

Kurt P. Tudyka

Der (Aus-)Weg ist das Ziel – der griechische OSZE-Vorsitz 2009

In der Nachfolge Finnlands übernahm 2009 mit Griechenland ein NATO- und EU-Mitgliedsland den OSZE-Vorsitz. Diese Rolle war dem Land nach dem Beschluss von 2007, Kasachstans Vorsitz zu verschieben, ein Jahr früher als ursprünglich gedacht zugefallen. Bereits die Ausgangslage verhiess vor allem vier Monate nach dem Fünf-Tage-Krieg zwischen Russland und Georgien im August 2008 und angesichts der übrigen weiterhin ungelösten Regionalkonflikte mit der ihnen zugeschriebenen strategischen Bedeutung sowie der immer wieder verschobenen Regelung organisatorischer Probleme innerhalb der OSZE selbst kein aussichtsreiches Arbeitsjahr für die Organisation. Der griechische Vorsitz machte sich über die desolante Lage auch keine Illusionen.

Das Programm der Vorsitzenden

Als die griechische Außenministerin Dora Bakoyannis am 15. Januar 2009 gleich zu Beginn der üblichen programmatischen Antrittsrede eines jeden neuen OSZE-Vorsitzes vor dem Ständigen Rat betonte, „neue Wege zur Schaffung unteilbarer Sicherheit zu erwägen“,¹ hatte sie damit im Wesentlichen bereits alles gesagt, was die griechische OSZE-Diplomatie 2009 zu leisten hatte, um den von ihren finnischen Vorgängern notdürftig reparierten, angeschlagenen Karren der OSZE bewegungsfähig zu halten.

Bereits nach der Übernahme des Vorsitzes hatte Außenministerin Bakoyannis erklärt, dass die griechische Diplomatie bereit und gewillt sei, die Möglichkeit der Einberufung einer Zusammenkunft der Teilnehmerstaaten ohne zeitliche Auflagen und formale Prozeduren zu erkunden, „wenn die Zeit hierfür als geeignet“ betrachtet werde, um allen die Gelegenheit zu geben, sich auf Fragen „unserer gemeinsamen Sicherheit“ zu konzentrieren. Sie vermied dabei jegliche inhaltliche Zielsetzung für die von ihr angestrebte „gemeinsame“ und „unteilbare“ Sicherheit.

Als weitere Punkte ihres Programms als Amtierende Vorsitzende der OSZE nannte sie neben der Bereitschaft, die Beratungen zur Stärkung des Rechtsstatus der OSZE abzuschließen, das Bemühen um „praktische Ergebnisse“ bei den Gesprächen über Berg-Karabach, die Aufrechterhaltung einer OSZE-

1 OSCE, Opening Speech by the Chairperson-in Office H.E. the Minister for Foreign Affairs of Greece Mrs. Dora Bakoyannis at the Permanent Council of 15th January 2009, CIO.GAL/3/09, 15. Januar 2009 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Präsenz in Georgien, das Bemühen um Klarheit über die Zukunft des KSE-Vertrags und die Weiterentwicklung des Grenzsicherheitsregimes der OSZE – bei gleichzeitiger Prioritätensetzung bei deren Engagement für Afghanistan – sowie die Förderung von Rechtsstaatlichkeit.

Derartige Bekundungen gehörten schon immer zum Standardrepertoire eines jeden Vorsitzes und bringen lediglich die pflichtgemäße Bereitschaft zum Ausdruck, die Organisation recht und schlecht ein Jahr lang zu verwalten. Eine Besonderheit ihres Arbeitsprogramms hob die Außenministerin jedoch noch hervor: Ihr Vorsitz wolle die Idee einer „grünen OSZE“ entwickeln, um sie zu einer umweltfreundlicheren Organisation zu machen. Im Zusammenhang mit der Verbesserung der alltäglichen Arbeit der Organisation kündigte sie vorrangig eine „vielversprechende neue Generation von Umweltprogrammen“ an.

