

*Piotr Switalski*

## Der OSZE-Vorsitz: Entwicklung einer Institution<sup>1</sup>

### *Politische Exekutive als spezifisches Merkmal der OSZE*

Die Institution des Vorsitzes ist ein zentrales Element der operativen Arbeit der OSZE. Bei dem<sup>2</sup> Amtierenden Vorsitzenden (Chairman-in-Office/CiO) liegt die Gesamtverantwortung für exekutive Maßnahmen. Er steht nicht nur im Zentrum des Beratungs- und Entscheidungsprozesses, sondern dient auch als Kanal für externe Kontakte. Der Vorsitzende ist außerdem unmittelbar verantwortlich für die Implementierung von Beschlüssen. Dadurch sind die politischen Entscheidungen organisatorisch enger mit ihrer Implementierung verknüpft, was die Arbeit der OSZE effektiver gestaltet.

Der Amtierende Vorsitzende der OSZE ist der Außenminister eines OSZE-Mitgliedstaates. Damit, daß der "Chef" der Organisation eine Persönlichkeit aus der Politik ist, wird das Primat eines politischen Ansatzes in der Arbeit der Organisation gewährleistet.

Zudem bleibt so die Organisation eng an die Teilnehmerstaaten angebunden. Dies sichert der Arbeit der OSZE - vorwiegend der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung gewidmet - politischen Rückhalt.

Der Amtierende Vorsitzende richtet einen Stab in seinem Außenministerium ein. Seine Vertreter haben den Vorsitz im Hohen Rat und im Ständigen Rat. Der Stab des Vorsitzenden in Wien spielt eine wichtige Rolle im Alltagsgeschäft der OSZE.

Der Amtierende Vorsitzende wird vom Generalsekretär in allen Aspekten seiner Tätigkeit unterstützt. Auch das Sekretariat und andere OSZE-Institutionen bieten dem Vorsitzenden Hilfe und Rückhalt.

Wie die OSZE selbst hat sich die Institution des Vorsitzes auf pragmatische Weise Schritt für Schritt entwickelt - auf der Basis von Erfahrungen und praktischen Bedürfnissen. Sie wurde nicht am Reißbrett entworfen, sondern hat sich im Zuge der praktischen Arbeit herausgebildet.

---

1 Dieser Aufsatz basiert auf einem Vortrag, den der Autor bei einem Seminar, veranstaltet von der Technischen Universität Zürich, am 19. Juni 1995 gehalten hat.

2 Entsprechend dem Original müßte eigentlich durchgängig von der/dem Vorsitzenden gesprochen werden (es gab ja bereits eine Amtsträgerin). Da dies im Deutschen ausgesprochen unbeholfen wirkt, habe ich mich auf die männliche Form beschränkt.  
Anm. d. Übs.

### *Ursprünge*

Die Ursprünge des Vorsitzes als Institution gehen auf die Charta von Paris von 1990 zurück, die die ersten ständigen Institutionen der damaligen KSZE etablierte. Der Vorsitz als solcher gehörte zwar nicht zu ihnen. Es finden sich jedoch in der Charta von Paris zwei Bestimmungen, die sich auf den Vorsitz beziehen:

- Der Außenminister des gastgebenden Landes soll bei den Treffen des Rates den Vorsitz führen;
- ein Vertreter seines Landes soll den Vorsitz bei den Treffen des Ausschusses Hoher Beamter (AHB; heute: Hoher Rat) führen.

Die Zuständigkeiten des Vorsitzenden wurden also weitgehend im traditionellen Vor-Pariser Sinne verstanden und beschränkten sich nach wie vor weitgehend auf den Vorsitz bei formellen Treffen. Die Charta von Paris brach jedoch mit der KSZE-Tradition der täglichen Rotation des Vorsitzes. Da bei allen Ratstreffen und AHB-Sitzungen zwischen zwei regulären Ratstreffen dasselbe Land den Vorsitz führte, wurde dem Vorsitzenden eine kontinuierliche Zuständigkeit zumindest als zentrale Anlaufstelle für die Beratungen zur Vorbereitung der Treffen zugewiesen.

