In: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2016, Baden-Baden 2018, S. 313-355.

*Loïc Simonet/Hans Georg Lüber**

Der Rechtsstatus der OSZE: Der Mythos des Sisyphus lebt

Internationale Organisationen sind rätselhafte Geschöpfe und stellen die Völkerrechtler seit langer Zeit vor ernsthafte analytische Probleme.[1]

Einführung

Die obige Behauptung würde zweifellos auch auf die Frage des Rechtsstatus der OSZE zutreffen, die „eine langjährige Leidensgeschichte der OSZE"[2] darstellt und zu nicht enden wollenden internen politischen Diskussionen und zahllosen Positionspapieren und Vorschlägen geführt hat.

Die OSZE ist die weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation und versteht sich als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen (VN).[3] Sie spielt „bei der Bewältigung der Herausforderungen des einundzwanzigsten Jahrhunderts eine maßgebliche Rolle"[4] und wird in der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 als „eine der wichtigsten Organisationen für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten innerhalb ihrer Region sowie ein Hauptinstrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten"[5] bezeichnet. Darüber hinaus wird sie in der Sicherheitscharta im Einklang mit der ebenfalls 1999 auf dem Istanbuler Gipfeltreffen verabschiedeten „Plattform für kooperative Sicherheit" als ein „Forum für subregionale Zusammenarbeit"[6] charakterisiert.

---

* Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die Meinung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit der offiziellen Position der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten übereinstimmt.

1 Jan Klabbers, Advanced Introduction to the Law of International Organizations, Cheltenham 2015, S. 7 (alle Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).

2 Kurt P. Tudyka, Der (Aus-)Weg ist das Ziel – der griechische OSZE-Vorsitz 2009, in: Institut für Friedensforschung Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 365-375, hier: S. 372.

3 Vgl. Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, den 10. Juli 1992, Absatz 25, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2016, Kap. B.4; auch in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderungen des Wandels, S. 3-14, unter: http://www.osce.org/mc/39530.

4 Gipfelerklärung von Budapest, Absatz 3, in: Budapester Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Budapest, 6. Dezember 1994, S. 1-6, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. B.5; auch unter: http://www.osce.org/mc/39554.

5 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, 19. November 1999, Teil II, Absatz 7, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. A.10; auch in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul, Januar 2000/Corr., S. 1-46, unter: http://www.osce.org/node/39569.

6 Ebenda, Teil III, Absatz 13; vgl. auch Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, in: ebenda, S. 22-25 bzw. S.44-46. Siehe hierzu auch den Kommentar von

Die OSZE erfüllt die wesentlichen Kriterien für eine Einstufung als zwischenstaatliche Organisation. Sie hat eine feste Organisationsstruktur mit ständigen Organen, die im Namen der Organisation handeln, was nach geltender Lehrmeinung als klare Manifestation der Absicht von Staaten gewertet wird, eine Organisation zu bilden. Die Institutionalisierung der OSZE, ihre umfassenden operativen Aktivitäten, ihre Teilnahme an den internationalen Beziehungen sowie ihre Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren sprechen dafür, sie als internationale Organisation zu betrachten.[7]
Während es der OSZE jedoch gelungen ist, sich als aktiver und dynamischer Akteur auf der internationalen Bühne zu profilieren, blieben ihr die Attribute einer internationalen Organisation versagt. Mit diesem Status *sui generis* – Ergebnis eines einzigartigen rechtlichen und politischen Prozesses – verharrt sie aus hauptsächlich drei Gründen in einer völkerrechtlich unklaren Position. Erstens erfüllt sie bereits das erste der von der Völkerrechtskommission (*International Law Commission*, ILC) 2011 auf ihrer 63. Tagung für eine internationale Organisation festgelegten Kriterien nicht,[8] da sie nicht „durch einen Vertrag oder eine andere vom Völkerrecht bestimmte Übereinkunft geschaffen" wurde. Ursprünglich als Konferenz angelegt, beruht die OSZE auf einem umfassenden Sicherheitskonzept, das sich aus Verpflichtungen ableitet, die die Teilnehmerstaaten politisch, nicht aber rechtlich binden.[9] Der auf dem

---

Sandra Sacchetti, The OSCE's Platform for Co-operative Security: An opportunity for multilateral coherence, in: Security and Human Rights 1/2014, S. 119-129. Im Mai 1993 vereinbarten die VN und die KSZE ein Rahmenabkommen für Kooperation und Koordination (United Nations General Assembly, A/48/185, Anhänge I, II, 1. Juni 1993), und am 13. Oktober 1993 verabschiedete die VN-Generalversammlung einstimmig eine Resolution, mit der die KSZE dazu eingeladen wurde, als Beobachter an ihren Sitzungen teilzunehmen und sich an ihrer Arbeit zu beteiligen (United Nations General Assembly, A/RES/48/5, 13. Oktober 1993).