Das einen Tag nach der Programmrede von der Amtierenden Vorsitzenden verbreitete „Analytische Konzept“ trug den etwas aufgeplusterten Titel „Die Zukunft der OSZE betrachtet als These und Antithese in Harmonie“; sein erster Abschnitt war dazu noch stabreimförmlich mit der Überschrift „Symmetrie, Synergie, Strategie“ versehen.² Zu solch scheinbar wirkungsvollen Schlagworten hatten auch schon Bakojannis' Vorgänger gegriffen, so z.B. 2007 der spanische Vorsitz mit „Priorität, Ausdauer und Geduld“ („*Priority, Perseverance and Patience*“). Der leerformelartige Charakter des „Triptychons der S“ offenbart sich sogleich, wenn es in dem Konzept heißt: „*Symmetrie* der Bemühungen bei der Behandlung der neuen ‚asymmetrischen Bedrohungen‘ und älterer Herausforderungen. *Synergie* aller Teilnehmerstaaten bei der Förderung unserer kooperativen, unteilbaren und dimensionübergreifenden Sicherheit. *Strategie* für Wege, auf denen wir unser gemeinsames Ziel der unteilbaren Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit im gesamten OSZE-Gebiet besser erreichen können.“ Das „Analytische Konzept“ breitete noch einmal aus, was die Vorsitzende am Vortag bereits vor dem Ständigen Rat vorgetragen hatte; es stellte weder ein Konzept noch eine Analyse dar.

Die Tätigkeit des Vorsitzes

Die Tätigkeit der griechischen Vorsitzenden wurde wie die ihrer Vorgänger sichtbar durch Auftritte beim Ständigen Rat, dessen wöchentliche Sitzungen von ihrer Ständigen Vertreterin Mara Marinaki geleitet wurden, beim OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum, bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und in der OSZE-Troika. Sie besuchte die Hauptstädte der Teilnehmerstaaten, andere internationale Organisationen wie die VN und die EU

2 OSCE, Analytical Concept Paper on the Programme of the Greek OSCE Chairmanship 2009. The Future of the OSCE Viewed as Thesis and Antithesis in Harmony, CIO.GAL/2/09/Rev.1, 16. Januar 2009.

sowie verschiedene OSZE-Missionen. Ihre Aufgabe war die offizielle Ernennung von Leitern von OSZE-Missionen und OSZE-Institutionen. Indirekt wirkte sie auch durch ihre Sonderbeauftragten.³

Die Vorsitzende hatte bei ihrer Amtsantrittsrede vor dem Ständigen Rat angekündigt, mit allen OSZE-Feldeinsätzen eng zusammenzuarbeiten.⁴ Sie demonstrierte diese Absicht sogleich am folgenden Tag durch ihre Teilnahme an einem Treffen der Leiter der Feldoperationen und der OSZE-Institutionen am 15. Januar in Wien.⁵ Ihre Besuche waren jedoch selektiv. Der erste Missionsstandort, den sie besuchte, war am 3. Februar Pristina; einen Tag zuvor hatte sie sich in Belgrad mit der serbischen Regierung beraten. Griechenland gehört wie Spanien, die Slowakei, Zypern und Rumänien zu denjenigen EU-Staaten, die die Unabhängigkeit des Kosovo nicht anerkennen. Wenige Tage später reiste sie nach Albanien zu Gesprächen mit Vertretern der Regierung und den Vorsitzenden der im Parlament vertretenen Parteien.

Der nächste Besuch eines Landes, das eine OSZE-Mission beherbergte, galt am 23. März Georgien. Anfang Juli weilte die Amtierende Vorsitzende jeweils einen Tag in Aserbeidschan und in Armenien, um mit Regierungsvertretern zu sprechen; Berg-Karabach besuchte sie nicht. Entgegen ihrer erklärten Absicht suchte sie die anderen Länder mit OSZE-Präsenzen, wie Moldau und die zentralasiatischen Republiken, nicht auf. Ihr Sonderbeauftragter Charalampos Christopoulos bereiste Moldau und Transnistrien vom 24. bis zum 27. Februar und nahm sich auch bei anderen Gelegenheiten der Bemühungen um deren Konfliktlösung an. Besonders intensiv war er mit Georgien befasst.⁶

Ihren ersten Länderbesuch nach der Übernahme des Vorsitzes machte die Außenministerin am 21. Januar in Moskau, wo sie mit dem russischen Außenminister über Georgien, die europäische Sicherheit, die Stärkung des Rechtsstatus der OSZE, das Engagement der OSZE für Afghanistan und das Thema Wahlbeobachtung sprach. Erst einen Monat später traf sie mit der US-amerikanischen Außenministerin und Mitgliedern des Kongresses in Washington zusammen.

