

Berthold Meyer

Unendliche Geschichten? - Zwischenbilanz der Langzeitmissionen

Das Beispiel der Ukraine

Am 1. Juni 1999 fand ein langer Zwist zwischen der OSZE und der Ukraine sein förmliches Ende. Nach langwierigen Verhandlungen beschloss der Ständige Rat in einer Sondersitzung, die nur fünf Minuten dauerte, eine neue Form der Zusammenarbeit mit der Ukraine.¹ Deren Regierung hatte es schon am 25. April 1996 nicht mehr gefallen, Gastland für eine Mission zu sein, durch deren unabsehbare Dauer sie sich international in ein schiefes Licht gerückt sah.² Doch die anderen Teilnehmerstaaten hielten zu jenem Zeitpunkt die am 25. August 1994 erstmals für ein halbes Jahr auf den Weg gebrachte und danach regelmäßig alle sechs Monate verlängerte Mission noch für erforderlich. Mochte ihre ursprüngliche Aufgabe, die Beobachtung der Situation und die Beratung bei der Verfassungsgebung für die Ukraine, insbesondere bei der Erarbeitung einer Autonomieregelung für die Krim, sowie die Förderung des Dialogs zwischen den unterschiedlichen Ethnien, auch weitgehend erfüllt sein, so plädierten einige Teilnehmerstaaten für eine Fortsetzung des Mandats, damit sie sich weiter mit dem Status der Tataren und den schleppenden Fortschritten bei dem für sie vorgesehenen Integrationsprogramm befassen könne.³

Damals stimmte die ukrainische Regierung zwar der nächsten Verlängerung zu, wollte sie aber als letztmalige verstanden wissen, ließ sich später jedoch zu weiteren Verlängerungen bewegen. Um den Sorgen über eine Diskriminierung Kiews durch die lang andauernde Präsenz der OSZE entgegenzukommen, wurde am 11. Dezember 1997 die informell schon länger vollzogene Verminderung der Zahl der internationalen Mitarbeiter offiziell beschlossen.⁴ Ein Jahr später wurde das Mandat tatsächlich zum letzten Mal bis zum 30. April 1999 verlängert, allerdings schon unter der Perspektive, die

1 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 231, Beschluss Nr. 295, PC.DEC/295, 1. Juni 1999.

2 Vgl. Klemens Büscher, Die Missionen in der Republik Moldau und in der Ukraine: eine doppelte Bilanz, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S.221-237, hier: S. 233.

3 Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 4/1996, S. 456, sowie Rolf Welberts, Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 19-131, hier: S. 129.

4 Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 2), S. 233.

Kooperation in anderer Weise fortzuführen.⁵ Dieser Beschluss über das Mandatsende ist der erste und bisher einzige⁶ solchen Inhalts. Denn mit Ausnahme der ersten beiden Missionen im Kosovo, die vorzeitig abgebrochen werden mussten, wurden und werden alle übrigen Langzeitmissionen und anderen Feldaktivitäten⁷ der OSZE bisher immer wieder verlängert.

Im Dezember 1998 war noch die Umwandlung in eine Expertengruppe vorgesehen. Mit der Entschließung vom 1. Juni 1999 wurde nun die Stelle eines OSZE-Projektkoordinators geschaffen, dem zwei internationale Mitarbeiter und ein lokaler Stab beigeordnet sind. Von ihnen sollen Projekte zwischen wichtigen Regierungs- und nichtstaatlichen Einrichtungen der Ukraine und der OSZE und ihren Institutionen geplant, durchgeführt und beobachtet werden. Sitz des Koordinators ist das Büro der ehemaligen OSZE-Mission in Kiew. Während die ukrainische Regierung Wert darauf legte, bei der Vereinbarung konkreter Projekte ein sichtbares Mitspracherecht zu erhalten, ging es dem Ständigen Rat vor allem darum, einen neuen Namen für die Fortsetzung der für eine Reihe von Problemfeldern durchaus erfolgreichen Arbeit zu finden. In dem Kompromiss überwiegt letztlich die Ähnlichkeit, was sich in der Festlegung der Anfangsdauer für das neue Amt bis zum 31. Dezember 1999 und der Möglichkeit sie um Perioden von jeweils sechs Monaten zu verlängern, widerspiegelt.⁸

Insofern sieht alles danach aus, als blieben OSZE-Langzeitmissionen unendliche Geschichten. Warum dies so ist, soll im Folgenden vor dem Horizont reflektiert werden, dass die OSZE auf ihrem Gipfel von Istanbul im November 1999 einige Konsequenzen aus ihren bisherigen Erfahrungen mit Langzeitmissionen und vergleichbaren Feldaktivitäten gezogen hat. Diese lassen zwar auf Verbesserungen hoffen, reichen aber noch nicht aus.

5 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 202., Beschluss Nr. 278, PC.DEC/278, 17. Dezember 1998.

6 Der Beschluss (PC.DEC/337) zur offiziellen Beendigung des Mandats des OSZE-Vertreters in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrunda (Lettland) vom 27. Januar 2000 kann insofern nicht mitgezählt werden, als mit der fristgerechten Umsetzung des russisch-lettischen Abkommens über den Abbau der Radarsation Skrunda der Gegenstand des Mandates erledigt war. Ähnliches gilt auch für die nach der Aufhebung der Sanktionen gegen das ehemalige Jugoslawien infolge des Dayton-Abkommens gegenstandslos gewordenen Sanction Assistance Missions (SAMs); vgl. Berthold Meyer, In der Endlosschleife? Die OSZE-Langzeitmissionen auf dem Prüfstand, HSFK-Report 3/1998, S. 11-12.