7 Vgl. Ioannis Stribis, The legal status of the OSCE: A view from the other side of the mirror, in: Legal Services Newsletter 8/2011, S. 4.

8 „[…] bedeutet ‚internationale Organisation' eine durch einen Vertrag oder eine andere vom Völkerrecht bestimmte Übereinkunft geschaffene Organisation mit eigener Völkerrechtspersönlichkeit." Vereinte Nationen, Generalversammlung, Resolution 66/100, Die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen, Anlage, Die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen, Artikel 2(a), unter: http://www.un.org/depts/german/gv-66/band1/ar66100.pdf. Der Fall der OSZE hatte die Völkerrechtskommission inspiriert; so hielt sie fest: „Die meisten internationalen Organisationen werden durch Verträge geschaffen. […] Formen der internationalen Zusammenarbeit werden jedoch manchmal ohne einen Vertrag geschaffen. In einigen Fällen, so z.B. im Falle des Nordischen Rates, wurde ein Vertrag nachträglich abgeschlossen. In anderen Fällen bestanden die Mitgliedstaaten trotz einer als implizit vorhanden anzusehenden Übereinkunft darauf, dass kein dementsprechender Vertrag abgeschlossen wurde, so z.B. im Falle der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)." United Nations, Report of the International Law Commission, Sixty-first session (4 May-5 June and 6 July-7 August 2009), General Assembly Official Records, Sixty-fourth Session, Supplement No. 10, 2009 (A/64/10), S. 44-45, unter: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_64_10.pdf.

9 In vielen wissenschaftlichen Abhandlungen wird hervorgehoben, dass die Regierung Finnlands (als Gastgeberin der Konferenz) in den abschließenden Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki gebeten wird, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen den Text der Schlussakte, „die *nicht* registrierbar nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen ist", zu übermitteln; Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, S. 75, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3),

Budapester Gipfeltreffen 1994 verabschiedete Beschluss über die „Stärkung der KSZE", mit dem die KSZE in eine Organisation umgewandelt wurde, veränderte nicht das Wesen der OSZE: „Durch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE ändert sich weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen. Die KSZE wird in ihrer organisatorischen Entwicklung flexibel und dynamisch bleiben."[10] Die OSZE gründet sich demzufolge nicht auf etwas, „das als Verfassung bezeichnet werden könnte", was Chittharanjan Amerasinghe als Voraussetzung dafür ansieht, als internationale Organisation agieren zu können.[11]

Zweitens verfügt die OSZE nicht über eine „eigene Völkerrechtspersönlichkeit",[12] die von derjenigen ihrer Teilnehmerstaaten getrennt ist – das zweite der ILC-Kriterien –, da sie nicht durch einen Gründungsvertrag geschaffen wurde, der allgemeine Bestimmungen über die Rechtsfähigkeit der OSZE enthalten hätte. Die meisten Gründungsdokumente internationaler Organisationen statten die Organisation entweder mit der für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Rechtsfähigkeit aus[13] oder mit Rechtspersönlichkeit und der Fähigkeit, Verträge abzuschließen, bewegliches und unbewegliches

---

Kap. A.1 (Hervorhebung durch die Autoren), ebenso: Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki 1975, S. 81, unter: http://www.osce.org/helsinki-final-act. Artikel 102(1) der Charta der Vereinten Nationen sieht vor, dass „alle Verträge und sonstigen internationalen Übereinkünfte, die ein Mitglied der Vereinten Nationen […] schließt, so bald wie möglich beim Sekretariat registriert und von ihm veröffentlicht [werden]". Charta der Vereinten Nationen, unter: http://www.unric.org/de/charta. Dies bedeutet, dass die Vereinbarungen von Helsinki keinen Vertrag und keine internationale Übereinkunft darstellen, auf den bzw. die sich die Vertragspartner vor irgendeinem Organ der Vereinten Nationen, einschließlich des Internationalen Gerichtshofs, berufen können. Auch die Charta von Paris von 1990 sieht keine Registrierung vor.

