

Piotr Switalski*

Die Strukturen und Institutionen der OSZE

Die traditionelle Rolle der KSZE/OSZE besteht darin, neue Verpflichtungen auszuhandeln und deren Durchführung zu überwachen. Seit der Charta von Paris von 1990 hat dieser Prozeß einen klaren institutionellen Rahmen bekommen: die OSZE-Strukturen. Diese Rolle als normensetzende Institution wurde inzwischen ergänzt um die Funktion politischer Konsultation und Entscheidungsfindung, welche die Grundlage für die konzertierte Aktion der OSZE in konkreten politischen Fragen bildet.

Der zweite Pfeiler der OSZE sind die operativen Maßnahmen. 1990 entstanden, sind diese noch immer eine neue Komponente, die aber laufend an Bedeutung gewinnt. Sie werden von OSZE-Beamten, von Institutionen und über Missionen durchgeführt und basieren auf den politischen Beschlüssen der OSZE.

Der Rahmen für diese beiden "Pfeiler" wurde ganz pragmatisch und schrittweise entwickelt. Im Rückblick läßt sich erkennen, daß sich die OSZE-Strukturen und ihr institutioneller Aufbau ständig weiterentwickeln und den jeweiligen neuen Erfordernissen anpassen.

Die OSZE-Strukturen und -Institutionen beruhen nicht auf einer rechtsverbindlichen Charta. Es gibt nicht einmal ein offizielles Dokument, das eine Definition ihrer Rechte enthält. So ist es nicht verwunderlich, daß der amtierende Vorsitzende auf dem Budapester Gipfel von 1994 gebeten wurde, einen konsolidierten Text über die Strukturen und Institutionen der OSZE für das Treffen des Ministerrates im Jahre 1995 zu erstellen.

Politische Beratung und Entscheidungsprozeß

Die politischen Gremien der OSZE bilden den Rahmen für politische Konsultationen auf verschiedenen Ebenen und für die Annahme - in Übereinstimmung mit den Konsensregeln - von Beschlüssen, die für die OSZE als solche und für die Teilnehmerstaaten verbindlich sind.

In der Hierarchie der Strukturen nehmen die Gipfeltreffen den höchsten Rang ein. Auf den *Treffen der Staats- oder Regierungschefs* werden Prioritäten und Richtlinien auf höchster politischer Ebene festgelegt. Das erste

* Der Autor ist Leiter der Abteilung zur Unterstützung des amtierenden Vorsitzenden im OSZE-Sekretariat. Er hat diesen Artikel aus seiner persönlichen Sicht geschrieben, d.h. die darin geäußerten Meinungen stimmen nicht unbedingt mit denen der OSZE überein.

Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs fand 1975 in Helsinki statt, wo die berühmte Schlußakte angenommen wurde. Dieses Gipfeltreffen gilt als "Gründungsdatum" der KSZE. Das nächste Gipfeltreffen erfolgte erst fünfzehn Jahre später. Der Pariser Gipfel im November 1990 markierte mit der Annahme von Beschlüssen, die die KSZE nach dem Ende des Kalten Krieges auf einen neuen Kurs brachten, einen Meilenstein. Das Pariser Treffen institutionalisierte die Gipfeltreffen, die nun alle zwei Jahre anlässlich der Überprüfungskonferenzen abgehalten werden sollen. Die Konferenzen von 1992 in Helsinki und 1994 in Budapest fanden gemäß diesem Zwei-Jahres-Turnus statt. Auf dem nächsten Treffen 1996 in Lissabon soll über die Häufigkeit künftiger Konferenzen beschlossen werden. Die Idee, die Zwei-Jahres-Frequenz einer Überprüfung zu unterziehen, spiegelt das zunehmende Gefühl wider, daß unter den gegenwärtigen Umständen, angesichts eines ausgearbeiteten Systems ständiger Konsultationen, Gipfeltreffen, die mechanisch alle zwei Jahre abgehalten werden, hinsichtlich ihrer Substanz und der politischen Bedeutung der zu erwartenden Entscheidungen nicht unbedingt gerechtfertigt sind. Viele Delegationen sprachen sich in Budapest für Gipfeltreffen in längeren Intervallen, begründet durch wichtige anstehende Probleme aus.

Ein weiteres Dilemma betrifft die Organisation des Ablaufs der Gipfeltreffen. Die Frage ist, wie man die richtige Balance zwischen ihrer Funktion als Plattform für die öffentliche Erörterung der Probleme und der Politik einzelner Staaten und als Gelegenheit, schwierige und sensible Grundsatzprobleme zu behandeln, herstellen kann.