7 Auf der Website der OSZE werden als Langzeitmissionen aufgezählt: die 1993 abgebrochene im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina sowie die in Skopje (Mazedonien), Georgien, Estland, Moldau, Lettland, Tadschikistan, Bosnien und Herzegowina, Kroatien und im Kosovo. Demgegenüber gelten als "andere Feldaktivitäten" das Verbindungsbüro in Zentralasien, die Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, die Präsenz in Albanien, die Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus, die Zentren in Almaty, Aschgabad und Bischkek, der Projektkoordinator in der Ukraine sowie die Büros in Eriwan und Baku. Darüber hinaus werden noch Aktivitäten, die den Konflikt betreffen, der von der Minsker Konferenz behandelt wird, sowie die Unterstützung für die Implementierung von bilateralen Vereinbarungen zwischen Lettland bzw. Estland und Russland gesondert aufgeführt.

8 Zu einem ersten Verlängerungsbeschluss kam es in der 261. Plenarsitzung des Ständigen Rates am 9. Dezember 1999; vgl. PC-Journal Nr. 261, Beschluss Nr. 330, PC.DEC/330.

Das Grundproblem aller Mandate

Der Erfolg einer internationalen Mission in ein Krisengebiet ist - ganz gleich ob sie im Auftrag der OSZE oder einer anderen internationalen Organisation tätig ist - von vier Variablen abhängig:

- der Komplexität und Intensität des Konfliktes, mit dem sie konfrontiert ist,
- dem inhaltlichen Umfang des Mandats, das ihr mit auf den Weg gegeben wurde,
- der Zahl und Kompetenz ihrer Mitarbeiter sowie
- der Zeit, die ihr für ihre Aufgaben zur Verfügung steht.

Die Durchsicht der OSZE-Mandate⁹ macht das Ineinandergreifen derjenigen drei Variablen, die vom Ständigen Rat der OSZE beeinflusst werden können, und damit dessen Dilemma deutlich. Alles spricht dafür, dass in den vorbereitenden Gesprächen zur Abfassung eines Mandates dessen Inhalt die höchste Priorität genießt: In der guten Absicht, möglichst umfassend die vorhandenen Probleme bearbeiten zu lassen, die möglicherweise von einer vorausgeschickten, kurzfristig im Land gewesenen Erkundungsmission nur unvollständig erfasst worden waren, wird in die Entsendungsmandate alles aufgenommen, was der Förderung eines gedeihlichen Zusammenlebens der Konfliktparteien dienen oder was den im Aufbau befindlichen Demokratien das Prädikat "ausgereift" verschaffen könnte. Doch anschließend stellt sich dem für die Ausstattung der Missionen verantwortlichen Konfliktverhütungszentrum das Problem, geeignetes Personal zu finden und hierfür nur begrenzte Mittel zur Verfügung zu haben. Dementsprechend waren fast alle bis 1995 eingesetzten Missionen (nämlich die in Skopje, Georgien, Estland, Moldau, Lettland, Tadschikistan, Sarajewo¹⁰ und in der Ukraine) mit weniger als zehn internationalen Mitarbeitern ausgestattet und zunächst nur auf sechs Monate beschränkt.¹¹ Damit standen sie von vornherein in einer wirklichkeitsfremden Diskrepanz zu ihren umfassenden Aufgabenkatalogen. Das bedeutete, die Missionen hätten entweder aufgrund ihres derart begrenzten Arbeitsvermögens ihren "Gastländern" nur eine sehr kurz bemessene "Reifezeit" zugestehen dürfen und dann abziehen müssen oder sie mussten verlängert werden. Da die erste Alternative einem Eingeständnis des Scheiterns gleichgekommen wäre, was weder im Interesse der Gastländer noch der übrigen Teilnehmerstaaten lag, kam es in regelmäßigen Abständen zu Verlänge-

9 Hierzu ausführlicher Meyer, a.a.O. (Anm. 6).

10 Ende 1995 aufgegangen in der Mission in Bosnien und Herzegowina.

11 Die im April 1995 eingesetzte Unterstützungsgruppe in Tschetschenien umfasste zwar ebenfalls anfangs nur sechs Diplomaten, war aber in ihrer Tätigkeit zeitlich nicht begrenzt worden.

rungsbeschlüssen, jedoch kaum zu Entscheidungen über die Justierung eines Mandats oder die Ausweitung des Personals.¹²

Von dieser Praxis unterscheiden sich freilich die Mandate für die großen Missionen ab Ende 1995. Sowohl im Falle Bosnien und Herzegowina als auch für Kroatien, Albanien und das Kosovo wurde insbesondere bei der Personalausstattung, aber auch bei der Befristung in anderen Dimensionen gedacht, was jedoch nicht dazu führte, dass bei den älteren Missionen von der Übung der halbjährlichen Verlängerung abgewichen wurde.

Personalprobleme

Die Personalausstattung der Missionen litt zumindest in den ersten Jahren häufig darunter, dass viele Mitarbeiter unzureichend auf die politische Lage im Gastgeberland und deren historischen Hintergrund vorbereitet waren. Außerdem kannten sich höchstens vereinzelte Mitarbeiter ausreichend in den Sprachen der Konfliktparteien aus. Gelegentlich wurden überdies Diplomaten oder Offiziere zu Missionsleitern ernannt, die dort ihren letzten Auslandsposten vor Eintritt in den Ruhestand antraten. Sie zeigten möglicherweise deshalb nicht das Engagement, das für eine zielführende Problembearbeitung erforderlich gewesen wäre.

