

Claus Neukirch*

Frühwarnung und frühzeitiges Handeln – aktuelle Entwicklungen in der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE

Mit Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 über „Elemente des Konfliktzyklus“¹, der am 7. Dezember 2011 auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Vilnius verabschiedet wurde, beschlossen die OSZE-Teilnehmerstaaten, „die Fähigkeiten der OSZE für Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung, Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge auf operativer Ebene [...] zu verstärken“.² Auf der Grundlage dieses Beschlusses hat das OSZE-Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Abstimmung mit anderen Durchführungsorganen³ der OSZE eine Reihe von Maßnahmen zur Umsetzung des Beschlusses und zur Weiterentwicklung und weiteren Stärkung des Instrumentariums der OSZE zur Frühwarnung und zum frühzeitigen Handeln ergriffen. 2012 und in der ersten Hälfte des Jahres 2013 hat sich die Arbeit vor allem auf drei Bereiche konzentriert:

1. die Entwicklung einer systematischen Frühwarnfähigkeit,
2. die Entwicklung und Justierung der Instrumente der OSZE für eine rasche Krisenreaktion sowie
3. den Aufbau eines systematischen Mediationsunterstützungspotenzials.

* Der vorliegende Aufsatz beruht auf der Arbeit der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen am Konfliktverhütungszentrum (KVZ) im OSZE-Sekretariat zur Umsetzung des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 über „Elemente des Konfliktzyklus“. Der Autor bedankt sich beim gesamten Team für dessen wertvolle Beiträge zu diesem Artikel. Die hier geäußerten Ansichten geben jedoch ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

- 1 Beschluss Nr. 3/11, Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. Und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 11-16 (im Folgenden zitiert als: Ministerratsbeschluss Nr. 3/11).
- 2 Ebenda, S. 13, Absatz 1. Zur Vorgeschichte des Beschlusses und zu den ersten Maßnahmen zu seiner Implementierung siehe: Alice Ackermann/Herbert Salber, Der „Korfu-Prozess“ der OSZE – ein vorläufiges Resümee des Sicherheitsdialogs über Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 221-227, sowie Alice Ackermann, Die Stärkung der Reaktion der OSZE auf Krisen und Konflikte: ein Überblick, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 225-232.
- 3 Zu den Durchführungsorganen der OSZE zählen u.a. das Sekretariat, die Institutionen, die Feldeinsätze sowie Sonderbeauftragte oder sonstige operative Instrumente der Organisation. Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, MC.DOC/1/06, 1. November 2006, Teil II, Abschnitt (A), Absatz 13.

Frühwarnung

Die Fähigkeit zur rechtzeitigen Frühwarnung ist eine wichtige, wenn auch keine hinreichende Voraussetzung für erfolgreiche Konfliktverhütung. Frühwarnung ist daher seit Beginn der 1990er Jahre integraler Bestandteil der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE. So erteilte das Helsinki-Dokument von 1992 dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) das Mandat „zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung‘ und gegebenenfalls für ‚Frühmaßnahmen‘ im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten“⁴ zu sorgen. Die Feldoperationen der OSZE sind seit langem die „Augen und Ohren“ der Organisation, was potenzielle Krisen angeht. Dennoch hatte die OSZE lange Zeit kein systematisches Frühwarnkonzept entwickelt; Frühwarnung blieb – abgesehen von der Sonderrolle des HKNM in Bezug auf nationale Minderheiten – formal Sache des Ständigen Rates und des Amtierenden Vorsitzenden.⁵ Der Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 war daher in zweifacher Hinsicht bahnbrechend:

1. Der Generalsekretär erhielt mit dem Beschluss das klare und ausdrückliche Mandat, in Absprache mit dem OSZE-Vorsitz „für Frühwarnung an die Teilnehmerstaaten zu sorgen und zu diesem Zweck dem Ständigen Rat jeden Fall neu auftretender Spannungen oder Konflikte im OSZE-Raum zur Kenntnis zu bringen“ und „dem Ständigen Rat nach Rücksprache mit dem (den) betreffenden Teilnehmerstaat(en) mögliche Optionen für (eine) zeitnahe und wirkungsvolle Reaktion(en) auf eskalierende Spannungen oder Konflikte im OSZE-Raum vorzuschlagen“.⁶
2. Der Beschluss beauftragte den Generalsekretär außerdem damit, „die Fähigkeiten der OSZE zur Frühwarnung in Abstimmung mit anderen Durchführungsorganen [...] systematischer, umfassender und dimensionsübergreifender zu stärken“⁷ und sicherzustellen, dass das KVZ „die Rolle und Funktionen einer Schaltstelle für systematische Sammlung, Zusammenführung, Analyse und Bewertung der maßgeblichen Frühwarnsignale verschiedenster Herkunft für die gesamte Organisation übernimmt, in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit den anderen Durchführungsorganen der OSZE und der Parlamentarischen Versammlung“.⁸

4 Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt II, Hoher Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten, Absatz 3, in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, Helsinki, 10. Juli 1992, S. 22-29, hier: S. 22.