Der *Ministerrat* (vormals Rat der KSZE) ist das zentrale beschlußfassende und lenkende Gremium der OSZE. In der Regel tritt er einmal jährlich gegen Ende der Amtsperiode des amtierenden Vorsitzenden auf Außenministerebene zusammen. Der Rat ist einerseits für die Durchführung der Beschlüsse der Gipfeltreffen zuständig. Andererseits hat er ein Generalmandat für die Annahme notwendiger Ergänzungen zu deren Beschlüssen. Die OSZE-Institutionen sind dem Ministerrat verantwortlich, der wiederum befugt ist, ihre Aufgaben und die Art ihrer Durchführung zu bestimmen. Die gegenwärtige Arbeitsorganisation des Ministerrates, die sich im Laufe der Jahre entwickelt hat, versucht, die formellen Treffen zu breitgefaßten Themen der OSZE-Agenda mit informellen Diskussionen (z.B. in Form von Mittagessen im kleinen Kreis) zu ganz spezifischen Themen zu kombinieren.

Der Budapester Gipfel von 1994 brachte eine Reihe wichtiger Veränderungen für das System der politischen Gremien. Der Gipfel ersetzte den Ausschuß Hoher Beamter durch den *Hohen Rat*. Dieser berät über politi-

sche und allgemeine budgetäre Richtlinien und gibt sie vor. Auf den Treffen, die mindestens zweimal jährlich stattfinden, sind die Teilnehmerstaaten auf der Ebene politischer Direktoren oder einer entsprechenden Ebene vertreten. Der Sinn des Wechsels vom Ausschuß Hoher Beamter hin zum Hohen Rat ist, den Grad der Repräsentation "aufzuwerten" und den Schwerpunkt vom "Alltagsgeschäft" auf strategische Überlegungen zu verlagern.

Der Hohe Rat wird auch als *Wirtschaftsforum* einberufen. Seit 1993 ist das Forum jährlich einmal zu dreitägigen Sitzungen zusammengekommen. Es soll den Dialog, die praktischen Bemühungen beim Übergang zur freien Marktwirtschaft und die wirtschaftliche Zusammenarbeit fördern.

Der Beschluß zur Schaffung des Hohen Rates sollte im Zusammenhang mit einer weiteren Entscheidung des Gipfels gesehen werden - derjenigen, die Bedeutung des permanenten Dialogs zu erhöhen. Der Budapester Gipfel von 1994 etablierte den *Ständigen Rat* in Wien für die laufende operative Arbeit der OSZE. Der Rat setzt sich aus ständigen Vertretern der OSZE-Teilnehmerstaaten unter dem Vorsitz eines Vertreters des amtierenden Vorsitzenden des Ministerrates zusammen. 1995 wird diese Funktion vom Leiter der ständigen Mission Ungarns bei der OSZE wahrgenommen. Der Ständige Rat ist das reguläre Gremium für politische Konsultation und Beschlußfassung und entscheidet über alle die OSZE betreffenden Themen. Er kann auch aus Dringlichkeitsgründen einberufen werden. Praktisch bedeutet die obige Beschreibung der Verantwortlichkeiten, daß im Ständigen Rat die verschiedenen Sichtweisen der OSZE-Staaten auf einen gemeinsamen Nenner gebracht und konkrete Entscheidungen getroffen werden.

Die Einrichtung des Ständigen Rates ist das logische Resultat des Institutionalisierungsprozesses, der in Paris auf den Weg gebracht wurde.

Ursprünglich hielten die Unterzeichner der Pariser Charta eine ständige politische Einrichtung für überflüssig. Die Rolle des Arbeitsforums für politische Konsultationen wurde dem Ausschuß Hoher Beamter zugewiesen. Die Pariser Charta beschrieb seine Aufgaben folgendermaßen: Er "bereitet die Arbeit des (Minister-) Rates vor, führt dessen Beschlüsse durch, prüft aktuelle Fragen und befaßt sich mit der künftigen Arbeit der KSZE, einschließlich ihrer Beziehungen zu anderen internationalen Gremien".

Wie sich herausstellte, war die Intensität des politischen Konsultationsprozesses auf dem Pariser Gipfel ziemlich unterschätzt worden. Der Ausschuß Hoher Beamter trat vom Sommer 1991 bis Dezember 1992 anstelle der geplanten drei oder vier Treffen jährlich praktisch alle drei bis vier Wochen zusammen. Der Hauptgrund dafür war der Krieg in Jugoslawien.

Angesichts der rasch expandierenden Aufgaben im Bereich der Krisenbewältigung wuchs der Bedarf an ständigem Dialog und Kontakt.