Aufgrund des halbjährlichen Verlängerungsrhythmus wechselte gerade in der - als solcher zwar nicht vorgesehenen, jedoch erforderlichen - Aufbau- und Einarbeitungsphase in den kleinen Missionen zu häufig das Personal. Dies führte selbst bei hoher Motivation und hinlänglicher Sprachkenntnis einzelner Mitarbeiter immer wieder zu Effizienzverlusten durch die notwendigen Einarbeitungszeiten. Außerdem kann eine auf wenige Monate beschränkte Perspektive auf der individuellen Ebene dazu beitragen, dass sich Mitarbeiter nicht optimal mit ihrer Aufgabe identifizieren (können). Auf der Ebene der gesamten Mission behinderte der häufige Wechsel den Aufbau eines für eine effektive Arbeit unabdingbaren institutionellen Gedächtnisses. Er zwang außerdem dazu, die Kontakte zu wichtigen Dienststellen und Vertretern der Konfliktparteien immer wieder neu herzustellen. Das wirkte sich in verschiedener Weise negativ aus: Zum einen musste die menschliche Vertrauensbasis zu Personen in Schlüsselfunktionen, die für die Arbeit der Missionen wichtig ist, stets neu aufgebaut werden. Zum anderen konnten diejenigen, deren Interessen nicht mit den Zielen der OSZE übereinstimmten, ihre Politik aufgrund ihrer mit weitem Abstand besseren Kenntnisse der landesinternen Verhältnisse gegen die Friedensstrategie der OSZE immer wieder durchsetzen.

12 Beides geschah bei der Mission in Tadschikistan 1996, in Skopje erst im Zusammenhang mit der Ausweitung des Kosovokonfliktes im März 1998 und bei der Mission in Georgien im Dezember 1999 und April 2000 im Zusammenhang mit dem zweiten Tschetschenienkrieg.

Bei aller Kritik an der unzureichenden personellen Ausstattung und den zu kurzen Intervallen der Verlängerungen von Missionen darf ein Faktor nicht übersehen werden: Um eine Mission entsenden zu können, müssen der Amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär bei den Teilnehmerstaaten dafür werben, dass sie in ausreichender Zahl geeignetes Personal zur Verfügung stellen. Hieran hapert es jedoch vor allem mit Blick auf die großen Missionen, was sich bei der Aufstellung der Kosovo-Verifikationsmission (KVM) besonders gravierend auswirkte.

Durchwachsene Erfolgsbilanz

Wollte man den Erfolg der Missionen an der Zahl der durch sie endgültig beigelegten Konflikte messen, so fiel er bescheiden aus. Doch darum kann es nicht gehen. Selbst durch einen noch so feierlich besiegelten Friedensschluss werden die Differenzen nicht beseitigt, die den Konflikt verursacht haben und um die vorher gekämpft wurde. Es soll vielmehr ein *Modus Vivendi* herbeigeführt werden, der es den Parteien ermöglicht, künftige Auseinandersetzungen in geregelten Bahnen auszutragen. Davon abgesehen verfügt die Staatengemeinschaft der OSZE nur über wenige Machtressourcen, um einzelne Teilnehmerstaaten dazu anzuhalten, sich innen- und außenpolitisch konform zu ihrem Regelwerk zu verhalten und Konflikte mit friedlichen Mitteln auszutragen.

Diesem Grundgedanken entspricht auch der Auftrag an die Missionen, "sichtbar" Präsenz zu zeigen, der erstmals im Mandat für die "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje enthalten ist. Das dem entsprechende landesweite Auftreten der internationalen Repräsentanten wirkte sich, selbst wenn es aufgrund der unzureichenden personellen Ausstattung der Missionen nur punktuell und periodisch sein konnte, in den meisten Einsatzgebieten insofern beruhigend aus, als es zumindest nicht zu einer bewaffneten Eskalation der Konflikte kam. Damit verbesserten sich die Rahmenbedingungen für deren friedliche Austragung und Regelung und zugleich die Chancen, den Konfliktparteien hierfür geeignete Verfahren näher zu bringen.

Es entsprach diesem Erfahrungshorizont, dass im Oktober 1998 für das im Kriegszustand befindliche Kosovo eine sehr große Verifikationsmission (KVM) vereinbart wurde. Mit den damals vorgesehenen 2.000 internationalen Mitarbeitern wäre es grundsätzlich möglich gewesen, jederzeit mit Fahrzeugen der OSZE überall im Land präsent zu sein, um zur Beruhigung der Lage beizutragen. Es gelang jedoch nicht, die Mission so schnell wie nötig aufzubauen.¹³ Ob sie die erhoffte Wirkung gezeigt hätte, wenn sie schon im

13 Obwohl die Anwesenheit der KVM schon während der 15 Tage dauernden Frist für den Abzug der Truppen und Polizeikräfte notwendig gewesen wäre, gab es in dieser Zeit nur ein paar Fahrzeuge mit dem Emblem der OSZE, die durch das Land patrouillierten. Erste größere Kontingente waren ab Dezember im Einsatz. Ende Januar 1999 waren etwa 1.000 Missionsmitglieder vor Ort und selbst bei ihrer Ausreise am Vorabend der NATO-Luftan-

November mit einigen hundert Mitarbeitern und spätestens zur Jahreswende mit voller Personalstärke aufgetreten wäre, erscheint zweifelhaft. Denn ihr Hauptproblem bestand darin, völlig unbewaffnet zwischen Kriegsparteien operieren zu müssen, die beide zum Äußersten entschlossen waren.