10 Beschlüsse von Budapest, Abschnitt I, Stärkung der KSZE, Absatz 29, in: Budapester Dokument 1994, a.a.O. (Anm. 4).Vgl. auch Miriam Sapiro, Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation, in: The American Journal of International Law 3/1995, S. 631-637. „Der aufmerksame Leser des Budapester Gipfeldokuments erhält den Eindruck, dass [die Teilnehmerstaaten] bewusst vermeiden wollten, dass die Umbenennung der KSZE in irgendeiner Weise mit der ausdrücklichen Anerkennung ihres Status als internationale Organisation assoziiert wird." Sonya Brander/María Martín Estébanez, The OSCE matures: Time for legal status, in: Helsinki Monitor 1/2007, S. 2-5, hier: S. 3.

11 Vgl. Chittharanjan F. Amerasinghe, Principles of the Institutional Law of International Organizations, 2. überarbeitete Auflage, Cambridge 2005, S. 10.

12 Die Rechtsfähigkeit einer internationalen Organisation ist definiert als ihre Fähigkeit, rechtliche Verpflichtungen einzugehen und Rechte in nationalen Rechtsordnungen und auf internationaler Ebene wahrzunehmen. Konkret begründet sie die Fähigkeit, Verträge (z.B. Beschaffungsverträge) oder Abkommen mit Staaten oder anderen internationalen Organisationen einzugehen, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und zu veräußern und Rechtsverfahren einzuleiten oder an ihnen teilzunehmen.

13 Siehe z.B. Artikel 104 der Charta der Vereinten Nationen („Die Organisation genießt im Hoheitsgebiet jedes Mitglieds die Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verwirklichung ihrer Ziele erforderlich ist."), a.a.O. (Anm. 9), sowie Artikel XV (A) der Satzung der Internationalen Atomenergie-Organisation/IAEO („Die Organisation genießt im Hoheitsgebiet jedes Mitglieds die Rechts- und Geschäftsfähigkeit und die Privilegien und Immunitäten, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind."), The Statute of the IAEA, unter: https://www.iaea.org/about/statute.

Vermögen zu erwerben oder zu veräußern und vor Gericht aufzutreten.[14] Im Falle einiger Organisationen wurden solche Bestimmungen in separate Verträge aufgenommen.[15] Was die OSZE betrifft, könnte der Jurist daher stets Jan Klabbers unverblümte Behauptung im Hinterkopf behalten: „Entitäten ohne Persönlichkeit können nicht zur Verantwortung gezogen werden, und das deutet ziemlich stark darauf hin, dass Entitäten ohne Persönlichkeit gar keine echten internationalen Organisationen sind."[16]

Da die OSZE nicht über ein Rechtsdokument wie z.B. eine Charta oder ein Übereinkommen verfügt, das ihr Rechtsfähigkeit verleiht, kommt sie außerdem auch nicht in den Genuss von Vorrechten und Immunitäten, Unverletzlichkeit, Steuerbefreiung und einer Reihe anderer wichtiger Elemente, die für das reibungslose Funktionieren einer internationalen Organisation unerlässlich sind. Anders als die OSZE kann z.B. die Organisation der Vereinten Nationen (UNO) sicher sein, dass ihr Personal und ihre Spezialisten sowie die Vertreter ihrer Mitgliedstaaten Vorrechte und Immunitäten im gesamten Hoheitsgebiet aller Mitgliedstaaten genießen.[17] Für die NATO definiert das Übereinkommen von Ottawa die Immunitäten und Vorrechte, die der Organisation, dem internationalen Personal (keine vollständige diplomatische Im-

14 Siehe z.B. Artikel 210 („Die Gemeinschaft besitzt Rechtspersönlichkeit.") und 211 („Die Gemeinschaft besitzt in jedem Mitgliedstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist; sie kann insbesondere bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht stehen.") des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN, sowie Artikel 39 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation/ILO („Die Internationale Arbeitsorganisation besitzt volle Rechtspersönlichkeit und insbesondere die Fähigkeit: (a) Verträge zu schließen; (b) bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und zu veräußern; (c) vor Gericht aufzutreten."), ILO Constitution, unter: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A39).