5 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt III, Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (einschließlich Erkundungs- und Berichterstermissionen und KSZE-Friedenserhaltung), friedliche Beilegung von Streitfällen, in: ebenda, S. 30-39.

6 Ministerratsbeschluss Nr. 3/11, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 4.

7 Ebenda.

8 Ebenda, Absatz 2.

Damit wertete Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 die Rolle des Generalsekretärs und des KVZ in Bezug auf Frühwarnung auf, während er gleichzeitig das besondere Mandat des HKNM weiterhin in vollem Umfang anerkannte und auch die Notwendigkeit einer engen Abstimmung mit anderen Durchführungsorganen hervorhob.

Im Vorfeld des Ministerratstreffens in Vilnius im Jahr 2011 hatte das KVZ bereits die Leitung einer internen Arbeitsgruppe übernommen, die aus Mitarbeitern des KVZ, des Büros des HKNM, des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE sowie ausgewählter Feldoperationen bestand und Leitlinien für Frühwarnung entwickeln sollte. Die Arbeiten daran waren zu Beginn des Jahres 2012 abgeschlossen. Die internen OSZE-Leitlinien zur Frühwarnung (*Early Warning: OSCE Internal Guidelines*) sollen die aktuelle Frühwarnpraxis in der OSZE festigen und weiter systematisieren.⁹ Die Leitlinien enthalten Methoden der Frühwarnung und stellen ein Format für den Informationsaustausch und für die Berichterstattung bereit.

Auf der Grundlage des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 und der internen Leitlinien zur Frühwarnung führte das KVZ folgende Maßnahmen durch:

- a. Koordination der Vernetzung der Kontaktstellen für Frühwarnung in den OSZE-Feldoperationen, im BDIMR, im Büro des HKNM und in den einschlägigen Abteilungen des Sekretariats;
- b. Organisation jährlicher Treffen der Kontaktstellen für Frühwarnung zur Förderung des Austauschs von Know-how und bewährten Praktiken im Bereich Frühwarnung;
- c. Erarbeitung einer Vorlage zur Optimierung und Systematisierung der internen Berichterstattung über Entwicklungen, die zu einer Situation führen könnten, die Frühwarnung erforderlich macht; darin enthalten waren auch Vorschläge für mögliche Reaktionen der OSZE;
- d. Entwicklung von Folgemaßnahmen zu den vorgeschlagenen Reaktionsmöglichkeiten;
- e. Erarbeitung einer internen Liste von Indikatoren als „Aide-Mémoire“ für den OSZE-Frühwarnprozess;
- f. Durchführung einer umfassenden Erhebung der Konfliktlagen im OSZE-Gebiet;
- g. Erarbeitung einer internen schrittweisen Anleitung zur Durchführung von Konfliktanalysen;
- h. Einrichtung eines Mechanismus zur weiteren Beobachtung dessen, ob und wie vorgeschlagene Reaktionsmöglichkeiten umgesetzt werden;
- i. Kontaktierung anderer internationaler Organisationen und *Think-Tanks* zum Erfahrungsaustausch über Methoden der Frühwarnung.

9 Das Dokument wurde den Delegationen unter der Referenznummer SEC.GAL/52/12 zur Information zugeleitet.

Die intensive Arbeit an einem Rahmen für ein methodisches und systematisches Frühwarnkonzept sowie die Einbeziehung eines großen Teils der OSZE-Mitarbeiter in diese Arbeit haben dazu beigetragen, das Bewusstsein für Frühwarnung in der gesamten Organisation zu schärfen. Die Analyse aufkeimender Spannungen und Konflikte und die Berichterstattung darüber sind dadurch häufiger, systematischer und vorausschauender geworden und legen nun großes Gewicht auf die Identifizierung von Möglichkeiten zur Reaktion. Auf der Grundlage von Analysen und Bewertungen, die vom KVZ angefertigt wurden, hat der Generalsekretär bis Juli 2013 den Teilnehmerstaaten gegenüber im Ständigen Rat bereits elfmal seine Besorgnisse im Hinblick auf beunruhigende Entwicklungen im OSZE-Gebiet zum Ausdruck gebracht. Der Begriff „Frühwarnung“ wurde dabei allerdings nur ein einziges Mal verwendet, nämlich in der Sitzung des Ständigen Rates vom 13. Dezember 2012 mit Blick auf die Begleitumstände des Prozesses zur Beilegung des Berg-Karabach-Konflikts, insbesondere im Zusammenhang mit der Begnadigung Ramil Safarows und der möglichen Wiedereröffnung des Flughafens in Berg-Karabach.