Alles in allem waren die zwischen 1992 und 1998 eingerichteten Missionen bei hinreichend langer Präsenz und Größe in einer Vielzahl von Situationen in der Lage, zwischen den Parteien zu vermitteln und insbesondere lokale Konflikte zu entschärfen. Sie konnten auch darauf hinwirken, dass Gesetze verabschiedet wurden, die Minderheiten den Schutz zusagen, der ihnen nach dem Kopenhagener Dokument von 1990 zusteht. Und ihre Mitarbeiter konnten anschließend in der Rolle von Ombudspersonen auch dabei helfen, dass diese Gesetze eingehalten werden. Zusammen mit dem BDIMR können sie insofern in einigen Ländern beim Aufbau einer Zivilgesellschaft helfen. Ihre Erfolgsaussichten sind allerdings größer, wenn die Missionen frühzeitig eingerichtet werden, weil dann Gewaltprävention und Vermittlung noch greifen können, bevor blutige Auseinandersetzungen größeren Ausmaßes zu schweren individuellen und kollektiven Traumatisierungen geführt haben. In diesem Sinne leisteten insbesondere die Missionen in Estland und Lettland gute Dienste. Dabei könnte freilich eine Rolle gespielt haben, dass im Baltikum an während der Sowjetzeit nicht vollständig verloren gegangene zivilgesellschaftliche Traditionen angeknüpft werden konnte. Außerdem dürfte die Hoffnung dieser beiden Gastgeberländer auf Mitgliedschaft in der NATO und der Europäischen Union ein zusätzliches Moment für die Bereitschaft ihrer Regierungen gewesen sein, zu einer konstruktiven Konfliktbearbeitung zu gelangen.

Schwieriger, aber keineswegs unmöglich ist es für die OSZE hingegen, dazu beizutragen, einen bewaffneten Konflikt zum Stillstand zu bringen oder die Konsolidierung von Nachkriegssituationen zu organisieren. Dabei scheint, wie die Schwierigkeiten der Missionen in Bosnien und Herzegowina, Kroatien und im Kosovo erkennen lassen, die Nähe zu Westeuropa keinen Bonus zu bieten. In diesen Fällen sind es allerdings nicht nur die schweren Traumatisierungen, die den Konfliktparteien im Wege stehen, um aufeinander zuzugehen. Vielmehr ist von Bedeutung, dass diese Missionen mit einer Konfliktpartei konfrontiert sind, nämlich der Bundesrepublik Jugoslawien, deren OSZE-Mitgliedschaft suspendiert ist und die sich durch diese Sanktion bisher nicht dahingehend unter Druck gesetzt sieht, zu einem OSZE-konformen Verhalten zurückzukehren.

Grundsätzlich wäre es naiv zu meinen, in einem Lande, in dem gesellschaftliche Spannungen herrschen oder sogar ein Bürgerkrieg ausgefochten wird oder soeben auf dem Papier beendet wurde, sehnten sich alle Menschen in

griffe umfasste die Mission gerade erst 1.380 internationale Mitarbeiter sowie etwa 1.000 Ortskräfte. Mehr als 300 Personen, die sich ursprünglich für eine Teilnahme gemeldet hatten, hatten bis dahin ihr Angebot (wahrscheinlich wegen des hohen Einsatzrisikos) wieder zurückgezogen.

gleicher Weise nach Frieden und der ordnenden Hand einer OSZE-Mission. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die internationale Gemeinschaft muss deshalb die Interessenlagen derer, die bis dahin aus Spannungen und Krieg Vorteile gezogen haben, mit berücksichtigen. Denn diese Akteure verfügen über die Gewaltmittel und sind im Zweifelsfall bereit, sie erneut einzusetzen. Da die OSZE sie ihnen - vor allem dann, wenn ihre Mission ohne militärische Unterstützung operieren muss - nicht aus der Hand schlagen kann, müssen der Amtierende Vorsitzende, seine Persönlichen Vertreter oder die Missionen die Akteure davon zu überzeugen versuchen, dass es für sie vorteilhafter ist, den Kampfanzug auszuziehen als ihn anzubehalten. Damit begibt sich die OSZE auf eine schwierige Gratwanderung, denn um ihr Ziel des Aufbaus von Zivilgesellschaften zu verwirklichen, müsste sie eigentlich dafür sorgen, dass der Einfluss der Elite des autoritären *ancien régime* oder der *warlords* zurückgedrängt wird.