15 Siehe z.B. das Allgemeine Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarates, insbesondere Artikel 1 („Der Europarat besitzt Rechtspersönlichkeit. Er kann Verträge abschließen, unbewegliches und bewegliches Vermögen erwerben und darüber verfügen und vor Gericht auftreten. Der Generalsekretär trifft im Namen des Europarates alle hierfür notwendigen Maßnahmen."), unter: https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680063728, sowie Artikel 4 des am 20. September 1951 in Ottawa unterzeichneten Übereinkommens über den Status der Nordatlantikvertrags-Organisation, der nationalen Vertreter und des internationalen Personals, in dem die NATO als Völkerrechtssubjekt definiert wird („Die Organisation besitzt Rechtspersönlichkeit; sie kann Verträge abschließen, bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht stehen." Teil II, Artikel 4), in: BGBl. II 1958, S. 117-127, hier: S. 118-127, unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?Start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl258011.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl258011.pdf%27%5D__1491839849853.

16 Klabbers, a.a.O. (Anm. 1), S. 18.

17 Artikel 105(2) der Charta der Vereinten Nationen legt fest, dass „Vertreter der Mitglieder der Vereinten Nationen und Bedienstete der Organisation […] ebenfalls die Vorrechte und Immunitäten [genießen], deren sie bedürfen, um ihre mit der Organisation zusammenhängenden Aufgaben in voller Unabhängigkeit wahrnehmen zu können". Charta der Vereinten Nationen, a.a.O. (Anm. 9). Dieses Grundprinzip wird ergänzt durch das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vom 13. Februar 1946, unter: https://www.unric.org/de/component/content/article/15-law/103--uebereinkommen-erklaerungen-und-andere-rechtsinstrumente-in-deutscher-uebersetzung.

munität) und den nationalen Missionen bei der NATO (vollständige diplomatische Immunität) gewährt werden müssen.[18]

Aus rechtlicher Sicht muss daher „die Frage, ob es sich bei der OSZE tatsächlich um eine internationale Organisation im Sinne einer zwischenstaatlichen Organisation handelt, die Völkerrechtspersönlichkeit besitzt, negativ beantwortet werden".[19]

Man kann natürlich argumentieren, dass die OSZE *de facto* Völkerrechtspersönlichkeit besitzt, auch wenn diese derzeit nicht rechtlich verankert ist. In seinem Gutachten vom 11. April 1949 über die „Wiedergutmachung der im Dienste der Vereinten Nationen erlittenen Schäden" kam der Internationale Gerichtshof (IGH) zu dem Schluss, dass die UNO eine internationale Person, ein Völkerrechtssubjekt und dazu in der Lage sei, internationale Pflichten und Rechte zu besitzen.[20] Die Schlussfolgerungen des IGH „können mühelos wortwörtlich auf die Situation der OSZE übertragen werden".[21] Die Tatsache, dass die OSZE sich in ihren Beziehungen mit Staaten, anderen internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft so verhält, als ob sie denselben Status genieße wie die auf einem Vertrag beruhenden internationalen Organisationen, und dass sie auch so behandelt wird, als sei sie den auf einem Vertrag beruhenden internationalen Organisationen gleichgestellt, die anerkanntermaßen Völkerrechtspersönlichkeit besitzen, unterstützt die Anwendung der obigen Argumentation des Gerichtshofs gleichermaßen auf die OSZE. So kann man mit Marco Odello zu dem Schluss gelangen, dass die OSZE „die vom Völkerrecht geforderten Hauptkriterien für internationale Organisationen erfüllt".[22]

Dennoch ist „die OSZE praktisch ohne ‚legales' Geburtsrecht volljährig geworden".[23] Auch 2016 ist sie anders als die VN, der Europarat oder die NATO noch immer keine vollwertige internationale Organisation. Sie hat keine Mitgliedstaaten, sondern „Teilnehmerstaaten" – eine Unterscheidung, bei der es nicht nur um Begriffe geht. Die Organisation leidet insgesamt unter

---

18 Vgl. Übereinkommens über den Status der Nordatlantikvertrags-Organisation, der nationalen Vertreter und des internationalen Personals, a.a.O. (Anm. 15), Artikel 12-16; vgl. ebenso NATO Legal Deskbook, 2. Ausgabe, 2010, S. 73, unter: https://publicintelligence.net/nato-legal-deskbook.

19 Helmut Tichy/Ulrike Köhler, Legal Personality or not – The Recent Attempts to Improve the Status of the OSCE, in: Isabelle Buffard/James Crawford/Alain Pellet/Stephan Wittich (Hrsg.), International Law Between Universalism and Fragmentation, Festschrift in Honour of Gerhard Hafner, Leiden 2008, S. 455-478, hier: S. 459.

