

Kurt P. Tudyka

Die Einstellung der Teilnehmerstaaten gegenüber der OSZE

Wenn die Regierungen von 55 Staaten auf drei Kontinenten darin übereinstimmen, der OSZE anzugehören und dort einvernehmlich Beschlüsse über verschiedenartige sicherheitspolitische Fragen zu fassen, dann schließt solche Gemeinsamkeit keineswegs aus, daß sie dafür unterschiedliche Motive, Interessen und Ziele haben, abgesehen davon, daß sie jenseits einer durch und innerhalb der OSZE demonstrierten Gemeinsamkeit noch ihren eigenen Belangen nachgehen.

Für den Zeitraum vor dem Ende des Ost-West-Gegensatzes war es, verglichen mit der Gegenwart, einfach, die Interessenkonstellationen der teilnehmenden Staaten zu bestimmen und zu klassifizieren. Zunächst war die Zahl der Staaten um mehr als ein Drittel kleiner - 35 statt 55 - und dann waren sie vor allem in ihrem Selbstverständnis und in der Außenwahrnehmung einem von drei Blöcken (NATO, Warschauer Pakt, Neutral/Ungebunden) zurechenbar, so daß der Spielraum ihres abweichenden Verhaltens bzw. der Umfang ihrer unterschiedlichen Interessenlage eingeschränkt war.

Allerdings gab es von Anfang an, was sich als kontinuierlich erwiesen hat, starre Sonderstellungen und beharrlich vertretene Sonderinteressen einiger Akteure im gesamteuropäischen Konzert. Darum hat man die 35 Akteure für die Epoche vor 1989 auch in fünf Gruppen gegliedert: Die Supermächte, die beiden deutschen Staaten, die Allianzmitglieder mit Sonderrollen, wie Frankreich und Rumänien, die übrigen Allianzmitglieder und die neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten.¹

Unter den heutigen Umständen ermöglicht zunächst eine Reihe von äußeren, mehr oder minder historisch-konstanten Merkmalen eine Zuordnung der inzwischen 55 teilnehmenden Staaten. Einen Ansatz dazu bietet die Höhe der Beteiligung am Haushalt der OSZE, die seit dem Helsinki-Gipfel von 1992 nach der Größe des Bruttosozialprodukts geregelt ist und die es erlaubt, die 55 Staaten entsprechend ihrem sozialökonomischen Gewicht vier Gruppen zuzuordnen. Danach tragen sieben Staaten jeweils mehr als fünf Prozent, zwölf mehr als ein Prozent bzw. ein Prozent sowie zwölf mehr und 24 weniger als ein halbes Prozent zum OSZE-Haushalt bei. Da der Umfang des Haushalts mit 28 Mill. US-Dollar (1996, ohne

1 So z.B. Norbert Ropers und Peter Schlotter, Regimeanalyse und KSZE-Prozeß, in: Beate Kohler-Koch, Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S.319 ff.

den Etat für die Bosnien-Mission) verhältnismäßig klein und die Zahlung ein Pflichtbeitrag ist, läßt die Kostenbeteiligung keinen Rückschluß auf den Grad des Interesses der Beitragszahler an der OSZE zu. Trotzdem weist die erste Gruppe der Beitragszahler, die zusammen knapp 60 Prozent des Haushalts finanziert, schon auf die Hauptakteure der OSZE hin: Die USA, die Russische Föderation sowie die vier großen EU-Länder, Deutschland, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich, und außerdem Kanada.