In solchen Situationen zeigten Missionsleiter sich gelegentlich (z.B. im ersten Jahr der Dayton-Mission in Bosnien und Herzegowina) zu wohlwollend, indem sie Wahlkampfbeeinträchtigungen zu Lasten der Oppositionsparteien und Wahlfälschungen in ihren Berichten nur zaghaft andeuteten.¹⁴ Möglicherweise glaubten sie, einem Land auf dem Weg zur Demokratie mit positiven Urteilen eher weiterzuhelfen als mit strenger Kritik. Davon abgesehen hält sich die OSZE vermutlich auch deshalb mit der Forderung nach Wiederholung eines Urnengangs zurück, weil für sie mit der Wahlbeobachtung enorme Kosten verbunden sind. Die OSZE hat es indes in jüngster Zeit mehrfach vorgezogen, auf die Entsendung von Beobachtern zu verzichten, wenn ein einigermaßen ordnungsgemäßer Ablauf und Ausgang einer Wahl nicht zu erwarten waren.¹⁵ Diese Alternative entlastet die OSZE zwar kurzfristig in doppelter Weise, weil sie weder Geld kostet noch zur Absegnung von Fälschungen wider besseres Wissen Anlass gibt, jedoch hilft eine solche Abstinenz beim Aufbau von Demokratien langfristig nicht, sondern schadet, wenn diese Beispiele Schule machen sollten, dem Ansehen der OSZE genauso wie die Schönfärberei. Außerdem kann es in der Folge von Wahlfälschungen zu inneren Unruhen kommen, die je nach Eskalationsverlauf für die Staatenwelt teurer werden als die Organisation einer Wahlwiederholung durch die OSZE.

14 Vgl. hierzu das sehr illustrative Tagebuch von Ed van Thijn, Stimmungen in Sarajewo. Aus dem Tagebuch eines Beobachters, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 157-191.

15 So zu den Wahlen in Usbekistan (vgl. OSCE/ODIHR Press Release vom 22. November 1999) und in Turkmenistan, wo die Rahmenbedingungen nicht den OSZE-Verpflichtungen entsprachen (vgl. OSCE/ODIHR Press Release vom 9. Dezember 1999).

Das Problem der Mandatserfüllung und Missionsbeendigung

Nur die Mission in Estland hatte von vornherein den Auftrag, "unter Berücksichtigung des zeitweiligen Charakters der Mission Möglichkeiten (zu) prüfen, wie sie ihre Verantwortlichkeiten an die örtliche Bevölkerung vertretende Institutionen oder Organisationen übertragen kann".¹⁶ Davon abgesehen, dass es dort trotz einer insgesamt günstigen Entwicklung der Lage nicht zu diesem Schritt kam, enthielten die Mandate für spätere Missionen keinerlei Zielvorstellungen mehr für die "Zeit danach". Gespräche mit Diplomaten aus dem Umfeld der OSZE zeigen, dass weitgehend ungeklärt ist, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit der Ständige Rat feststellen kann, dass ein Mandat als erfüllt anzusehen ist. Reicht es aus, wenn die Regierung des Gastgeberlandes erklärt, sie habe die Lage im Griff, und niemand widerspricht oder bedarf es dazu eines gemeinsamen Kommuniqués von Vertretern der verschiedenen Konfliktparteien? Oder wird der Ständige Rat, wenn weder das eine noch das andere geschieht, mit Blick auf die Kassenlage in Wien und in den Hauptstädten der Entsendeländer die Mission vielleicht erst verdünnen und dann ohne viel Aufsehen abberufen?

Ökonomische Gesichtspunkte spielen bei der Aufstellung von Missionen eine gewisse Rolle, was die Begrenzung ihres Umfangs und die erstmalige Befristung deutlich machen. Später treten diese Aspekte jedoch offensichtlich in den Hintergrund. Zwar gab es im Jahr des Schweizer Vorsitzes "nachdrückliche Bestrebungen zur Auflösung einer Mission, nach dem Motto, man müsse rationell und operativ arbeiten, und auch der Vorsitzende einer internationalen Organisation sollte wie ein Firmenvorstand konkrete Erfolge vorweisen; zum Erfolg aber gehöre es, dass man Organisationselemente, die zu einem gewissen Zweck geschaffen wurden, nach Erreichung der Zielvorstellung im Sinne der innerbetrieblichen Produktivität wieder auflöst".¹⁷

Gegenüber solchen betriebswirtschaftlichen Überlegungen traten in den - in der Regel halbjährlichen - Entscheidungssituationen jedoch die Interessen einzelner Länder wie auch Ängste vor dem schwer einzuschätzenden Risiko eines Rückzugs in den Vordergrund. So sind z.B. aus Moskauer Sicht einige Missionen hauptsächlich zum Schutz der russischen Minderheiten in den ehemaligen Sowjetrepubliken eingerichtet worden. Die russische Regierung fürchtete daher, ihre Auflösung könnte aus der Sicht dieser Gastländer "in dem Sinne interpretiert werden (...) daß das Problem bereits einer endgültigen Lösung zugeführt worden sei, was mit den russischen Konzeptionen bislang nicht in Einklang steht".¹⁸

16 KSZE, Neunzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1993, Journal Nr. 2, Anhang 1. Vgl. dazu auch Falk Lange, Die OSZE-Missionen im Baltikum, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrs g.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 111-118, hier: S. 118.

