultationen zu bewegen. Es war ein in dieser Hinsicht interessantes Experiment, die zentralasiatischen Staaten, die Republiken des Südkaukasus und die Schwarzmeerländer zu informellen Konsultationen über für die OSZE wichtige Fragen in der sogenannten Seidenstraßen-Gruppe zusammenzubringen. Sie treffen sich nun bereits seit geraumer Zeit in der Ständigen Vertretung Rumäniens bei der OSZE.

Der Beschluss des Ministerrats von Brüssel, drei Ausschüsse als informelle nachgeordnete Gremien des Ständigen Rates einzurichten – eine für jede der drei Dimensionen der OSZE –, verheißt Gutes für einen intensiveren und spezifischeren politischen Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten.³⁶

Eine gemeinsame Vision von der raison d'être der OSZE ist gefragt

Im Laufe der letzten Jahre hat sich die Agenda der OSZE verändert. Einige der Probleme, mit denen sich die OSZE befasst, rühren noch aus der alten Teilung des Kontinents und der totalitären Vergangenheit einer Reihe ihrer Teilnehmerstaaten her. Neue Probleme, die sich aus den Schwierigkeiten der Transformation ergeben, sind hinzugekommen. Darüber hinaus sind mehrere Staaten von den „eingefrorenen Konflikten“ betroffen. Und schließlich ist in den letzten Jahren auch noch eine neue Kategorie von Problemen in Gestalt neuer Bedrohungen für die internationale Sicherheit und Stabilität entstanden.

Insgesamt ist es der OSZE und ihren Institutionen gelungen, sich an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Dennoch werden die strategische Gesamtausrichtung der Organisation, ihre Relevanz und ihre Wirksamkeit von einer Reihe von Teilnehmerstaaten, insbesondere der Russischen Föderation, in Frage gestellt.

Die Teilnehmerstaaten brauchen eine gemeinsame Vision vom Zweck der Organisation. Sie sollten nicht nur *reagieren* in dem Sinne, dass sie die OSZE stets an die jeweilige Lage anpassen, sondern auch *agieren*, indem sie eine gemeinsame Vision davon, wie die Organisation ihre zukünftigen Bedürfnisse und Erwartungen erfüllen kann, entwickeln.

Vor diesem Hintergrund richteten sich hohe Erwartungen auf den Weisenrat zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, der mit dem Mandat ausgestattet

36 Vgl. Beschluss Nr. 17/06, Verbesserung des Konsultationsprozesses, MC.DEC/17/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2006, Brüssel 2006, 5. Dezember 2005, S. 54-56.

wurde, dem politischen Dialog einen neuen Anstoß und der Organisation eine strategische Vision für das 21. Jahrhundert zu geben, die Wirksamkeit der Organisation, ihrer Organe und Strukturen zu überprüfen sowie Maßnahmen zur Bewältigung der kommenden Herausforderungen zu empfehlen.³⁷ Dem Weisenrat gelang zwar eine hervorragende Bestandsaufnahme von Ideen und Initiativen zur Stärkung der Organisation, die im Laufe der Jahre präsentiert worden waren,³⁸ – mehr aber auch nicht.³⁹

Eine Vision für die Zukunft der OSZE fehlt noch immer.

Ausgangspunkt hierfür sollten die gemeinsamen Werte sein, die in den OSZE-Dokumenten festgelegt sind und zu denen sich alle Teilnehmerstaaten bekennen. Da die OSZE die einzige Organisation ist, die ein so großes Gebiet – fast die gesamte nördliche Hemisphäre – umfasst, dient sie zu Recht als Instrument zur Stärkung von Frieden und Sicherheit zwischen den Staaten in diesem Gebiet auf der Grundlage dieser Werte. Aber auch wenn alle Teilnehmerstaaten diese Werte teilen, sind sie doch gleichzeitig darauf bedacht, ihre jeweils eigene besondere Kultur und Identität zu bewahren. Dieser ausgeprägte Wunsch verstärkt sich sogar im Allgemeinen noch und muss respektiert werden.