Der Konsultativausschuß des Konfliktverhütungszentrums mit seinen häufigeren Sitzungen in Wien war aufgrund seiner eingeschränkten Befugnis und seiner erfolglosen Versuche, seinen Aktivitäten mehr Nachdruck zu verleihen, nicht in der Lage, diese Lücke zu füllen.

Als Antwort auf die neuen Anforderungen schuf der Rat im Dezember 1992 in Stockholm einen Rahmen für derartige Konsultationen, wobei die ständige Präsenz der Unterhändler der KSZE-Staaten in Wien, die im Forum für Sicherheitskooperation und in anderen Rüstungskontrollgremien arbeiteten, genutzt wurde. Dieser informelle Zusammenschluß wurde Wiener Gruppe genannt. Unter schwedischem Vorsitz führte die Gruppe Konsultationen durch, verhandelte und nahm "ad referendum" verschiedenen Beschlüsse an, bevor sie durch den Ausschuß Hoher Beamter formal gebilligt wurden. Die positiven Erfahrungen mit dieser Gruppe führten auf dem vierten Ratstreffen im Dezember 1993 in Rom zur Einrichtung des Ständigen Ausschusses mit Sitz in Wien. Er erhielt Entscheidungsbezugnis, "wenn der Ausschuß Hoher Beamter nicht tagte" und blieb "dem Ausschuß rechenschaftspflichtig". In diesem Sinne hat der Ständige Rat im Vergleich zu seinem Vorgänger, dem Ständigen Ausschuß, mehr Verantwortung und Spielraum.

Die Hauptaktivität des Ständigen Rates sind wöchentliche Plenarsitzungen (die in der Regel jeweils donnerstags stattfinden). Unter dem Tagesordnungspunkt "aktuelle Fragen" tragen die Teilnehmerstaaten Probleme von Belang vor, geben politische Erklärungen ab und äußern Ansichten zu aktuellen Vorfällen. Es handelt sich dabei vorwiegend um Äußerungen zu politischen und aktuellen Konfliktsituationen, wie unter anderem kürzlich der Krieg in Tschetschenien, Aspekte zur Lage in den baltischen Staaten, wie z.B. die Frage des russischen Militärpersonals, das sich illegal in Lettland aufhält, und der Status der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien.

Die Zusammenkünfte des Ständigen Rates sind nicht öffentlich. Jedem Staat steht es frei, jedes Thema anzusprechen. So ist der Tagesordnungspunkt "aktuelle Fragen" zeitlich völlig offen. Die Diskussionen sind besonders nützlich, wenn auf anfängliche Positionserklärungen ein Austausch folgt, in dem die jeweiligen Ansichten und Argumente erläutert werden können. Sie sind zusätzlich wertvoll, wenn neben den direkt betroffenen Staaten auch andere OSZE-Mitglieder Stellungnahmen abgeben.

Im Ergebnis dient der freie und offene Dialog, bei dem der Ständige Rat als Katalysator fungiert, mehreren Zwecken:

- a) Er hat Frühwarncharakter, indem er Probleme identifiziert und für die Notwendigkeit, sich mit ihnen zu befassen, Bewußtsein schafft.
- b) Er dient zur Herausbildung einer Hauptströmung politischer Positionen zu Schwerpunktfragen und bietet insbesondere kleinen und mittleren Staaten die einzigartige Möglichkeit, die Meinungsbildung der internationalen Hauptakteure zu beeinflussen.
- c) Er bereitet den Boden für OSZE-Aktionen und gibt unter anderem dem amtierenden Vorsitzenden Orientierungshilfen für Handlungsspielräume, wenn dieser im Namen der Organisation tätig wird.

Der Ständige Rat verhandelt und verabschiedet politische Erklärungen (Beschlüsse). In einigen Fällen werden sie unter der Verantwortung des Vorsitzenden des Ständigen Rates bekanntgegeben und binden nicht alle OSZE-Staaten formal, auch wenn sie auf ihrem stillschweigenden Einverständnis beruhen.

Die Plenarsitzungen des Ständigen Rates dienen als Informationskanal über laufende Aktivitäten des amtierenden Vorsitzenden des Ministerrates, des Generalsekretärs, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR).

Die Plenarsitzungen werden in speziellen Expertensitzungen vorbereitet. Der informelle Expertenausschuß für Finanzfragen bereitet verwaltungstechnische und budgetäre Beschlüsse vor. Eine spezielle Ad-hoc-Gruppe trifft sich wöchentlich und hat die Aufgabe, die Lage im Kosovo, im Sandshak und der Vojvodina zu beobachten. Ein Standardpunkt des wöchentlichen Sitzungsprogramms sind die Kurzberichte der OSZE-Missionsleiter vor Ort und die darauf folgenden informellen Diskussionen innerhalb der OSZE-Delegationen. Weitere informelle Ad-hoc-Zusammenkünfte werden zu spezifischen Themen einberufen, wie zum Beispiel zur Fortsetzung der Diskussion des Sicherheitsmodells oder die Treffen der zeitlich unbefristeten Kontaktgruppe zu Fragen des Mittelmeerraumes.