17 Herbert Grubmayr, Probleme und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 237-253, hier: S. 240.

18 Ebenda, S. 241.

Aus der Sicht anderer großer Teilnehmerstaaten erscheint die Aufrechterhaltung von Missionen als Instrument erhöhter Einflussmöglichkeiten in gewissen Regionen Europas und Zentralasiens und als Chance, ein "permanentes kollektives 'Auge' auf unruhige Nachbarländer" richten zu können. Schließlich wird auch "eine größere Zahl von operativen Missionen als ein hervorstechendes Prestigemerkmal für die Organisation und deren Mitglieder betrachtet, welches geeignet ist, die OSZE an das Niveau anderer internationaler und regionaler Organisationen mit starker Regional- oder Globalpräsenz (...) heranzuführen".¹⁹

Diesen Sichtweisen der Entsendeländer stehen die Probleme gegenüber, die einige Gastländer - nicht nur die erwähnte Ukraine - in der Dauerpräsenz der Missionen sehen. Je länger die internationalen Repräsentanten vor Ort aktiv sind und sich dabei auch politisch einbringen, desto mehr tangieren sie die Souveränität der betroffenen Staaten, die dies als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten wahrnehmen. Abgesehen davon, dass dies von keinem Staat geschätzt wird und in gewissem Maße das Ansehen einer Regierung bei den Wählern beeinträchtigt, befürchten die politischen Eliten unter Umständen, die Fortdauer der internationalen Präsenz könnte von ausländischen Investoren als Indiz für die Fortdauer einer instabilen Lage bewertet und mit finanzieller Zurückhaltung beantwortet werden. Darüber hinaus liegt aus der Sicht einiger Gastländer ein Moment der Diskriminierung oder der Bevormundung in der bisher ausschließlichen Konzentration der wohlwollenden Interventionen auf Länder, die aus dem ehemaligen kommunistischen Machtbereich hervorgegangen sind. Den hieraus erwachsenden Akzeptanzproblemen könnte der "alte Westen" dadurch begegnen, dass er aufhört, sich gegen die Thematisierung westlicher Minderheitenprobleme zu wehren und in deren Folge auch einer Entsendung einer Mission in ein westliches Land zustimmt.

Hoffnungsschimmer über dem Bosphorus

Als sich die Teilnehmer des Gipfeltreffens im November 1999 in Istanbul versammelten, ging eines der schwierigsten Jahre in der Geschichte der OSZE, wenn nicht gar das schwerste innerhalb des seit 1975 dauernden KSZE-Prozesses insgesamt, seinem Ende entgegen. Es gab Beispiele für die Hilflosigkeit einer Organisation, die nur über zivile Mittel der Friedensschaffung und Friedenssicherung verfügt: zum einen das Scheitern der OSZE-Verifikations-Mission im Kosovo bis zu ihrem Rückzug aus dem Einsatzgebiet, kurz bevor die NATO ihre ersten Luftangriffe gegen Jugoslawien flog; zum anderen die vergeblichen Bemühungen des Amtierenden Vorsitzenden, Knut Vollebæk, Russland zur Beendigung des Krieges gegen das abtrünnige Tschetschenien zu bewegen oder wenigstens die Voraussetzungen für humanitäre Hilfe zu schaffen. Doch es gab auch Zeichen der Hoffnung: der Wie-

19 Ebenda.

dereinzug einer OSZE-Mission in das von der internationalen Friedenstruppe KFOR kontrollierte Kosovo wie - auf dem Gipfel selbst - die Bereitschaft Russlands, einer den zweiten Tschetschenienkrieg betreffenden Passage zuzustimmen: "Wir unterstreichen die Notwendigkeit der Einhaltung aller OSZE-Normen. Wir sind übereinstimmend der Ansicht, dass es angesichts der humanitären Situation in der Region wichtig ist, das Leid der Zivilbevölkerung zu lindern, unter anderem durch die Schaffung geeigneter Voraussetzungen, damit internationale Organisationen humanitäre Hilfe leisten können. Wir sind uns darin einig, dass eine politische Lösung unerlässlich ist und dass die Hilfe der OSZE zur Erreichung dieses Zieles beitragen würde. Wir begrüßen die Bereitschaft der OSZE, bei der Wiederaufnahme eines politischen Dialogs behilflich zu sein. Wir begrüßen die Zustimmung der Russischen Föderation zu einem Besuch des Amtierenden Vorsitzenden in der Region. Wir bekräftigen das bestehende Mandat der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien. In diesem Zusammenhang begrüßen wir ferner die Bereitschaft der Russischen Föderation, diese Schritte, die zur Schaffung der Voraussetzungen für Stabilität, Sicherheit und wirtschaftlichen Wohlstand in der Region beitragen werden, zu erleichtern."²⁰

Obwohl der Text in einer sehr diplomatischen Sprache gehalten ist, hatte es einer langen Diskussion bedurft, um Russland zur Annahme dieses Punktes zu bewegen, und es bewirkte danach obendrein nur wenig. Und dies obwohl es in der ebenfalls mit russischer Zustimmung in Istanbul verabschiedeten "Europäischen Sicherheitscharta" heißt, Dokumente wie die Charta der Vereinten Nationen, die Schlussakte von Helsinki und die Charta von Paris sowie alle anderen Erklärungen der OSZE "geben eindeutige Standards für den Umgang der Teilnehmerstaaten miteinander und mit allen Menschen in ihrem Hoheitsgebiet vor. Alle OSZE-Verpflichtungen gelten ausnahmslos und gleichermaßen für jeden Teilnehmerstaat. Ihre Umsetzung in gutem Glauben ist unerlässlich für die Beziehungen zwischen den Staaten, zwischen den Regierungen und ihren Völkern sowie zwischen den Organisationen, denen sie angehören. Die Teilnehmerstaaten schulden ihren Bürgern Rechenschaft und sind einander verantwortlich für die Durchführung ihrer OSZE-Verpflichtungen. Wir betrachten diese Verpflichtungen als unsere gemeinsame Errungenschaft und somit als Angelegenheiten, die für alle Teilnehmerstaaten unmittelbare legitime Anliegen sind."²¹

Der Hinweis auf die gegenseitige Verantwortlichkeit der Staaten ist insofern bedeutsam, als der Gipfel von Istanbul hiermit versucht hat, die Vorbehalte einzelner Staaten, in denen es innergesellschaftliche Konflikte gibt, gegen Einmischungen in die inneren Angelegenheiten zu überwinden. Er soll es der OSZE erleichtern, in solchen Fällen Missionen in das betroffene Land zu

20 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 441-454, hier: S. 448.

