

Marc Perrin de Brichambaut

Sechs Jahre als OSZE-Generalsekretär: ein analytischer und persönlicher Rückblick

Einführung

Die OSZE ist eine einzigartige Organisation: Sie arbeitet nicht wie eine Bürokratie, sondern wie ein politischer Prozess. Sie bewegt sich im Rhythmus der Gezeiten der Ereignisse im größeren Europa. Sie ist die Bewahrerin gemeinsamer Werte und Verpflichtungen, deren fortwährende Revision und Erneuerung dafür sorgen, dass diese Werte in einer Welt umgesetzt werden, die sich ständig verändert. Die OSZE dient als Instrument zur Unterstützung des demokratischen Übergangs und der Menschenwürde in ihrem gesamten Verantwortungsbereich. Generalsekretär einer solchen Organisation zu sein heißt, sich stets unvorhergesehenen Umständen und den Sichtweisen verschiedener Vorsitze (sieben während meiner Zeit) anpassen zu müssen. Dabei gilt es, sich auf die bescheidene Autorität des Amtes und die ungleiche Unterstützung der Teilnehmerstaaten zu verlassen, um eine hochgradig dezentralisierte und sehr zerbrechliche Organisation auf dem richtigen Kurs zu halten. Die Aufgabe spiegelt sämtliche Eigenschaften der OSZE selbst wider: Sie ist wichtig, unvollendet, ambitioniert, marginalisiert, ein Experiment, im Krisenfall reaktionsfähig und gleichzeitig spannend und frustrierend für all jene, die mit ihr zu tun haben. Sie erfordert völlige Hingabe und eine Menge Geduld und Fingerspitzengefühl. Was ich im Folgenden schreibe, ist daher nicht nur ein analytischer, sondern auch ein persönlicher Rückblick. Ich versuche, die lange Geschichte der OSZE aus einem besonderen Blickwinkel heraus zu beschreiben. Dies geschieht ohne den Vorteil eines großen zeitlichen Abstands, aber mit anhaltender Überzeugung.

Im größeren Europa zu Hause

Die Jubiläen, die unlängst in der OSZE gefeiert wurden (fünfunddreißig Jahre Schlussakte von Helsinki, zwanzig Jahre Charta von Paris und Kopenhagener Dokument), haben uns mit ihrem nachdenklichen Blick zurück daran erinnert, wie groß der Kontrast zwischen der Bedeutung der Umwälzungen in den 56 Teilnehmerstaaten in den letzten drei Jahrzehnten und der – historisch gesehen – Kürze dieser Periode ist. Nach den Turbulenzen in den 1990er Jahren stellte sich die OSZE als einer derjenigen Orte heraus, an denen das Nachbeben der Veränderungen besonders deutlich zu spüren war. Die ungeklärte Frage nach der Rolle, die die Russische Föderation in der eurasischen bzw. europäischen Sicherheit spielen sollte, stand seit den Anfängen der

OSZE im Mittelpunkt ihrer Debatten. Von 2005 bis 2011 blieb diese Frage trotz aller Versuche, die Organisation der Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts anzupassen, für die Arbeit der OSZE von zentraler Bedeutung. Die OSZE behielt ihren Prozesscharakter aus der Zeit nach dem Kalten Krieg größtenteils bei, was bedeutete, dass die Atmosphäre in den Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und den Vereinigten Staaten mit all ihren Schwankungen, die auf vielfältige sowohl innerstaatliche als auch internationale Entwicklungen zurückzuführen waren, ein entscheidender Faktor blieb. Die innerhalb der OSZE mit einer Stimme sprechende EU hat ihre Rolle zwar zunehmend ausgeweitet. Ihr Einfluss korrespondiert jedoch noch immer nicht mit der Bedeutung, die sie für die OSZE hat, und dem Beitrag, den sie in Form politischer, personeller und materieller Ressourcen leistet. Die Stimmen anderer Akteure – wie die der Kaukasusstaaten, der Türkei und Kasachstans – nehmen aufgrund des Einflusses, den ihnen die Konsensregel verleiht, ebenfalls an Gewicht zu.

Im Zuge der Doppelerweiterungen

Als ich im Juni 2005 mein Amt antrat, stieg die Welle der NATO- und EU-Erweiterungen, die Europa verändert hatte, immer noch an. Für die Delegationen in Wien stand das Thema Georgien im Vordergrund. Dies lag vor allem an Tiflis' fortwährenden Initiativen, die Problemfälle Südossetien und Abchasien mit Blick auf die angestrebte Aufnahme in den *Membership Action Plan* der NATO zu behandeln. Die Koordination in der GUAM-Gruppe war dynamisch, und die US-Delegation unterstützte die Bemühungen Georgiens und der Ukraine nach der Rosenrevolution bzw. der Orangen Revolution voll und ganz. Aufgrund dessen begann sich die Haltung der Russischen Föderation gegenüber ihren Partnern in der OSZE und gegenüber der OSZE selbst deutlich zu verschlechtern. Sie war traditionell stets eher positiv gewesen, zumindest bis zum OSZE-Gipfel in Istanbul 1999. In den wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rats wurde der Meinungs-austausch zwischen Botschafterin Julie Finley und Botschafter Alexei Borodawkin zunehmend angespannter, und das trotz der engagierten Leitung des belgischen Vorsit- zes, der im Dezember 2006 ein bemerkenswert substanzielles Ministerratstreffen in Brüssel organisierte. Im Februar 2007 erlebte ich auf der Münchner Sicherheitskonferenz eines der sichtbarsten Zeichen russischer Frustration hautnah mit. Präsident Wladimir Putin bezeichnete die OSZE in einer persönlichen Bemerkung als „vulgäres Instrument“, das dazu missbraucht werde, westliche Interessen auf Kosten Moskaus und anderer Teilnehmerstaaten zu befördern. Der erste militärische Zwischenfall zwischen Georgien und Russland ereignete sich im August 2007 (Zerstörung einer georgischen Drohne). Gegen Ende des Jahres verkündete Russland, die Implementierung des KSE-Vertrags auszusetzen. Der Vertrag war unter der Schirmherrschaft der OSZE verhandelt und implementiert worden (obwohl er nicht zum eigentlichen

Acquis der Organisation gehört) und galt seit Ende des Kalten Krieges als einer der Stützpfeiler der europäischen Sicherheitsarchitektur. Im Laufe des Frühjahrs 2008 häuften sich die Anzeichen zunehmender Spannungen um Südossetien; als die OSZE-Botschafter das Gebiet im Juni 2008 besuchten, waren bereits sämtliche Elemente einer Frühwarnung vorhanden. Vielleicht war es kein Zufall, dass der NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 Georgien und der Ukraine keine *Membership Action Plans* anbot, obwohl er deren Wunsch, Mitglieder der Allianz zu werden, bekräftigte.

Ein vorhersehbarer Konflikt

Die tragischen Tage vom August 2008 – der erste bewaffnete Konflikt zwischen zwei OSZE-Teilnehmerstaaten in diesem Jahrhundert – erschütterten die Organisation. Die Konsequenzen sind immer noch allgegenwärtig. Die Beziehungen zwischen Russland und Georgien sind nach wie vor angespannt, was die Verabschiedung jeglicher bedeutender politischer Dokumente so gut wie unmöglich macht.

Der Ständige Rat beschloss wenige Tage nach dem Waffenstillstand die Entsendung von zwanzig OSZE-Militärbeobachtern, die innerhalb von drei Wochen nach Beginn des Konflikts ihre Arbeit vor Ort aufnehmen. Dennoch wurde die Beobachtung des Waffenstillstands nicht in erster Linie der OSZE übertragen. In Genf wurde ein *Ad-hoc*-Gesprächsformat geschaffen, das aus Vertretern von OSZE, VN und EU bestand und den Rahmen für die künftigen Verhandlungen über den Konflikt bilden sollte. Die Entscheidung, eine neue EU-Beobachtermission zu schaffen, scheint eher von der französischen EU-Ratspräsidentschaft ausgegangen zu sein, der daran gelegen war EU-Operationen voranzutreiben, als von der russischen Seite. Zudem hatten die Vereinigten Staaten beschlossen, Präsident Nicolas Sarkozy die Aushandlung eines Übereinkommens zu überlassen. Russland kritisierte die OSZE überdies dafür, auf die Aktivitäten des georgischen Militärs in den Tagen vor Ausbruch des Konflikts nicht genügend aufmerksam gemacht zu haben.

Sowohl der Krieg in Georgien im Sommer 2008 als auch das langfristige Ausbleiben positiver Entwicklungen in den anderen schwer lösbaren Langzeitkonflikten – Berg-Karabach und Transnistrien – haben deutlich gemacht, dass die Bearbeitung der ungelösten postsowjetischen Konflikte nach wie vor eine zentrale Aufgabe der OSZE ist. Der Konflikt hat zudem gezeigt, dass Russland die ihm zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen würde, um jegliche weitere Doppelerweiterung an seinen Grenzen zu stoppen. Er hat auch die praktischen Grenzen aufgezeigt, die dem Einfluss von NATO und EU gesetzt sind. Die Erweiterung von NATO und EU sowie die Bereitschaft westlicher Mächte, trotz russischer Einwände zu handeln (z.B. im Kosovo oder in der Frage der Raketenabwehr), haben die europäische Sicherheitsarchitektur während des vergangenen Jahrzehnts in einer Art und Weise umgestaltet, durch die Moskau das Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit gefähr-

det sah und sich in seinen Bestrebungen, als vollwertiger Partner bei allen europäischen Sicherheitsfragen anerkannt zu werden, ignoriert fühlte.

Deshalb ist es wichtig, dass – noch bevor der Konflikt in Georgien ausbrach – bereits ein erster Schritt unternommen worden war, die breitere gesamteuropäische Sicherheitsdebatte wieder auf die Tagesordnung der OSZE-Teilnehmerstaaten zu setzen. Den Anlass dazu gab eine Rede, die der erst kurz zuvor gekürte Präsident der Russischen Föderation Dmitri Medwedew im Juni 2008 in Berlin hielt. Er schlug einen neuen gesamteuropäischen Sicherheitsvertrag vor, der die Unteilbarkeit der Sicherheit zwischen den 56 Teilnehmerstaaten gewährleisten sollte. Der Vorschlag wurde informell während des Ministerratstreffens im Dezember 2008 in Helsinki bei einem Mittagessen diskutiert, zu dem die Minister eigens für diesen Zweck eingeladen worden waren und bei dem viele der Teilnehmer die Vorzüge der OSZE als inklusives Forum für multidimensionale Sicherheit wiederentdeckten.

Der griechische Vorsitz ergriff die Initiative, indem er im Juni 2009 das erste informelle Treffen der Außenminister überhaupt in Korfu einberief, das unmittelbar im Anschluss an ein Treffen des NATO-Russland-Rates stattfand. Die gutbesuchte Veranstaltung gab den Teilnehmern die Gelegenheit, das gesamte Spektrum der OSZE-Verpflichtungen neu zu überdenken und die Rolle der Organisation als inklusiver Rahmen zu betonen, in dem die von Russland vorgebrachten Bedenken auch ohne einen neuen Vertrag besprochen werden konnten. Im Anschluss an diese Gespräche schlug die Amtierende Vorsitzende eine Serie von *Ad-hoc*-Treffen auf Botschafterebene vor, auf denen jeder Aspekt des OSZE-Aufgabenbereichs neu überdacht und Möglichkeiten für Verbesserungen identifiziert werden sollten. So war es letztendlich Medwedews Vorschlag, der in vielen Hauptstädten das Interesse an der OSZE neu geweckt und die Arbeit der OSZE in einer Weise revitalisiert hat, wie sie der Kreml möglicherweise nicht beabsichtigt hatte. Am Vorabend des Ministerratstreffens in Athen verbreitete der russische Präsident den Entwurf eines europäischen Sicherheitsvertrags, mit dem er seine Partner an die wichtigsten Bedenken auf russischer Seite erinnerte.