Ermutigend ist, dass die EU und die USA erkannt haben, dass „Unterschiede in Geschichte, Kultur und Gesellschaft bedeuten, dass auch die Wege zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unterschiedlich sein werden – ebenso wie die daraus hervorgehenden Regierungssysteme, die die lokalen Traditionen und Vorlieben widerspiegeln“, und dass „Demokratie zwar auf universellen Werten beruht, aber nicht gleichförmig ist“.⁴⁰ Darauf muss die OSZE aufbauen.

Der Umstand, dass in einigen Teilnehmerstaaten „autoritäre Systeme oder gar Diktaturen“ herrschen, wie ein Wissenschaftler anmerkte,⁴¹ heißt nicht, dass die gemeinsamen Werte dort keine Gültigkeit haben. Früher oder später werden sie auch in diesen Ländern mit Leben erfüllt werden. Und genau hier spielt die OSZE eine wichtige Rolle: Hier kann sie ihre ganz besondere

37 Vgl. Beschluss Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/16/04 vom 7. Dezember 2004, in: Zwölftes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 9), S. 61-62.

38 Common Purpose. Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, unter: http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf; ebenfalls abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415.

39 Eine Analyse findet sich in: Edwin Bakker/Hinke Pietersma, The OSCE in Search of a Meaningful Reform Agenda, in: Atlantisch Perspectief, Dezember 2005, S. 23-29, unter: http://www.clingendael.nl/publications/2005/20051200_cscsp_cdsp_art_bakker_pietersma.pdf.

40 Joint Statement by the European Union and the United States, Working Together to Promote Democracy and Support Freedom, the Rule of Law and Human Rights Worldwide, SEC.DEL/176/05, 19. Juli 2005; mit Datum 20. Juni 2005 auch unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/06/20050620-4.html> (eigene Übersetzung).

41 So Pál Dunay, The OSCE in Unabated Decline, in: Analysis of the Real Instituto Elcano (ARI) 1/2007, S. 4 (eigene Übersetzung).

„Chemie“ einsetzen, um das zu erreichen; sie kann dabei darauf aufbauen, dass die Teilnehmerstaaten nicht nur ein Bekenntnis zu den gemeinsamen Werten abgelegt haben, sondern auch politisch bindende Verpflichtungen eingegangen sind, sie umzusetzen.

Regionaler Ansatz

Gemeinsames Ziel der Teilnehmerstaaten ist es, Sicherheit und Stabilität im gesamten OSZE-Gebiet zu gewährleisten. In diesem Gebiet gibt es eine Reihe von Institutionen und Instrumenten, deren Mandate sich – zumindest teilweise – mit dem allgemeinen Auftrag der OSZE überschneiden. Die OSZE ist jedoch die einzige Organisation, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, auch Zentralasien abzudecken. Sie verfügt über die erforderlichen Fachkenntnisse und ist flexibel genug, um den Staaten der Region die notwendige Hilfe und Unterstützung leisten, deren Sicherheit erhöhen und Maßnahmen zur Konfliktverhütung entwickeln zu können.⁴² Auf dem Balkan, in der Schwarzmeerregion, im Donauraum und im Baltikum gibt es ebenfalls eine große Zahl regionaler Institutionen.

Die OSZE muss einen kohärenten regionalen Ansatz entwickeln. Im Jahr 2006 empfahl Rumänien in einem Impulspapier, das den Teilnehmerstaaten informell zugeht, dem Ministerrat, einen Beschluss über Aktivitäten auf regionaler Ebene mit genau diesem Ziel zu verabschieden.

Dieser Gedanke ist nach wie vor aktuell und verdient Beachtung; er steht in direktem Bezug dazu, die Bedeutung der OSZE für ihre Teilnehmerstaaten zu erhöhen. Andererseits ist durchaus auch Raum dafür vorhanden, die bestehenden regionalen Strukturen, Institutionen und Initiativen zu rationalisieren.

Weitere Anpassung

„Reform“ war vermutlich der am häufigsten gebrauchte Begriff in Erklärungen, Vorschlägen und Initiativen, die die Teilnehmerstaaten in den letzten Jahren vorgelegt haben. Wie erwähnt, bildete Rumänien hier keine Ausnahme.