Am 7. Februar nahm sie an der Münchner Sicherheitskonferenz teil, wo sie für die OSZE als geeignetes Forum für den erforderlichen Dialog über euro-

3 Die folgende Darstellung beruht u.a. auf folgende Berichten des Amtierenden Vorsitzes an den Ständigen Rat: CIO.GAL/16/09 vom 29. Januar 2009, CIO.GAL/26/09 vom 26. Februar 2009, CIO.GAL/39/09 vom 26. März 2009, CIO.GAL/55/09 vom 30. April 2009, CIO.GAL/89/09 vom 8. Juli 2009, CIO.GAL/90/09 vom 8. Juli 2009, CIO.GAL/104/09 vom 4. August 2009, CIO.GAL/116/09 vom 10. September 2009 und CIO.GAL/154/09 vom 22. Oktober 2009.

4 Vgl. Opening Speech by the Chairperson-in Office, a.a.O. (Anm. 1), S. 3.

5 Vgl. SEC.GAL/17/09, 11. Februar 2009.

6 Reisen nach Tiflis und Zchinwali am 12. und 13. Januar, 30. und 31. März, 16. und 18. Juni, vom 1. bis zum 3. Oktober und am 20. und 21. Oktober. Zwischen dem 4. und 6. Mai sowie dem 10. und 12. August wurde dem OSZE-Vertreter der Zugang zu Zchinwali verweigert. Darüber hinaus nahm er an den internationalen Genfer Gesprächen über den georgisch-russischen Konflikt vom August 2008 teil.

päische Sicherheit warb.⁷ Am 19. Februar sprach sie bei der Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung in Wien. Während ihrer USA-Reise trat sie am 27. Februar vor dem VN-Sicherheitsrat auf.⁸ Mitte März leitete sie das OSZE-EU-Troika-Treffen in Brüssel, auf dem über Georgien, den westlichen Balkan und die europäische Sicherheit gesprochen wurde. Bei dieser Gelegenheit äußerte sie erneut die Bereitschaft des Vorsitzes, ein informelles Ministertreffen im Sommer in Griechenland zu organisieren.

Ende März nahm sie an der Afghanistan-Konferenz in Den Haag teil. Beim Treffen des OSZE-Wirtschafts- und Umweltforums in Athen vom 18. bis 20. Mai appellierte sie an die Teilnehmerstaaten, ihre Zusammenarbeit in der Migrationspolitik zu verstärken. Am 26. Juni, einen Tag vor dem informellen OSZE-Treffen auf Korfu, nahm sie an einer G8-Zusammenkunft in Triest teil.

Das größte Ereignis im griechischen Amtsjahr, bevor es mit dem Ministerrat im Dezember faktisch endete, stellte das informelle zweitägige Treffen von Vertretern der Teilnehmerstaaten auf Korfu dar, zu dem sich nicht weniger als 51 Außenminister eingefunden hatten.

Zum Auftakt des am 27. und 28. Juni auf Korfu stattfindenden Treffens beklagte die Gastgeberin als für die gegenwärtige Lage symptomatisch, dass einerseits das Bedürfnis für einen europäischen Sicherheitsdialog auf „höchster Ebene“ offenkundig sei, andererseits jedoch die Akteure erst noch Einvernehmen über die Ziele, den Inhalt und den Rahmen eines solchen Dialogs erreichen müssten. Absicht des Treffens sei es nun, über Schuldzuweisungen hinauszukommen und einen zielgerichteten Impuls für den Dialog über europäische Sicherheit zu geben. Während der letzten zehn Jahre sei die europäische Sicherheitspolitik zunehmend durch einseitige und oft konfrontative Ansätze, weit entfernt von den Prinzipien kooperativer Sicherheit, beherrscht gewesen. Der Vertrauensverlust sei enorm. Selbst wenn sich die europäischen Sicherheitsverhältnisse jetzt verbesserten, würde es Jahre beanspruchen, alle entstandenen Probleme und Konflikte zu lösen.⁹

In ihrer Zusammenfassung des Treffens der OSZE-Außenminister auf Korfu zählte die Vorsitzende elf Punkte auf, die sich größtenteils als eine bekannte Mängelliste und ein immerhin beachtliches Eingeständnis des Versagens lesen und bestenfalls als ein Versprechen, ermüdend wiederholte, bislang nicht erreichte Ziele noch zu erreichen.

Bemerkenswert erscheint die Beschwörung der OSZE als ein „natürliches Forum“ für den gewünschten künftigen Dialog, an dem sich andere Organisation komplementär, z.B. im Rahmen der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999 einbringen könnten, denn diese war damals anders konzipiert

7 Vgl. CIO/GAL/21/09 vom 12. Februar 2009.

8 Vgl. Address by the Chairperson-in-Office to the United Nations Security Council, given on 27 February 2009, CIO.GAL/29/09, 23. März 2009.