Am anderen Ende dieser finanzwirtschaftlichen Größenskala steht fast die Hälfte der Teilnehmerstaaten, die 24 Klein- und Ministaaten sowie die wirtschaftlich schwachen OSZE-Staaten. Deren Vertreter können durch ihr Stimmverhalten punktuell einen lästigen, zeitaufwendigen Effekt erreichen oder auch intelligente Anregungen vortragen, aber kaum einen positiven gestaltenden Einfluß gewinnen.² Allerdings unterscheiden sich diese Teilnehmerstaaten nach dem Gesichtspunkt der Bedeutung, die die OSZE für sie tatsächlich oder potentiell hat, diametral voneinander: Einerseits sind dies nämlich Länder wie Andorra, Island, der Heilige Stuhl, Liechtenstein, Malta, Monaco und San Marino, deren politische Klasse - abgesehen vom Sonderinteresse des Heiligen Stuhls - in der Zugehörigkeit zur OSZE nur eine Prestige- und Repräsentationsfrage sehen kann. Andererseits gehört zu der Gruppe das Hauptkontingent der Länder, die ein großes Sicherheitsrisiko für andere darstellen und selbst ein Sicherheitsbedürfnis haben, wie die Slowakische Republik, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Zypern, Estland, Lettland, Litauen, Mazedonien, Moldau, Slowenien, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kirgistan, Tadschikistan und Turkmenistan. Es gehört ins Bild, daß in diesen Ländern - mit der bemerkenswerten Ausnahme von Zypern - OSZE-Missionen tätig sind oder der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten Anlaß hatte, sie aufzusuchen. Die genannten Staaten stellen allerdings nicht ausschließlich das Kontingent der Problemgebiete des OSZE-Bereichs dar; hinzuzuzählen sind zumindest noch drei Staaten aus den beiden Gruppen der mittleren Beitragszahler: die Ukraine, Ungarn und Rumänien, die mit Minderheitenproblemen auch die Aufmerksamkeit der OSZE beanspruchen, allerdings ihrerseits aufgrund ihrer sonstigen Bedeutung noch ein anderes Verhältnis zur OSZE haben.

Betrachtet man die OSZE einmal aus einem versicherungstechnischen Blickwinkel, so ist sie als Sicherheitsgesellschaft für die größten Schadensstifter eine vorzügliche Adresse: Die 20 Hauptrisikoträger zahlen etwa ein Sechzehntel des Beitragsaufkommens, und mehr als die Hälfte davon entfällt auf nur sechs Staaten, die keinerlei verursachendes Eigenrisiko ha-

2 Illustrativ dafür ist der Einspruch eines dieser Staaten gegen den Vorschlag, die Bezeichnung "OSZE-Mitglieder" statt "OSZE-teilnehmende Staaten" zu gebrauchen.

ben; allerdings versichern sie sich vor dem Fremdrisiko der anderen und haben verglichen mit diesen materiell absolut am meisten zu verlieren. Auch wenn solche und ähnliche quantitative Betrachtungen interessant sind, versteht es sich von selbst, daß sie kaum den Kern des Verhältnisses der teilnehmenden Staaten zur OSZE berühren.

Gleichwohl bestimmen Größenkategorien das Eigen- und Fremdbild, die Wahrnehmung und das Denken sowie letztlich damit auch die Wirkung der Akteure. Die Quantität übersetzt sich in Qualität, und die äußere Gewichtigkeit konstituiert ein Verhältnis von Zentren und Peripherien. Ein solches Raster läßt in der OSZE-Staatengemeinschaft drei Hauptkategorien erkennen.

So stellen die Russische Föderation, die USA und die Europäische Union die drei Großen dar, wobei letztere als Staatengruppe noch nach der Unterschiedlichkeit ihrer Mitglieder differenziert werden muß. Als zweite Kategorie von Teilnehmerstaaten erscheinen die mittelosteuropäischen Länder, von den baltischen Republiken bis nach Bulgarien, die sich auch darin gewendet haben, daß ihre politischen und wirtschaftlichen Eliten seit 1990 statt nach Osten nach Westen blicken, sei es auf das Brüssel der Europäischen Union oder das der NATO und damit auf die USA. Die dritte Kategorie von OSZE-Teilnehmerstaaten stellen endlich die Mitglieder der GUS außer der Russischen Föderation dar, unter denen aus einer Reihe von Gründen die transkaukasischen, Armenien, Aserbaidschan und Georgien, und die zentralasiatischen, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan, von den osteuropäischen, Belarus, Ukraine und Moldau, zu unterscheiden sind. Außerhalb dieser Klassifikation der Teilnehmerstaaten stehen die schon erwähnten Kleinststaaten sowie die drei ressourcenstarken Länder Norwegen, Kanada und die Schweiz sowie die Türkei. Den ersten drei käme darum die interessentreue Qualität für eine leitende Funktion in der OSZE zu, wie gegenwärtig die Schweiz mit dem Amtierenden Vorsitz tatkräftig beweist. Solche Eigenschaft von Distanz und Engagement zeichnet die Türkei jedoch nicht aus, die sich durch ein parteiisches Eintreten für die islamischen Staaten und den Gegensatz zu Rußland und Griechenland profiliert hat.