Ein parallel in Wien arbeitendes Gremium ist das *Forum für Sicherheitskooperation* (FSK), das spezielle Gremium der OSZE für die militärischen Aspekte der Sicherheit. Es wurde auf dem Gipfel in Helsinki 1992 ins Leben gerufen und arbeitet seitdem auf der Basis des dort erteilten Mandates. Seine Hauptaufgaben sind sowohl die Führung der Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen als auch die Durchführung regelmäßiger Konsultationen und die intensive Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen. In der Zeit seit seiner Gründung hat das FSK bedeutende Verhandlungserfolge erzielt. Dokumente wie der "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit", "Stabilisierende Maßnahmen für örtlich be-

grenzte Krisensituationen", "Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen" oder der "Weltweite Austausch militärischer Information" wurden alle vom FSK vorbereitet.

Im Januar 1995 wurden neue Verfahrensweisen eingeführt, die die Effektivität des FSK erhöhen sollen. Die Amtszeit des Vorsitzes wurde von einer auf vier Wochen verlängert, wobei dieselbe Delegation jeweils den formellen subsidiären Arbeitsgruppen des FSK vorsteht. Um mehr Kontinuität zu gewährleisten und mit dem Ziel, die Arbeit des FSK besser zu steuern, wurde eine Troika-Formel eingeführt. Das Sekretariat bzw. das Konfliktverhütungszentrum wurden aufgefordert, die Arbeit des FSK zu unterstützen.

Das FSK hält weiterhin wöchentliche Plenarsitzungen ab und hat zwei Expertenarbeitsgruppen. Häufig werden informelle Ad-hoc-Treffen einberufen, um über spezifische Probleme zu beraten.

Das FSK hat vom Konsultativausschuß des Konfliktverhütungszentrums, der nach der Ministerentscheidung 1993 in Rom aufgelöst wurde, die Verantwortung für die Umsetzung der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) "geerbt". In diesem Rahmen finden auch die jährlichen Treffen zur Beurteilung der durchgeführten VSBM statt.

Ein sensibler Punkt ist seit dem Entwurf der Mandatierung des FSK dessen Beziehung zu anderen OSZE-Gremien und speziell zu den "politischen Management"-Strukturen wie dem Hohen Rat und dem Ständigen Rat (ehemals Ausschuß Hoher Beamter und Ständiger Ausschuß). Einige Staaten glauben, daß das FSK wegen des Gewichts der Verhandlungen über militärische Sicherheit weitgehende Autonomie erhalten solle und vor dem "Mikro-Management" und den Prozeduren "doppelter Zustimmung" (FSK-Entscheidungen müssen ein zweites Mal genehmigt werden) der politischen Gremien geschützt werden sollte. Andere wiederum meinen, daß ein Autonomiestatus des Forums für Sicherheitskooperation die Integration militärischer Sicherheitsaspekte in den politischen Mainstream der OSZE behindert, die Möglichkeit begrenzt, das Potential des FSK für Aufgaben des politischen Tagesgeschäftes zu nutzen und die Koordination der OSZE-Arbeit verkompliziert, vor allem was die Flexibilität der Arbeitsorganisation in Wien angeht, wo beide - Ständiger Rat und FSK - in fast identischer personeller Zusammensetzung tagen ("dieselben Leute mit verschiedenen Hüten"). Es sollte hier angemerkt werden, daß das Problem der Koordination zwischen Ständigem Rat und FSK pragmatisch angegangen wird, u.a. indem gemeinsame informelle Meetings einberufen oder Vertreter des OSZE-Vorsitzenden zu den FSK Troika-Sitzungen eingeladen werden.

Operatives Management und exekutive Maßnahmen

Mit den operativen Aspekten der OSZE-Aktivitäten sind die OSZE-Institutionen betraut.

Die Gesamtverantwortung für exekutive Maßnahmen trägt der *amtierende Vorsitzende*. Die Institution des Vorsitzes als solche wurde in der Charta von Paris geschaffen. Der amtierende Vorsitzende ist jeweils der Außenminister des Staates, in dem die nächste Ministerratskonferenz stattfindet (bis zum Budapester Gipfel der des jeweils letzten Austragungslandes). Seit 1991 hatten diesen Posten jeweils die Außenminister von Deutschland, der Tschechoslowakei, von Schweden, Italien und derzeit von Ungarn inne. Auf dem Budapester Gipfel wurde beschlossen, daß die Amtszeit des Vorsitzenden in der Regel jeweils ein Kalenderjahr dauern sollte.