21 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476, hier: S. 458.

senden, um einer Eskalation der Gewalt vorzubeugen oder Schritte zur Deeskalation einzuleiten. Doch die Missionen bedürfen auch weiterhin der Einladung durch den Staat, in dem sie tätig werden sollen. Insofern wird nach wie vor der staatlichen Souveränität Rechnung getragen.

Betrachtet man das Kapitel der Charta, das sich mit der Stärkung der gemeinsamen Instrumente befasst, so scheint es, als habe die OSZE aus ihren etwa siebenjährigen Erfahrungen mit den Langzeitmissionen und anderen Feldaktivitäten gelernt. Es sind verschiedene wesentliche Veränderungen in der Organisation geplant. Aus der Charta geht hervor, was konkret beabsichtigt ist: So wurden Schulungskurse im Bereich der Menschenrechte, der Demokratisierung und der Rechtsstaatlichkeit angekündigt. Es wurde darauf hingewiesen, dass gewährleistet sein muss, dass die Teilnehmerstaaten für die Feldoperationen qualifiziertes Personal zur Verfügung stellen, dessen Ausbildung verbessert werden soll. Die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat, soll verstärkt werden. Schließlich soll das jeweilige Gastland beim Aufbau eigener Fähigkeiten und eigener Kompetenz in seinem Verantwortungsbereich unterstützt werden, um "eine effiziente Übertragung der Einsatzaufgaben an das Gastland und somit die Beendigung der Feldoperationen" zu erleichtern.²²

Eine besondere Bedeutung dürfte den Bemühungen zukommen, die Fähigkeit, ziviles und polizeiliches Expertenwissen rasch zum Einsatz zu bringen, zu verbessern. Zu diesem Zweck sollen "Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation" (REACT) eingerichtet werden, auf die die OSZE zurückgreifen kann. "Dadurch können die OSZE-Gremien und -Institutionen entsprechend ihren jeweiligen Verfahren OSZE-Teilnehmerstaaten umgehend Experten anbieten, um im Einklang mit den OSZE-Normen Hilfestellung bei Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten zu leisten. Diese rasch einsatzbereiten Ressourcen werden ein breites Spektrum an zivilem Expertenwissen abdecken. Dank dieser Ressourcen werden wir uns mit Problemen befassen können, ehe sie das Ausmaß einer Krise annehmen, und die zivile Komponente einer friedenserhaltenden Operation wenn nötig rasch zum Einsatz bringen. Diese Gruppen könnten auch als Kapazitätsreserve verwendet werden und der OSZE die rasche Entsendung von Groß- oder Sondereinsätzen erleichtern."²³

Damit die schnelle Entsendung auf einer gründlichen Vorbereitung und Planung aufbauen kann, soll im Konfliktverhütungszentrum eine Einsatzzentrale mit einem kleinen Mitarbeiterstab eingerichtet werden, der fachlich alle Arten von OSZE-Einsätzen abdeckt und bei Bedarf rasch aufgestockt werden kann. Diese Einsatzzentrale soll Feldoperationen planen und entsenden, darunter auch solche unter Nutzung von REACT-Ressourcen.²⁴

22 Ebenda, S. 469.

23 Ebenda, S. 469-470.

24 Vgl. ebenda, S. 470.

Die Einsatzzentrale aufzubauen mag noch im Kompetenzbereich des Amtierenden Vorsitzenden und/oder des Generalsekretärs liegen. Doch schon bei der Bereitstellung der REACT-Ressourcen kommt es darauf an, wie ernst es die Teilnehmerstaaten mit ihrer Unterschrift unter das Dokument von Istanbul meinten. Ob sich also der Hoffnungsschimmer über dem Bosphorus als mehr erweist als der berühmte Silberstreif am Horizont, wird die nächste Zukunft zu erweisen haben.

Was zur Effektivierung der Feldoperationen zusätzlich getan werden müsste

Für größere Missionen steht bisher nicht genügend angemessen ausgebildetes Personal bereit. Ob dieser Mangel von der neuen Einsatzzentrale durch zentrale Ausbildungsmaßnahmen behoben werden soll und kann, ist der Europäischen Sicherheitscharta nicht zu entnehmen. Jedenfalls könnte für die Vorbereitung künftiger Missionsmitarbeiter auf einen reichen Erfahrungsschatz zurückgegriffen werden. Im Zusammenhang mit der 1998 in Angriff genommenen Ausbildungsstrategie für die Aktivitäten vor Ort sollte deshalb dafür gesorgt werden, dass ehemalige und gegenwärtige Mitarbeiter von OSZE-Langzeit- und BDIMR-Wahlbeobachtungsmissionen sowohl einsatz- wie entsendeländerübergreifend in einen intensiven Erfahrungsaustausch miteinander treten. Dies würde zugleich dazu beitragen, dass diejenigen, die aus fremden Kulturkreisen wie auch aus Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegseinsätzen in ihre Heimat zurückkehren, den Kulturschock oder die Schrecken des Erlebens von Tod und Zerstörung psychologisch besser aufarbeiten könnten. Sie dürften daraufhin eher bereit sein, sich erneut den Herausforderungen eines solchen Einsatzes zu stellen. Sowohl die persönlichen Erfahrungsberichte wie die Ergebnisse einer systematischen Evaluation der Missionstätigkeit sollten in eine gründliche Ausbildung neuer Mitarbeiter einfließen.