Bereits vor dem Ministerratstreffen in Athen im Dezember 2009 hatte die neue US-Regierung begonnen, ihre Politik gegenüber Russland und der OSZE neu zu gestalten. Der sogenannte „Neustart“ in den amerikanisch-russischen Beziehungen schritt, beflügelt von den Verhandlungen über einen neuen START-Vertrag, voran. Dieses neue Klima hatte positive Auswirkungen auf die Gespräche in Wien und trug dazu bei, dass der Vorschlag des kasachischen Vorsizes des Jahres 2010, ein OSZE-Gipfeltreffen abzuhalten, ernsthaft in Betracht gezogen wurde. Auf dem zweiten informellen Ministertreffen in Almaty im Juli 2010 einigte sich Kasachstans Außenminister Kanat Saudabajew schließlich mit US-Vizeaußenminister Jim Steinberg auf die Einberufung eines Gipfeltreffens; damit schuf er die Voraussetzung für einen Beschluss zugunsten des Gipfels und eröffnete gleichzeitig die Diskussion über dessen Inhalte. Eine eilig organisierte Überprüfungskonferenz, die in

Wien, Warschau und Astana tagte, ermöglichte die solide Erarbeitung einer Gipfelerklärung und eines Aktionsplans für die OSZE. An den Vorbereitungen durften auch NGOs teilnehmen, und während des Gipfeltreffens selbst wurden wichtige Parallelveranstaltungen für NGOs durchgeführt.

Der Geist von Astana

Vom 1. bis 2. Dezember 2010 brachte der kasachische Vorsitz die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten zum ersten Mal seit elf Jahren wieder zusammen. Das Gipfeltreffen von Astana stellte daher eine Gelegenheit dar, die nicht vertan werden durfte. Der Gipfel war dann auch insofern ein Erfolg, als er die Aufmerksamkeit von Entscheidungsträgern auf sich zog, die sonst nur selten mit dem OSZE-Prozess zu tun haben, eine bemerkenswerte politische Konstellation nutzte, die auf dem – von Kasachstan geförderten – engen Austausch zwischen den USA, der EU und der Russischen Föderation beruhte, und der Organisation neue Impulse für die Zukunft gab. In der Gedenkerklärung von Astana bekannten sich die 56 Staats- und Regierungschefs zu einer gemeinsamen Vision einer „freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft“. Die Erklärung ist gehaltvoll und positiv. In ihr finden sich umfassende Bezüge auf alle drei Dimensionen. Beim Lesen der Erklärung wird klar, dass zwar nicht alle Ziele der mit dem Entwurf befassten Arbeitsgruppe erfüllt werden konnten, insgesamt aber doch viel erreicht wurde. Die Gedenkerklärung von Astana enthält u.a. eine Bekräftigung der OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension, darunter explizit die zentralen Bestimmungen des Moskauer Dokuments von 1991 und die Anerkennung der wichtigen Rolle der Zivilgesellschaft und freier Medien; die Verpflichtung, noch größere Anstrengungen zur Lösung bestehender Konflikte im OSZE-Raum zu unternehmen; zukunftsweisende Formulierungen bezüglich der Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, einschließlich der konkreten Erwartung, 2011 bei den Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle und der Modernisierung des Wiener Dokuments Fortschritte zu machen; die Einsicht, dass angesichts zunehmender transnationaler Bedrohungen eine größere „Einigkeit des Willens und Handelns“ nötig ist; die Einsicht, dass die Sicherheit des OSZE-Raums untrennbar mit der Sicherheit im Mittelmeerraum und in Asien verbunden ist, gemeinsam mit der Verpflichtung, die Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern zu verbessern und dabei insbesondere einen Beitrag zu den gemeinsamen internationalen Bemühungen um ein stabiles, unabhängiges, prosperierendes und demokratisches Afghanistan zu leisten; sowie die Verpflichtung, auf die Stärkung der Effektivität und Effizienz der OSZE hinzuwirken. In Bezug auf die Langzeitkonflikte einigten sich die Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe und die Präsidenten von Armenien und Aserbaidschan auf eine gemeinsame Erklärung, in der sie ankündigten, ihre Be-

mühungen um eine Lösung des Berg-Karabach-Konflikts zu verdoppeln. Beim Thema Georgien kamen Russland, Georgien und die westlichen Teilnehmerstaaten einer Einigung über eine konkrete Rolle der OSZE so nah wie nie zuvor seit August 2008.

Die 56 Teilnehmerstaaten standen kurz davor, dem Entwurf des Aktionsplans zuzustimmen, einem bemerkenswerten neunseitigen Dokument, in dem versucht wurde, Prioritäten für die zukünftige Arbeit der Organisation festzulegen. Dies gelang ihnen jedoch aufgrund der Schwierigkeit, sich auf die Formulierung eines Absatzes zu den Langzeitkonflikten – vor allem zu Georgien – zu einigen, die für alle 56 Teilnehmerstaaten akzeptabel gewesen wäre, letztendlich nicht. Die schon erzielte weitgehende Einigung auf das Dokument bleibt jedoch erhalten und hat sich bereits als nützliche Orientierungshilfe für nachfolgende Vorsitze erwiesen.

Bei der Aushandlung der Gedenkerklärung und des Aktionsplans akzeptierten die Teilnehmerstaaten, dass zwischen Staaten mit unterschiedlichen Interessen in allen Dimensionen Kompromisse notwendig sind. Die Astana-Texte enthalten Abschnitte zur Medienfreiheit ebenso wie Abschnitte zur Energiesicherheit und zur Rüstungskontrolle. Das übergreifende Konzept der gemeinsamen Vision einer „umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheitsgemeinschaft in unserem gesamten OSZE-Raum“ muss zwar noch im Detail definiert werden, stellt aber bereits eine Perspektive für die Arbeit der Organisation in den kommenden Jahren dar. Es ist kein Geheimnis, dass die Berichterstattung der Medien über den Gipfel enttäuschend war und seine Ergebnisse unterschiedlich bewertet wurden. Leider trifft sich dies mit der insgesamt geringen Sichtbarkeit der Organisation.

Seit Beginn des Jahres 2011 folgt der litauische Vorsitz dem in Astana eingeschlagenen Kurs. Die Staats- und Regierungschefs hatten auf dem Gipfeltreffen eingeräumt, dass es noch viel zu tun gab, und die drei kommenden Vorsitze – Litauen, Irland und die Ukraine – explizit damit beauftragt, weiter an den Themen zu arbeiten, über die in der Gedenkerklärung von Astana Einigkeit erzielt worden war. Im Januar 2011 schritt der litauische Vorsitz auch gleich zur Tat und rief den informellen „V-V-Dialog“ (*Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius*) ins Leben, bei dem es um Themen aus allen drei Dimensionen oder mit dimensionenübergreifendem Charakter geht. Der Dialog – der sowohl auf Botschafter- als auch auf Expertenebene geführt wird und zu dem das *International Peace Institute* ebenfalls einen wichtigen Beitrag leistet – ist von demselben Geist der Offenheit gekennzeichnet, der bereits den Korfu-Prozess prägte. Der Vorsitz hat sich zum Ziel gesetzt, konkrete Ideen zu entwickeln, mit denen die gemeinsame Agenda des Gipfels von Astana vorangebracht werden kann. Der Dialog unterstützt die regulären Verhandlungsformate und versucht Bereiche genauer festzulegen, in denen beim Ministerrattreffen in Vilnius im Dezember 2011 Konsens erzielt werden könnte. Zu den wichtigsten zukünftigen Aufgaben wird es u.a. gehören, die Fähigkeit der Organisation, sich mit allen Phasen des Konfliktzyklus und

grenzüberschreitenden Bedrohungen zu befassen, zu stärken, das Wiener Dokument 1999 zu modernisieren, den Dialog zur Energiesicherheit auszuweiten, vertrauensbildende Maßnahmen auszubauen und die Sicherheit von Journalisten zu gewährleisten.

Die OSZE scheint den schweren Schock vom Sommer 2008 überwunden und dank des Engagements dreier aufeinander folgender Vorsitze neuen Schwung bekommen zu haben. Die OSZE musste zwar ihre Präsenz in Georgien aufgeben, bleibt aber weiterhin ein anerkannter Akteur in Sachen gesamteuropäische Sicherheit und hat sich als wirksame Plattform für die Zusammenarbeit zwischen den USA, der EU und Russland erwiesen. Sie hat wieder ein unverkennbares Profil im breiteren Sicherheitsdialog erlangt, wie die hohe Zahl der Teilnehmer an der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz 2011 gezeigt hat, zu denen u.a. die Generalsekretäre von NATO und OVKS sowie die US-Ministerin für innere Sicherheit, Janet Napolitano, gehörten. Die OSZE ist nach wie vor der Referenzrahmen für die Langzeitkonflikte in Berg-Karabach und Transnistrien. In den im Rahmen der OSZE agierenden *Ad-hoc*-Formaten, die sich seit Jahren mit diesen Konflikten befassen, arbeiten die USA, Russland und Europa Seite an Seite. Interessanterweise sind es oftmals die Konfliktparteien selbst und nicht die großen Akteure, die Ansätze zur Kompromissfindung immer wieder durchkreuzen.

Nach einer Periode der Zurückhaltung der Organisation gegenüber hat die Russische Föderation inzwischen erkannt, dass ihre Arbeit für den gesamteuropäischen Sicherheitsdialog, zu dem auch die Vorschläge Präsident Medwedews gehören, wichtig ist. Während meiner Amtszeit war Außenminister Sergei Lawrow von allen Außenministern der OSZE-Staaten der engagierteste Teilnehmer bei den Ministerratstreffen. Er ist ein hervorragender Kenner aller OSZE-Themen und verfolgt die Arbeit seiner Delegation aufmerksam. Wenn andere Delegationen doch nur ebenso viel Aufmerksamkeit auf Ministerebene genießen würden! Da Russland nun in Bezug auf die OSZE wieder in konstruktiver Stimmung ist, ist es entscheidend, dass die anderen maßgeblichen Akteure ebenso motiviert sind. 2011 werden zahlreiche Botschafter ausgewechselt werden. Der litauische Vorsitz wird hoffentlich ausreichend günstige Bedingungen vorfinden, um rechtzeitig zum Ministerratstreffen in Vilnius einige der positiven Trends nutzen zu können. Die Stimmung auf den Fluren der Hofburg ist – nach Astana – von Pragmatismus und Vorsicht geprägt. Viele meinen, dass das Ministerratstreffen in Vilnius zu einem konkreten und ausgewogenen Paket von Beschlüssen führen muss, in dem sich die anhaltende Relevanz der Organisation widerspiegelt. Die Entwicklungen in Bezug auf die Beobachtung der Duma-Wahlen im Dezember 2011 durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die Parlamentarische Versammlung der OSZE werden für den Erfolg der Ministerratsversammlung in Vilnius entscheidend sein. Auch die Wahrnehmung, dass die OSZE nach wie vor ein einzigartiges Werkzeug ist, das die Umsetzung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension in den

Teilnehmerstaaten bis zu einem bestimmten Grad garantieren kann, hängt davon ab.

