

Lars Vissing

Die OSZE - Reform, Form oder Format?

Im Dezember 1997 beschloss der Ministerrat in Kopenhagen, eine Überprüfung der operativen Fähigkeiten des Sekretariats in die Wege zu leiten. Diese sehr präzise formulierte und eindeutig begrenzte Aufgabe wurde bald als "die Reform des Sekretariats" oder noch einfacher als "die Reform der OSZE" bekannt. Diese Bezeichnungen wurden zur Quelle zahlreicher Missverständnisse während der Arbeiten am Abschlussbericht zu diesem Auftrag.

Die Missverständnisse hätten vermieden werden können. Wie konnte man überhaupt auf den Gedanken kommen, eine internationale Organisation bereits vier Jahre nach ihrer Entstehung zu reformieren? Ein gewisser Profil- und Formverlust, ein teilweiser Verlust des Existenzzwecks, ein gewisses Maß an Niedergang hätten doch wohl gegeben sein müssen, um die Bezeichnung "Reform" zu rechtfertigen. Mitte der neunziger Jahre aber expandierte die OSZE auf fast allen Gebieten sehr schnell und befand sich eher im Aufstieg als im Niedergang.

Hinter diesem "Reform"-Missverständnis steckt natürlich im Wesentlichen die Frage nach der ursprünglichen Form oder dem Format der Organisation, nach ihrer Gestalt, ihrer Struktur, ihrem Zweck, ihren Zielen, ihrer Politik und ihren Strategien. Die OSZE war aus einem Konsens darüber hervorgegangen, die KSZE zu einer internationalen Organisation umzugestalten. Dieser Konsens war jedoch nicht präzise genug, um eine genaue institutionelle Orientierung vorzugeben.

So entstand die OSZE als eine Art "Leinwand", auf die die Teilnehmerstaaten ihre jeweiligen Vorstellungen davon, was die Organisation tun sollte, projizieren konnten. Ihre Struktur war locker genug, dass jeder seine eigenen Vorstellungen vom Zweck der Organisation, ihren Mitteln, ihren Methoden und ihrer Politik, die nicht unbedingt mit denen der anderen übereinstimmen mussten, beibehalten konnte. Sie war so flexibel, dass sie sogar die Übernahme der Konferenz-Kultur der KSZE zuließ, einer Kultur, die mehr mit deklaratorischen Aktivitäten zu tun hat als mit dem OSZE-spezifischen Einsatz vor Ort und der für die OSZE ebenso typischen Entsendung von Missionen. Selbst heute noch stellt die OSZE ein Sammelsurium einer solch korporativen Kultur dar, in dem KSZE-Fossilien auf derselben Tagesordnung stehen wie die tägliche Leitung der Missionsarbeit; eine Kultur, in der unterschiedliche Richtungen - politische, regionale, aber auch kulturelle und historische - ihre tagtäglichen Auseinandersetzungen austragen.

Manche würden die Organisation gern auf die Funktion eines verlängerten Arms ihrer nationalen Institutionen beschränken, mit dessen Hilfe sie beinahe direkt vor Ort tätig werden können - nur eben durch internationale Mechanismen. Andere wiederum bedauern, dass die Organisation ihre Rolle als ge-

samteuropäische Sicherheitsorganisation, als Partner des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen bei der Beschlussfassung, aufgegeben hat, die sie erst kürzlich, beim Zusammenbruch der albanischen Wirtschaft im Jahre 1997, noch gespielt hatte. Sie favorisieren die Entwicklung in Richtung einer erheblichen Stärkung der institutionellen Struktur und insbesondere des Sekretariats sowie - formell oder informell - die Einrichtung einer Gruppe führender Staaten, die die Rolle eines Sicherheitsrates oder -direktorats übernehmen soll. Wieder andere haben sich noch nicht entschieden, welche Aufgaben die OSZE denn nun erledigen soll und wie viel sie lieber über andere Organisationen regeln wollen. Diese Teilnehmerstaaten stellen die größte Gruppe in der Organisation dar und schaffen so eine gewisse stabile Desorientierung oder auch ein instabiles Gleichgewicht.

Diese Desorientierung und die Instabilität spiegelten sich stets im Sekretariat wider und wurden von ihm ganz bestimmt nicht kompensiert. Das OSZE-Sekretariat wurde in den letzten Jahren erweitert, um die immer größer werdenden Feldmissionen bewältigen zu können. Gemessen an den Bedürfnissen eines relativ großen Netzwerks von Missionen blieb es jedoch eher klein. Es ist nicht sehr stark, weder was den Umfang des Personals angeht noch hinsichtlich seiner formalen Zuständigkeiten oder Kompetenzen. Wenn es also um das institutionelle Gedächtnis geht oder darum, einer bestimmten politischen Linie zu folgen oder eine gewisse Kontinuität von einem Amtierenden Vorsitz zum nächsten sicherzustellen, so hatte - und hat - das Sekretariat dazu sicherlich nur unzureichende Mittel.