20 Vgl. Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion of 11 April 1949, I.C.J. Reports 1949, S. 178-179.

21 Lisa Tabassi, Update on the Operational Consequences of the Lack of a Clear Legal Status of the OSCE, Open-Ended Informal Working Group on Strengthening the Legal Framework of the OSCE, 29. April 2016, Anhang zu SEC.GAL/67/16, 6. Mai 2016, Absatz 2.2, S. 3.

22 Marco Odello, The Developing Legal Status of the Organisation for Security and Cooperation in Europe, in: Anuario de Derecho Internacional, 2006, S. 351-393, hier: S. 393. Vgl. ebenso Christine Bertrand, La nature juridique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), in: Revue Générale de Droit International Public 2/1998, S. 365-406, hier: S. 370f.

23 Brander/Martín Estébanez, a.a.O. (Anm. 10), S. 4.

der Schwäche, die das Fehlen einer adäquaten Anerkennung, eines Rechtsstatus und der Zuerkennung von Vorrechten und Immunitäten mit sich bringt. Die wissenschaftliche Debatte über die Rechtsstellung der OSZE hält seit Jahrzehnten an.[24] Henry Schermers und Niels Blokker verwenden die OSZE als „problematisches Beispiel".[25] Wie andere nicht rechtlich definierte Einrichtungen wie die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC), der Arktische Rat oder das Wassenaar-Abkommen ist sie für Klabbers das Symbol „einer in jüngerer Zeit erkennbaren Tendenz […] die Absichten bei der Schaffung internationaler Institutionen nebulös zu lassen. […] Bei allen diesen [Institutionen] bleibt unklar, ob sie tatsächlich als vollwertige Organisationen anzusehen sind und nicht bloß als, sagen wir einmal, Rahmen für gelegentliche Diplomatie."[26] Peter Kooijmans wird noch deutlicher:

> „Für die Community der Völkerrechtler ist die OSZE ein bisschen wie ein Marshmallow: Sie mag verlockend aussehen, ist aber schwer zu beißen. Denn was kann ein Jurist mit einer Organisation anfangen, die nicht auf einem Vertrag beruht und daher keine Völkerrechtspersönlichkeit besitzt?"[27]

In der griechischen Mythologie hatten die Götter Sisyphus, den Gründer und König von Korinth, nachdem er den Tod herausgefordert hatte, dazu verdammt, auf ewig einen großen Felsblock einen Berg hinaufzurollen, der kurz vor Erreichen des Gipfels jedes Mal durch sein eigenes Gewicht wieder ins Tal zurückrollt. Wie Sisyphus haben auch die OSZE-Vorsitze in den vergangenen 25 Jahren einer nach dem anderen mit Unterstützung des OSZE-Sekretariats und seiner Abteilung Rechtsdienste unermüdlich „den Stein (der Rechtsstellung der Organisation) den Berg hinaufgerollt", nur um ihn wieder hinunterrollen zu sehen.

Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten Phasen einer Diskussion, die bis zu den Ursprüngen der OSZE zurückreicht, zusammengefasst. Im Anschluss daran befassen wir uns mit der Frage, welche operativen Konsequenzen das Fehlen einer klaren Rechtsstellung für die tägliche Arbeit der OSZE, insbesondere für die Arbeit vor Ort, hat. Wir werden ebenso versuchen, die wichtigsten gegensätzlichen politischen Positionen am Verhandlungstisch der OSZE zu analysieren. Abschließend werden wir die fünf Optionen, die der-

24 Sie ist sogar Gegenstand einer Dissertation: Hélène Cadet, Le statut juridique de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde im Bereich Internationales Öffentliches Recht an der Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, 2012.

25 Henry G. Schermers/Niels M. Blokker, International Institutional Law, vierte überarbeitete Auflage, Leiden 2003, S. 991.

26 Jan Klabbers, An Introduction to International Institutional Law, Cambridge 2002, S. 11-12.

27 Peter Kooijmans, The Code and International Law, in: Gert De Nooy (Hrsg.), Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct, Den Haag 1996, S. 33-40, hier: S. 33.

zeit von der informellen Arbeitsgruppe für die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE diskutiert werden, in Erinnerung rufen, von denen leider keine einzige Hoffnung auf einen baldigen Durchbruch macht.