Geschwächte Grundlagen: KSE und vertrauensbildende Maßnahmen

Diese vorsichtig positive Einschätzung wird allerdings von der Unsicherheit überschattet, die im Bereich Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen herrscht, den Eckpfeilern des OSZE-Gebäudes. Das Wiener Dokument 1999, der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und der Vertrag über den Offenen Himmel dienten seit ihrem Inkrafttreten als Grundlagen der gesamteuropäischen Sicherheit. Seit die Russische Föderation jedoch die Implementierung des KSE-Vertrags – nach Jahren erfolgloser Verhandlungen über die sogenannten Istanbul Verpflichtungen und die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags – ausgesetzt hat, verläuft die Diskussion über eine Erneuerung des europäischen Sicherheitsdialogs im Bereich konventioneller Waffen wenig erfreulich.

Im letzten Jahr fanden mehrere Treffen des Formats „Gruppe der 36“ statt (bestehend aus den 30 KSE-Vertragsstaaten und den sechs NATO-Mitgliedstaaten, die nicht dem KSE-Vertrag angehören). Sie wurden von der US-Sonderbeauftragten für konventionelle Rüstungskontrolle, Botschafterin Victoria Nuland, und ihren russischen Kollegen, Botschafter Anatoli Antonow und Botschafter Michail Uljanow, geleitet. Ziel der Gespräche war es, einen Weg zur Wiederbelebung des KSE-Regimes zu finden, zum Beispiel durch ein Rahmendokument, in dem die unterschiedlichen sicherheitspolitischen Anliegen der interessierten Staaten dargelegt werden. Trotz allen Aufwands, der in diesen Prozess investiert wurde, blieben die Treffen erfolglos. Diese Diskussion hat auch die Arbeit des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) in seinen Bemühungen um eine erfolgreiche Modernisierung des Wiener Dokuments 1999 erschwert. Obwohl das FSK sowohl vom Athener Ministerrat als auch auf dem Gipfeltreffen von Astana offiziell damit beauftragt worden war, ein Wiener Dokument 2011 zu entwickeln, wurden dabei keine nennenswerten Fortschritte erzielt.

Die größte Veränderung, auf die sich die Parteien einigen konnten, ist eine Überprüfung des Wiener Dokuments im regelmäßigen Abstand von fünf Jahren. Eventuelle Verbesserungen sollen dann in diesen Intervallen umgesetzt werden. Die Diskussionen im FSK werden fortgesetzt und in den letzten zwölf Monaten wurden bereits zahlreiche Denkanstöße und Vorschläge artikuliert. In einigen kleineren, eher technischen Fragen wurde man sich einig. In gewichtigeren Diskussionen beispielsweise über eine Absenkung der Schwellen, die Erhöhung der Inspektionsquote und die Definition umfangreicher militärischer Aktivitäten – die zu deren besserer und präziserer Ankündigung führen würde – konnte hingegen kein Konsens erzielt werden. Solange es in den weiterreichenden Fragen nach militärischer Transparenz und Berechenbarkeit im Rahmen des KSE-Vertrags keine Fortschritte gibt, wird

man sich wohl auch nicht auf nennenswerte Veränderungen im Wiener Dokument einigen können. In welchem Ausmaß sich die Pattsituation im Bereich harter Sicherheit negativ auf die übrige Arbeit der OSZE auswirken wird, ist schwer einzuschätzen. Einige der wichtigsten Akteure (u.a. Russland) halten konventionelle Rüstungskontrolle derzeit für weniger dringend als z.B. die Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr; vielleicht befinden wir uns auch in einer Phase kritischen Umdenkens.

Die OSZE – eine flexible und effektive Handlungsplattform

Trotz des oben beschriebenen schwierigen politischen Kontextes hat die OSZE in den Jahren 2005 bis 2011 bewiesen, dass sie sich neuen Entwicklungen hervorragend anpassen und sich von einem Prozess in eine echte Organisation verwandeln konnte, die mit einem expliziten Projekt betraut ist. Die zahlreichen Elemente dieses Projekts haben seit 2005 Form angenommen. Das Ministerratstreffen in Madrid im November 2007 war insofern ein Wendepunkt, als es neue Entwicklungen für die Organisation anstieß und sie verstärkt auf Zentralasien ausrichtete. Die Ereignisse in den Partnerländern im Mittelmeerraum im Laufe des Jahres 2011 eröffnen zudem neue Perspektiven, was die Zusammenarbeit zwischen ihnen und der OSZE in den kommenden Jahren betrifft. Die Fähigkeit des OSZE-Systems, auf Krisen zu reagieren, hat sich als bemerkenswert erwiesen. Zwar ist die Implementierung des dimensionenübergreifenden Sicherheitskonzepts offenkundig eine schwierige Aufgabe. Doch gerade hier hat die OSZE herausragende – vielleicht sogar unersetzliche – Vorzüge.

Zentralasien und die Kooperationspartner im Rampenlicht

Die Vorbereitungen für das Ministerratstreffen in Madrid waren komplex und anspruchsvoll. Während sich die äußerst aktive US-Botschafterin Julie Finley für die Idee stark machte, die OSZE solle einen Beitrag zur Stabilisierung der Lage in Afghanistan leisten, wodurch sie in Washington deutlicher wahrgenommen würde, machte Kasachstan tatkräftig Werbung für seine Kandidatur für den Vorsitz der Organisation. Mit viel Geschick, Geduld und ein wenig Glück gelang es dem spanischen Vorsitz, ein Paket zu schnüren, das den Kurs der Organisation in den kommenden Jahren bestimmen sollte. Das in Madrid verabschiedete bahnbrechende Paket legte fest, wer 2009, 2010 und 2011 (Griechenland, Kasachstan und Litauen) den Vorsitz der Organisation übernehmen würde. Die Argumente für bzw. gegen einen Beschluss zugunsten Kasachstans polarisierten die Teilnehmerstaaten; das Ergebnis war bis zur letzten Phase des Treffens ungewiss. Nachdem der kasachische Außenminister Marat Taschin in seine Rede eine Reihe – mit der amerikanischen Delegation vereinbarter – konkreter Reformverpflichtungen für sein Land einge-

fügt hatte, wurde der Vorsitz Kasachstans für 2010 akzeptiert. Dieser Vorsitz würde in mehrfacher Hinsicht eine Premiere sein: Kasachstan war der erste zentralasiatische Staat und die erste ehemalige Sowjetrepublik, das erste Land, in dem eine OSZE-Feldmission tätig war, und – was oft vergessen wird – das erste Land mit einer mehrheitlich muslimischen Bevölkerung, das den OSZE-Vorsitz übernahm. Kasachstan war auch der erste Staat, der die Mehrheit der Teilnehmerstaaten aktiv davon überzeugen musste, dass er als OSZE-Vorsitz geeignet war. Der Beschluss über den Vorsitz Kasachstans verlagerte den Schwerpunkt der Organisation nach Zentralasien und machte den Weg frei für das Gipfeltreffen von Astana, das zum Gegenstand der nächsten strategischen Debatte innerhalb der Organisation wurde.

In dem zweiten wichtigen Beschluss von Madrid wurde das Sekretariat mit der Beantwortung eines Hilfersuchens aus Afghanistan beauftragt. Hierzu sollten Projektvorschläge entwickelt werden, die darauf abzielten, die Sicherung der Grenzen zwischen den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistan – einem der Kooperationspartner der OSZE in Asien – zu verbessern. Das OSZE-Sekretariat reagierte rasch und energisch auf den Auftrag, den es in Madrid erhalten hatte. Ich selber reiste zweimal zu Beratungen mit Präsident Hamid Karzai nach Kabul. Der Direktor des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) und weitere Mitarbeiter des Sekretariats stellten eigene Kontakte her und innerhalb des Sekretariats wurde eine spezielle Arbeitsgruppe für Afghanistan gebildet. Das Ergebnis war ein Paket bestehend aus 16 konkreten Unterstützungsprojekten, das in enger Zusammenarbeit mit den VN und anderen relevanten Organisationen erarbeitet worden war und in dem eine spezifische Rolle für die OSZE vorgeschlagen wurde. Die meisten dieser Projekte wurden in der Folgezeit durchgeführt oder befinden sich gerade in der Anfangsphase. Sie ermöglichen die Ausbildung mehrerer hundert afghanischer Grenzschutz-, Zoll- und Polizeibeamter.

Die beiden Projekte, die Aktivitäten in Afghanistan selbst – unmittelbar an der Grenze zu Tadschikistan – beinhaltet hätten, wurden bislang nicht gestartet, was an dem mangelnden Konsens unter den Teilnehmerstaaten in diesem Punkt liegt. Die Vorbereitung der Projekte stellte ebenso wie das Bemühen, ihnen Akzeptanz zu verschaffen, fast ein ganzes Jahr lang die Hauptaufgabe des Sekretariats dar und hielt seine fähigsten Mitarbeiter in Bewegung. Dabei zeigte sich einmal mehr die Reaktionsfreudigkeit eines schlanken Teams von Fachleuten. Mit der Entsendung von BDIMR-Wahlunterstützungsteams in den Jahren 2004, 2005, 2009 und 2010 leistete die OSZE Afghanistan auch praktische Hilfe. Erwähnenswert ist zudem, dass Japan – ebenfalls Kooperationspartner in Asien – das erste Land war, das einen eigenen großen Beitrag zu den Afghanistan-Projekten leistete.

Insgesamt kam 2007 neuer Schwung in die Beziehungen der OSZE zu ihren Kooperationspartnern. Die Madrider Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE empfahl, die Partner in Asien und im Mittelmeerraum fast vollständig in den politischen Dialog einzubinden. Auf Initiative des spani-

schen Amtierenden Vorsitzenden wurde die Sitzordnung dahingehend geändert, dass die Kooperationspartner am Haupttisch Platz nehmen konnten. Sie erhielten praktisch dasselbe Recht ihre Meinung zu äußern wie die anderen Staaten. Auf meinen Vorschlag aus dem Jahr 2005 hin wurde dieser vertiefte politische Dialog durch die Einrichtung eines Partnerschaftsfonds ergänzt und gestärkt. Der Partnerschaftsfonds hat sich seitdem als hilfreich dabei erwiesen, die Partner zur freiwilligen Umsetzung der OSZE-Normen, -prinzipien und -verpflichtungen zu ermutigen. Aus ihm wurde außerdem die Teilnahme ihrer Vertreter, u.a. solcher aus Afghanistan, an einer Reihe von OSZE-Aktivitäten finanziert. Im Jahr 2009, auf dem Athener Ministerratstreffen, begrüßten die Teilnehmerstaaten Australien als sechsten Kooperationspartner in Asien. Damit erkannte ein großes demokratisches Land den Wert der Arbeit an, die die OSZE im Bereich Sicherheit leistet.