In dieser - für die OSZE permanenten und strukturimmanenten - Situation war es klar, dass jegliche Überprüfung der Funktionen des Sekretariats auf der Stelle die üblichen Interessenkonflikte hinsichtlich der Rolle der Organisation, ihrer Institutionen, ihrer Politik und ihres Verhaltens, die z.T. bereits oben umrissen wurden, wieder aufleben lassen würde.

Diese Annahme erwies sich bis in die kleinsten Details der Überprüfung als richtig.

Das Objekt der Überprüfung - das OSZE-Sekretariat in der Version vom Frühjahr 1998 - war ein eigenartiges Wesen. Seine Grundlage bildete das Konfliktverhütungszentrum (KVZ), das durch die Charta von Paris ins Leben gerufen worden war. Das KVZ verhütete aber keine Konflikte. Diese Ambitionen waren schon vor langer Zeit auf die Missionen vor Ort übertragen worden, die diese Aufgabe mit Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge kombinierten. Die hauptsächliche Funktion des KVZ war die eines "Zeugwarts" für die Missionen ("Wir brauchen Geld, Personal, Fahrzeuge ..."). Im Sekretariat gab es keine Arbeitsteilung - weder prinzipiell noch in der Praxis - zwischen den "Designern" und den "Mechanikern". Gleichzeitig stellte das Sekretariat Abteilungen wie die zur "Aufstockung" der großen Feldmissionen groß heraus. Teilweise aufgrund primitiver Finanzierungsmethoden (die Beitragszahlungen für große Missionen erfolgten ausschließlich freiwillig) und Beschränkungen seitens der Geldgeber konnte das Wiener Sekretariat nur in-

direkt verstärkt werden, indem ein Teil der Gelder für die Missionen dem Hauptquartier zugewiesen wurde.

Das Kopenhagener Ministerratstreffen änderte diese Situation durch die Annahme eines obligatorischen Verteilerschlüssels für große Missionen. Angesichts dieses neuen Verteilerschlüssels war der Beginn des Jahres 1998 der richtige Zeitpunkt, um eine Umstrukturierung des Sekretariats in Erwägung zu ziehen.

Die verworrene Struktur ohne eine klare Arbeitsteilung war auch ein Hindernis bei der Aufstellung des Haushalts und bei der Kontrolle der Finanzen. Die Haushaltpläne beruhten auf ungefähren Zahlen und riefen leicht die berechtigte Kritik der Delegationen hervor.

Das Fehlen eines klaren Organisationsplans bedeutete auch Mängel in der Verwaltung, da es weder ein Einsatzmonopol noch eine zentrale Beschlussfassung für die Planung, personelle Ausstattung und Lenkung von Missionen gab.

Die instabile Personalsituation stellte ein weiteres ernsthaftes Problem dar. Anders als andere internationale Organisationen verfügt die OSZE nur zum Teil über fest angestelltes Personal. Ein sehr großer und wichtiger Teil des Personals wurde - und wird - der Organisation durch die Teilnehmerstaaten auf der Grundlage des Abordnungssystems zur Verfügung gestellt. Und selbst das Stammpersonal hatte befristete Verträge, die im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen nur kurze Laufzeiten aufwiesen. Das reichte nicht aus, um Kontinuität, ein Gefühl der Solidarität, der Loyalität und gemeinsamer Ziele bei den Mitarbeitern herzustellen. Die Zeit war jedenfalls zu kurz, um eine starke Teamarbeit aufzubauen.

Es gab auch noch andere Fragen wie z.B. die Verstärkung des Kontakts zu den Missionen sowie ihrer Unterstützung, die Notwendigkeit, die Anbindung des Amtierenden Vorsitzenden an das Sekretariat und die operationelle Geschlossenheit zwischen beiden zu erhöhen, sowie die Arbeit des Sekretariats vor Ort zu vereinheitlichen und mit anderen internationalen Organisationen zu koordinieren.

Nach anfänglichen Beratungen mit den Delegationen zog ich Fachleute für Verwaltungsorganisation hinzu.

Deren Rat war prompt und eindeutig: Trennt euch von den zusammengewürfelten und undurchlässigen Abteilungen mit ihren obskuren Kommunikationskanälen und ihrem Durcheinander. Ersetzt sie durch eine funktional definierte Säulenstruktur, in der Planung und Organisation strikt von infrastrukturellen, administrativen, technischen, budgetären und personellen Funktionen getrennt sind. Der Vorschlag einer solchen Struktur stieß auf Widerstand, insbesondere im KVZ, wo die bisherigen Entscheidungsträger die Kontrolle behalten wollten, nicht nur in Bezug auf die Missionspolitik, sondern auch hinsichtlich der Auswahl des abgeordneten Personals bis hin zu ausgesprochen technischen Fragen in Bezug auf die Missionen, um ihre Politik aufrechterhalten zu können. Weiterer Widerstand kam von denjenigen, deren

Rang oder Funktion innerhalb des Sekretariats sich durch eine solche Umstrukturierung ändern würde.