Heute gibt es eindeutige Anzeichen für eine „Reformmüdigkeit“ in der OSZE. In der Tat hat sich die OSZE fortlaufend – *de jure* und *de facto* – an die Bedürfnisse ihrer Teilnehmerstaaten angepasst. Die Agenda des Ständigen Rates ist heute eine andere als diejenige, die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre vorherrschte. Die Organisation wurde umstrukturiert. Neue Organe wurden ins Leben gerufen, andere hingegen, wie z.B. der Hohe Rat,

42 2002 wurde ein interessanter Bericht vorgelegt, der darauf abzielte, ein strategisches Langzeitkonzept für die Rolle und die Möglichkeiten der OSZE in Zentralasien zu entwickeln. Er enthält eine Reihe von Empfehlungen, die bis heute aktuell sind; siehe: International Crisis Group, *The OSCE in Central Asia: A New Strategy*, ICG Asia Report Nr. 38, Osch/Brüssel, 11. September 2002.

wurden abgeschafft.⁴³ Feldmissionen – zeitlich begrenzte wie dauerhafte – verschiedenster Art wurden eingerichtet oder umstrukturiert, andere wurden geschlossen, nachdem sie ihre Aufgaben erfüllt hatten. Man kann der OSZE nicht vorwerfen, dass sie unbeweglich geworden ist.

Deshalb wollen die Teilnehmerstaaten auch nicht endlos über OSZE-Reformen sprechen – mit einigen wenigen Ausnahmen, deren wichtigste die Russische Föderation ist. Unter diesen Umständen muss man sich mit den spezifischen Besorgnissen, die hinter der von Russland und anderen Teilnehmerstaaten geäußerten Kritik stecken, auseinandersetzen und ihnen nach Möglichkeit entgegenkommen.

Natürlich müssen sich die Strukturen und Institutionen der OSZE auch künftig anpassen, um den sich wandelnden Bedürfnissen der Teilnehmerstaaten gerecht werden zu können; dies sollte jedoch nicht im Kontext großer und umfassender „Reformdebatten“ geschehen, sondern eher pragmatisch, punktuell und bei Bedarf.

Das käme z.B. für einzelne Aspekte der politisch-militärischen Dimension in Betracht. Einerseits verliert die Sicherheitskomponente dieser Dimension inhaltlich zusehends an Bedeutung; das geht so weit, dass es dem Forum für Sicherheitskooperation (FSK) schwer fällt, seine Existenz zu rechtfertigen; die Diskussionen im FSK werden immer belangloser bis an den Rand der Bedeutungslosigkeit. Andererseits haben einige politisch-militärische Aspekte inhaltlich an Gewicht gewonnen, denkt man einmal an das Wiener Dokument 1999, den relativ neuen Schwerpunkt Polizeiarbeit (mit besonderem Augenmerk auf Kleinwaffen und leichten Waffen, Drogenhandel, Grenzmanagement und der Einbindung der Zivilgesellschaft in Sicherheitsfragen) oder an das Schicksal des KSE-Vertrags.

Ein weiteres wichtiges Thema betrifft Gegenden im OSZE-Raum, in denen Rechtsstaatlichkeit ein Fremdwort ist, etwa die Gebiete der „eingefrorenen Konflikte“. Hier muss es in erster Linie darum gehen zu verhindern, dass sich die Konflikte wieder zuspitzen oder erneut gewaltsam eskalieren. Gefragt sind hier – mit Unterstützung durch die OSZE-Feldpräsenzen –, geduldige Arbeit und gegenseitige Zugeständnisse um den Boden für künftige friedliche Lösungen zu bereiten.

Ein letztes Problem, das bedacht werden muss, ist der nach wie vor herrschende Bedarf an verstärkter Kooperation und Koordination zwischen den OSZE-Institutionen und -Strukturen. Man kann der Einschätzung eines erfahrenen Diplomaten nur zustimmen, den seine Arbeit mit und in den OSZE-Feldoperationen zu der Schlussfolgerung veranlasste, die Organisation bleibe „zunehmend hinter ihren Möglichkeiten zurück“.⁴⁴

43 Vgl. Beschluss Nr. 4/06, Der Hohe Rat der OSZE, MC.DEC/4/06 vom 26. Juli 2006, in: Vierzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 36), S. 19.

44 Botschafter Robert L. Barry, *The OSCE at a Turning Point?*, Basic Publications, Basic Notes, Occasional Papers on International Security Policy, 7. September 2004, unter: <http://www.basicint.org/pubs/Notes/2004OSCETurningPoint.htm> (eigene Übersetzung).