Die Entwicklungen im Jahr 2011 bestätigen diesen Trend. Trotz aller Frustrationen, die sich in den alltäglichen Beziehungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten ergeben, bleibt die Organisation für die Nachbarregionen eine Quelle der Inspiration. Das liegt nicht nur an ihrer Inklusivität, sondern auch daran, dass sie auf weitreichendem, dimensionenübergreifendem Know-how beruht. Der umfangreiche Werkzeugkasten, den die OSZE im Laufe der Jahre in den drei Dimensionen von Sicherheit entwickelt hat, indem sie ihre Teilnehmerstaaten dabei unterstützte, demokratische Institutionen aufzubauen und zu verfestigen, könnte sich für jene Partner aus dem Mittelmeerraum als nützlich erweisen, die sich in einem beispiellosen Übergang zur Demokratie befinden. Auf Initiative des litauischen Vorsitzes hat ihnen die OSZE ihre Unterstützung angeboten und Delegationen nach Tunis, Rabat und Kairo entsandt. Sie sollen Bereiche ausfindig zu machen, in denen die Sachkenntnis der OSZE wertvoll sein und konkrete Kooperationsprojekte durchgeführt werden könnten. Tunesien, Marokko und Ägypten haben ehrliches Interesse daran geäußert. Der konkrete Beitrag der OSZE wird sich nach den spezifischen Wünschen der jeweiligen Partner richten. Der Schwerpunkt wird zunächst wahrscheinlich im Bereich Wahlen liegen. Langfristig könnten sich aber auch die Kenntnisse der OSZE auf Gebieten wie z.B. Polizeireform, Korruptionsbekämpfung, Medienfreiheit und Kompetenzaufbau von Menschenrechtsinstitutionen als wesentlich erweisen. Der intensive Dialog, der mit Tunesien, Marokko und Ägypten über eine mögliche Unterstützung durch die OSZE in Gang gesetzt worden ist, könnte sich positiv darauf auswirken, die – ursprünglich in Helsinki eingegangene und in Astana bekräftigte – Verpflichtung Wirklichkeit werden zu lassen, die Sicherheit der Partner im Mittelmeerraum und die Sicherheit des OSZE-Raums als eng miteinander verbunden und voneinander abhängig zu betrachten.

Auf Krisen reagieren, klare Verhältnisse schaffen

Warnungen vor dem Ausbruch eines Konflikts in Georgien gab es im Frühjahr 2008 reichlich und rechtzeitig. Alle Teilnehmerstaaten konnten die Debatten in Wien mit verfolgen. Sie waren ebenso zahlreich wie deutlich. Die Beobachter vor Ort erfüllten ihre Aufgabe auf bewundernswerte Weise, ebenso wie die anderen Mitarbeiter der OSZE-Mission in Georgien. Der finnische Vorsitz mobilisierte den Ständigen Rat und war selbst innerhalb kürzester Zeit vor Ort; wesentlichen Anteil daran hatte die Pendeldiplomatie des Amtierenden Vorsitzenden und seines Sonderbeauftragten. Die Entscheidung der EU-Ratspräsidentschaft, bei der Aushandlung eines Waffenstillstandes und der Ausarbeitung eines Friedensabkommens die Initiative zu übernehmen, wurde außerhalb der OSZE getroffen und bedeutet nicht, dass die Organisation nicht in der Lage gewesen wäre, eine solche Funktion zu erfüllen. Bemerkenswerterweise kam der Ständige Rat unmittelbar nach dem Waffenstillstand überein, zwanzig zusätzliche Militärbeobachter auf die georgische Seite der Verwaltungsgrenze zu entsenden. Ferner hielt er die Möglichkeit offen, kurzfristig bis zu hundert weitere Beobachter zu entsenden. Die Reaktion der Teilnehmerstaaten auf Anfragen nach Beobachtern war überwältigend.

Die dramatische und erschreckende Krise hat bewiesen, dass die OSZE-Maschinerie schnell mobilisiert werden und effektiv zusammenarbeiten kann, wenn eine Krise es erfordert. Anfang Oktober unternahm der Koordinator für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE gemeinsam mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) eine Mission zur Beurteilung der Auswirkungen des Konflikts auf die Umwelt. Auf Ersuchen des Amtierenden Vorsitzenden und in Abstimmung mit dem Europarat entsandten das BDIMR und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) ein Expertenteam zur Beurteilung der Lage der Menschenrechte und Minderheiten vor Ort. Auf politischer Ebene wurde der OSZE gemeinsam mit der EU und den VN der Ko-Vorsitz bei den Genfer Gesprächen übertragen. Im November 2008 organisierte das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit die fünfte Medienkonferenz der OSZE in Tiflis.

All dies zeigt, dass sämtliche Anstrengungen wirksam koordiniert werden können, wenn die Situation es verlangt, und dass der Ständige Rat, der Amtierende Vorsitzende, der Generalsekretär, das Sekretariat und die Institutionen zusammenarbeiten und etwas erreichen können. Im gesamten Verlauf der Krise arbeiteten das Sekretariat, und vor allem das KVZ, kontinuierlich in Form einer Arbeitsgruppe gemeinsam daran, sämtliche Elemente der Reaktion der OSZE zu bündeln und den Vorsitz zu unterstützen.

Nach dem Konflikt wurden Südossetien und Abchasien schon bald von Russland als unabhängig anerkannt. Dies führte zu einer Polarisierung der Positionen Georgiens und Russlands, vor allem was die Aufgaben der OSZE-Feldmissionen insgesamt und den Zugang zum Gebiet Südossetiens und Abchasiens anging. Bis Ende 2008 konnte im Ständigen Rat der OSZE keine Eini-

gung über die Fortsetzung der Mission in Georgien erzielt werden, obwohl die Militärbeobachter das Mandat erhalten hatten, ihre Arbeit bis Ende Juli 2009 fortzusetzen. Diese bedauerliche Situation führte letztendlich zur Schließung der Mission, die eine der größten Erfolgsgeschichten der OSZE darstellte. Bis heute versuchen der Vorsitz und das Sekretariat einen Weg aus dieser Sackgasse zu finden. Mehrere aufeinanderfolgende Vorsitze haben kontinuierlich und mit innovativen Ideen gemeinsam mit dem Sekretariat und dem KVZ daran gearbeitet, akzeptable Möglichkeiten dafür zu finden, wieder vor Ort aktiv zu werden. Bisher wurde keine Fortschritte erzielt, aber ich bin nach wie vor davon überzeugt, dass es wünschenswert und im allseitigen Interesse wäre, eine statusneutrale Formel für ein stärkeres Engagement der OSZE zu finden, auf die sich alle Beteiligten einigen können. Unabhängig davon, wie eine Übereinkunft im Einzelnen aussehen könnte, sollte sie es der OSZE erlauben, ihre Unterstützung für die Genfer Gespräche und den Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen in Ergneti auszuweiten. Beide werden im Moment vom KVZ von Wien aus verfolgt.

Die Georgien-Krise hat außerdem gezeigt, dass die OSZE rasch und flexibel handeln kann, wenn die Teilnehmerstaaten es nur wollen. Innerhalb von zwei Wochen nach Ausbruch der Kampfhandlungen im August 2008 einigten sich die 56 Delegationen der OSZE darauf, die Zahl der Militärbeobachter vor Ort fast zu verdreifachen; die EU brauchte deutlich länger, um ihre Beobachtungsmission aufzustellen und zu entsenden. Daran zeigt sich aber auch der Nachteil des Konsensprinzips: Die OSZE ist immer dann geschwächt, wenn sich ihre 56 Teilnehmerstaaten nicht einigen können. Als die OSZE – einschließlich der beiden direkt betroffenen Parteien – aus den oben beschriebenen Gründen nicht mehr in der Lage war, zu einem Konsens über ihre Präsenz in Georgien zu gelangen, hinterließ sie ein Vakuum, das von anderen nur teilweise ausgefüllt werden konnte. Spiegelbildlich dazu verhält sich das Problem, dem sich die EU gegenübersteht: Sie ist in ihrer internen Entscheidungsfindung zwar relativ schnell, ihre Beschlüsse werden jedoch nicht vom Konsens der Russischen Föderation (und damit Südossetiens und Abchasiens) mitgetragen, weswegen ihr der Zugang zu Südossetien verschlossen bleibt.

Auch durch die wiederkehrenden Krisen in Kirgisistan im Laufe des Jahres 2010 gerieten die Organisation und das Sekretariat unter Druck. Meiner Meinung nach bewiesen sie in dieser Situation, ähnlich wie in Georgien, Reaktionsvermögen und Ideenreichtum bei der Anpassung an die besonderen Gegebenheiten Zentralasiens, wodurch mit der Initiative für kommunale Sicherheit (*Community Security Initiative*) ein gänzlich neues Werkzeug zum Einsatz kommen konnte.

Die Umsetzung multidimensionaler Sicherheit – Erfolge und Herausforderungen angesichts transnationaler Bedrohungen

Das OSZE-Konzept der multidimensionalen Sicherheit wurde während des Korfu-Prozesses mehrfach bekräftigt und wird von vielen anderen internationalen Organisationen geteilt. Dennoch ist die Frage, wie dieses Konzept umgesetzt werden soll, nach wie vor ungelöst. Sollen spezifische Strategien entwickelt werden, die die verschiedenen Dimensionen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Situation miteinander verbinden und koordinieren, wenn die OSZE die Sicherheit eines bestimmten Gebiets erhöhen will? Wie kann dafür gesorgt werden, dass die vielen – und nicht immer gut miteinander verbundenen – Dienststellen des Sekretariats und die Institutionen schlüssige Antworten auf komplexe Situationen entwickeln?

Ich meine, dass die OSZE ihre Fähigkeiten in mindestens zwei Formaten unter Beweis gestellt hat: in ihren Feldoperationen und bei der einzigartigen Arbeit ihrer Institutionen. Die derzeit 16 Feldoperationen haben äußerst unterschiedliche Profile, Ursprünge und Kontexte, aber es gelingt ihnen allen, Programme aus verschiedenen Dimensionen zu kombinieren und Ansätze zu entwickeln, die sich in der Praxis als Strategie bewährt haben. Diese Bemühungen sind jedoch selten in den offiziellen Dokumenten wiederzufinden, die mit dem Gastland vereinbart wurden. Die Gastländer gestatten es der OSZE nur ungern, auf ihrem Territorium eine langfristige Präsenz zu unterhalten. Jeder Missionsleiter stellt daher die Programme so zusammen, dass sie in ihrer Kombination den Erwartungen der verschiedensten Ministerien, NGOs und der Zivilgesellschaft gerecht werden, und bemüht sich darum, dass sie sowohl vom Außenministerium des Gastlandes als auch vom Ständigen Rat genehmigt werden. Einzelne Teilnehmerstaaten stellen freiwillig bis zu 25 Millionen Euro im Jahr bereit und verbessern so die Möglichkeiten der Feldbüros, ihre Initiativen durchzuführen. Die Dienststellen des Sekretariats und die Institutionen stellen ihr Fachwissen zur Verfügung und beteiligen die Feldbüros an ihren regelmäßigen Sitzungen, die wichtige Fragen behandeln und praxisorientiert sind. Sie führen die Feldbüros in die spezialisierten Netzwerke ein, die eine der großen Stärken der OSZE sind.