Während der Amtszeit des ersten KSZE-Vorsitzenden, den Deutschland stellte, erforderten zwei wichtige Entwicklungen eine Erweiterung der Amtsbefugnisse:

- erste Fälle des Engagements der KSZE in Krisensituationen und
- der Beitritt neuer Teilnehmerstaaten.

Der Dringlichkeitsmechanismus der KSZE, der auf dem Berliner Treffen des Rates 1991 angenommen wurde, wies dem Vorsitzenden des AHB eine wichtige Rolle zu. Er war nun dafür zuständig, die Ersuchen um Maßnahmen gemäß dem Mechanismus entgegenzunehmen, Staaten in verschiedenen Stadien zu konsultieren, Dringlichkeitssitzungen einzuberufen und verfügbares Dokumentationsmaterial zu unterbreiten.

Nur wenige Tage nach der Annahme dieser Beschlüsse kam der Mechanismus bereits zur Anwendung: Anfang Juli 1991 trat der AHB zusammen, um über die Lage angesichts des Krieges in Jugoslawien zu beraten. Mehrere Dringlichkeitssitzungen des AHB folgten. Durch die dramatischen Ereignisse in Jugoslawien konsolidierte sich auch die Rolle des Vor-

sitzenden als Instrument, Initiativen zu ergreifen und einen möglichen gemeinsamen Nenner der Standpunkte zu bestimmen.

Weitergehende Zuständigkeiten des Vorsitzenden entsprangen auch dem Beitritt neuer Teilnehmerstaaten. Im Juni 1991 trat Albanien der KSZE bei, im September 1991 die drei baltischen Staaten, im Januar 1992 zehn "post-sowjetische" Staaten. Alle diese Entscheidungen erforderten umfassende politische Beratungen und Koordination (beispielsweise ein außerordentliches Treffen der Minister in Moskau im September 1991).

Zu den neuen Aufgaben des Vorsitzenden gehörte auch die operative Arbeit. Der Vorsitzende war dafür zuständig, die ersten Erkundungsmissionen in die neuen Teilnehmerstaaten zu entsenden (die erste davon nach Albanien). In diesem Zusammenhang wurden auch engere Bindungen zwischen dem Vorsitzendem und den KSZE-Institutionen (dem Sekretariat, dem KVZ, dem Büro für Freie Wahlen) geschaffen.

#### *Der Amtierende Vorsitzende als Institution*

Der tschechoslowakische Vorsitzende übernahm von seinem deutschen Vorgänger eine ausgesprochen umfangreiche und schwierige Agenda. Die Berichterstattermisionen in die neu beigetretenen Staaten mußten fortgeführt werden. Zusätzlich hatte der Vorsitzende eine rapide wachsende Anzahl von Aufgaben der Krisenbewältigung zu bearbeiten. Ab März 1992 beteiligte sich die KSZE, nach der Durchführung von Erkundungsmissionen, an der Vermittlung im Konflikt um Berg-Karabach. Darüber hinaus war sie mit Teilaspekten des Konflikts im früheren Jugoslawien befaßt, der im Frühjahr 1992 auf Bosnien-Herzegowina übergriff und eine weitere Ausweitung befürchten ließ. Im September richtete die KSZE ihre ersten Langzeitmissionen ein: im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina, außerdem in Skopje. Zudem bemühte sich die KSZE um die friedliche Beilegung der Konflikte in Georgien (Süd-Ossetien und Abchasien). Der Gipfel von Helsinki 1992 institutionalisierte den Vorsitz, indem er dessen bereits etablierte Rolle bestätigte. Die Liste der Institutionen wurde um den Amtierenden Vorsitzenden formal erweitert. Der Amtierende Vorsitzende war dafür zuständig,

- die Koordination der laufenden KSZE-Angelegenheiten sowie die diesbezügliche Kommunikation zu gewährleisten;
- Rats-/AHB-Beschlüsse an die KSZE-Institutionen weiterzuleiten und sie bezüglich dieser Beschlüsse zu beraten;
- als Kanal für die Frühwarnung zu dienen und die Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungsmaßnahmen der KSZE zu koordinieren.