9 Vgl. Informal ministerial meeting held in Corfu, Greece, on 27 and 28 June 2009, CIO.GAL/86/09, 30. Juni 2009, unter: <http://www.osce.org/cio/63082>.

worden. Zunächst sollte nun ein stärker strukturierter Dialog mit allen Teilnehmerstaaten gesucht werden.¹⁰

Der griechische Vorsitz war somit erfolgreich in seinem Bemühen um das Zustandekommen eines informellen Treffens der Teilnehmerstaaten, das zudem nicht völlig unverbindlich sondern mit der Vereinbarung endete, die begonnenen Gespräche fortzusetzen. Diese erhielten den schicken Namen „Korfu-Prozess“,¹¹ dem der griechische Vorsitz eine dreifache Aufgabe zudachte: erstens, die bestehenden Strukturen zu bewahren und zu verbessern, zweitens, die kooperative Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet zu erhöhen, und drittens, die „maximale“ Erfüllung der bestehenden Verpflichtungen, einschließlich derjenigen zur Konfliktbeilegung und im Bereich Rüstungskontrolle, zu erreichen.¹²

Vom Treffen mit ihren Kollegen aus den OSZE-Teilnehmerstaaten reiste die Vorsitzende nach Vilnius, um an der Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE am 30. Juni teilzunehmen. In einer Art Zwischenbilanz ihres Amtsjahres vor der Parlamentarischen Versammlung betonte sie drei Bereiche, denen der griechische Vorsitz viel Zeit und Kraft widme. Dazu zählte erstens die Frage der Erhöhung der Energiesicherheit auf der Grundlage des beim Maastrichter Ministerratstreffen im Jahr 2003 beschlossenen OSZE-Strategiedokuments für die Wirtschafts- und Umweltdimension. In diesem Zusammenhang hatte der Vorsitz im Juli zu einer Konferenz in Bratislava zum Thema „Stärkung der Energiesicherheit im OSZE-Gebiet“ eingeladen. Zu einer „grünen OSZE“ war von ihr nichts mehr zu vernehmen. Der zweite Bereich, mit dem der Vorsitz sich beschäftige, sei der „unermüdliche Versuch“, dauerhafte Stabilität und Sicherheit in Georgien zu schaffen. Hierbei ging es vor allem um die Fortsetzung der OSZE-Präsenz in Georgien, was schließlich jedoch nicht gelang. Die dritte Aufgabe, die der Vorsitz sich gestellt hatte, sei ein Dialog über die europäische Sicherheit auf hoher Ebene gewesen. Hier konnte die Amtierende Vorsitzende durchaus von einem Erfolg sprechen.

Ungewöhnlich war im „griechischen Jahr“, dass die Hauptsitzungen des OSZE-Wirtschafts- und Umweltforums nicht in Prag stattfanden, sondern im Januar in Wien und im Mai in Athen. Das 17. Wirtschafts- und Umweltforum war dem Thema „Migrationssteuerung und ihre Verknüpfung mit der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik im Interesse von Stabilität und Sicherheit im OSZE-Raum“ gewidmet.

10 Vgl. Corfu Informal Meeting of OSCE Foreign Ministers on the Future of European Security, Chair's Concluding Statement to the Press, CIO.GAL//83/09, 28. Juni 2009, unter: <http://www.osce.org/cio/37803>.

11 Bei dem Begriff „Prozess“ handelt es sich um ein schwammiges, nichtssagendes, die Verlegenheit vertuschendes, doch gewichtig klingendes Modewort der internationalen Diplomatie, man denke nur an den Helsinki-Prozess, den Budapest-Prozess, den Bologna-Prozess oder den Barcelona-Prozess.

12 Vgl. Statement by the OSCE Chairperson-in-Office Foreign Minister of Greece H.E. Mrs. Dora Bakoyannis, 18th Annual Session of the OSCE Parliamentary Assembly, Vilnius, 30. Juni 2009.