Die Führung der Russischen Föderation hat bei verschiedenen Gelegenheiten und zu verschiedenen Fragen, wie übrigens schon die Sowjetunion, ihr besonderes Interesse an der weiteren Entwicklung und Stärkung der OSZE demonstriert.³ An dieser Haltung hat sich seit dem Budapester Gipfel ersichtlich nichts geändert. Sie hat Vorschläge in die Diskussion über das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert eingebracht. Die russi-

3 Vgl. Andrej Zagorski, Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen, in: in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 109-119.

sche Delegation beim OSZE-Wirtschaftsforum hat sich wieder für einen Ausbau der wirtschaftlichen Dimension ausgesprochen und hat dazu Anregungen gegeben. Rußland hat sich im Bereich der menschlichen Dimension kooperativ verhalten und somit dem Gefüge der OSZE zur Anerkennung verholfen. Beispielsweise hat der russische Vertreter im Ständigen Rat die scharfe Kritik der USA und der EU an der Einschränkung der Presse- und Demonstrationsfreiheit in Belarus unterstützt.⁴ Die russische Regierung hat die Vermittlungsbemühungen der Mission in Moldau mitgetragen.⁵ Im Falle anderer Missionen zeigt sich eher ein zwiespältiges Verhalten; das gilt vor allem für die heiklen Bemühungen des OSZE-Büros in Tschetschenien. Es versteht sich von selbst, daß die Politik Rußlands durch die Interessen legitimierbar ist, wie sie die russische Führung interpretiert. Beispielsweise ist das Interesse an der wirtschaftlichen Dimension verbunden mit dem Vorschlag, eine gesamteuropäische Wirtschaftszone zu schaffen, offensichtlich von der Erwartung geleitet, außerhalb der Europäischen Union einen Einfluß auf Vorhaben, Maßnahmen und eventuell Mittelvergabe gewinnen zu können. Auch geht das russische Interesse am Ausbau eines europäischen Sicherheitsmodells nicht so weit, daß die Russische Föderation ihren privilegierten Status im VN-Sicherheitsrat relativieren wollte. Darum wird sie an ihrer Ablehnung einer Vesselbständigung und Vorrangstellung der OSZE gegenüber den Vereinten Nationen festhalten und einen Mechanismus des "OSZE zuerst" kaum unterstützen.

Während die Russische Föderation ein manchmal unartikulierte und ambivalente, doch grundsätzlich nach wie vor konstruktives Interesse an der Stärkung der OSZE bekundet, haben die USA ein explizit zwiespältiges Verhältnis zu OSZE.⁶ Die USA sperren sich gegen eine weitere Institutionalisierung oder gar eine Verrechtlichung der OSZE; diese hätte bei den bestehenden Mehrheitsverhältnissen im Kongreß auch keine Chance auf Zustimmung. Die USA wenden sich gegen Arrangements mit europäischen Einrichtungen, in denen sie nur einen assoziierten Status hätten, wie im Falle des Europarats. Andererseits haben die USA ihre traditionelle Menschenrechtspolitik in der OSZE fortgesetzt, wie ihre Unterstützung des BDIMR oder der Bosnien-Mission belegt. Auch das Rüstungskontroll-Regime des Dayton-Abkommens für die OSZE ist dem Willen der

4 76. Sitzung des Ständigen Rats, 27.6.1996. TOP 12.

5 Dazu von den Anfängen bis zum Durchbruch: Rolf Welberts, Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 3), S: 193-210, inbes. S. 206f.

6 Dazu ausführlich Jonathan Dean, Die Vereinigten Staaten und die OSZE - im Wechsel von Förderung und "wohlwollender Vernachlässigung", in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm.3), S. 99-108.