Der Einzelne ist wichtig

Im Rahmen der menschlichen Dimension sollte die OSZE sich stärker auf den Einzelnen und seine Rechte und Bedürfnisse konzentrieren. Sie sollte ein Forum sein, in dem eine Person, die glaubt, dass ihre Rechte verletzt wurden, entweder durch die Regierung eines Teilnehmerstaates, eine OSZE-Institution, eine NGO oder direkt als Privatperson eine Beschwerde vorbringen und Schutz suchen und finden kann.

Rumänien teilt zwar die Meinung, dass der Austausch nationaler Positionen zu Menschenrechtsfragen im Ständigen Rat konstruktiv ist, glaubt aber, dass sich die Wirksamkeit der OSZE-Aktivitäten noch steigern ließe und es für Betroffene sehr von Vorteil wäre, wenn die Organisation auch individuelle Fälle mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen in Teilnehmerstaaten untersuchen und entsprechende Empfehlungen abgeben würde. Dieser Ansatz ist mit der Zeit auf immer breitere Zustimmung gestoßen; der Ständige Rat diskutiert inzwischen unter dem Tagesordnungspunkt „Prüfung aktueller Fragen“ relativ häufig konkrete Fälle von Menschenrechtsverletzungen in den Teilnehmerstaaten – oftmals mit positiven Auswirkungen für die Betroffenen.

Die OSZE sollte die Arbeit in dieser Richtung beharrlich weiterverfolgen und versuchen, die Möglichkeiten für Einzelpersonen im OSZE-Gebiet, Unterstützung und Ermutigung zu erfahren, wenn sie die ihnen offen stehenden nationalen Beschwerdewege ausgeschöpft haben, auszuweiten. Wenn es um Menschenrechte geht, ist der gelegentlich in den Debatten angeführte Verweis auf die kulturellen oder religiösen Eigenheiten einer bestimmten Region inakzeptabel. In den grundlegenden OSZE-Dokumenten sind Menschenrechtsstandards definiert, die einzuhalten sich alle Teilnehmerstaaten bemühen müssen. Es wäre kontraproduktiv, das Niveau der von den Teilnehmerstaaten in Bezug auf die Förderung und den Schutz der Menschenrechte anzustrebenden Ziele in irgendeiner Weise zu senken.

In dieser Hinsicht ist der Vorschlag des BDIMR, eine Anlaufstelle für Menschenrechtsaktivisten einzurichten,⁴⁵ sehr zu begrüßen; er sollte weiterverfolgt werden, auch wenn sich auf dem Ministerrat in Brüssel kein Konsens für einen entsprechenden Beschluss fand.

Einführung einer vierten Dimension

Für die Förderung der Ziele der OSZE im neuen internationalen Sicherheitsumfeld könnte die Einführung einer vierten – der kulturellen – Dimension von Vorteil sein. Dadurch könnten das Verständnis für die Kultur, die Tradi-

45 Der Vorschlag wurde im Rahmen des BDIMR-Berichts „Common Responsibility: Commitments and Implementation“ unterbreitet, der dem Brüsseler Ministerrat vorgelegt wurde; hier: Absatz 164, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2006/12/22478_en.pdf.

tionen und die Werte der Teilnehmerstaaten sowie ihre Wertschätzung erhöht werden.

Die Charta von Paris für ein neues Europa widmet der Kultur einen besonderen Abschnitt, in dem die Teilnehmerstaaten „den wesentlichen Beitrag unserer gemeinsamen europäischen Kultur und unserer gemeinsamen Werte zur Überwindung der Teilung des Kontinents“ anerkennen und „die erhöhte Bedeutung des Krakauer Symposiums“ angesichts der jüngsten Veränderungen in Europa hervorheben. Die Pariser Konferenz enthielt jedoch keinen Vorschlag zur Einführung operativer Strukturen, sondern beschränkte sich darauf, „große Erwartungen in die Erörterung von Leitsätzen für verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Kultur bei diesem Treffen“⁴⁶ zu setzen.