Die Rolle des Vorsitzes gewinnt zunehmend an Bedeutung. Seine/ihre Hauptaufgaben können wie folgt zusammengefaßt werden:

- Der Vorsitz ist Dreh- und Angelpunkt aller politischen Konsultationen innerhalb der OSZE. Zu seinen/ihren Aufgaben gehören die Harmonisierung der Ansätze, die Meinungsbildung innerhalb der OSZE sowie die Herstellung und Konsolidierung eines Konsenses innerhalb der OSZE-Gemeinschaft.
- Der amtierende Vorsitzende und seine Vertreter bereiten die OSZE-Konferenzen vor, entwerfen deren Tagesordnung und bereiten Entscheidungen vor. Der Vorsitzende ist für die Harmonisierung der Zeitpläne und die Erstellung längerfristiger Arbeitsprogramme zuständig.
- Der Vorsitzende ist ein wichtiges Instrument der OSZE-Aktivitäten, vor allem bei der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung. Er/sie spielt eine wichtige Rolle bei der Durchführung der OSZE-Mechanismen (insbesondere des Berliner Dringlichkeitsmechanismus), er überwacht die Arbeit der OSZE-Missionen vor Ort und anderer Einrichtungen zur Krisenbewältigung, wie zum Beispiel der Minsker Gruppe. Der Vorsitzende wird vom Hohen Kommissar für nationale Minderheiten im Verlauf von dessen Aktivitäten konsultiert. Da er *sui generis* ein Instrument für Konfliktverhütung und Krisenmanagement ist, tritt der Vorsitzende in Konfliktsituationen in Kontakt mit den Parteien, leitet Konsultationen und Verhandlungen. Er gibt politische Erklärungen heraus und leitet die Meldungen der OSZE an die beteiligten Parteien weiter.
- Eine weitere wichtige Verantwortung des Vorsitzes liegt in der Repräsentanz der OSZE nach außen und vor allem in der Aufrechter-

- haltung der Verbindung zu den Partnern der OSZE: internationalen Organisationen, Nicht-Mitgliedstaaten und NGOs.
- Schließlich hat der amtierende Vorsitzende eine Anzahl von Verpflichtungen bei der Koordinierung der Arbeit der anderen OSZE-Institutionen (er leitet die Ministerentscheidungen an sie weiter und berät sie bei deren Bewertung), und er trifft höhere Personalentscheidungen.

Der amtierende Vorsitzende kann durch die Troika unterstützt werden, die aus seinem Vorgänger, ihm selbst und seinem Nachfolger (derzeit Italien, Ungarn und die Schweiz) besteht. Diese Institution wurde auf dem Gipfel von 1992 geschaffen und gewinnt zunehmend an Bedeutung. Sie ist ein Beratungs-Forum, die Mitglieder der Troika handeln jedoch auch gemeinsam als Repräsentanten der OSZE bei Kontakten mit anderen Organisationen oder auch, um gemeinsame politische Erklärungen abzugeben. Sie entlasten den Vorsitzenden, indem sie einige seiner Aufgaben übernehmen (die Schweiz z.B. trat als OSZE-Sprecherin bei den Vorbereitungen zum Abschluß des Stabilitätspaktes auf, und Italien sitzt der Mittelmeer-Kontaktgruppe vor).

Andere Instrumente zur Unterstützung des Vorsitzenden sind die Ad-hoc-Lenkungsgruppen (mit Ausnahme der Minsker Gruppe, die einige als solche betrachten, bislang nicht eingesetzt) und die persönlichen Vertreter (die 1992-93 in den Konflikten in Moldau und Georgien wie auch kürzlich in Tschetschenien erfolgreich gearbeitet haben).

Die Institution des Vorsitzenden hat sich in den vergangenen vier Jahren ausgesprochen konstruktiv weiterentwickelt, und jedes Land, das diese Position bislang innehatte, hat diesem Prozeß seinen unverwechselbaren Stempel aufgedrückt.

Der Posten des *OSZE-Generalsekretärs* wurde im Dezember 1992 vom Ministerrat in Stockholm geschaffen. Der Generalsekretär wird vom Ministerrat für einen Zeitraum von drei Jahren ernannt (mit der Möglichkeit einer zweijährigen Verlängerung). Seit Juni 1993 hat Dr. Wilhelm Höynck das Amt des Generalsekretärs der OSZE inne.