USA zu danken.⁷ Die USA fürchten offenbar nicht mehr eine Aushöhlung oder Abstufung der NATO durch die OSZE. Die Rolle der OSZE wird in bemerkenswertem Umfang von der Haltung der Großmächte gegenüber den neu geschaffenen Institutionen und ihrer Beteiligung an deren Aktivitäten bestimmt. Die USA sprechen sich - ähnlich wie die Russische Föderation - für ein Beibehalten und einen eventuellen Ausbau der wirtschaftlichen Dimension aus, weil sie damit dem Ausschließlichkeitsanspruch der Europäischen Union für Europa entgegenwirken können. Beide Großmächte, Rußland und die USA, ließen 1996 angesichts ihrer Präsidentschaftswahlen eine innenpolitisch motivierte Außenpolitik erkennen. Dieser Orientierung ist es auch zuzuschreiben, daß bisher keine wegweisenden Fortschritte für den kommenden Lissabonner Gipfel am 2. und 3. Dezember 1996 in der Diskussion über das OSZE-Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert gemacht wurden. Großmächte tendieren dazu, internationale Organisationen als Instrumente für ihre eigene Politik zu nutzen. Die OSZE bildet keine Ausnahme dieser Regel. Kleinere Staaten sehen im Multilateralismus der internationalen Organisationen dagegen eine Chance, sich der hegemonialen Arroganz der Großmächte zu widersetzen und sich konstruktiv Geltung zu verschaffen. Ein Beispiel dafür ist der andere nordamerikanische OSZE-Staat, Kanada, dessen Vertreter sich einer Stärkung der KSZE/OSZE verschrieben haben, sei es durch Institutionalisierung oder durch Rekrutierung geeigneten Personals.⁸

In den Gremien der OSZE treten die Länder der Europäischen Union nach vorheriger Abstimmung gemeinsam auf, wobei der Vertreter des Landes, das gerade die Präsidentschaft innehat, die EU repräsentiert, also im ersten Halbjahr 1996 Italien und im zweiten Irland. Gelegentlich - wie zur Eröffnung der Budapester Überprüfungskonferenz 1994 - ist es auch schon vorgekommen, daß ein Vertreter der Europäischen Kommission das Rederecht für die Union beanspruchte. Solche im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik abgestimmten und durch einen Sprecher für alle EU-Länder vorgetragenen Stellungnahmen schließen nicht aus, daß sich auch noch einzelne EU-Mitglieder zu Wort melden, schließlich ist ja auch nicht die EU Teilnehmerstaat der OSZE. Inwieweit solche Konzertierung von 15 Staaten der Beschlußfassung innerhalb der OSZE, z.B. im Ständigen Rat nützt, oder mögliche interessante Initiativen einzelner Teilnehmerstaaten bremst und damit einer OSZE-weiten De-

7 Rüdiger Hartmann, Die Bedeutung regionaler Rüstungskontrollbemühungen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa am Beispiel der Rüstungskontrollverhandlungen gemäß dem Abkommen von Dayton, in diesem Band, S. 267-278.

8 Auch zu anderen Aspekten: Michel Fortmann/Jens-U. Hettmann, Kanada und die KSZE/OSZE - Zwischen Enthusiasmus, Maximalismus und Ernüchterung, in: OSZE-Jahrbuch, a.a.O. (Anm. 3), S. 137-144.

batte entzieht, kann hier nur gefragt werden. Es ist jedenfalls bekannt, daß sich die gegenwärtige Regierung des Vereinigten Königreiches gegenüber Vorschlägen anderer EU-Mitglieder, die OSZE zu stärken, ebenso abweisend verhält wie in bezug auf die Europäische Union selbst. Ob solche EU-internen Konflikte auch den reformerischen Elan der Bundesrepublik Deutschland gelähmt haben, den ihre Vertreter in einer früheren Periode in der KSZE bewiesen, kann nur vermutet werden. Die EU-Länder, voran Deutschland, haben jedenfalls an einer Vitalisierung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE kein Interesse gezeigt. Im gesamten Verhältnis zur OSZE hat die Bundesregierung öffentlich bislang immer noch eine positive Grundhaltung eingenommen und will ihre Vorschläge, die sie z.B. mit den Niederlanden für Budapest vergeblich vorbereitet hatte, wieder einbringen.⁹ Auch Frankreich erklärt wie früher sein Interesse, die OSZE auf vielfältige Weise weiterzuentwickeln.¹⁰