Die drei Institutionen nehmen eine einzigartige Stellung unter den internationalen Organisationen ein. Sie verfügen über profunde Sachkenntnisse in wichtigen Fragen dimensionenübergreifender Sicherheit. Sie befinden sich in der privilegierten Lage, mit unabhängiger Stimme sprechen zu können. Von den vielfältigen Aufgaben des BDIMR halte ich die Wahlbeobachtung und die jeweils im Anschluss daran vorgenommene ausführliche Beurteilung der Fortschritte, die ein Teilnehmerstaat bei der Weiterentwicklung seiner demokratischen Institutionen und Praktiken gemacht hat, für die wertvollsten. Die Wahlbeobachtung durch das BDIMR kommt von allen Aktivitäten der OSZE einem Instrument zur Beobachtung der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen am nächsten. Wahlen bilden die Spitze der Pyramide aus Sicherheit und De-

mokratie und sind ein wichtiger Indikator für verantwortungsvolle Regierungsführung. In ähnlicher Weise berührt die Arbeit des HKNM einige der empfindlichsten Elemente grundlegender Sicherheit innerhalb eines Staates. Für diese Aufgabe ist ein feinfühliges politisches Urteilsvermögen erforderlich. Der Beauftragte für Medienfreiheit setzt sich mit topaktuellen Freiheitsfragen des 21. Jahrhunderts auseinander und darf Regierungen an ihre Pflicht erinnern, das Recht auf freie Meinungsäußerung in allen Medien zu gewährleisten. Alle drei Institutionen sind in ihrer Arbeit und in ihrem Urteil autonom und müssen das auch bleiben; gleichzeitig können sie aber einen erheblichen Beitrag zu den Bemühungen der Gesamtorganisation leisten, ihr ehrgeiziges Sicherheitskonzept umzusetzen. Bei den Vorbereitungen für das Gipfeltreffen in Astana war dieser Synergieeffekt zu spüren. Die Arbeit des Ausschusses zur menschlichen Dimension belebt die diesbezügliche Debatte derzeit ebenfalls. Die enge Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung im Dialog mit den Teilnehmerstaaten sowie die Konsolidierung bewährter Praktiken innerhalb der Organisation bieten breiten Raum für weitere Verbesserungen.

Auch die Einigkeit in der Frage der Mobilisierung aller vorhandenen Mittel zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität könnte noch gesteigert werden. Einzelne Teilnehmerstaaten können mit den ihnen zur Verfügung stehenden Werkzeugen nicht mehr schnell genug reagieren. In den letzten zehn Jahren hat das Sekretariat eine Reihe paralleler Maßnahmen für den Umgang mit neuen Bedrohungen entwickelt, die nach Möglichkeit zusammenwirken sollten. Die Teilnehmerstaaten, die sich mit einem Anstieg der Internetkriminalität, des Drogenhandels und neuen Formen des Menschenhandels auseinandersetzen müssen, fordern immer häufiger ein vernetztes Denken zur Bewältigung neuer Bedrohungen und Herausforderungen. Die OSZE hat eine ganze Reihe von Werkzeugen entwickelt, die in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Polizeiunterstützung, Grenzmanagement, Korruptionsbekämpfung und Bekämpfung des Menschenhandels angewendet werden können. Zu den Aktivitäten, die in diesen Bereichen mit Unterstützung kleiner, in Wien angesiedelte Teams unternommen werden, gehören auch regelmäßige Beratungen mit Teilnehmerstaaten, internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Gruppen zu aktuellen Themen. Zudem werden Programme, die von Feldoperationen durchgeführt werden, umfassend unterstützt. Diese Aktivitäten zählen zu den Erfolgsgeschichten der OSZE. Sie entwickeln ihre eignen dynamischen Netzwerke und Initiativen und verbreiten ihre bewährten Praktiken unter den Teilnehmerstaaten.

Um erfolgreich auf die sich ständig weiterentwickelnden transnationalen Bedrohungen reagieren zu können, hat die OSZE ihre diesbezüglichen Instrumente kontinuierlich angepasst und verbessert, indem sie einschlägige politische Beschlüsse verabschiedet und in ihren Durchführungsorganen entsprechende Kapazitäten ausgebaut hat. Zu diesen gehören die Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU), die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten

(SPMU), das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels sowie das Grenzteam des KVZ. Da diese Kapazitäten nunmehr fest etabliert und erprobt sind, sehen wir uns einer neuen Stufe von Herausforderungen gegenüber: Wie können die programmatische Kohärenz und die Koordination der Arbeit der OSZE im Bereich transnationale Bedrohungen verbessert werden? Dazu müssten zunächst die inhaltlichen Prioritäten und die Rolle der Akteure innerhalb der Organisation geklärt werden.

Als Beitrag zur Umsetzung des Beschlusses des Athener Ministerratstreffens über „weitere Bemühungen der OSZE im Umgang mit transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit und Stabilität“ habe ich im Juni 2010 einen umfassenden Bericht vorgelegt, der konkrete Empfehlungen enthielt. Mir machen die Aufmerksamkeit und das große Interesse der Teilnehmerstaaten, die Arbeit der OSZE in diesem äußerst wichtigen Bereich noch zu verbessern, Mut. Dazu sollen mögliche neue Aktivitäten – beispielsweise zur Internetsicherheit – erkundet und die Wirksamkeit der Arbeit der OSZE im Bereich transnationale Bedrohungen insgesamt maximiert werden. Hier könnten beim Ministerratstreffen in Vilnius große Fortschritte erzielt werden, jedoch wird dafür ein Mindestmaß an zusätzlichen Ressourcen notwendig sein.

Werden die Teilnehmerstaaten bereit sein, die OSZE als Ideenwerkstatt für dimensionenübergreifende Sicherheit zu nutzen und ihr eine experimentelle Rolle beim Kampf gegen die wachsende Macht krimineller Gruppen in vielen Gebieten zuzugestehen? Die Antwort wird wohl kaum eindeutig ausfallen; für die Zukunft der Organisation ist dies jedoch eine der Schlüsselfragen.

Die OSZE: ein schwer zu lenkender Wagen, der Aufmerksamkeit und Pflege benötigt

Eine der Prioritäten des slowenischen Vorsitzes von 2005 lautete, die OSZE zu reformieren und die Organisation effektiver zu machen. Auf der Grundlage des im Juni 2005 vorgelegten Abschlussberichts und der Empfehlungen des Weisenrates zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE¹ wurde erwartet, dass der Vorsitz sich darauf konzentrieren würde, die Leitung der OSZE zu verbessern. Die anschließenden Diskussionen führten zu dem Beschluss des Ministerratstreffens von Ljubljana über die „Stärkung der Wirksamkeit der OSZE“, in dem die weitere Vertiefung zahlreicher Themen gefordert wurde. Die Umsetzung dieses Beschlusses entpuppte sich als eine der größten Herausforderungen für den belgischen Vorsitz 2006. Der Beschluss gab einen

1 Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415.

„Fahrplan“ vor, der neun Arbeitsbereiche umfasste und die Organisation reformieren sollte. Die Diskussionen des Jahres 2006 führten zu einigen wichtigen Beschlüssen des Ministerrats und des Ständigen Rates über die Stärkung diverser Aspekte der Arbeit und der Wirksamkeit der OSZE. Während viele Delegationen die Debatte Ende 2006 für abgeschlossen hielten, pochten andere auch danach auf weitere Veränderungen. Dies zeigte sich vor allem in der Diskussion über die Wirksamkeit der Organisation auf der Überprüfungskonferenz im Vorfeld des Gipfeltreffens von Astana.

Ein schwer zu lenkender Wagen

Die Leitung der OSZE war schon immer eine heikle Angelegenheit, die zudem immer komplexer geworden ist. Die Autorität innerhalb der Organisation liegt prinzipiell beim Amtierenden Vorsitzenden, der auch die Verantwortung hat, eine aktive Rolle bei der Herausbildung eines Konsenses zwischen den Teilnehmerstaaten zu übernehmen. In der Organisation müssen fortwährend Beschlüsse verabschiedet werden, sei es zum Haushalt, zur Erneuerung der Mandate der Feldoperationen, zur Genehmigung des Dienstpostenplans oder zur Annahme neuer Strategien und Programme. Das Sekretariat hat die Aufgabe, den Vorsitzenden bei jedem Schritt zu unterstützen, den er im Zuge seines heiklen Auftrags unternimmt, die einzelnen Komponenten der Organisation zusammenzuhalten. Die einzelnen Amtierenden Vorsitzenden haben sehr unterschiedliche Führungsstile. Jeder von ihnen hat seine eigenen Vorstellungen von der Organisation und muss sich zunächst mit ihren Feinheiten vertraut machen. Dabei handelt es sich um einen *Ad-hoc*-Prozess. Jedes Jahr trifft ein neues Führungsteam mit hohen Erwartungen ein, und das Sekretariat muss sich an neue Ansprechpartner mit der ihnen eigenen Persönlichkeit und Kultur anpassen. Der Generalsekretär ist der direkte Ansprechpartner für den Botschafter des Landes, das den Vorsitz innehat; beide treffen sich mindestens einmal in der Woche. Der Generalsekretär muss seine Rolle und seine Vorgehensweise mit jedem neuen Vorsitz völlig neu gestalten. Natürlich erwartet jeder Teilnehmerstaat, der die Verantwortung auf sich nimmt, den Vorsitz in der Organisation zu führen, und erhebliche Ressourcen in diesen Prozess investiert, dass er für seine Mühen entlohnt wird und sein Außenminister zusätzliche Aufmerksamkeit genießt. Viele Vorsitze haben ihre eigene Vision davon, in welche Richtung sich die Organisation entwickeln soll. Doch eines eint sie alle: der Wunsch und die Notwendigkeit, die unterschiedlichen Auffassungen zu überwinden, die die Teilnehmerstaaten in einer ganzen Reihe von Themen in allen drei Dimensionen haben. Nach einer Anfangsphase, in der sie ihren eigenen Plänen nachgehen können, werden die meisten Vorsitze in der zweiten Jahreshälfte mit der rauen Wirklichkeit konfrontiert, das Ministerratstreffen vorbereiten zu müssen. Während dieses Prozesses muss das Sekretariat Kontinuität und Beständigkeit in der Arbeit der Organisation gewährleisten und sich gleichzeitig schon auf den nächsten

Vorsitz vorbereiten. Ich glaube, dass es für den Generalsekretär schwierig sein wird, für sich eine umfassende politische Rolle zu beanspruchen, solange die Führung der Organisation einem rotierenden Vorsitz anvertraut bleibt. Jedoch weiß ich aus Erfahrung, dass der Generalsekretär im Hintergrund bleiben und gleichzeitig politisch effektiv handeln kann, indem er mit dem Team des Vorsitzes zusammenarbeitet und auf dessen Prioritäten eingeht, während er zugleich sicherstellt, dass die wesentlichen Grundsätze der Organisation respektiert werden.