Analysen und insbesondere die Kommunikation im Zusammenhang mit Frühwarnung müssen sorgfältig abgewogen werden. Es ist einerseits wichtig, falsche Alarmer zu vermeiden; wenn sie gehäuft vorkommen, machen sie es schwerer, Situationen zu erkennen, in denen sich tatsächlich ein gewaltförmiger Konflikt anbahnt. Wesentlich ist auch, dass Bemühungen im Rahmen stiller Diplomatie unvoreingenommen sind. Andererseits ist es jedoch auch wichtig, dass man nicht von eskalierenden Spannungen überrascht wird, nur weil nicht rechtzeitig eine Frühwarnung abgegeben wurde. Um diesem Dilemma zu entgehen, ist der Begriff „Frühwarnung“ im OSZE-Kontext Situationen vorbehalten, in denen der Ausbruch von Gewalt im großen Maßstab als wahrscheinlich gilt, während über Spannungen, die im Rahmen „frühzeitiger Konfliktverhütung“ bearbeitet werden müssen, berichtet wird, ohne diesen festgelegten Ausdruck zu benutzen. Unabhängig davon, ob der Begriff „Frühwarnung“ verwendet wird oder nicht, bildet die Konfliktanalyse die Grundlage für die Erarbeitung gezielter Reaktionsmöglichkeiten, die im Rahmen bestehender Mandate durchgeführt werden können, wie z.B. Projekte zur Ursachenbekämpfung, Besuche auf hoher Ebene oder die Abgabe von Erklärungen.

Frühzeitiges Handeln

Frühwarnung ist für Konfliktverhütung nur von geringem Wert, wenn auf sie kein adäquates und rechtzeitiges frühes Handeln folgt. Frühzeitiges Handeln erfordert den raschen Beschluss, schnell zu handeln, der dann auch zügig vor Ort in die Tat umgesetzt werden muss. Die Lücke zwischen Frühwarnung und Reaktion zu schließen, gehört zu den größten Herausforderungen für alle

an der Konfliktverhütung beteiligten Akteure, und dabei insbesondere für internationale und regionale Organisationen wie die OSZE, in denen divergierende Sichtweisen und unterschiedliche Interessen unter einen Hut gebracht werden müssen, damit die Organisation handlungsfähig ist.

Eine fundierte Analyse der strukturellen Ursachen und auslösenden Faktoren einer sich anbahnenden Krise, die gleichzeitig gezielte und praktikable Reaktionsmöglichkeiten empfiehlt, ist ein guter Ausgangspunkt für frühzeitiges Handeln, da sie den Entscheidungsträgern nicht nur bewusst macht, dass sie handeln müssen, sondern ihnen auch Anleitung gibt, welche Maßnahmen die geeignetsten sind. Ein gut eingeführtes Frühwarnsystem ist also ein entscheidender Ausgangspunkt. Ein flexibler und gut ausgestatteter Werkzeugkasten für die Krisenreaktion ist eine weitere Voraussetzung für frühzeitiges Handeln. Eine dritte Bedingung ist ein operatives System, das die zügige Ausführung der Reaktionen ermöglicht. Die entscheidende Verbindung zwischen Frühwarnung und frühzeitigem Handeln ist jedoch der politische Wille, den Entschluss zum Handeln zu fassen. Das OSZE-Sekretariat und die Durchführungsorgane können zwar sowohl ihre Werkzeugkästen als auch die operativen Verfahren für deren Anwendung weiter verbessern, von größter Bedeutung sind aber der politische Wille und der Mut des jeweiligen Vorsitzes und der Teilnehmerstaaten zu schnellem und entschiedenem frühzeitigem Handeln.

Der OSZE-Vorsitz und die Durchführungsorgane verfügen im Rahmen ihrer Mandate über ein breites Spektrum an Instrumenten für frühzeitiges Handeln. Dazu gehört auch die Möglichkeit, Sonderbeauftragte oder Erkundungs- bzw. Expertenmissionen ohne offizielle Zustimmung des Ständigen Rates zu entsenden. Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 hält hierzu fest, der Ministerrat erwarte „vom Vorsitz und den Durchführungsorganen der OSZE, dass sie ihr jeweiliges Mandat in vollem Umfang für die Auseinandersetzung mit allen Phasen des Konfliktzyklus nutzen, und legt dem Vorsitz und den Teilnehmerstaaten nachdrücklich nahe, rasch und in größtmöglichem Maße alle verfügbaren Instrumente und Verfahren einzusetzen, die auf eine bestimmte Krise oder Konfliktsituation anwendbar sind“.¹⁰ Damit erkennt Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 die Wichtigkeit des politischen Willens und die Notwendigkeit, das Instrumentarium der OSZE in vollem Umfang während des gesamten Konfliktzyklus zu nutzen, an.