Ein personeller Wechsel des Vorsitzes fand nach den griechischen Parlamentswahlen im Oktober statt. Dora Bakojannis schied am 5. Oktober aus ihrem Amt als griechische Außenministerin und damit auch aus der Funktion der Amtierenden Vorsitzenden der OSZE aus. Ein Regierungsaustausch während eines Amtsjahres als OSZE-Vorsitz schränkt allein schon zeitlich eine kontinuierliche und zielstrebige Arbeit ein, wenn er sie nicht ganz und gar verhindert. Ein personeller Wechsel während des Amtsjahres kann naturgemäß keine förderliche Wirkung auf die Führung der OSZE haben. Ein solcher ist schon einige Male geschehen.¹³ Bakojannis Nachfolger als Amtierender Vorsitzender der OSZE wurde der neue griechische Ministerpräsident und Außenminister George Papandreou, der Dimitris P. Droutsas zu seinem stellvertretenden Außenminister und Sonderbotschafter ernannte. Das übrige leitende griechische OSZE-Personal blieb weiterhin im Amt.¹⁴ Für das letzte Vierteljahr sind keine nennenswerten Aktivitäten des griechischen Vorsitzes zu verzeichnen, mit Ausnahme der gewichtigen, allerdings pflichtgemäßen Vorbereitung und Durchführung des Ministerratstreffens in Athen am 1. und 2. Dezember 2009.

Bereits einen Monat vor Ende des griechischen Vorsitzes musste Dimitris P. Droutsas vor dem Ständigen Rat einräumen, in der Georgienfrage keinen Erfolg gehabt zu haben.¹⁵ Unermüdlich habe man sich darum bemüht, eine dimensionenübergreifende Präsenz der OSZE in der Region zu bewahren, doch sei darüber kein Einvernehmen erreichbar gewesen; somit habe man eine der größten Feldoperationen der OSZE beenden müssen. Gleichwohl stehe der griechische Vorsitz nach wie vor hinter seinem statusneutralen Kompromissvorschlag als Grundlage für eine zukünftige Lösung. Darüber hinaus habe die OSZE gemeinsam mit den VN und der EU die internationalen Genfer Gespräche geleitet, die mit der Einrichtung des Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen auch ein konkretes Ergebnis erbrachten.

Das Ministerratstreffen in Athen

Vom 1. bis zum 2. Dezember 2009 fand in Athen das 17. Treffen des Ministerrats statt, das sich, wie der Generalsekretär der OSZE Marc Perrin de Brichambaut betonte, von allen seinen Vorgängern aufgrund des Ausmaßes der in den letzten Jahren gewachsenen Herausforderungen unterscheidet. Perrin

13 Zu Amtswechseln kam es bislang sechs Mal: bei der damaligen Tschechoslowakei im Juli 1992, bei Italien im Mai 1994, bei Österreich bereits im Februar 2000, bei Portugal im April 2002, bei den Niederlanden erst im Dezember 2003 und bei Finnland im April 2008.

14 So der Sonderbeauftragte für Langzeitkonflikte, Charalampos Christopoulos, und die Leiterin der griechischen OSZE-Delegation und Vorsitzende des Ständigen Rats, Mara Marinaki.

15 Vgl. Address by the Special Envoy of the Chairman-in-Office H.E. Alternate Minister for Foreign Affairs Mr. Dimitris P. Droutsas, Special Session of the Permanent Council Vienna, 6 November 2009, CIO.GAL/173/09, Wien, 6. November 2009.

de Brichambaut wies auf die divergierenden Interpretationen der grundlegenden OSZE-Prinzipien, die Anwendung von Gewalt auf dem Kontinent, die offenen Wunden der noch immer ungelösten Konflikte sowie die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hin.¹⁶

Zu Eröffnung erklärte der griechische Ministerpräsident und Außenminister George Papandreu, dass sich der griechische Vorsitz in diesem Jahr von einem einzigen Grundsatz habe leiten lassen, „der Entschlossenheit, als ‚ehrlicher Makler‘ den Teilnehmerstaaten den Weg zu einer neuen Gesprächsbasis zu ebener“,¹⁷ um ihnen so den Weg in die Zukunft zu weisen. Das Treffen in Korfu bezeichnete er als „einen Hoffungsstrahl in einem stürmischen Jahr“¹⁸ und fuhr fort: „Die anschließenden Erörterungen auf Botschafterebene in Wien sollten die Hauptelemente der Grundlagen der Sicherheit im euro-atlantischen Raum, die Herausforderungen in allen drei OSZE-Dimensionen sowie die Hindernisse herausarbeiten, die der Umsetzung der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen entgegenstehen.“ Es gehe nun darum, diesen Prozess weiterzuführen, und eine Entscheidung darüber zu treffen, „wie wir konkrete Ziele, Themen, Modalitäten und Vorgaben festsetzen“.

Der Amtierende Vorsitzende stellte fest, es zeichne sich „eine gewisse positive Bewegung bei der Auflösung von Langzeitbehinderungen ab“, die der kooperativen Sicherheit in der OSZE-Region entgegenstünden. Die „mutigen politischen Entscheidungen der Türkei und Armeniens“ seien „von größter Bedeutung“. Allerdings währte diese Annäherung nicht lange.