Die letztgenannte Funktion war bereits beim Prager Rattreffen im Januar 1992 begründet worden. Während jedoch jener Beschluß dem Vorsitzenden ein recht enggefaßtes Mandat verliehen hatte (er war an ein "genaues Mandat" gebunden, es gab Bestimmungen zur Berichterstattung etc.), spiegelte das Dokument von Helsinki wachsendes Vertrauen in die Unparteilichkeit des Vorsitzenden wider. Der Amtierende Vorsitzende genoß "Entscheidungsfreiheit darüber, wie zu verfahren und wer zu konsultieren ist und welcher Art zu gebende Empfehlungen sein sollen".<sup>3</sup>

Der Amtierende Vorsitzende erwarb insbesondere neue und wichtige Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem neu etablierten Mandat der KSZE für Peacekeeping-Operationen. Ihm wurde die Aufgabe anvertraut, Peacekeeping-Operationen zu initiieren, die allumfassende politische Kontrolle und die Gesamtleitung von Vor-Ort-Einsätzen auszuüben, den Leiter der Mission zu ernennen, die Zusammensetzung einer Truppe zu bestimmen und den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über den Stand der Operationen auf dem laufenden zu halten.

Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten wurde ersucht, sich mit dem Vorsitzenden eingehend über seine Tätigkeit zu beraten.

Das Gipfeltreffen von Helsinki 1992 führte auch Instrumente zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden ein. Es handelte sich um:

- die Troika,
- Ad-hoc-Lenkungsgruppen (die Minsker Gruppe wurde weitgehend auf der Grundlage dieses Konzeptes eingerichtet; ein Versuch hingegen, eine Lenkungsgruppe für das frühere Jugoslawien zu bilden, scheiterte letztendlich),
- Persönliche Vertreter.

Das Gipfeltreffen von Helsinki formalisierte somit zwar weitreichende Zuständigkeiten für den Amtierenden Vorsitzenden, bot jedoch für zwei Probleme keine Lösungen an, die das gewachsene operative Engagement der KSZE aufgeworfen hatte:

- wie angesichts der jährlichen Rotation des Vorsitizes bessere Kontinuität gewährleistet werden konnte;
- wie die Verbindung zwischen politischer Exekutive (Amtierender Vorsitzender) und administrativen Strukturen (Institutionen) verstärkt werden könne.

---

3 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A. 6, S. 16-17.

Die Lösung brachte das Ratstreffen in Stockholm im Dezember 1992, indem es den Posten des Generalsekretärs einrichtete.

#### *Der Vorsitz in der Phase des Wachstums*

Das Jahr 1993 war eine Periode der rapiden Entwicklung und Ausdehnung der operativen Tätigkeit der KSZE und der Errichtung einer entsprechenden operativen Infrastruktur.

Die schwedische Amtierende Vorsitzende baute das Potential der Funktion des Vorsitzes aus, indem sie ihre Tätigkeit auf die folgenden Prioritäten ausrichtete:

#### *KSZE-Aktivitäten vor Ort*

Zu jener Zeit wurde die grundlegend neue Form der KSZE-Präsenz vor Ort eingerichtet - die Langzeitmissionen. Die KSZE-Dokumente enthielten keine Regeln und Vorschriften, wie diese Missionen betrieben werden sollten. Unter dem schwedischen Vorsitz wurde ein Modell für das politische Management der Missionen entwickelt. Der Vorsitz mußte auch, zusammen mit dem damals noch schwachen KVZ, die notwendigen Leitlinien für die organisatorische Unterstützung entwickeln.