Vor diesem Hintergrund hat das KVZ in den vergangenen zwei Jahren die Krisenreaktionsverfahren der OSZE überprüft und sie mit dem Ziel, Beschlüsse zur Anwendung des OSZE-Instrumentariums zügig vor Ort in die Tat umzusetzen, weiterentwickelt und verfeinert. Das KVZ hat sich dabei auf vier Grundpfeiler konzentriert: Finanzierung, Personal, Ausrüstung und Sachkenntnis. So hat das KVZ

10 Ministerratsbeschluss Nr. 3/11, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 8.

- a. einen Vorschlag für die Aufnahme eines Fonds für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in den Haushaltsvoranschlag für 2013 erarbeitet, um die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen sicherzustellen;
- b. gemeinsam mit der Personalabteilung ein OSZE-internes Verzeichnis geeigneter Personen zur schnellen Entsendung von Einsatzkräften erarbeitet. Das Verzeichnis ist die Voraussetzung für einen zweigleisigen Ansatz, bei dem „Ersthelfer“ für die unmittelbare Reaktion auf eine Krise („*First Responders*“) zunächst aus den Reihen der OSZE-Mitarbeiter ausgewählt und später durch neu eingestelltes Personal ersetzt würden;
- c. gemeinsam mit der Hauptabteilung Verwaltung und Finanzen das Instrument eines virtuellen Ausrüstungspools entwickelt, das bei Bedarf rechtzeitig wichtige Ausrüstungsgegenstände bereitstellt;
- d. einen operativen Rahmen für die Krisenreaktion konzipiert und zusammen mit einer Feldoperation und dem designierten Schweizer Vorsitz Krisenreaktionssimulationen durchgeführt.

Der Vorschlag, einen bescheidenen Fonds für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einzurichten, wurde in den Debatten über den Haushalt für 2013 zwar von vielen Delegationen begrüßt, fand aber letztendlich keinen Konsens. Die Logik eines solchen Fonds wird allerdings von der großen Mehrheit der Teilnehmerstaaten nicht in Zweifel gezogen. Der Haushaltsplanung sind derzeit aufgrund der angespannten finanziellen Lage der Teilnehmerstaaten engere Grenzen gesetzt, was den Spielraum für die Finanzierung von Krisenreaktionsaktivitäten – deren Kosten naturgemäß nicht im Voraus budgetiert werden können – aus dem vorhandenen Budget verringert. So musste die OSZE-Mission im Kosovo (OMiK) die Extrakosten, die dadurch entstanden waren, dass OMiK es den im Kosovo lebenden serbischen Staatsbürgern ermöglichte, sich an den serbischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu beteiligen – was *de facto* eine Konfliktverhütungsmaßnahme darstellte – mit Mitteln aus ihrem eigenen Etat decken, indem sie mögliche Einsparungen prüfte und Einschnitte bei eigentlich geplanten Programmaktivitäten machte, da es keinen Mechanismus zur zeitnahen Deckung unvorhergesehener Ausgaben für Krisenreaktionsmaßnahmen gab. Zwischen der endgültigen Einigung auf die Modalitäten der Teilnahme an den Wahlen und dem Wahltag selbst lagen nur fünf Tage – viel zu wenig Zeit, um die üblichen Verfahren zur Beschaffung von Geldern einzuleiten. Während OMiK aufgrund ihrer Größe in der Lage war, diese unvorhergesehenen Ausgaben aus ihrem vorhandenen Budget zu decken, wären kleinere Feldoperationen nicht in der Lage, derartige Mittel aus eigenen Kräften aufzubringen. Andere Instrumente der Geldbeschaffung wie z.B. Haushaltsänderungen, der Fonds für unvorhergesehene Ausgaben oder auch die Möglichkeit, Gelder durch außerbudgetäre Projekte – von denen einige für die Finanzierung der Initiative für kommunale Sicherheit in Kirgisistan genutzt wurden – aufzubringen, erfordern zeit-

aufwändige Verfahren. Ein Reservefonds für Krisenreaktionsmaßnahmen, der innerhalb weniger Tage oder gar Stunden aktiviert werden könnte, würde die für die Durchführung von Sofortmaßnahmen im Rahmen bestehender Mandate notwendige Flexibilität und Fähigkeit, rasch zu reagieren, wie es im Ministerratsbeschluss 3/11 gefordert wird, gewährleisten.