Das Dokument des Krakauer Symposiums (21. Mai-7. Juni 1991) enthält eine Reihe beeindruckender Verpflichtungen in Bezug auf die Bewahrung des kulturellen Erbes und die Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten⁴⁷ sowie den Aufruf, entsprechende Initiativen in den geeigneten internationalen Gremien weiterzuverfolgen.⁴⁸ Abgesehen von verschiedenen nationalen Initiativen wurde die kulturelle Zusammenarbeit jedoch seither nur sporadisch in Diskussionen erwähnt und es gab auch kaum Folgemaßnahmen zum Krakauer Dokument. Noch 2005 konnte der Generalsekretär der OSZE feststellen, dass „es an der Zeit ist zu überlegen, auf welche Weise die Kultur als vertrauensbildende Maßnahme eingesetzt werden kann“.⁴⁹

Der rumänische Vorsitz hatte bereits 2001 ein neues Thema zur Diskussion gestellt: die mögliche Rolle der OSZE bei der Förderung geistiger und ethischer Werte. Am 2. April 2001 fand ein informelles Treffen des Ständigen Rates statt, an dem eine Reihe bedeutender Persönlichkeiten teilnahm und das dem Meinungsaustausch über ethische und geistige Werte als Faktoren für Frieden und Stabilität gewidmet war. Die Teilnehmer suchten nach einer möglichen Rolle für die OSZE in dieser Hinsicht. Die meisten Podiumsredner waren sich darin einig, dass der Dialog zwischen den Religionen sowie geistige und ethische Werte weiterhin ihren Platz in der Debatte über europäische Sicherheit haben sollten.⁵⁰ Leider gab es keine Folgemaßnahmen zu diesem Treffen.

Einige Jahre später rief der Generalsekretär der Vereinten Nationen die Initiative „Allianz der Zivilisationen“ ins Leben, die von den Ministerpräsidenten Spaniens und der Türkei, beides OSZE-Teilnehmerstaaten, unterstützt wur-

46 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.2, S. 13-14.

47 Vgl. Symposium über das kulturelle Erbe der KSZE-Teilnehmerstaaten, Krakau, 6. Juni 1991, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 46), Kap. H.2, Absatz 20-41.

48 Vgl. ebenda, Absatz 43.

49 Opening Statement by OSCE Secretary General Marc Perrin de Brichambaut at the Human Dimension Implementation Meeting, Warschau, 19. September 2005, SEC.GAL/199/05 vom 23. September 2005 (eigene Übersetzung).

50 Vgl. Tätigkeitsbericht 2001 des Amtierenden Vorsitzenden, in: Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 6), S. 43-59, hier: S. 55.

de.⁵¹ Der Bericht der Hocharangigen Gruppe der Allianz der Zivilisationen, der am 13. November 2006 veröffentlicht wurde, schlägt eine Reihe rechtlicher und anderer Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Medien, Jugend und Migrationspolitik vor, um Brücken zwischen unterschiedlichen Gemeinschaften zu bauen und eine Kultur gegenseitigen Respekts zu fördern. Die Empfehlungen des ausgezeichneten Berichts können als Grundlage für ein wirksames Aktionsprogramm der internationalen Gemeinschaft dienen.

Im Juni 2007 schlug Rumänien dem spanischen OSZE-Vorsitz vor zu erwägen, auf dem Ministerratstreffen in Madrid Verfahren und organisatorische Modalitäten zu den Regelungen der Charta von Paris über Kultur zu verabschieden, um ihnen so Geltung zu verschaffen.

Es wäre ein guter Zeitpunkt, der OSZE eine kulturelle Dimension zu verleihen, wobei sie auf lange bestehenden und reichen Traditionen, die einige Teilnehmerstaaten darin haben, einer großen Zahl von ethnischen, kulturellen und religiösen Minderheiten in Frieden und Verständigung in ihrem Land zu vereinen, aufbauen kann.

Es wurde bereits vorgeschlagen, die OSZE solle diesen Vorteil nutzen, indem sie den interkulturellen Dialog in derselben Weise fördert, wie Ende der 80er Jahre das Kulturforum dazu beigetragen hat, Ost- und Westeuropa zu vereinen.⁵²

Angebote an die Teilnehmerstaaten breiter fächern

Die OSZE-Feldpräsenzen sind wichtig. Manche Staaten betrachten sie jedoch als Zeichen für einen Mangel an Vertrauen in ihren Demokratieaufbau und als Kritik der internationalen Gemeinschaft an ihrem Land. In ihren Augen ist eine OSZE-Feldmission ein Stigma, das dem Gastgeberland von der internationalen Gemeinschaft aufgedrückt wird. Das trifft zwar nicht zu, aber bedauerlicherweise sehen diese Regierungen die Beobachtung von Menschenrechtsfragen durch die OSZE so.