Andere internationale Organisationen verfügen vielleicht über einen stabileren institutionellen Rahmen, aber nur wenige haben eine solch dezentralisierte Struktur wie die OSZE. Jeder der dreiundzwanzig Fondsmanager der OSZE ist sowohl finanziell als auch politisch weitgehend autonom. Dies gilt natürlich für die drei Institutionen, die ihre Programme direkt mit den Teilnehmerstaaten vorantreiben und ihre eigenen Operationen durchführen. Der Vorsitz hat hierauf nur wenig Einfluss und der Generalsekretär gar keinen. Dasselbe gilt für die Feldoperationen, die ihre Aktivitäten mit den entsprechenden Ministerien ihrer Gastländer verhandeln, ihre Budgets direkt in Wien vertreten und eigenständig nach außerbudgetären Fördermitteln suchen. Erst wenn der Gesamthaushaltsplan vorbereitet ist und vom Beratenden Ausschuss für Verwaltung und Finanzen (ACMF) – einem immer durchsetzungsfähigeren Organ, das regelmäßig zusammentrifft – diskutiert wurde, haben dessen Vorsitzender und das Sekretariat Einfluss auf die Ausrichtung und die Dynamik der Organisation insgesamt. Die Haushaltsdebatten werden immer öfter für harte politischen Verhandlungen über die Einzelheiten jedes einzelnen Fonds genutzt. Aufgrund dieser Entwicklung wird der Gesamthaushalt immer seltener rechtzeitig verabschiedet. Das ungewöhnliche Wesen der OSZE kann also auch ihre Wirksamkeit beeinträchtigen. Zu gewährleisten, dass den wichtigsten Themen – auch den scheinbar „administrativen“ – die angemessene politische Aufmerksamkeit zukommt, ist daher eine Herausforderung.

Blieben wir beim Thema Reformen. Hier hat der Brüsseler Ministerrat mit der Verabschiedung einer Geschäftsordnung für die Organisation wichtige Fortschritte erzielt. Die Geschäftsordnung gibt zumindest eine Grundstruktur und eine grundsätzliche Verfahrensweise zur Beschlussfassung innerhalb der OSZE vor. Sie stellt die erste umfassende Kodifizierung einer KSZE/OSZE-Geschäftsordnung seit 1973 dar. Nach dem Brüsseler Ministerrat hat man sich bemüht, die Rolle des Generalsekretärs zu stärken und das Verfahren zur Erstellung eines Programmhaushalts zu verbessern, indem zwischen 2007 und 2010 die „leistungsbezogene Haushaltserstellung nach Programmen“ eingeführt wurde, eine ergebnisorientierte Management-Methode, die auf die Bedürfnisse der OSZE zugeschnitten wurde. Sie versetzt die Teilnehmerstaaten und alle Führungskräfte innerhalb der OSZE in die Lage, OSZE-Aktivitäten mit Hilfe einer gemeinsamen Sprache besser zu planen, umzusetzen und zu bewerten, um so in Zeiten schrumpfender Budgets die bestmöglichen

Ergebnisse zu erzielen. Die OSZE verfügt nun also über einen standardisierten und modernen Management-Rahmen, der ihre Flexibilität schützt und es den verschiedenen Fonds ermöglicht, dieselben grundlegenden Elemente zu benutzen. Mit den Beschlüssen des Brüsseler Ministerrats wurden auch die drei Ausschüsse des Ständigen Rates eingerichtet – der Sicherheitsausschuss, der Wirtschafts- und Umweltausschuss sowie der Ausschuss zur menschlichen Dimension –, deren Aufgabe es ist, die Arbeit in den drei Dimensionen zu verfolgen. Dieses Format hat die Tätigkeit der Organisation erheblich erleichtert.

Es muss jedoch noch immer viel getan werden, damit die Organisation leichter und effizienter funktionieren kann. Beispielsweise sind die Finanzvorschriften der OSZE, die ihr gesamtes Finanzmanagement betreffen, schlicht veraltet. Seit dem Jahr 2000 hat keine Anpassung mehr stattgefunden. Zwar bemüht sich das entsprechende beschlussfassende Forum redlich um Fortschritte. Diese kommen aber nur langsam zustande. Bislang konnte noch kein Konsens über die revidierten Finanzvorschriften erzielt werden. Leider muss ich zugeben, dass sich die Vorgaben der Brüsseler Beschlüsse hinsichtlich der Rolle des Generalsekretärs bei der Koordinierung der Durchführungsorgane als schwierig umzusetzen erwiesen haben. Die Institutionen hängen an ihrer Autonomie und bevorzugen eher informelle Gespräche über gemeinsame Anliegen wie z.B. das Budget. Es existiert daher kein wirksamer Mechanismus, den das Sekretariat nutzen könnte, um unter den Institutionen der OSZE Synergie- und Rationalisierungseffekte zu befördern. Die Vorsitze sind normalerweise weder daran interessiert noch gewillt, sich mit diesen Themen auseinanderzusetzen.

Eine ehrliche Beurteilung des Zustands der OSZE im Jahr 2011 darf nicht darüber hinwegsehen, dass die Leitung der Parlamentarischen Versammlung seit Jahren entweder die Zusammenarbeit mit dem BDIMR oder die Arbeit der Führungsorgane in Wien ständig kritisiert. Letztere werden wegen ihrer mangelnden Transparenz und ihrer Bürokratie verhöhnt. Dieses interne Schießen aus dem Hinterhalt ist durch nichts zu rechtfertigen und beschädigt das Image der gesamten Organisation. Die zukünftige Zusammenarbeit zwischen der Parlamentarischen Versammlung und der übrigen OSZE sollte auf dem Prinzip beruhen, sich gegenseitig vernünftig zu ergänzen. Dabei sollte nicht ausgeschlossen werden, innerhalb einer umfassenden Diskussion über die Zukunft der Organisation auch die Verantwortlichkeiten der Parlamentarischen Versammlung neu zu überdenken.

Die schwer fassbare Persönlichkeit

Ein weiteres Problem, das die Organisation während meiner zwei Amtszeiten als Generalsekretär stets begleitet hat, besteht darin, dass die OSZE keine Rechtspersönlichkeit besitzt. Dieser Umstand erschwert die Arbeit der Organisation vor Ort und verursacht auch im Alltag immer wieder Komplikatio-

nen. Ein erster Erfolg in dieser Hinsicht war der beim Ministerratstreffen in Brüssel 2006 erzielte Beschluss, eine Expertengruppe damit zu beauftragen, einen Text für ein Übereinkommen zu entwerfen, das der OSZE internationale Rechtspersönlichkeit, Rechtsfähigkeit sowie einheitliche Privilegien und Immunitäten zuschreibt. Unter dem spanischen Vorsitz konnte eine von der niederländischen Botschafterin Ida van Veldhuizen geleitete Arbeitsgruppe zwar Einigung über den Text des Überkommens erzielen. Jedoch erwies sich dessen Verabschiedung als unmöglich, da einige Delegationen darauf bestanden, parallel dazu ein Gründungsdokument (eine Charta oder eine Satzung) zu verabschieden. Obwohl sich mehrere Vorsitze darum bemühten, einer Lösung des Problems näher zu kommen, ist es frustrierend, dass bislang keinerlei Fortschritte zu verzeichnen sind. Ich finde es bedauerlich, dass die OSZE noch immer keine vollwertige internationale Organisation ist, weil man sich nicht einig werden kann. Trotz allem stellt die OSZE wieder einmal ihre Flexibilität und Belastbarkeit unter Beweis, indem sie trotz dieser Regulierungslücke erfolgreich weiterarbeitet. Wesentlich problematischer ist natürlich die Frage, ob die Organisation ein einzelnes Gründungsdokument benötigt, das die bestehende Geschäftsordnung und die Beschlüsse der Gipfel- oder Ministerratsreffen vereint und gleichzeitig die von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen berücksichtigt und respektiert. Die Russische Föderation befürwortet einen solchen Ansatz schon seit Jahren und fordert die Verabschiedung einer „Charta“; die USA stehen dieser Idee allerdings seit jeher ablehnend gegenüber.

Für die Zukunft der Organisation wäre es von entscheidender Bedeutung, die Diskussion über dieses Thema – wie von der EU befürwortet – voranzutreiben.

Neue finanzielle Realitäten

Während meiner Zeit als Generalsekretär ist der Haushalt der Organisation kontinuierlich geschrumpft. Das Mantra vom „nominellen Nullwachstum“ (ein Euphemismus, der eine Politik des allmählichen Rückgangs verschleiert, da die Inflation zu immer tieferen Einschnitten in die der Organisation zur Verfügung stehenden Ressourcen führt) war immer öfter zu hören. Im Laufe der Jahre wurden die Mittel für die Feldoperationen in Südosteuropa regelmäßig reduziert, was bei sinkendem Gesamthaushalt einen geringfügigen nominalen Anstieg der Mittel für das Sekretariat, die Institutionen und einige der übrigen Feldbüros ermöglichte. Auch wenn dieser Prozess die schrittweise Übertragung von Verantwortlichkeiten an andere Organisationen (vor allem die EU) widerspiegelt oder auch das Ergebnis politischer Entscheidungen ist (Schließung der Missionen in Georgien und Belarus), ist er doch auch ein Hinweis darauf, dass wichtige Teilnehmerstaaten Druck auf die Organisation ausüben, ihren Gesamthaushalt zu reduzieren. Leider wird diese Botschaft in der Regel von den Delegierten des ACMF übermittelt und die lang-

fristigen Folgen werden nur selten auf Botschafterebene diskutiert. Diejenigen Länder, die besonders energisch auf Budgetkürzungen bestehen, präsentieren nur in den seltensten Fällen eine Gesamtstrategie dafür, wie die Aktivitäten der OSZE entsprechend angepasst oder bestimmte Aufgaben reduziert werden könnten. Oft handelt es sich dabei um dieselben Länder, die immer neue Ideen dafür vorbringen, welche Aufgaben die OSZE in Bereichen wie beispielweise Konfliktprävention oder transnationale Bedrohungen noch zusätzlich übernehmen könnte. Obwohl dieses Verhalten in Haushaltsdebatten weltweit keine Seltenheit ist, bringt es die Fondsmanager in Schwierigkeiten. Sie müssen mit Kürzungen zurechtkommen, die sich erst in letzter Minute aus den Diskussionen im ACMF ergeben. Der OSZE hat so nie die Möglichkeit, über ihre langfristigen Prioritäten zu debattieren, und die Diskussionen über wesentliche Themen, die tatsächlich stattfinden, werden zunehmend unter dem Vorbehalt „im Rahmen der vorhandenen Mittel“ geführt. Das Sekretariat und andere Fondsmanager sind an ihre exakt definierten Mandate gebunden, die meistens auf schwierigen Verhandlungen und Kompromissen zwischen den Teilnehmerstaaten beruhen und von ihnen selbst nicht nach eigenem Ermessen abgeändert werden können. Es bleibt nur zu hoffen, dass die Botschafter irgendwann den Ernst der Lage erkennen und die Zeit finden werden, einen genaueren mittelfristigen Rahmen zu formulieren, der gewährleistet, dass die Organisation gemäß ihrer Komplexität und ihrem Potenzial arbeiten kann.

Ein strapaziertes Personal

Das Personal der OSZE wird auf verschiedene Art und Weise rekrutiert und arbeitet unter höchst unterschiedlichen Bedingungen. Während die meisten Stellen im OSZE-Hauptsitz im Ausschreibungsverfahren besetzt werden, sind die Feldmissionen größtenteils auf abgeordnetes und auf vor Ort auf Vertragsbasis angestelltes Personal angewiesen. Je nach Art der Anstellung sind unterschiedliche Herausforderungen zu bewältigen.