Auch wenn die Finanzierung gesichert ist und ein Mandat zur Entsendung von OSZE-Mitarbeitern in ein bestimmtes Krisengebiet vorliegt, steht die OSZE noch immer vor der Herausforderung, das notwendige Personal möglichst schnell zu finden und zu entsenden. Diese Herausforderung soll mithilfe des OSZE-internen Verzeichnisses geeigneter Personen zur schnellen Entsendung von Einsatzkräften kostengünstig bewältigt werden. Es wurde nach einer Debatte über die OSZE-eigenen Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) und verschiedene andere Expertenverzeichnisse und bedarfsorientierte Konzepte entwickelt. Ausgehend von den Diskussionen auf dem dritten Treffen der offenen Arbeitsgruppe zum Konfliktzyklus schlug das KVZ eine Mischform als Lösung vor: ein zweistufiges Vorgehen bei der Entsendung von Experten in Krisensituationen, wobei zunächst auf (derzeitige sowie vor Kurzem ausgeschiedene) erfahrene Mitarbeiter aus den Durchführungsorganen der OSZE als *First Responders* für die unmittelbare Reaktion auf eine Krise zurückgegriffen wird, die entweder eine bereits im Einsatz befindliche OSZE-Feldoperation verstärken oder den Kern einer neuen OSZE-Feldpräsenz bilden sollen. Die *First Responders* würden dann im Bedarfsfall durch internationales und lokales Vertragspersonal sowie durch abgeordnete Missionsmitglieder, die im Zuge der Standardverfahren der OSZE eingestellt werden, ersetzt. Ein Verzeichnis potenzieller Krisenreaktionsmitarbeiter und erforderlicher Qualifikationen wurde ebenso ausgearbeitet wie allgemeine Tätigkeitsbeschreibungen und eine Anweisung für Mitarbeiter, die die administrativen Verfahren im Zusammenhang mit der Funktionsweise des Verzeichnisses und der letztendlichen Entsendung der Mitarbeiter regelt. Das Verzeichnis soll Anfang 2014 in vollem Umfang nutzbar sein.

Die Einrichtung eines virtuellen Ausrüstungspools beruht auf der Erkenntnis, dass die Lagerung umfangreicher Bestände an Geräten und Fahrzeugen – von Computern bis zu gepanzerten Fahrzeugen, wie in den im Jahr 2000 entwickelten Startpaketen für Missionen vorgesehen – für die OSZE zu ressourcenintensiv und zu ineffizient ist, da sie, anders als die Vereinten Nationen (VN), heutzutage nicht mehr regelmäßig kurzfristig große Missionen entsendet. Der Pool ist so ausgestattet, dass er für ein innerhalb von drei Tagen einsatzbereites, aus bis zu zehn Experten bestehendes Team ausreicht. Zur Ausrüstung gehören Fahrzeuge, Satelliten- und Mobiltelefone, UKW-Radios, GPS-Geräte, Generatoren, Computer und Drucker, Büromöbel, persönliche Schutzausrüstungen, Überwachungskameras und Notverpflegung. Der Pool enthält drei Kategorien von Ausrüstungsgegenständen, nämlich solche, die 1. auf Vorrat gehalten, 2. rechtzeitig beschafft und 3. von bereits im Einsatz be-

findlichen OSZE-Feldoperationen, anderen Organisationen oder Teilnehmerstaaten angefordert werden müssen. Die Einteilung der Ausrüstungsgegenstände in die verschiedenen Kategorien hängt 1. davon ab, wie wahrscheinlich es ist, dass sie benötigt werden, 2. davon, wie wichtig ein bestimmter Ausrüstungsgegenstand für die Durchführung von Frühmaßnahmen ist, 3. von den Anschaffungskosten und 4. davon, wie lange es dauert, ein bestimmtes Gerät zu beschaffen.

Instrumente wie das Verzeichnis geeigneter Personen zur schnellen Entsendung von Einsatzkräften oder den virtuellen Ausrüstungspool zu schaffen ist eine Frage der Einsatzbereitschaft, ihre Anwendung eine Frage der auf eine sich anbahnende Krise folgenden Entscheidung zu handeln. Denselben Ansatz – Vorbereitung auf eine wirksame Krisenreaktion durch die Erhöhung der Einsatzbereitschaft der Organisation – verfolgte das KVZ mit der Entwicklung eines operativen Rahmens für Krisenreaktion (*Operational Framework for Crisis Response*). Der Rahmen dient als internes Dokument für den Gebrauch durch die Durchführungsorgane der OSZE und beruht auf bewährten Praktiken und Erfahrungen, die die OSZE bereits bei früheren Krisenreaktionseinsätzen sammeln konnte. Er beschreibt die internen Prozesse und Verfahren, mit denen die Organisation auf eine Krise oder einen Konflikt im OSZE-Gebiet reagiert, sowie Gefahren für die Sicherheit der OSZE-Mitarbeiter, der Ausrüstung und der Infrastruktur. In ihm werden keine starren Regeln dafür festgelegt, was genau getan oder nicht getan werden muss; stattdessen macht er Entscheidungsträger und diejenigen, die die Aufgabe haben, diese Entscheidungen in die Praxis umsetzen, mit den Einzelheiten vorhandener Prozeduren vertraut und gibt einen Überblick darüber, was in der Vergangenheit funktioniert hat und welche Instrumente generell für die Krisenreaktion zur Verfügung stehen. In Kombination mit Krisensimulationen auf verschiedenen Ebenen erhöht das Rahmendokument den Wissensstand über die OSZE-Krisenreaktion in der Organisation.