Von Rom nach Hamburg: eine seit 25 Jahren ungelöste Debatte

Sonya Brander und María Martín Estébanez erinnern zu Recht daran, dass es den Staaten beiderseits des Eisernen Vorhangs, die vor 41 Jahre die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ins Leben riefen, damals unmöglich war, deren zukünftige Entwicklung vorherzusehen. Die westlichen Staaten wollten jegliche implizite Anerkennung der nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs entstandenen territorialen Teilung Europas verhindern. Den östlichen Staaten ging es darum, die Übernahme rechtlicher Verpflichtungen, die sich aus dem sogenannten „dritten Korb" ergeben könnten, zu vermeiden.[28] „Daher ist davon auszugehen", wie Marcus Wenig folgert, „dass die KSZE-Teilnehmerstaaten keinen Willen hatten, der KSZE Völkerrechtssubjektivität zuzuerkennen."[29]
Mehrere Mitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, allen voran Frankreich, schlugen jedoch während der Verhandlungen im Vorfeld des Gipfeltreffens von Helsinki im Jahr 1992 den Teilnehmerstaaten vor, die KSZE auf der Grundlage eines abzuschließenden Vertrags in eine mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete internationale Organisation zu überführen. Auf dem Gipfel von Helsinki wurde tatsächlich beschlossen, „die Zweckmäßigkeit einer Übereinkunft [zu] prüfen", die den Institutionen der KSZE „einen international anerkannten Status verleiht".[30] Zuvor hatte die Parlamentarische Versammlung der KSZE auf ihrer konstituierenden Jahrestagung am 5. Juli 1992 den Wunsch zum Ausdruck gebracht, „die KSZE […] zu einer regionalen Sicherheitsorganisation zu machen und ihr eine rechtliche Grundlage zu geben".[31] Zur Implementierung des Gipfelbeschlusses von Helsinki wies der Rat der KSZE am 15. Dezember 1992 den Ausschuss Hoher Beamter (AHB) an, eine *Ad-hoc*-Gruppe von Rechts- und anderen Experten unter der Leitung von Botschafter Hans Corell (Schweden) einzusetzen, die über den AHB Bericht erstatten und einen Beschlussentwurf zur Verabschiedung auf dem Ratstreffen in Rom im Dezember 1993 vorlegen sollte.
Zu jener Zeit hatte die KSZE drei Institutionen, neun Missionen und weniger als 50 Missionsmitglieder. Diejenigen Staaten, in denen die KSZE-Institutio-

28 Vgl. Brander/Martín Estébanez, a.a.O. (Anm. 10), S. 2.
29 Marcus Wenig, Der völkerrechtliche Status der OSZE – Gegenwärtiger Stand und Perspektiven, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 393-411, hier: S. 398.
30 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Teil I, Stärkung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Absatz 25, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. A.6, auch in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992, a.a.O. (Anm. 3), S. 16-87, hier: S. 20.
31 Budapester Erklärung der Parlamentarischen Versammlung, Budapest, 5. Juli 1992, Kapitel I, Sicherheitsfragen, Absatz 10, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. D.1.

nen ihren Sitz hatten, Österreich, die Tschechische Republik und Polen, hatten den Einrichtungen der KSZE auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet bereits die Rechtsfähigkeit zuerkannt und ihnen und ihrem Personal Vorrechte und Immunitäten gewährt oder standen unmittelbar davor. Auch wenn dieses System der *Ad-hoc*-Regelungen gut funktionierte, schien es in Anbetracht der zunehmenden Ausweitung der Einsätze der KSZE an der Zeit, nach Wegen zur Verbesserung der zukünftigen Wirksamkeit der Institutionen und der Tätigkeit der KSZE zu suchen.
Die Expertengruppe legte ihren Bericht am 17. November 1993 vor.[32] Sie beschloss darüber hinaus, über den AHB einen Beschlussentwurf zur Prüfung durch den KSZE-Rat in Rom vorzulegen.