Ferner wies der Amtierende Vorsitzende auf das Treffen der Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans Ende November in München unter der Schirmherrschaft der Minsk-Gruppe der OSZE, auf ein informelles Treffen der „5+2-Verhandlungen“ zur Lösung des Transnistrienkonflikts im November in Wien sowie auf die acht Gesprächsrunden in Genf über die Sicherheit und Stabilität in Georgien hin, bei denen die OSZE gemeinsam mit den VN und der EU den Vorsitz führt. Hier räumte er aber ein, dass die Bemühungen des Vorsitzes mit der Schließung der OSZE-Mission in Georgien einen herben Rückschlag einstecken mussten. Erstaunlicherweise erklärte Papandreu sodann, dass die Wirtschafts- und Umweltdimension „im Zentrum der Prioritäten des griechischen Vorsitzes“ gestanden habe, wobei er allerdings lediglich auf „fruchtbare Diskussionen“ auf dem 17. Wirtschafts- und Umweltforum über die dimensionenübergreifenden Aspekte der Migration verwies.

16 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Report by the OSCE Secretary General, Ambassador Marc Perrin de Brichambaut, at the 17th OSCE Ministerial Council Meeting, Athens, 2 December 2009, MC.DEL/46/09, 1. Dezember 2009, S. 1, unter: <http://www.osce.org/cio/40631>.

17 Ansprache des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des Ministerpräsidenten und Ministers für auswärtige Angelegenheiten der Griechischen Republik, in der Eröffnungssitzung des Siebzehnten Treffens des OSZE-Ministerrats, MC.DEL/8/09 vom 1. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 53-57, hier: S. 53-54.

18 Siehe zum Folgenden: ebenda, S. 54-56.

Der Ministerrat fasste 16 Beschlüsse und verabschiedete fünf „Ministererklärungen“. Im Vergleich zu früheren Treffen des Ministerrats war das nicht wenig.¹⁹ Die Ministererklärungen betrafen den „Korfu-Prozess“, den 65. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs, die Gespräche über den Konflikt um Berg-Karabach, den 25. Jahrestag der Verabschiedung des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie die nukleare Nichtweiterverbreitung.

Betrachtet man diese Ergebnisse näher, dann ist ihr Gehalt äußerst dünn. Es klingt einesteils wie das Pfeifen im Walde, anderenteils wie ein längst schal gewordenes Selbstlob mit abgegriffenen Formeln. Wie oft mag das ein Großteil der Zuhörer in der Runde des Ministerrats schon gehört haben!

Noch vielsagender ist allerdings, was mangels Konsens nicht beschlossen werden konnte.

Der Vorsitzende selbst nannte die Frage der Rechtsstellung – eine langjährige Leidensgeschichte der OSZE, die auch diesmal wieder nicht geregelt werden konnte.²⁰ Eine Erklärung über Moldau blieb aus. Meinungsverschiedenheiten in Fragen der konventionellen Rüstungskontrolle konnten nicht beseitigt werden, was die Voraussetzung dafür gewesen wäre, die Funktionsfähigkeit des KSE-Vertrags wiederherzustellen. Über keinen der vom Vorsitz vorgeschlagenen sechs Beschlüsse zur menschlichen Dimension, darunter Beschlüsse zur Medien- und Meinungsfreiheit, zur Rechtsstaatlichkeit und zum Menschenhandel, konnte der Ministerrat sich einigen.

Schon der Titel der sieben Punkte umfassenden Ministererklärung zum „Korfu-Prozess der OSZE“ verrät das bescheidene Vorhaben oder besser nur die Absicht, die krisenhafte Verwahrlosung der einstigen hehren Prinzipien, Normen und Ziele zu thematisieren: „Die Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok erneut bekräftigen – überdenken – wiederbeleben“.²¹

In dieser Ministererklärung heißt es anfangs kryptisch oder auch verräterisch, dass „die Vision eines freien, demokratischen und stärker integrierten OSZE-Raumes [...] ohne Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau nach wie vor unser gemeinsames Ziel ist.“ Man könnte hier fragen, ist nur die Vision das Ziel? Und was heißt schon „stärker integriert“? Einsichtsvoll bemerken die Minister anschließend: „Um dieses Ziel zu verwirklichen, bleibt noch viel zu tun.“ Dann folgt eine Liste von Defiziten: Die Prinzipien

19 Vgl. Kurt P. Tudyka, *Wie der Ministerrat ohne Aussicht auf den Gipfel tanzt*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2007*, Baden-Baden 2008, S. 57-68, hier: S. 59 und 63.