Dialogerleichterung, Mediation und Mediationsunterstützung

In Anerkennung der wichtigen Rolle, die Mediation bei der Verhütung und Lösung von Konflikten spielt, rief der Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 die OSZE dazu auf, ihre Fähigkeiten im Bereich der Dialogerleichterung und der Mediationsunterstützung weiter zu stärken. Der Beschluss beauftragte insbesondere den Generalsekretär damit, im KVZ eine Koordinationsstelle für die Mediationsunterstützung zu benennen und einen Vorschlag für den Aufbau eines systematischen Mediationsunterstützungspotenzials im KVZ auszuarbeiten, das auf den folgenden vier Grundpfeilern ruht:

1. Ausbildung und Aufbau von Kompetenz in den OSZE-Strukturen;
2. Wissensmanagement und operative Vorgaben;

3. Außenkontakte, Vernetzung, Zusammenarbeit und Koordinierung mit einschlägigen lokalen bzw. nationalen Handlungsträgern sowie mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen;
4. operative Unterstützung des Vorsitzes sowie seiner Sonderbeauftragten, der Leiter der Feldoperationen und anderer maßgeblicher OSZE-Mediatoren.¹¹

Die OSZE kann auf eine Reihe von Mediatoren sowie auf spezielle Instrumente, Mechanismen und Verfahren zur Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung zurückgreifen. Dazu gehören u.a. der Amtierende Vorsitzende und seine Sonderbeauftragten und Sondergesandten, der Generalsekretär, der Direktor des KVZ, die Leiter der OSZE-Feldoperationen und OSZE-Institutionen wie der HKNM oder das BDIMR. Die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE kann ebenfalls in Mediation und Dialogerleichterung einbezogen werden. Die OSZE verfügt außerdem über mehrere Mechanismen und Verfahren, die Dialogerleichterung durch Dritte in der ein oder anderen Form vorsehen, so z.B. der im Wiener Dokument verankerte Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten. Andere Mechanismen für die politische Bewältigung von Krisen und Konflikten enthalten ebenfalls Bestimmungen zur Ausübung Guter Dienste durch den Amtierenden Vorsitzenden sowie zu Mediation und Schlichtungsverfahren. Hervorzuheben sind hier die speziellen Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung, die auf Vergleichs- bzw. Schiedsverfahren beruhen, wie z.B. der Valletta-Mechanismus und die Bestimmungen für eine OSZE-Vergleichskommission bzw. über einen Vergleich auf Anordnung, die ebenfalls auf der Einbeziehung einer Drittpartei beruhen; allerdings wurde keiner dieser Mechanismen jemals aktiviert.

Andere Mechanismen können ebenfalls für die friedliche Beilegung einer Krise oder eines Konflikts genutzt werden, auch wenn sie die Beteiligung einer Drittpartei nicht explizit erwähnen. Gemäß Ministerratsbeschluss Nr. 3 aus dem Jahr 2001 über die „Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum“ stellen beispielsweise der Ständige Rat und das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) eine Plattform für den Dialog zur Verfügung, wobei das FSK quasi als Drittpartei sein Fachwissen einbringen soll.¹² In der Praxis werden diese Mechanismen jedoch – wenn überhaupt – nur selten genutzt. Mediation und Dialogerleichterung werden im OSZE-Kontext hauptsächlich von den Feldoperationen, den Sonderbeauftragten und dem HKNM sowie auf hoher Ebene vom Amtierenden Vorsitzenden und vom Generalsekretär durchgeführt.

11 Vgl. ebenda, Absatz 10.

12 Vgl. Beschluss Nr. 3, Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum, MC(9).DEC/3/Corr.1, Absatz 8(b), in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, Bukarest, 4. Dezember 2001, S. 25-27, hier: S. 27, unter: <http://www.osce.org/mc/40515>.