Die Funktionen des Generalsekretärs können in folgende Bereiche eingeteilt werden:

Erstens handelt er als Vertreter des amtierenden Vorsitzenden und unterstützt diesen bei allen auf die Erfüllung der Ziele der OSZE ausgerichteten Aktivitäten. Der Generalsekretär repräsentiert die OSZE bei Kontakten nach außen. Er wird gelegentlich von der OSZE beauftragt, den Teilnehmerstaaten politische Mitteilungen zu übermitteln. Ein Beispiel dafür sind seine Missionen und Besuche in Zentralasien. Bei der Vorbereitung und Leitung von OSZE-Treffen

arbeitet er eng mit dem Vorsitzenden zusammen und gewährleistet die Durchführung der OSZE-Beschlüsse. Er nimmt an allen Troika-Meetings auf verschiedenen Ebenen teil und trägt dadurch zum Konsultationsprozeß bei. Insbesondere der Generalsekretär machte den Anteil der OSZE am Aufbau einer neuen Stabilität nach dem Ende des Kalten Krieges öffentlich bekannt. Wie einige Beobachter meinen, ist der Generalsekretär zum "öffentlichen Gesicht" der OSZE geworden.

Zweitens ist der Generalsekretär der höchste Verwaltungsbeamte der OSZE. Er ist direkt verantwortlich für das Budget und übt die administrative Gesamtaufsicht über die Arbeit der OSZE-Institutionen aus.

Drittens ist der Generalsekretär verantwortlich für die Leitung des OSZE-Sekretariats.

Das ursprüngliche Mandat des Generalsekretärs war ein Kompromiß zwischen denen, die ihn/sie als starke politische Führungspersonlichkeit sehen wollten, und jenen, die seine/ihre Rolle auf rein administrative Funktionen begrenzen wollten. Das Mandat ist flexibel und basiert auf der Annahme, daß der amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär als "Tandem" zusammenarbeiten. Vielleicht wäre die weitere Erörterung des Verhältnisses zwischen beiden angesichts der bisher gemachten Erfahrungen sinnvoll.

Der Posten des *Hohen Kommissars für nationale Minderheiten* (HKNM) wurde auf dem Helsinki-Gipfel 1992 geschaffen und schon im Dezember desselben Jahres mit Dr. Max van der Stoep besetzt. Er wurde zum wichtigen Instrument der Früherkennung potentieller Krisen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten - selbst im frühesten Stadium. Da er weder Ombudsmann für nationale Minderheiten ist noch einzelne Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen hat, dient der Hohe Kommissar als Instrument der Früherkennung ethnischer Spannungen, die den Frieden, die Stabilität oder die Beziehungen zwischen OSZE-Teilnehmerstaaten gefährden könnten, und fördert frühzeitig Lösungen. Der Hohe Kommissar agiert unabhängig von allen an den Spannungen beteiligten Parteien, führt Missionen vor Ort durch und wendet präventive Diplomatie im Frühstadium der Spannungen an. Zusätzlich zur Beschaffung von Informationen aus erster Hand direkt von den betroffenen Parteien, fördert der Hohe Kommissar den Dialog, das Vertrauen und die Zusammenarbeit zwischen ihnen. Die ständig zunehmende Tätigkeit des HKNM im beinahe gesamten OSZE-Gebiet beweist, daß er eine notwendige und nutzenbringende Institution ist. Aufgrund der vielfältigen Erfordernisse seines Amtes genießt der HKNM weitgehende Autonomie. Er berät sich mit dem amtierenden Vorsitzenden und hält engen Kontakt zum Generalse-

ekretär. Er berichtet dem Ständigen Rat regelmäßig über seine Tätigkeit. Die Unterstützung durch die Teilnehmerstaaten ist für die Wirksamkeit seiner Arbeit entscheidend. Mit fortschreitender Zeit sind einige vielleicht enttäuscht, weil sie auf schnelle und weitreichende Ergebnisse gehofft hatten. Mancher mag sich unbehaglich fühlen, ständiger Aufmerksamkeit und permanentem Druck ausgesetzt zu sein. Derartige Frustration oder Enttäuschung können die Bemühungen des HKNM zunichte machen. Die notwendige Gegenmaßnahme ist die unwiderrufliche, klare und sichtbare Unterstützung seiner Bemühungen durch die OSZE-Teilnehmerstaaten. Es ist wichtig, daß die betroffenen Parteien hinter der Tätigkeit des Hohen Kommissars das volle politische Gewicht der OSZE-Gemeinschaft als ganzer und auch jedes einzelnen der Teilnehmerstaaten wissen.