#### *Kontakte zu den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen*

Da die KSZE zunehmend mit operativen Maßnahmen befaßt war, insbesondere in der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, waren enge Kontakte und gute Zusammenarbeit eine Frage der Notwendigkeit. Die Amtierende Vorsitzende war durch die Entscheidung des Rates in Stockholm zum Kanal für diese Kontakte benannt worden. Eines der greifbarsten Ergebnisse war die Verabschiedung des Rahmenabkommens zwischen der KSZE und den Vereinten Nationen im Jahre 1993.

#### *Koordination des politischen Beratungsprozesses und der Vorbereitung von Beschlüssen*

1993 erhielt die politische Beratung in der KSZE dauerhaften Charakter. Die sogenannte Wiener Gruppe wurde zu diesem Zwecke unter Leitung der KSZE-Vorsitzenden eingerichtet.

### *Integration der neu aufgenommenen Teilnehmerstaaten*

Der schwedische Vorsitz entwickelte Integrationsprogramme, insbesondere für Zentralasien. Die Amtierende Vorsitzende selbst war durch Besuche in Zentralasien und Transkaukasien direkt beteiligt.

### *Die Gesamtzuständigkeit für exekutive Maßnahmen*

Der italienische Vorsitzende sah sich 1994 einer rapide anwachsenden KSZE-Agenda gegenüber. Zusätzlich zu Aufgaben von der Art, wie er sie von seiner Amtsvorgängerin übernommen hatte - wie Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (Aufstellung neuer Missionen während der italienischen Präsidentschaft), verstärkter politischer Koordinationsaufwand (Ablösung der Wiener Gruppe durch den Ständigen Ausschuß) und verwandte Aufgaben - ergaben sich neue Zuständigkeitsbereiche.

Der Vorsitzende übernahm die führende Rolle in dem Prozeß, KSZE-Peacekeeping zu einer realistischen Option zu machen, indem er den politischen und operativen Boden für die mögliche Stationierung einer Friedenstruppe bereitete. Dazu gehörte auch, daß er die Zusicherungen von Teilnehmerstaaten einholte, ein Kontingent zu stellen.

Der Vorsitzende leitete eine großangelegte Bemühung, eine akzeptable Formel für das Konzept des sogenannten Peacekeeping durch Dritte zu finden (leider ohne Ergebnis).

Der italienische Vorsitzende übernahm zusätzliche Verantwortung für verstärkte Kontakte mit nichtteilnehmenden Staaten. In seiner Amtszeit wurden erweiterte Formen der Zusammenarbeit mit den südlichen und östlichen Mittelmeeranrainern wie auch mit Südkorea (Republik Korea) eingeführt. Des weiteren bemühte sich der Vorsitzende verstärkt um das Management interner KSZE-Vorgänge. So übertrug etwa der Rat in Rom im Dezember 1993 dem Vorsitzenden die Zuständigkeit für die Ernennung der Abteilungsleiter des KSZE-Sekretariats.

Das Budapester Gipfeltreffen schöpfte aus der positiven Erfahrung mit der Institution des Vorsitzes. Den gewachsenen Zuständigkeiten und Funktionen des Vorsitzenden Rechnung tragend, wies ihm der Budapester Gipfel von 1994 die "umfassende Verantwortung für exekutive Maßnahmen"<sup>4</sup> zu.

Der ungarische Vorsitz unternahm den erfolgreichen Versuch, das Potential, das in diesen Bestimmungen enthalten war, voll auszuschöpfen.

---

4 Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 448.

Der Beginn seiner Amtsperiode war gekennzeichnet von einer mutigen Initiative, die OSZE am Friedensprozeß in Tschetschenien zu beteiligen. Durch diese Operation wurde der Vorsitz de facto zu einem eigenständigen Krisenbewältigungsmechanismus (und blieb nicht nur ein Instrument). Die Maßnahmen des Vorsitzenden orientierten sich erfolgreich an bestehenden formalen Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungsmechanismen. Der Vorsitzende legte besonderen Nachdruck auf den kooperativen Ansatz der Konfliktlösung.