Vermittlungsbemühungen auf hoher Ebene unternimmt die OSZE insbesondere in Bezug auf die Langzeitkonflikte, so z.B. die Internationalen Genfer Gespräche, die nach dem Konflikt in Georgien vom August 2008 aufgenommen wurden, die 5+2-Verhandlungen über die Beilegung des Transnistrienkonflikts sowie die Tätigkeit der Minsker Gruppe zur Lösung des Konflikts in und um Berg-Karabach. Die Vermittlungsbemühungen auf hoher Ebene finden in institutionalisierten Verhandlungsrahmen statt, die im Laufe der Zeit eingerichtet wurden. Außer in den etablierten Formaten führt die OSZE Maßnahmen zur Dialogerleichterung in vielen Fällen auch im Rahmen ihrer Feldoperationen durch. So hat z.B. das OSZE-Zentrum in Bischkek ein lokales Netz von „Friedensboten“ aufgebaut, um Spannungen auf lokaler Ebene zu entschärfen, bevor sie zu einem größeren Konflikt eskalieren können.¹³

Die Fähigkeit der genannten Akteure zur Durchführung wirksamer Mediation zu stärken ist das Ziel des Mediationsunterstützungspotenzials im KVZ. Entwicklungen in anderen internationalen und regionalen Organisationen in jüngster Zeit unterstreichen die Bedeutung von Mediationsunterstützung. Die am weitesten entwickelten Kapazitäten zur Mediationsunterstützung haben die VN in Gestalt der Einheit für Mediationsunterstützung (*Mediation Support Unit*, MSU) innerhalb der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (*Department of Political Affairs*, DPA). Die Europäische Union (EU) hat im Rahmen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) ein Team für Mediationsunterstützung aufgebaut und diskutiert derzeit über die mögliche Einrichtung eines Europäischen Friedensinstituts als halbautonome Institution zur Durchführung und Unterstützung von Mediationsprozessen. Die Afrikanische Union (AU) ist zurzeit ebenfalls dabei, ihre Kapazitäten zur Mediationsunterstützung mit Hilfe nichtstaatlicher Organisationen wie der in Helsinki ansässigen *Crisis Management Initiative* (CMI), aber auch der VN und der EU zu stärken. Andere wichtige Regionalorganisationen erkunden derzeit Möglichkeiten zum Aufbau bzw. zur Verbesserung ihrer Kapazitäten zur Mediationsunterstützung, darunter die Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIZ) und die Liga der Arabischen Staaten (LAS). Mit anderen Worten: Die OSZE liegt in dieser Hinsicht voll im Trend globaler Entwicklungen.

In der OSZE wurden erste konkrete Schritte zur Entwicklung eines Mediationsunterstützungspotenzials 2012/2013 auf der Grundlage des im Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 enthaltenen Mandats unternommen. Im KVZ wurden der Posten eines Referenten für Mediationsunterstützung geschaffen und ein „Operativer Rahmen für Mediationsunterstützung“¹⁴ entwickelt. Letzterer gibt erstens einen umfassenden Überblick über die vorhandenen Kapazitäten

13 Einen Überblick über die verschiedenen Mediationsaktivitäten der OSZE gab Generalsekretär Lamberto Zannier kürzlich in einer Rede auf der Konferenz über „Mediation im OSZE-Gebiet“ am 15. Juli 2013 in Bukarest; siehe unter: <http://www.osce.org/sg/1103723>.

14 Das Dokument wurde den Delegationen zu ihrer Information unter der Referenznummer SEC.GAL/110/13 zugeleitet.

der OSZE zur Mediationsunterstützung und stellt der Leitung und den Mitarbeitern der OSZE, die mit Mediationsunterstützung und Dialogerleichterung befasst sind, einen Abriss darüber zur Verfügung, was Mediationsunterstützung beinhaltet und welche Hilfen es gibt. Zweitens stellt er einen allgemeinen Rahmen für die weitere Stärkung des Mediationsunterstützungspotenzials der OSZE dar und dient damit auch als Anleitung für die weitere Arbeit.

Konkrete operative Maßnahmen in Bezug auf Mediationsunterstützung konzentrierten sich 2012/2013 auf den Bereich Ausbildung und Kapazitätsaufbau. Die vom KVZ erarbeitete integrierte Strategie für Ausbildung und Kapazitätsaufbau sieht ein maßgeschneidertes Coaching für hochrangige Mediatoren, intensive Schulungen für OSZE-Mitarbeiter, die Mediationsunterstützung in Konfliktgebieten leisten, sowie eine Grundausbildung für OSZE-Mitarbeiter, die – insbesondere in den Feldoperationen – tagtäglich mit Mediation befasst sind, vor. Im Rahmen der Strategie veranstaltete das KVZ zwei Coaching-Sitzungen auf hoher Ebene für Missionsleiter und Sonderbeauftragte, einen einwöchigen Schulungskurs in Friedensmediation für Mitarbeiter, die unmittelbar in Mediationsprozessen tätig sind, und drei Ausbildungskurse zur Dialogerleichterung vor Ort.