Das *OSZE-Sekretariat* wurde in seiner jetzigen verstärkten und konsolidierten Form im Dezember 1993 vom Ministerrat in Rom ins Leben gerufen und hat seine Arbeit im April 1994 aufgenommen. Es besteht aus vier Abteilungen:

Das *Konfliktverhütungszentrum* ist eine Abteilung, deren Ursprünge auf den Pariser Gipfel von 1990 zurückgehen. Es ist für die Unterstützung der OSZE-Arbeit auf dem Gebiet der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung zuständig, insbesondere auch für die operative Unterstützung der OSZE-Missionen vor Ort. Da die Anzahl derartiger Missionen ständig gestiegen ist und die logistischen Bedingungen für ihre Durchführung schwierig sind, ist die Aufgabe, mit dieser Verantwortung (zumaß mit Hilfe nur sehr weniger Mitarbeiter) fertig zu werden, zu einer großen Herausforderung geworden. In die Zuständigkeit des Konfliktverhütungszentrums fallen auch die Unterstützung bei der Durchführung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, die Verwaltung der militärischen Datenbank der OSZE sowie die Unterstützung des Forums für Sicherheitskooperation. Es ist ebenfalls für den Betrieb des Kommunikationsnetzes zuständig, das dem digitalen Austausch militärischer und anderer Informationen zwischen den Hauptstädten ihrer Teilnehmerstaaten dient.

Die *Abteilung zur Unterstützung des amtierenden Vorsitzenden* ist verantwortlich für die Kontakte zu internationalen Organisationen, Nicht-Mitgliedstaaten und NGOs. Sie unterstützt den Generalsekretär bei seinen Kontakten und PR-Aktivitäten und bereitet die Treffen vor. Sie ist ebenfalls zuständig für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Die *Abteilung für Konferenzdienste* ist für Konferenz- und Dolmetscherdienste, Dokumentation und Protokoll zuständig. Das Prager Büro, das der Abteilung für Konferenzdienste untersteht, betreut die Treffen des Hohen Rates, führt das OSZE-Archiv und ist für die Dokumentenverteilung zuständig.

Die *Abteilung für Verwaltung und Haushalt* ist für administrative Belange, Personalpolitik und Finanzkontrolle verantwortlich.

Das *Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte* (BDIMR), vormals Büro für freie Wahlen, mit Sitz in Warschau ist diejenige OSZE-Institution, der die Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit obliegt. Es dient als Forum für Treffen und Expertenseminare, die sich mit der Durchführung von Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte befassen. Es dient als institutioneller Rahmen für die Weitergabe und den Austausch von Informationen über den Aufbau demokratischer Institutionen und die Abhaltung von Wahlen in den Teilnehmerstaaten. Es koordiniert die Wahlbeobachtung und stellt Sachkenntnis und Ausbildungseinrichtungen für verfassungsrechtliche und andere rechtliche Angelegenheiten zur Verfügung. Auf dem Budapester Gipfel wurde die Rolle dieser Institution gestärkt.

Die *OSZE-Missionen* vor Ort haben sich zu einer selbstständigen Institution entwickelt. Das Konfliktverhütungspotential ortsansässiger OSZE-Missionen zeigte sich schon nach der ersten Mission im Kosovo. Zur Zeit liegt die Zahl bei acht aktiven ansässigen Missionen. Sie sind in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, in Georgien, Moldau, Estland, Lettland, Tadschikistan, der Ukraine und in Sarajewo eingesetzt. Eine Assistenzgruppe ist in Tschetschenien tätig. Die Mandate, die Zusammensetzung und die Arbeit der Missionen sind sehr unterschiedlich, was die hohe Flexibilität dieses Instrumentes unterstreicht. Sie sind alle klein, wobei die größte Mission immer noch weniger als 20 Mitglieder umfaßt. Obwohl viele dieser Missionen auch eine militärische Komponente haben, sind Angelegenheiten der menschlichen Dimension, die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ihre vorrangigen und unverzichtbaren Aufgaben. Alle Missionen arbeiten mit den in dem jeweiligen Gebiet aktiven internationalen Organisationen zusammen, insbesondere mit den Vereinten Nationen, dem Europarat und dem UNHCR, sowie einer Reihe von NGOs. Eine wichtige Aufgabe der ortsansässigen Missionen ist die regelmäßige Berichterstattung. Dadurch bleiben alle Teilnehmerstaaten beteiligt, was ihre politische und finanzielle Unterstützung wie auch ihre Bereitschaft, das notwendige Personal zur Verfügung zu stellen, fördert.

Die Missionen arbeiten auf der Basis von Mandaten, die bei ihrer Einrichtung erteilt werden. Sie erhalten politische Anleitung vom amtierenden Vorsitzenden, unterliegen aber keinem Mikromanagement durch politische Gremien. Die Missionsleiter fertigen wöchentliche Berichte für den Ständigen Rat an und erfragen die Meinungen der Staaten, was ihnen hilft, diese bei ihrer Arbeit zu berücksichtigen.