Das Ende der ungarischen Amtsperiode war geprägt von den Vorbereitungen zur Umsetzung der anspruchsvollen Aufgaben, die das Abkommen von Dayton der OSZE in Bosnien und Herzegowina übertragen hatte.

Das Dayton-Abkommen selbst weist unmittelbar dem Amtierenden Vorsitzenden eine Rolle zu (insbesondere bei der Ernennung des Ombudsmanns für Menschenrechte). Hierbei ist bemerkenswert, daß die Vereinbarung den Amtierenden Vorsitzenden direkt erwähnte, anstatt es der OSZE selbst zu überlassen, wer oder welches Organ eine die OSZE betreffende Frage zu entscheiden hat. Darin zeigten sich die Anerkennung der Rolle des Vorsitzenden und das Vertrauen in die Wirksamkeit seiner Arbeit. Der Budapester Beschluß von 1995 zur "OSZE-Aktion für Frieden, Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina" machte den Vorsitz zum zentralen Element des Implementierungsprozesses. Zusammen mit dem Generalsekretär - unter der Leitung des Amtierenden Vorsitzenden - und anderen OSZE-Organen und -Institutionen wurde er autorisiert, "alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um die effektive und rechtzeitige Implementierung der OSZE-Aufgaben sicherzustellen".

Der Vorsitzende war insbesondere autorisiert, den Leiter der Mission zu ernennen, Entscheidungen bezüglich der Bedingungen für und bei Wahlen zu fällen und einen Persönlichen Vertreter für Vertrauensbildung und Rüstungskontrollverhandlungen zu berufen. Mit der Zuweisung dieser Funktionen wurde die Institution des Amtierenden Vorsitzenden weiter gestärkt.

Der Schweizer Vorsitzende übernahm diese Aufgaben mit Energie und Kreativität. Um die Anpassungszeit an seine neue Rolle zu verkürzen, gingen der formellen Amtsübernahme sorgfältige Vorbereitungen voraus.

### *Lehren und Herausforderungen*

Die Institution des Vorsitzes ist ein Rahmen, der durch Initiative und Kreativität des Landes, das ihn innehat, mit Substanz gefüllt wird. Der Vorsitz hat genau so viel Gewicht und so viel Bedeutung, wie jeder individuelle Amtsinhaber ihm verleiht.

Festgelegte Leitlinien sind zwar hilfreich, doch angesichts der sich rapide verändernden Umstände muß der Amtierende Vorsitzende seine Arbeit kreativ angehen. Bislang hatte die OSZE Glück mit den Ländern, die den Vorsitz innehatten. Jeder Amtsinhaber war in der Lage, dieses gestalterisch auszulegen.

Die OSZE braucht politische Führung, und die Entwicklungen haben gezeigt, daß es gerade der Amtierende Vorsitzende ist, der die unparteiische Führung gewährleistet.

Der Vorsitzende muß das Gewicht eines Staates und die Persönlichkeit eines aktiven Staatsmannes einsetzen, darf sich jedoch dabei nicht der Kritik ausliefern, das Amt zur Verfolgung nationaler Interessen auszunutzen. Das bleibt eine Herausforderung. Bislang waren die Erfahrungen positiv. Die Länder, die den Vorsitz innehatten, waren dazu in der Lage, eine klare Trennungslinie zwischen ihrer Rolle in der OSZE und ihren nationalen Interessen zu ziehen.

Eine andere Herausforderung ist es, bei einer Fortführung der kurzfristigen Perspektive der einjährigen Amtsperiode des Vorsitzenden der Notwendigkeit gerecht zu werden, die Organisation aus einer längerfristigen, strategischen Perspektive zu betrachten.