Der Beschluss von Rom 1993: die unilaterale Option und ihre Defizite

Auf dem vierten KSZE-Ratstreffen in Rom, das am 30. November und 1. Dezember 1993 stattfand, bekräftigten die Minister erneut, dass es wichtig sei, unter Wahrung der Flexibilität und Offenheit des KSZE-Prozesses dafür zu sorgen, dass die Institutionen ihre Funktionen besser wahrnehmen können. Sie waren darin einig, dass übersichtlichere Verwaltungsstrukturen und ein klar definierter operativer Rahmen die KSZE besser in die Lage versetzen würden, Sicherheit und Zusammenarbeit zwischen allen KSZE-Teilnehmerstaaten auf eine solidere Grundlage zu stellen. Aus dieser Sicht hatte man die Wahl zwischen zwei verschiedene Möglichkeiten zur Regelung der Rechtsstellung der KSZE-Institutionen: der Ausarbeitung eines verbindlichen Rechtsdokuments, das von den Teilnehmerstaaten ratifiziert werden muss, und einer an die Teilnehmerstaaten gerichteten Empfehlung des KSZE-Rates, die notwendigen Maßnahmen unilateral auf nationaler Ebene gesetzlich zu verfügen.
Die erste, von der Europäischen Gemeinschaft vorgeschlagene Möglichkeit war ein Vertrag. Die *Ad-hoc*-Gruppe von Rechtsexperten hatte die Relevanz eines Abkommens, das einen allgemein gültigen rechtlichen Rahmen für die Tätigkeit der KSZE-Institutionen festgelegt, bereits erörtert.[33] Aus einem Vertrag ergab sich allerdings ein Dilemma: Um wirklich wirksam zu sein, müsste er von allen Teilnehmerstaaten ratifiziert werden, was mit großer Wahrscheinlichkeit nicht passieren würde. Andererseits würde ein Vertrag, der in Kraft treten könnte, ohne dass alle KSZE-Staaten ihm beitreten, die Teilnehmerstaaten möglicherweise spalten und wäre auch nur schwer zu implementieren. Während ein Vertrag für die KSZE in ihrer Entstehungsphase vielleicht der bevorzugte Weg gewesen wäre, schien er letztendlich doch keine vernünftige Option zu sein: „Unter den gegenwärtigen Umständen wäre

32 In Umlauf gebracht als CSCE Communication Nr. 311, Prag, Rom, 27. November 1993.
33 Vgl. den Entwurf „Agreement on legal personality for the CSCE institutions and privileges and immunities“, Anhang zu CSCE Communication Nr. 254, Prag, 21. September 1993, S. 10-17.

der Abschluss eines bindenden Abkommens für sich allein keine praktikable Lösung.“[34]

Die Expertengruppe hatte außerdem eine Lösung in Betracht gezogen, die sowohl ein politisches Dokument als auch einen Vertrag erfordert hätte, d.h. ein rechtlich bindendes Dokument über die eigentliche Frage unter dem Dach einer politischen Erklärung, die in Form eines Beschlusses des KSZE-Rats hätte verabschiedet werden müssen.[35] Die politisch bindende Verpflichtung hätte den KSZE-Institutionen, deren Bediensteten und den Vertretern der Teilnehmerstaaten Rechtspersönlichkeit sowie Vorrechte und Immunitäten verliehen.[36] Diese Alternative warf allerdings dieselben Probleme auf wie ein eigenständiger Vertrag.

Die Expertengruppe hielt außerdem die „Implementierung allein durch unilaterale Maßnahmen“[37] für zulässig, solange diese Entscheidung im Gegensatz zur Verabschiedung eines Rechtsdokuments eine Frage der Methode und nicht des Inhalts sei: „Diese Lösung würde die Tradition politischer Verpflichtungen als Teil eins flexiblen KSZE-Prozesses nicht beeinträchtigen.“[38]

Dieser letzte Ansatz, der von den Vereinigten Staaten unterstützt wurde, setzte sich schließlich durch. Der im Dezember 1993 in Rom verabschiedete Beschluss über die Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten[39] sah vor, dass die Teilnehmerstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen, gesetzgeberischen und sonstigen einschlägigen Voraussetzungen den KSZE-Institutionen – namentlich dem KSZE-Sekretariat und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie allen anderen vom KSZE-Rat festgelegten Institutionen – die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche Rechtsfähigkeit gewähren sollten, darunter insbesondere die Vertragsfähigkeit sowie die Fähigkeit, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und darüber zu verfügen sowie rechtliche Verfahren anzustrengen und sich daran zu beteiligen. Der Beschluss von Rom verpflichtete die Staaten weiterhin dazu, die KSZE-Institutionen in Bezug auf die Gerichtsbarkeit mit denselben Immunitäten auszustatten, die ausländische Staa-

---

34 CSCE Ad Hoc Group of Legal and Other Experts, Chairman’s Working Paper No. 1, 17. September 1993, Anhang zu: CSCE Communication Nr. 254, a.a.O. (Anm. 33), S. 3.

35 Vgl. den Entwurf „Decision on a legal basis for the CSCE institutions and on privileges and immunities for CSCE institutions, its officers and the representatives of the participating States“, Anhang zu: CSCE Communication Nr. 254, a.a.O. (Anm. 33), S. 8-9.