Einige der Aktivitäten im Bereich operative Unterstützung hatten das Ziel, Vertretern der OSZE in bereits laufenden Prozessen Hilfestellung zu leisten. So organisierte das KVZ beispielsweise einen speziellen Workshop zur Prozessgestaltung in Südserbien; ein weiterer Workshop wurde mit den in Chişinău weilenden Vertretern der am Verhandlungsprozess für eine Regelung des Transnistrienkonflikts beteiligten Mediatoren und Beobachter durchgeführt, bei dem die Vermittlung von Mediationsfertigkeiten mit konkreten Überlegungen zur Prozessgestaltung kombiniert wurde. Das Interesse, das die mit Mediation und Dialogerleichterung befassten OSZE-Mitarbeiter an zusätzlichen Schulungen und operativer Unterstützung zur Ausübung ihrer Tätigkeit gezeigt haben, ist für das KVZ ermutigend.

Das KVZ hat ebenfalls angeregt, die Rolle der OSZE-Mediatoren zu stärken, indem man den Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden, die am Verhandlungsprozess für die Regelung des Transnistrienkonflikts und an den Genfer Gesprächen beteiligt sind, mehrjährige Mandate erteilt. Der designierte Schweizer und der designierte serbische Vorsitz haben diesen Rat befolgt und unterstützen die Ernennung von Sonderbeauftragten für die insgesamt zweijährige Periode ihrer aufeinanderfolgenden Vorsitze (2014 und 2015).

Im Bereich Wissensmanagement hat das KVZ eine Methodik für Nachbesprechungen zur Auswertung der Erfahrungen hochrangiger OSZE-Mediatoren wie z.B. Sonderbeauftragter, Missionsleiter und leitender Sekretariatsmitarbeiter entwickelt. 2012 und 2013 wurden fünf solcher Mediationsnachbesprechungen für aus dem Amt scheidende Mediatoren und ihre Mitarbeiter durchgeführt.

Im Hinblick auf Kooperation und Vernetzung hat das KVZ seine Kontakte zu den VN, zum EAD, zur OIZ, zur LAS, zur spanisch-marokkanischen Initia-

tive für Mediation im Mittelmeerraum und zu einschlägigen zivilgesellschaftlichen Akteuren vertieft.

Schlussfolgerungen

Nun da der Helsinki+40-Prozess von seiner anfänglichen Orientierungsphase zur Diskussion konkreter Fragen übergeht, ist auch die Umsetzung des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 mit Blick auf Frühwarnung, frühzeitiges Handeln und Mediation weit fortgeschritten. Dennoch werden viele der in dem Beschluss genannten Aufgaben immer wieder anfallen und erfordern daher kontinuierliches Handeln. Die wichtigste Arbeit, nämlich zu entscheiden, wie diese Aufgaben umgesetzt werden sollen, ist jedoch abgeschlossen; auf der Grundlage der hierzu entwickelten Konzepte wurden entsprechende Instrumente geschaffen und konkrete Maßnahmen durchgeführt. Die Organisation ist daher heute besser darauf vorbereitet und dazu ausgerüstet, rasch und effektiv auf neu entstehende oder wiederkehrende Krisen zu reagieren. Zwei Vorbehalte sind jedoch angebracht: 1. Neue Konzepte und Verfahren müssen in der Praxis noch umfassend getestet werden. 2. Die wichtigste Verbindung zwischen Frühwarnung und frühzeitigem Handeln – der politische Wille, die notwendige Entscheidung zum Handeln zu treffen – bleibt von dieser Arbeit unberührt. Und genau hier kommt der Helsinki+40-Prozess ins Spiel: Die Verwirklichung der Vision einer gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft macht es erforderlich, alte Trennlinien und Misstrauen zu überwinden, Vertrauen aufzubauen und die Beziehungen zu verändern. Nicht mehr und nicht weniger ist notwendig, um sicherzustellen, dass Beschlüsse, sich mit einer aufkommenden Krise zu befassen, im Konsens gefasst und die entscheidenden Schritte zur Lösung bestehender Konflikte im OSZE-Gebiet einhellig unternommen werden. Der Beitrag, den das KVZ in den vergangenen beiden Jahren zur Umsetzung des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 geleistet hat, bestand darin, den Teilnehmerstaaten bis dahin den bestmöglichen Rahmen für wirksame Konfliktverhütung und Krisenreaktion zur Verfügung zu stellen. Diese Arbeit muss nun fortgesetzt und auf andere Phasen des Konfliktzyklus, insbesondere die Konfliktlösung, ausgeweitet werden.