Da diese funktionelle Trennung ein Hauptziel der ganzen Arbeit war, entschloss ich mich gleichwohl an dem Vorschlag einer solchen Struktur festzuhalten.

Eine grundsätzliche Bemerkung: Es besteht die Tendenz, die fragmentierte institutionelle Struktur der OSZE (BDIMR, HKNM, Prager Büro, Parlamentarische Versammlung etc.) auch innerhalb des Wiener Sekretariats selbst zu kopieren. Diese Tendenz gefährdet die Geschlossenheit der Arbeit des Sekretariats und neue Initiativen sollten dieses Risiko berücksichtigen. Diese Struktur "sauber" zu halten, ist nicht nur eine Frage der strukturellen Überprüfung; es erfordert auch die ständige Aufmerksamkeit der Delegationen.

Die zweitgrößte Aufgabe der Überprüfung war die vorgeschlagene Verlängerung der Laufzeiten von Arbeitsverträgen. Eine Reihe von Teilnehmerstaaten war strikt gegen Änderungen, die die Flexibilität der Organisation schmälern und es unmöglich machen würden, kurzfristig Personal einzustellen bzw. zu entlassen. Mein Ziel war es, mit dem Vorschlag neuer Laufzeiten die im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen höhere Flexibilität der OSZE ebenso aufrechtzuerhalten wie den Gedanken, keine "Jobs fürs Leben" zu schaffen, gleichzeitig jedoch das Gefühl eines gemeinsamen Ziels und der Zusammengehörigkeit zu fördern. Missionen dauern häufig drei bis vier Jahre und um Kontinuität zu gewährleisten, sollten die Verträge im Hauptquartier keine kürzere, sondern eher eine etwas längere Laufzeit haben. In diesem Punkt sah ich keinen Raum für Kompromisse. Die Verlängerung der Laufzeiten der Arbeitsverträge war notwendig und die Lösung (maximal fünf bis sieben Jahre), die seither angewendet wird, ist zweckmäßig.

In den anderen Fragen stellte es sich als unmöglich heraus, zu einem Deal zu kommen. Der Versuch, das Sekretariat mit zusätzlichem Personal auszustatten, traf auf den Widerstand mehrerer Delegationen.

Zweifelloos hätte man in diesen Fragen unter anderen Umständen wesentlich weiter kommen können. Da ich das Sekretariat in Bezug auf die personelle Ausstattung stärken wollte, diesem Ziel aber in keiner Weise näher kam, habe ich sogar die Möglichkeit erwogen, überhaupt keinen Bericht vorzulegen. Der Vorschlag für eine neue Struktur und die Verlängerung der Vertragslaufzeiten schien mir zu wenig für einen formellen Abschlussbericht zu sein. Aber der Beschluss des Ministerrats war eindeutig: Die Überprüfung musste bis September 1998 abgeschlossen sein.

Einige Wochen später ergab sich aus Miloševićs Aktionen im Kosovo und den daraus folgenden Verhandlungen von Botschafter Holbrooke, die zum Einsatz der KVM führten, eine gute Gelegenheit zur Rationalisierung der operativen Instrumente der OSZE und auch dazu, dabei sogar über die Ziele des Berichts hinauszugehen, auch in Bezug auf Personalfragen und auf das Hauptquartier. Worauf man sich aus schierem Prinzip nicht einigen konnte, wäre wohl einfacher unter Verweis auf eine konkrete Situation und spezifi-

sche Notwendigkeiten durchzusetzen gewesen. Aber zu dem Zeitpunkt war die Überprüfung bereits abgeschlossen und der Bericht veröffentlicht.

Ausgehend von den Ergebnissen bedauere ich es jedoch nicht, dass er strikt auf einige wenige Themen der "Reform-Agenda" beschränkt war. Obwohl die Personalauswahl immer noch ein Problem darstellt, hat das Sekretariat seine Leistungen stark verbessert, insbesondere in Bezug auf die Haushaltsplanung und auf die Finanzen. Die Kontinuität im Hauptquartier ist durch die Verlängerung der Vertragslaufzeiten erheblich verbessert worden.

Unabhängig von diesen konkreten Ergebnissen bot die Überprüfung die Gelegenheit zu einer umfassenden Diskussion über die Rolle und die Aufgaben der Organisation - über ihre Form und ihr Format; eine Diskussion, die im Ständigen Rat oder irgendeinem anderen Gremium der Organisation nie geführt wird.