Während bei den großen Teilnehmerstaaten, der Russischen Föderation und den USA, sowie der Staatengruppe der EU-Länder eine mehr oder minder kontinuierliche Einstellung zur OSZE zu registrieren ist, findet sich eine solche Haltung nicht oder weniger ausgeprägt bei den ostmitteleuropäischen Ländern. Sie waren zur Zeit der Wende die großen Anhänger der KSZE und Befürworter ihrer Stärkung. Seit sie eine Perspektive auf Mitgliedschaft in der NATO und/oder in der Europäischen Union erkannt haben, ist ihr Interesse an der OSZE einer größeren Zurückhaltung gewichen. Das gilt namentlich für die Tschechische Republik.¹¹ Einen teilweise ähnlichen Prozeß des Wandels seiner Haltung zur KSZE/OSZE hat Polen durchgemacht, ohne allerdings in einer indolenten Stellung, vor allem angesichts neuerer Erwägungen zur notwendigen Einbeziehung Rußlands in europäische Sicherheitsstrukturen, zu verharren. Vielmehr hat die polnische Diplomatie durch eigene Initiativen für die weitere Entwicklung der OSZE aktiv im eigenen Interesse versucht, die drohende Zuteilung der Rolle einer abhängigen Variablen des Kräfterdreiecks USA-Rußland-EU zu verhüten.¹² Ähnlich und dank der herausragenden Funktion des Amtierenden Vorsitzes noch besonders gefördert, hat Ungarn sich in der OSZE und diese selbst profiliert.¹³ Interessant ist die Beobachtung am

9 Der mit dem Namen Kinkel-Kooijmans-Initiative bezeichnete Vorschlag, dazu: Herbert Honsowitz, "OSZE zuerst", in: Vereinte Nationen 2/1995, S. 49-54

10 Régis de Belenet, Frankreich und die OSZE: Die OSZE im heutigen Europa, in diesem Band, S. 87-93.

11 Vgl. Jan Pechacek, Die Tschechische Republik und die OSZE, in diesem Band, S. 109-115.

12 Dazu ausführlich: Jerzy M. Nowak, Polen und die OSZE. Auf der Suche nach effektiverer Sicherheit in Europa, in diesem Band, S. 117-137.

13 Dazu: Pál Dunay, Zusammenarbeit in Konflikten: Der Amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 3), S. 399-410; István Gyarmati, Der ungarische Vorsitz und der Tschetschenien-Konflikt, in diesem Band,

Beispiel Ungarns, daß ein Teilnehmerstaat, der den OSZE-Vorsitz innehat, die Definition seiner Interessen und das Verhalten seiner Außenpolitik mit den OSZE-Belangen in Einklang bringen, wenn nicht diesen unterordnen muß.¹⁴ Im Unterschied zu Tschechien, Polen und Ungarn wird das Verhältnis aller anderen Staaten, die aus der Sowjetunion hervorgegangen sind oder dem Warschauer Pakt angehörten, zur OSZE insbesondere dadurch bestimmt, daß sie nolens volens auch Objekt operativer Aufmerksamkeit der OSZE sind, sei es durch die Anwesenheit von Missionen, Besuche des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten oder intensive Beobachtung und Beurteilung ihrer politischen Wahlen durch das BDIMR oder die Parlamentarische Versammlung. Diese Objektrolle ist naturgemäß ambivalent. Einerseits gibt oder verbessert das Engagement der OSZE die Chance, die "Kosten" möglicher oder schon bestehender, latenter oder gar manifester Konflikte zu verringern, zumal wenn sie eine internationale Dimension haben, wie bei den Gravamina von Minderheiten, vor allem soweit diese russischer Herkunft sind. Andererseits demonstriert die Anwesenheit der OSZE, daß man selbst mit den Problemen nicht angemessen - was das auch im einzelnen heißen mag - fertig zu werden versteht und man sich sogar zu Entgegenkommen dort genötigt sieht, wo man es auf sich selbst gestellt vielleicht vermieden hätte. So kann aus der Sicht der politischen Klasse dieser Länder anfangs die Präsenz der OSZE-Repräsentanten als nützlich und nach einiger Zeit als lästig erachtet werden. Beispiele für eine solche Entwicklung zeigen Lettland und die Ukraine, die nur nach Druck und dann unter großen Vorbehalten bereit waren, einer Verlängerung des OSZE-Einsatzes in ihren Ländern noch einmal zuzustimmen.¹⁵