Die Höchstdauer des Dienstverhältnisses der angestellten Mitarbeiter ist streng geregelt. Die Verträge sind mit vier Jahren für Direktoren und sieben bis zehn Jahren für Fachpersonal zeitlich eng befristet. Dies führt zu einer hohen Fluktuation, aufgrund derer es schwierig ist, vorhandenes Know-how zu halten und ein institutionelles Gedächtnis zu entwickeln. International nach qualifiziertem Vertragspersonal zu suchen ist mühsam und zeitraubend und erfordert einen hohen finanziellen und personellen Aufwand. Für die Delegationen ist es außerdem geradezu eine Einladung dazu, sich politisch in die alltägliche Arbeit des Sekretariats einzumischen. In bestimmten Situationen entschied ich daher aus pragmatischen Gründen – in enger Absprache mit der Troika – die Verträge einer sehr geringen Zahl erfahrener Mitarbeiter, die Schlüsselpositionen innerhalb der Organisation innehatten, für einen begrenzten Zeitraum zu verlängern. Damit sollten die kontinuierliche Leitung

des Sekretariats und der OSZE sowie eine reibungslose Übergabe gewährleistet werden. Die Maßnahmen erwiesen sich vor allem in Krisenzeiten, wie etwa bei den Gewaltausbrüchen in Kirgisistan, oder im Vorfeld wichtiger politischer Ereignisse wie des Gipfeltreffens in Astana als hilfreich. Ich habe immer wieder versucht, den Teilnehmerstaaten etwas mehr Flexibilität im Hinblick auf eine Verlängerung der Verträge wichtiger Mitarbeiter abzurufen. Gleichzeitig sollte natürlich der Grundsatz beibehalten werden, dass die OSZE keine Karriereorganisation ist. Ich habe das Thema 2005 und 2009 persönlich gegenüber den Teilnehmerstaaten angesprochen. Trotz der Unterstützung zahlreicher Teilnehmerstaaten für die wiederholten Versuche, die Höchstdauer der Dienstverhältnisse zu modernisieren und zu harmonisieren, gibt es in dieser Frage noch immer keinen Konsens.

Ebenso problematisch ist die Abhängigkeit von abgeordnetem Personal, das den Kern der Feldoperationen bildet und rund 25 Prozent der Mitarbeiter im Sekretariat und in den Institutionen stellt. Auf der einen Seite gibt es eine kleine, aber schwindende Gruppe gut organisierter Teilnehmerstaaten, die hochqualifizierte Bewerber zur Verfügung stellt und diese auch angemessen unterstützt. Dem stehen Personen aus anderen Teilnehmerstaaten gegenüber, die die Möglichkeit haben, für die Organisation zu arbeiten, und dabei ausschließlich von den Zulagen für Unterkunft und Verpflegung leben, die die Organisation und die übrigen Teilnehmerstaaten bereitstellen. Dies führt zu erheblicher Ungleichheit innerhalb der Organisation und birgt ein hohes Korruptionsrisiko. Eine normale Auswahl qualifizierter Bewerber ist so nicht gewährleistet (die Zahl der Bewerber für die mit abgeordnetem Personal zu besetzenden Positionen beträgt in den meisten Fällen weniger als ein halbes Dutzend, während sich hunderte von Kandidaten auf eine zeitlich befristete Vertragsstelle bewerben). Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, ist die Organisation weitgehend auf den guten Willen einzelner Personen angewiesen, kann aber bei den größeren Missionen eine hohe Fluktuation beim abgeordneten Personal nicht verhindern.

Die größte Gruppe der OSZE-Mitarbeiter, das vor Ort eingestellte Personal der Feldoperationen und die Bediensteten der Besoldungsgruppe G im Sekretariat und in den Institutionen, trägt schließlich die Verantwortung dafür, Kontinuität und Stabilität in einem großen Teil der Arbeit der Organisation zu gewährleisten. Ihr Dienstverhältnis ist keinen formalen zeitlichen Beschränkungen unterworfen. Die örtlichen Mitarbeiter arbeiten für ein Gehalt, das selten auf 80 Prozent des von den VN empfohlenen Lohns kommt und erheblich niedriger ist als bei anderen internationalen Organisationen wie z.B. der EU. Die fähigsten Mitarbeiter wechseln daher unweigerlich zu anderen Organisationen, nachdem sie bei der OSZE eine teure Ausbildung erhalten und Erfahrungen gesammelt haben.

Ein weiteres wichtiges Ziel der OSZE besteht darin, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern auf allen Ebenen der Organisation zu erreichen. Als ich mein Amt 2005 antrat, hatten die Teilnehmerstaaten gerade

einen Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern verabschiedet, der das Mandat zum *Gender Mainstreaming* bei allen OSZE-Aktivitäten enthält. Im Laufe der Jahre waren in diesem Bereich einige Erfolge zu verzeichnen, sowohl im Sekretariat als auch in der Organisation insgesamt, und ich bin stolz auf das Erreichte. Zwar sind vier von elf Vertragsstellen auf Direktorebene in der Organisation derzeit mit Frauen besetzt – eine Quote, die deutlich höher ist als bei den VN und vergleichbaren internationalen Organisationen. Dennoch ist der Anteil nicht so hoch wie er sein sollte. Dies liegt vor allem daran, dass es kaum Bewerberinnen für wichtige Positionen wie etwa die Leitung oder stellvertretende Leitung einer Feldoperation gibt. Gegenwärtig befindet sich unter den 16 abgeordneten Missionsleitern keine einzige Frau. Und wie es sich trifft haben genau diejenigen Delegationen, die im Ständigen Rat für ein ausgewogeneres Geschlechterverhältnis auf der Leitungsebene der Organisation eintreten, besonders aktiv für ihre eigenen männlichen Kandidaten geworben. Es ist Aufgabe der Teilnehmerstaaten, die Zahl qualifizierter Kandidatinnen für leitende Positionen innerhalb der OSZE, insbesondere für mit abgeordnetem Personal zu besetzende Positionen, zu erhöhen. Das ist die einzige Möglichkeit, das noch immer bestehende gravierende Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern allmählich zu beheben.

Der Generalsekretär: ein ungeliebter Dirigent

Ich habe oft gescherzt, dass das größte Kapital des Generalsekretärs das Prestige ist, das sein Titel in weiten Teilen des OSZE-Raums aus historischen Gründen immer noch genießt. In Wirklichkeit ist die Arbeit des Generalsekretärs in der OSZE meiner Erfahrung nach eine Übung in variabler Geometrie, die stark vom Kontext und von den Umständen abhängt. Die Erwartungen des jeweiligen Vorsitzes und die persönliche Beziehung zu ihm machen viel aus. Ich durfte die enge Zusammenarbeit mit einer Reihe von Vorsitzen genießen, die das Sekretariat bei der Gestaltung ihrer Pläne um Hilfe baten und mit denen ich einen intensiven Umgang pflegte, um diese Pläne zu realisieren. Ich bin stolz auf das, was wir gemeinsam erreicht haben. Ich habe auch wesentlich stärker auf Kontrolle erpichte Vorsitze erlebt, die das Rampenlicht und ihre Initiativen nur ungern mit dem Sekretariat teilten. Auch ihnen war Erfolg beschieden. Ich respektiere ihre Entscheidungen, auch wenn sie für mich manchmal frustrierend waren.

Der Generalsekretär hat letztlich kaum eigene Vorrechte, dafür aber zahlreiche Verpflichtungen gegenüber dem Vorsitz und den Teilnehmerstaaten. In dem einzigen Bereich, in dem er frei entscheiden kann – bei der Einstellung von zeitlich befristetem Vertragspersonal im Sekretariat – muss er professionelle Standards gegen ständigen politischen Druck verteidigen. Zwar ist er den Teilnehmerstaaten gegenüber für das reibungslose Management der gesamten Organisation und die korrekte Umsetzung ihrer internen Vorschriften

und Regelungen verantwortlich. Die ihm zur Verfügung stehenden Mittel sind in einem System, das großen Wert auf Dezentralisierung legt und wenig Anreize dafür bietet, der Organisation als Ganzes gegenüber loyal zu sein, jedoch äußerst begrenzt. Die meisten „Barone“ der Organisation stehen dem Generalsekretär eher misstrauisch gegenüber und verhalten sich distanziert. Die Unterstützung, die er von den Botschaftern erhält, ist eher gemischt, mit einigen erfreulichen Ausnahmen.

Sobald jedoch eine Krise eintritt, wird der Generalsekretär zum zentralen Katalysator der Arbeit der gesamten Organisation. Der Generalsekretär ist in der Lage, die vielfältigen Fähigkeiten der Mitarbeiter zu mobilisieren, die das Sekretariat zu bieten hat. Außerdem kann er sich an die Teilnehmerstaaten wenden und sie bitten, den Amtierenden Vorsitzenden bei der Suche nach einer geeigneten Antwort der OSZE zu unterstützen. Die aktivsten Phasen meiner Amtszeit hingen unmittelbar mit den Krisen in Georgien, Kirgisistan und Albanien sowie mit den Vorbereitungen auf den Gipfel in Astana zusammen. Der Generalsekretär kann sich einen „sanften“ Einfluss aufbauen ohne aufdringlich zu sein, da er über ein Netz von Kontakten in den Hauptstädten verfügt und sich dank seiner Erfahrungen bestens mit bestimmten Themen auskennt. Dadurch dass er in Wien in direktem Kontakt mit den Botschaftern und dem Amtierenden Vorsitzenden steht, kann er mit ein wenig Geduld einen gewissen Einfluss auf andere Fondsmanager erlangen. Eine meiner schwierigsten Aufgaben bestand darin, dem Amtierenden Vorsitzen im Umgang mit Missionsleitern zu helfen, die von der bewährten Praxis der Organisation abgewichen waren. Leider traten solche Fälle in den letzten sechs Jahren häufiger auf.

Welche Rolle soll die OSZE unter den heutigen europäischen Organisationen spielen?

Von meinem ersten Tag als Generalsekretär an habe ich mich mit der Beziehung der OSZE zu anderen wichtigen internationalen Organisationen beschäftigt. Sie alle ziehen an einem Strang, haben dieselben Probleme, Unterstützung zu gewinnen und Autorität aufzubauen, und müssen sich fortwährend neu erfinden. Es wäre unrealistisch zu behaupten, es gäbe zwischen ihnen keinen Wettbewerb, aber die Beziehungen zueinander sind sehr unterschiedlich. Die Beziehungen der OSZE zu den VN und deren Familie sind ziemlich unproblematisch, da die Werte, Praktiken und Verfahrensweisen sich ähneln. Dies trifft auch auf Organisationen wie die NATO und die OVKS zu, deren Aufgabenbereich klar definiert ist und sich mit dem der OSZE ergänzt.