Natürlich hat jede Mission eigene spezifische Probleme, aber insgesamt gesehen haben sie durch Unterstützung und Beratung oder in einigen Fäl-

len allein durch ihre bloße Anwesenheit deutlich zur Stabilisierung in Krisengebieten beigetragen.

Im Februar 1993 erteilte die OSZE das Mandat zur Einrichtung von Missionen zur Unterstützung von Sanktionen. Zu ihren Aufgaben gehören die Überwachung der Einhaltung der Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und des Waffenembargos gegen alle Republiken des früheren Jugoslawien. Die Missionen sind in allen Nachbarstaaten der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) im Einsatz: Albanien, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, Rumänien und der Ukraine. Die Missionen zur Unterstützung von Sanktionen arbeiten im Rahmen der Verbindungsgruppe für Sanktionen unter dem Vorsitz des EU/OSZE-Koordinators, Botschafter Antonio Napolitano, zusammen.

Eine Planungsgruppe auf hoher Ebene (HLPG) wurde in Wien vom amtierenden Vorsitzenden in Übereinstimmung mit einem Beschluß des Budapester Gipfels 1994 eingesetzt. Sie soll Empfehlungen für die Aufstellung einer multinationalen OSZE-Peacekeepingtruppe in der Region Berg-Karabach, u.a. hinsichtlich Größe und Art der Truppe, Kommando- und Führungsstruktur, Logistik, Zuweisung von Einheiten und Ressourcen, Einsatzregelungen, und für Vereinbarungen mit den dazu beitragenden Staaten geben. Die Gruppe besteht aus etwa 30 hochrangigen Offizieren, die von den Teilnehmerstaaten entsandt werden.

Weitere Gremien

Seit 1991 hat die OSZE auch eine parlamentarische Ebene. Die *Parlamentarische Versammlung* der OSZE tritt einmal jährlich zusammen und wird von einem Sekretariat in Kopenhagen unterstützt. Die Versammlung erörtert die Arbeit der OSZE und spricht Empfehlungen aus. Ihre Mitglieder nehmen an allen wichtigen OSZE-Treffen teil. Der amtierende Vorsitzende gibt der Versammlung die notwendigen Informationen über die Arbeit der OSZE. Eine nützliche Form der Informationsweitergabe sind die vom Generalsekretär organisierten Besprechungen kurz vor den jährlichen Versammlungen.

Schließlich sollten noch drei Gremien erwähnt werden, die, obwohl sie nicht direkt zur OSZE gehören, so doch mit ihr verbunden sind oder ihre administrative Unterstützung genießen. Im Mai 1995 wurde in Genf der *Vergleichs- und Schiedsgerichtshof* auf der Basis eines entsprechenden Übereinkommens innerhalb der OSZE gegründet. In Wien wurde eine *Gemeinsame Beratungsgruppe zur Förderung der Ziele und zur Implementierung des KSE-Vertrages* ins Leben gerufen. Ebenfalls vom OSZE-Se-

ekretariat betreut werden die Treffen der *Beratungskommission "Offener Himmel"*.

Ohne allzu weitreichende Rückschlüsse zu ziehen, soll hier jedoch angemerkt werden, daß die Institutionalisierung der OSZE innovative und einzigartige Merkmale hervorgebracht hat. Es seien nur folgende Beispiele genannt:

- der umfassende Charakter aller entscheidungstragenden Gremien und demgemäß das Fehlen von Gremien mit nur begrenzter Teilnehmer-schaft (wie z.B. der UN-Sicherheitsrat) aber mit einer Entscheidungs-befugnis, die die gesamte Organisation bindet;
- flexible Mandate und Verfahren für die Arbeit der politischen Gre-mien; die OSZE hat keine Charta und nicht einmal ein Dokument, in dem ihre Zuständigkeiten insgesamt definiert sind;
- politische Gremien haben absoluten Vorrang vor den Verwaltungs-institutionen;
- die oberste Exekutive nimmt ein politischer Beamter wahr - der Au-ßenminister eines Mitgliedstaates;
- die Institutionen sind kleine, aber vielseitige Einheiten, die ihre Priori-täten anpassen können;
- die Rotation der internationalen Beamten ist relativ kurzzeitig (maxi-mal im drei-Jahres-Turnus für politische Beamte und sechs Jahre für Verwaltungsbeamte);
- obwohl die Arbeit sich hauptsächlich auf Wien konzentriert, behält die OSZE die geographische Verteilung ihrer Institutionen bei (Warschau, Prag, Den Haag und die Parlamentarische Versammlung in Kopenha-gen);
- der strukturelle und institutionelle Aufbau entwickelt sich ständig wei-ter und wird das wahrscheinlich auch in Zukunft tun.