20 Vgl. dazu ausführlich, einschließlich einer Chronologie des Leidensweges, Sonya Brandner, *Glaubwürdige Argumentation zugunsten einer Rechtspersönlichkeit für die OSZE*, in: *OSZE-Magazin 1/2009*, S. 18-22; Ida van Veldhuizen-Rothenbücher, *Rechtspersönlichkeit der OSZE: Wie geht es weiter?*, in: ebenda, S. 23.

21 Ministererklärung zum Korfu-Prozess der OSZE: *Die Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok erneut bekräftigen – überdenken – wiederbeleben*, MD.DOC/1/09/Corr.1 vom 2. Dezember 2009, in: *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 3-4.

der Schlussakte von Helsinki und die OSZE-Verpflichtungen würden „nicht vollständig eingehalten und umgesetzt“, im Einsatz von Gewalt sähe man „noch immer eine Möglichkeit zur Beilegung von Auseinandersetzungen“, die Gefahr von Konflikten zwischen Staaten sei „noch nicht endgültig aus der Welt geschafft“ und „sogar in den letzten Jahrzehnten“ sei es zu bewaffneten Konflikten gekommen, nach wie vor gebe es Spannungen und viele Konflikte seien noch immer nicht gelöst. Auf dieses Bekenntnis von Versäumnissen der Vergangenheit folgt die nicht überraschende Erkenntnis, dass der „Stillstand in der konventionellen Rüstungskontrolle, in der Lösung von Meinungsverschiedenheiten auf diesem Gebiet, in der Wiederaufnahme der vollständigen Umsetzung des KSE-Vertragsregimes und in der Wiederherstellung von dessen Funktionsfähigkeit“ dringend ein „abgestimmtes Vorgehen der Vertragsstaaten“ erfordere. Die „gemeinsamen Errungenschaften“ auf den Gebieten Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Grundfreiheiten müssten „vollständig abgesichert und ausgebaut“ werden.

Bekenntnisse und Erkenntnisse gipfeln schließlich in der Erklärung, die einem Gelöbnis in einer Pfadfinderrunde ähnelt: „Oberste Priorität ist es, das Vertrauen zwischen uns wieder herzustellen und uns wieder den Sinn unseres gemeinsamen Zieles in Erinnerung zu rufen [...]“ Das in Korfu abgehaltene Ministertreffen wird dabei bereits als „Meilenstein“ auf diesem Weg gefeiert. Schließlich wird wieder an die „Plattform für kooperative Sicherheit“ als geeignete Grundlage für den Dialog mit einschlägigen Organisationen und Institutionen erinnert und „mit Interesse“ von dem Vorschlag des neuen kasachischen Vorsizes Kenntnis genommen, 2010 ein OSZE-Gipfeltreffen abzuhalten. Dieses Vorhaben wird allerdings gleich mit der Einschränkung versehen, dass für ein solch hochrangiges Treffen „eine entsprechende inhaltliche und formale Vorbereitung“ erforderlich sei.

Die verbleibenden 16 Beschlüsse des Ministerrats enthalten Beteuerungen und Bekräftigungen bereits früher bekundeter Absichten. Fast die Hälfte hat einen selbstreferenziellen bzw. organisationsinternen Charakter, nämlich der Beschluss zur Förderung des Korfu-Prozesses,²² der Beschluss über die künftige Ausrichtung der Wirtschafts- und Umweltdimension,²³ der Beschluss über eine hochrangige OSZE-Konferenz zu Toleranz und Nichtdiskriminierung,²⁴ der Beschluss über den OSZE-Vorsitz im Jahr 2012,²⁵ der Beschluss über die Zuerkennung des Status eines Kooperationspartners an Australien,²⁶ der Beschluss über Zeitpunkt und Ort des nächsten Treffens des OSZE-Mi-

22 MC.DEC/1/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 15-16..

23 MC.DEC.4/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 24.

24 MC.DEC/10/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 39.

25 MC.DEC/12/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 42.

26 MC.DEC/13/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S.43.

nisterrats²⁷ sowie der Beschluss über für das Forum für Sicherheitskooperation relevante Fragen.²⁸