Anders verhält es sich mit der Europäischen Union. Sie beruht auf Werten, die mit denen der OSZE identisch sind, sie ist dabei, ihre eigene Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln, und sie verfügt über zahlreiche Organe und Behörden; dementsprechend hat sie in vielen Bereichen, die für die OSZE

unmittelbar relevant sind, kontinuierlich Fortschritte gemacht. Die EU spricht in Wien seit 1993 mit einer Stimme. Die Beziehung zwischen den beiden Organisationen ist ungewöhnlich. Sie ist von Komplementarität, Konkurrenz und Asymmetrie gekennzeichnet. Die OSZE bietet eine Plattform, auf der die EU ihre gemeinsamen Positionen und politischen Strategien entwickeln und mit Partnern wie den USA, Russland und der Türkei zusammenarbeiten kann. Die EU ist einer der Hauptgeldgeber für die Arbeit der OSZE vor Ort. Die Umsetzung des Vertrags von Lissabon eröffnet der EU die Möglichkeit, zu einer noch weitaus engagierteren und konstruktiveren Kraft in der OSZE zu werden. Das Gipfeltreffen von Astana hat dies verdeutlicht. Zum ersten Mal wurde das „Dreiecks“-Verhandlungsformat zwischen der Russischen Föderation, der EU und den USA ausgiebig vor und während des Gipfels genutzt. Es erwies sich als wirksames Werkzeug zur Herausbildung eines Konsenses in umstrittenen Fragen, auch wenn das Erreichte durch Streitigkeiten innerhalb der EU letzten Endes wieder zunichte gemacht wurde, was wiederum zu den unglücklichen „interpretativen Erklärungen“ in der abschließenden Plenarsitzung führte. Die Ergebnisse des Gipfels wurden dadurch in der öffentlichen Wahrnehmung getrübt.

Insgesamt halte ich diesen Weg aber für zukunftsweisend. Die EU muss in der OSZE Präsenz zeigen und aktiv sein und sollte das OSZE-Format so oft wie möglich zur Wahrnehmung einiger der sicherheitsbildenden Aufgaben nutzen, die sie sich vorgenommen hat. Während meiner Amtszeit bin ich regelmäßig nach Brüssel gereist, wo ich zweimal im Jahr vor dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) sprach und dabei regelmäßig mein Bedauern darüber zum Ausdruck brachte, dass die EU-Maschinerie und einige ihrer Mitgliedstaaten die OSZE manchmal immer noch als Konkurrenten betrachten und nicht als ein effektives Forum, in dem sie sich mit den Ländern östlich von Wien und den Partnerstaaten der OSZE auf Augenhöhe austauschen können. Die EU-Mitgliedstaaten, die durch ihre Delegationen in Wien und die immer größer werdende EU-Delegation bei der OSZE vertreten werden, haben die Möglichkeit sicherzustellen, dass die Organisation in Bereichen aller drei Dimensionen eine Rolle spielt, in denen die EU eigene Interessen verfolgt, jedoch weder über entsprechende Erfahrungen noch die Vor-Ort-Präsenz verfügt, die notwendig sind, um ihre Ziele erreichen zu können. Es gibt noch viele weitere Möglichkeiten, wie beiden Organisationen ihre Wirksamkeit durch Zusammenarbeit steigern könnten. Dies gilt umso mehr, als die EU-Mitgliedstaaten 27 der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten ausmachen und über 70 Prozent des jährlichen Gesamthaushalts zur Verfügung stellen. Außerdem stammen über zwei Drittel der abgeordneten OSZE-Mitarbeiter und etwa die Hälfte der auf Vertragsbasis eingestellten internationalen Mitarbeiter im Sekretariat, in den Institutionen und in den Feldoperationen aus EU-Mitgliedstaaten.

Eine weitere – wenn auch geringere – Herausforderung besteht darin, einen tragfähigen, langfristigen *Modus Vivendi* zwischen dem Europarat und der

OSZE zu finden. Der Europarat nimmt für sich in Anspruch, eine zentrale Rolle bei der Förderung von Demokratie im größeren Europa zu spielen. Er erneuert derzeit sein Netzwerk aus Feldoperationen entsprechend der langjährigen Praxis der OSZE und erhält bedeutende Ressourcen von der EU. Überschneidungen und Konkurrenz zwischen den beiden Organisationen sind durchaus denkbar.

Diejenigen OSZE-Teilnehmerstaaten, die auch Mitglieder der EU und des Europarats sind, müssen sich entscheiden, was sie von den Organisationen erwarten und wie diese ihre gegenseitige Unterstützung gestalten sollen. Haushaltskürzungen, durch die die Geldgeber stark eingeschränkt sind, machen das Problem umso dringlicher. Jedoch sollten die Teilnehmerstaaten – vor allem diejenigen, die gleichzeitig EU-Mitglieder sind – bei ihren Entscheidungen bedenken, dass einige Partner, die nicht dem Europarat angehören, darunter die USA, Belarus und die zentralasiatischen Staaten, durch die OSZE eingebunden werden können.

Wie kann die OSZE in den Hauptstädten und in der Öffentlichkeit im Gespräch bleiben?

Die OSZE hat beeindruckend viel erreicht, und doch ist die Aufgabe, für die sie geschaffen wurde, noch längst nicht erfüllt. Die große Vision von einer auf Regeln basierenden internationalen Ordnung von Vancouver bis Wladivostok, wie sie in der Helsinki-Schlussakte von 1975 festgehalten wurde, ist immer noch ein gewaltiges Ziel, was sich auch in den Entwicklungen in den Partnerländern zeigt. Dasselbe gilt für die in der Charta von Paris zum Ausdruck gebrachte Hoffnung auf ein „neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“. Doch in der Mehrheit der Botschaften wird der OSZE keine allzu große Aufmerksamkeit geschenkt. Meistens sind die Abteilungen für „harte Sicherheit“ für die OSZE zuständig, wodurch es schwierig wird, für die dimensionenübergreifenden Aufgaben zu werben. Mit ihrem umfangreichen Instrumentarium und ihrer komplizierten Struktur ist die Organisation nicht leicht zu durchschauen. Am besten kennt sich eine kleine Gruppe von „Fans“, die selber in Wien gearbeitet haben, mit ihr aus. Auf höherer politischer Ebene findet sie hingegen kaum Erwähnung. Die Ministerratstreffen sind – neben den viel zu selten stattfindenden Gipfeltreffen – die einzige jährliche Gelegenheit, die Aufmerksamkeit von Ministern zu gewinnen, und sie sind nicht einmal immer gut besucht. Ein Gipfeltreffen stellt eine Chance dar, die OSZE wieder ins Bewusstsein der Staats- und Regierungschefs zu rücken, die ständig von vielen anderen, ähnlichen Veranstaltungen beansprucht werden.

Da die OSZE auf keine natürliche Lobby zählen kann, muss sie ständig Öffentlichkeitsarbeit und Werbung betreiben. Der Generalsekretär muss in regelmäßigem Kontakt zu all jenen stehen, die in irgendeiner Hinsicht mit der Arbeit der OSZE zu tun haben, und jede Gelegenheit dazu nutzen, die Orga-

nisation auf höherer politischer Ebene ins Gespräch zu bringen. Darum habe ich mich stets bemüht. Ebenso wichtig ist, dass die OSZE sich auf Konferenzen Gehör verschafft, da auf diese Weise Wahrnehmungen und politische Vorgehensweisen geprägt werden. Die OSZE benötigt die kontinuierliche Unterstützung von *Think Tanks* und aus dem universitären Bereich. Institutionen wie das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) in Hamburg sind für die neue analytische und reflektierende Phase, in der sich die OSZE seit 2009 befindet, unentbehrlich. Eine ebenfalls sehr erfreuliche Entwicklung ist die Eröffnung eines Büros des *International Peace Institute* in Wien. Darüber hinaus findet die OSZE, die in vielerlei Hinsicht als Prototyp des sich herausbildenden *Global-Governance-Modells* gilt, in einer Reihe von Projekten Beachtung, die das Thema transatlantische und gesamteuropäische Sicherheit wieder aufgreifen. Gerade heute, da die internationale Gemeinschaft sich in einer Phase des Übergangs und der Erneuerung befindet, ist es wichtig, dass die Werte und Erfahrungen der OSZE Teil der Debatte bleiben.

Ich glaube, dass die OSZE eine Veranstaltung mit großer Außenwirkung, ähnlich dem Weltwirtschaftsforum, braucht. Eine solche Veranstaltung würde dafür sorgen, dass sie viel stärker wahrgenommen wird. Außerdem fehlt der OSZE ein Nachfolger für die nicht mehr bestehende Internationale Helsinki-Föderation für Menschenrechte. Eine solche Organisation könnte wichtige Lobbyarbeit übernehmen und die nunmehr versprengten Helsinki-Gruppen unterstützen. Andere nichtstaatliche Gebernetzwerke, die die Aktivitäten der OSZE, insbesondere jene vor Ort, unterstützen, gibt es derzeit nicht.

Über kurze Krisenmomente hinaus ist das Image der OSZE trotz der innovativen Arbeit der Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in Wien verschwommen und schwach. Gründe hierfür sind die Komplexität der Organisation und die langfristige Natur ihrer Arbeit. Es gibt zudem ein Übermaß an internationalen Organisationen, die miteinander um Aufmerksamkeit und Unterstützung für ähnliche Anliegen wetteifern, die für die Öffentlichkeit noch dazu oftmals nicht nachvollziehbar sind. Eine Erfolgsgeschichte wie z.B. die Beilegung eines Konflikts würde die OSZE zwar sicherlich wieder ins Rampenlicht rücken. Voraussetzung für ein schärferes Profil der OSZE sind jedoch kontinuierliche, weniger dramatische, dafür aber greifbare Ergebnisse, die auch in den Medien entsprechende Beachtung finden.

Mein Fazit lautet, dass die OSZE als einzigartiges, allen offenstehendes Forum für den Dialog zwischen sehr unterschiedlichen Staaten immer noch gebraucht wird – vielleicht sogar mehr denn je. Die divergierenden Meinungen der Teilnehmerstaaten treten jede Woche in den Sitzungen des Ständigen Rates offen zutage, und doch wird die OSZE gerade wegen dieser Differenzen weiterhin benötigt. Die Teilnehmerstaaten akzeptieren den Gruppendruck, der dem kontinuierlichen Meinungsaustausch innewohnt, und ihnen allen liegt viel daran, diesen Dialog in einem Forum, in dem alle Stimmen gleiches Gewicht haben, fortzuführen. Diese Gleichberechtigung ist eine grundlegende Eigenschaft der OSZE, die in der NATO oder in der EU so

nicht anzutreffen ist. Während meiner Zeit als Generalsekretär habe ich mehrmals darauf hingewiesen, dass die OSZE eine leichte Struktur ist, flexibel und belastbar, aber eben auch zerbrechlich. In vielerlei Hinsicht ist sie nach wie vor eher ein Projekt als eine Institution. Sie verfolgt anspruchsvolle und langfristige Ziele, muss sich gleichzeitig jedoch auf kurzzeitige Instrumente verlassen. Die OSZE ist ein komplexes Projekt, das aufwändig gepflegt werden muss und ein hohes Maß an anhaltendem Engagement von allen – Delegierten wie Mitarbeitern aller Kategorien – verlangt, die mit Zuversicht und Hingabe in ihm mitarbeiten. Wenn sie die Mission erfüllen soll, die ihr beim Gipfeltreffen in Astana im Dezember 2010 übertragen worden ist, und wenn sie die Aufgaben erfüllen soll, die für einzelne Teilnehmerstaaten von besonderem Interesse sind, braucht sie entsprechende politische und finanzielle Ressourcen. Sie kann es sich nicht leisten, zum Gegenstand wohlwollender Vernachlässigung zu werden. Geschähe dies, könnte sie tatsächlich irrelevant werden. Die erfolgreiche Fortsetzung dieses Projekts ist eine aufregende und anspruchsvolle Aufgabe für uns alle. Ich habe sie als sehr lohnenswert empfunden. Ich wünsche meinem Nachfolger, Lamberto Zannier, alles Gute bei dieser faszinierenden Arbeit.