Eine besondere Affinität zur OSZE zeichnet die transkaukasischen und vor allem die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten aus, weil für sie die OSZE neben der Adresse für ihre jeweils spezifischen Probleme die einzige institutionelle Bindung an die europäischen Kernländer ist.¹⁶

Die Haltung mancher Teilnehmerstaaten zur OSZE, z.B. zu deren weiterer Institutionalisierung, zur Harmonisierung der Rüstungskontrolle und Abrüstung, der Initiierung von runden Tischen usw., ist oft nicht durch die Abwehr äußerer Einmischung (der OSZE) in ihre inneren Verhältnisse, sondern durch ihre Rivalität untereinander oder ihr Mißtrauen gegenüber

S. 177-188.

- 14 László Kovács, Die künftige Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur, in diesem Band, S. 55-67.
- 15 76. Sitzung Ständiger Rat, 27.6.1996 TOP 8 bzw. 9, und Annex Decision No. 131 und No. 132
- 16 Das kommt beredt zum Ausdruck bei: Alois Reznik, Usbekistan und die OSZE; Omar A. Sultanow, Kirgisistan und die OSZE, beide in diesem Band, S. 151-158 und 139-150.

anderen Teilnehmerstaaten bestimmt.¹⁷ Das ist beispielsweise erkennbar im Dreiecksverhältnis Armenien-Aserbeidschan-Russische Föderation oder im Verhältnis der Türkei zur Russischen Föderation, wenn es um Angelegenheiten der zentralasiatischen Länder geht, oder im Verhältnis zwischen Ungarn und der Slowakei in bezug auf die OSZE-Personalpolitik. So werden anti-kooperative Verhaltensmuster in das OSZE-Bemühen um kooperative Sicherheit eingebracht.

Unter den ost- und mitteleuropäischen Teilnehmerstaaten wächst sechs Jahre nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes auch eine Ungehaltenheit darüber, daß die OSZE starr nach Osten blickt, während sie Konflikten und Menschenrechtsverletzungen im Westen den Rücken zukehrt. Es ist schon auffällig, um nur zwei Beispiele zu nennen, daß die OSZE keine konfliktverhütenden Schritte im manifest gewordenen Konflikt zwischen der Türkei und Griechenland unternimmt oder daß sie die türkischen Maßnahmen gegen die kurdische Bevölkerung nicht beachtet. Immerhin hat ein kanadischer Politiker angekündigt, die OSZE mit der Frage der Rechte der Indianer in seinem Land befassen zu wollen.

Die Interessen der Teilnehmerstaaten an der OSZE werden nicht nur von ihren gesellschaftlichen Problemen oder äußeren Gefährdungen sowie von Allianzen oder Rivalitäten mit anderen, sondern auch von ihrem jeweiligen Verhältnis zu anderen internationalen Organisationen bestimmt. Das klingt schon im Falle der Russischen Föderation und ihrer privilegierten Stellung in den Vereinten Nationen, der USA und der NATO, den westeuropäischen Ländern und der EU an. Der oft zitierte "komparative Vorteil" der OSZE stellt sich aus der Sicht der Teilnehmerstaaten erstens jeweils unterschiedlich dar und ist auch zweitens zeitlich nicht konstant, sondern kann sich schon in der gleichen "Dimension", z.B. Menschenrechte im Vergleich zu Europarat oder UNHCR, von Fall zu Fall verschieden darstellen. Vermischt mit akzidentiellen und taktischen Erwägungen können die Regierungen ihre Präferenz einmal der OSZE und schon im nächsten Moment einer anderen internationalen Organisation geben. Das beruht auf Entscheidungen, die weder in den Foren noch in den Wandelgängen der OSZE gefällt oder hörbar werden, sondern die in den fernen hauptstädtischen Zentralen getroffen werden und oft auf Willkür oder einem fein gesponnenen Kalkül beruhen mögen, das den Beteiligten auch bald nicht mehr durchschaubar ist.

17 Beispiele nennt Rüdiger Hartmann, a.a.O. (Anm. 7).