Der Vergleich der neueren großen mit den älteren kleinen Missionen zeigt, dass die OSZE zu einer größeren Flexibilisierung der Aufenthaltsfristen übergegangen ist, aber dennoch gerade bei den kleineren Feldoperationen an der halbjährlichen Verlängerung festhält. Im Zuge einer umfassenden Evaluation sämtlicher Missionen sollten diejenigen, bei denen absehbar ist, dass ihre Anwesenheit noch über längere Zeit erforderlich ist, in ständige Büros der OSZE umgewandelt werden. Wenn dabei auf der Grundlage vergleichbarer Auswertungsergebnisse gleichzeitig mehrere Missionen diesem Wandel unterzogen würden, so dass nicht ein einzelnes Land eine solche Maßnahme als Diskriminierung anzusehen bräuchte, hätte das mehrere Vorteile. So könnte z.B. ein auf drei Jahre berufener Leiter eines solchen Büros wesentlich besser die notwendigen Kontakte zu den wichtigen Personen, Dienststellen und Organisationen im Lande aufbauen und pflegen. Auch ließe sich das "institutionelle Gedächtnis", das sich in den Missionen inzwischen in

unterschiedlichem Umfang entwickelt hat, besser verstetigen. Allerdings ist zu vermeiden, dass es zu einer Bürokratisierung der Missionsarbeit kommt. Daher ist vorzusehen, auch die für längere Zeiträume eingerichteten Büros periodisch auf ihre weitere Notwendigkeit hin zu überprüfen und sie zu schließen, sobald ihre Aufgaben von einheimischen Kräften erledigt werden können. Dies ist auch wichtig, um bei den Mitarbeitern der Feldoperationen und den Konfliktparteien den Erfolgsdruck aufrechtzuerhalten, zu Formen der konstruktiven Konfliktbearbeitung zu gelangen, die von den Parteien selbständig praktiziert werden können. Da nicht jede Mission für eine Umwandlung infrage kommt, sollte der Ständige Rat bei all denjenigen, die ihren Status behalten, dem Beispiel des ersten Mandats für Estland folgen und Überlegungen anstellen, wie die Einrichtungen und Organisationen des Zielandes auf die Übernahme der Aufgaben und Verantwortlichkeiten nach Beendigung der Operation vorbereitet werden können. Dasselbe sollte auch für die Mandatserteilung für neue Missionen gelten, soweit davon auszugehen ist, dass ihr Einsatz nicht länger als etwa zwei Jahre dauern dürfte.

OSZE-Missionen waren und sind in Kriegs- und prekären Waffenstillstandssituationen im Einsatz. Dabei hat sich in den vergangenen acht Jahren ein Selbstverständnis herausgebildet, nach dem OSZE-Missionen zwar Militärpersonal umfassen können, aber stets unbewaffnet operieren.²⁵ Dies dürfte für die meisten ihrer Schlichtungs- und Vermittlungsaktivitäten wie auch für ihre humanitären Aufgaben von großem Vorteil sein. Sofern die Mitarbeiter dadurch jedoch schutzlos Feindseligkeiten ausgeliefert sind, könnte sich dies als motivationshemmend und hinderlich für die Rekrutierung neuer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auswirken. Insofern ist es bei schwierigen Einsätzen von großem Nutzen, wenn von der Staatengemeinschaft und den Gastgeberländern eine Arbeitsteilung vereinbart wird, wie sie mit der SFOR-Truppe in Bosnien und Herzegowina seit Ende 1995 und für die Kosovo-Mission seit dem Sommer 1999 gegeben ist. Dies dürfte auch die Chance erhöhen, dass es nicht noch einmal zu einem vorzeitigen Abbruch eines Einsatzes kommt.

Mit der Aufgabenstellung für die Präsenz in Albanien, die Arbeit der verschiedenen dort tätigen internationalen Organisationen zu koordinieren, hatte die OSZE eine wichtige Konsequenz aus Erfahrungen mit kostspieliger Doppelarbeit und damit verbundenen Reibungsverlusten gezogen. Der Istanbuler Gipfel hat einen weiteren Schritt getan und beschlossen: "Entsprechend der Plattform für kooperative Sicherheit wird die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen bei Feldoperationen verstärkt. Dies wird unter anderem durch gemeinsame Projekte mit anderen Partnern erfolgen, insbesondere dem Europarat, wodurch die OSZE deren Expertenwissen nutzen kann, die Identität und die Beschlussfassungsverfah-

25 Dies gilt auch für das um Grenzüberwachungsaufgaben an der georgisch-tschemtschenischen Grenze erweiterte Mandat für die Georgien-Mission, vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 262, Beschluss Nr. 334, PC.DEC/334, 15. Dezember 1999.

ren jeder beteiligten Organisation jedoch gewahrt bleiben."²⁶ Gelingen dies, so würde es insbesondere die Chance erhöhen, dass der Stabilitätspakt für Südosteuropa, für den die OSZE die Schirmherrschaft übernommen hat, seine Zielsetzung erreicht.

26 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 21), S. 469.