Neun Beschlüsse betrafen die äußere Wirksamkeit der Organisation im Gebiet „zwischen Vancouver und Wladiwostok“, nämlich der Beschluss über weitere Bemühungen der OSZE im Umgang mit transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit und Stabilität,²⁹ der Beschluss über weitere Maßnahmen zur Unterstützung und Förderung des völkerrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung des Terrorismus,³⁰ der Beschluss über Migrationssteuerung,³¹ der Beschluss über die Stärkung des Dialogs und der Zusammenarbeit zum Thema Energiesicherheit im OSZE-Raum,³² der Beschluss über die Mitwirkung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben,³³ der Beschluss über die Verstärkung der OSZE-Bemühungen um nachhaltige Integration der Roma und Sinti,³⁴ der Beschluss über die Bekämpfung von Hassverbrechen,³⁵ der Beschluss über die Sicherheit von Reisedokumenten – das „ICAO Public Key Directory“³⁶ sowie der Beschluss über Kleinwaffen und leichte Waffen und Lagerbestände konventioneller Munition.³⁷

Es lag gewiss auch an der unstrittigen Substanz der Beschlüsse, dass die Teilnehmerstaaten auf interpretative Erklärungen oder Sondervoten verzichten konnten. Allerdings gaben einige Teilnehmerstaaten separate Erklärungen ab, nämlich Schweden im Namen der EU, die Russische Föderation auch im Namen Armeniens, Belarus und dreier zentralasiatischer Länder, Dänemark auch im Namen der NATO-Länder, die Ukraine, Moldau und Georgien.

In seinem Schlusswort behauptete der griechische Vorsitz pathetisch, dass die OSZE „mit der Verabschiedung einer feierlichen politischen Erklärung [...] nach sieben Jahren ein neues Kapitel“³⁸ aufgeschlagen habe. Das ist zweifel-

27 MC.DEC/14/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 44.

28 MC.DEC/16/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 48-49.

29 MC.DEC/2/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 17-20.

30 MC.DEC/3/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 21-23.

31 MC.DEC/5/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 25-27.

32 MC.DEC/6/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 28-30.

33 MC.DEC/7/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 31-32.

34 MC.DEC/8/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 33-35.

35 MC.DEC/9/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 36-38.

36 MC.DEC/1/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 40-41.

37 MC.DEC/15/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 45-47.

38 Schlussworte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des Ministerpräsidenten und Ministers für auswärtige Angelegenheiten der Griechischen Republik, in der Schlussitzung

los übertrieben. Zwar hat der Ministerrat erstmals seit seinem Treffen in Porto 2002 wieder eine allgemeine Erklärung beschlossen,³⁹ doch im Unterschied zu früheren allgemeinen politischen Erklärungen besteht diese – neben den substanzlosen, auch an anderer Stelle gebetsmühlenartig wiederholten Bekundungen der eigenen Bedeutsamkeit – im Wesentlichen lediglich aus der Absicht, in der kommenden Zeit auch weiterhin über die offenen Fragen der europäischen Sicherheit zu sprechen, was damit endgültig den – für griechische Ohren schmeichelhaften – Namen „Korfu-Prozess“ erhielt.

Resümee

Griechenland hatte, wie bereits erwähnt, ein Jahr früher als erwartet den Vorsitz der OSZE übernehmen müssen, indem es vor Kasachstan rückte. Die Vorsitzende des Ständigen Rats, Mara Marinaki, hat die logistischen Herausforderungen der Vorbereitung auf das Amtsjahr beredt dargestellt.⁴⁰ Am Ende des Vorsitzjahres waren dieselben Probleme europäischer Sicherheit ungelöst, ja unverändert, wie zu seinem Beginn. Die Enttäuschung und der Verdruss überwogen die Zufriedenheit, die sich mit dem in Gang gesetzten „Korfu-Prozess“ äußerte.

Auch wer auf der Stelle tritt, im Kreise läuft und in Sackgassen fährt, bewegt sich. Vielleicht wurde die OSZE auf diese Weise durch den griechischen Vorsitz in Bewegung gesetzt, so dass sie sich wenigstens „warmläuft“. Jetzt ist bereits das Finden des Weges zu einem Ziel geworden.

des Siebzehnten Treffens des OSZE-Ministerrats, MC.DEL/73/09 vom 2. Dezember 2009, in: Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 17), S. 64-66, hier: S. 65.

39 Erklärung des Ministerrats von Porto, Bewältigung des Wandels, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, Porto, 7. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: S. 460-463.

40 Mara Marinaki, „Schwierig und frustrierend, aber letztlich eine wunderbare Reise“ – das Jahr 2009 im Rückblick, in: OSZE-Magazin 1/2010, S. 8-11.