Ein deutsche Politiker mit großer Erfahrung in OSZE-Fragen hat entsprechend beobachtet, dass „Missionen nur dann erfolgreich arbeiten können, wenn die Gastgeberstaaten ihre Anwesenheit nicht als Stigma, sondern als Angebot und Chance begreifen“ und dass „Akzeptanz sich nicht einfach einfordern lässt, sondern nur im vertrauensvollen Dialog erworben werden kann“.⁵³

Bedenkt man das historische Erbe, kulturelle Unterschiede und das Fehlen demokratischer Traditionen, sollte man erwarten, dass das Erreichen der Ein-

51 Kürzlich ernannte der Generalsekretär Jorge Sampaio, den ehemaligen Präsidenten Portugals, ebenfalls ein OSZE-Teilnehmerstaat, zum Hohen Repräsentanten der Allianz der Zivilisationen; vgl. United Nations, Secretary-General, SG/A/1060, 26. April 2007.

52 Vgl. Walter Kemp, *The Vision Thing: Stimulating the OSCE*, in: Warner (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 24), S. 50.

53 Gernot Erler, *Germany and OSCE Reform*, Centre for OSCE Research, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, CORE Working Paper Nr. 15, Hamburg, 2006, S. 9, auch unter: <http://www.core-hamburg.de> (eigene Übersetzung).

haltung der OSZE-Normen ein langwieriger und schwieriger Prozess ist, dessen Gelingen Geduld, Diplomatie und Takt erfordert. Deshalb sollte stärker über eine Diversifizierung der Unterstützung nachgedacht werden, die die OSZE den Transformationsländern unter ihren Teilnehmerstaaten mittels ihrer Feldmissionen anbietet; sie sollte – zusätzlich zum Menschenrechtsschutz – den Aufbau demokratischer Institutionen, Management der in der Entstehung begriffenen Marktwirtschaft und verantwortungsbewusste Regierungsführung im Allgemeinen sowie andere, speziell auf die jeweiligen Länder zugeschnittene Hilfsmaßnahmen umfassen. Die Idee thematischer Missionen als neuer Typ von Feldoperationen sollte weiterverfolgt werden, da sie das Potenzial hat, die OSZE in die Lage zu versetzen, den Teilnehmerstaaten auf diese Weise gute Dienste zu leisten.⁵⁴

Förderung der OSZE-Werte in Nachbarregionen

Dass die OSZE sich zum Ziel gesetzt hat, Frieden, Stabilität und Sicherheit in der gesamten nördlichen Hemisphäre zu gewährleisten, ist der Grund für ihre Zusammenarbeit mit Partnern in zwei Nachbarregionen: dem Mittelmeerraum (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien) und Asien (Afghanistan, Japan, Korea, die Mongolei und Thailand).

Die Förderung der OSZE-Werte Sicherheit, Demokratie und Menschenrechte in diesen Regionen durch eine Ausweitung und Stärkung der Beziehungen mit Partnerstaaten, deren Beteiligung an Gemeinschaftsprojekten sowie die Suche nach neuen Partnern – all dies hilft der Organisation dabei, ihr übergeordnetes Ziel zu erreichen. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei dem Brückenschlag zu China und der Entwicklungszusammenarbeit mit benachbarten Regionalorganisationen wie der Schanghai-Kooperationsorganisation gelten. Eine stärkere Einbindung der Partner im Mittelmeerraum und in Asien ist auch notwendig, um externe Faktoren, die die Sicherheit im OSZE-Gebiet beeinflussen, einbeziehen und bewältigen zu können.

Nach dem Vorbild der Europäischen Union könnte sich die OSZE auf eine eigene „OSZE-Nachbarschaftspolitik“ verständigen und diese auch umsetzen.

54 Eine gründliche Analyse dieses Themas bietet: Wolfgang Zellner, *The Role of the OSCE in the Conflict-Management Cycle: Possible New Orientations*, in: Warner (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 24), S. 38-44.