36 Vgl. CSCE Ad Hoc Group of Legal and Other Experts, a.a.O. (Anm. 34), S. 4.

37 Ebenda.

38 Ebenda, S. 5.

39 Zusätzlicher Beschluss des KSZE-Außenministerrates von Rom, Rom 1. Dezember 1993, Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten, einschließlich Anhang 1: Bestimmungen über die Rechtsfähigkeit der KSZE-Institutionen sowie über Vorrechte und Immunitäten, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. A.8. Auch als: KSZE, Viertes Treffen des Rates, Rom 1993, Anhang A (Beschluss Nr. 2 des Ratstreffens vorn Rom mit Anhang 1) Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten, CSCE/4-C/Dec.2, Rom, 1. Dezember 1993, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 383, Bericht an den Ministerrat über die Rechtsfähigkeit der OSZE und über Vorrechte und Immunitäten, PC.DEC/383, 26. November 2000, Beilage 1 zum Anhang, SEC.GAL/20/00, 6. März 2000, S. 13-20, unter: http://www.osce.org/pc/24379.

ten haben (darunter z.B. die Unverletzlichkeit ihrer Archive und ihrer Räumlichkeiten, die Befreiung von jeder direkten Steuer und von allen Einfuhr- und Ausfuhrzöllen sowie die Möglichkeit, finanzielle Mittel und Beträge ohne finanzielle Einschränkungen zu besitzen und zu transferieren). Hinsichtlich des KSZE-Personals kamen die Teilnehmerstaaten überein, den Vertretern von Teilnehmerstaaten bei der KSZE, den KSZE-Bediensteten und den Mitgliedern von KSZE-Missionen bestimmte Immunitäten zu gewähren, darunter Immunität von der Gerichtsbarkeit hinsichtlich amtlicher Handlungen, Befreiung von allen Einwanderungsbeschränkungen und der Ausländermeldepflicht im selben Umfang, wie sie ausländischen Diplomaten gewährt wird, sowie dieselben Vorrechte wie ausländische Diplomaten in Bezug auf Devisenerleichterungen. Darüber hinaus sollten Mitglieder von OSZE-Missionen auf Dienstreisen persönliche Unverletzlichkeit genießen.

Gleichwohl machte der Beschluss von Rom, einschließlich der Verhandlungen, die zu ihm geführt hatten, deutlich, dass die KSZE und ihre Institutionen keine Völkerrechtspersönlichkeit besaßen und eine solche auch nicht bekommen würden. Die KSZE war nicht als einheitlicher Akteur gedacht: Weder der Ministerratsbeschluss von Rom aus dem Jahr 1993 noch die nationalen Gesetzgebungen gewährten der KSZE als solcher Rechtsfähigkeit oder sahen dies vor; sie wurde lediglich ihren Institutionen zuerkannt, die in den Teilnehmerstaaten auch weiterhin einen Rechtsstatus entsprechend den innerstaatlichen Gesetzen genießen würden. Da die Namensänderung von „Konferenz“ in „Organisation“ auf dem Budapester Gipfeltreffen möglicherweise ein etwas anderes Signal hätte aussenden können, musste klargestellt werden, dass der Rechtsstatus der Organisation und ihrer Institutionen ebenso unverändert bleiben würde wie der politische Charakter der KSZE-Verpflichtungen.

Außerdem bezog sich der Beschluss von Rom lediglich auf das Sekretariat und das BDIMR. Andere KSZE-Institutionen wie das Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) und das Büro des Beauftragten für Medienfreiheit fielen in die Rubrik „vom KSZE-Rat festgelegt“. Auch die OSZE-Missionen wurden erfasst: Vorrechte und Immunitäten wurden lediglich den Mitgliedern von KSZE-Missionen gewährt. Die Frage der Einkommenssteuer auf von der KSZE gezahlte Gehälter wurde im Beschluss von Rom nicht angesprochen.

Der Beschluss von Rom überließ es jedem einzelnen Teilnehmerstaat, selbst zu bestimmen, welches die besten Mittel zur Erfüllung seiner Verpflichtungen sind. Im Laufe der Jahre haben nur wenige Teilnehmerstaaten (rund ein Viertel) den Beschluss von Rom aus dem Jahr 1993 implementiert und verfolgten dabei auch keinen einheitlichen Ansatz.[40] Die Folge davon ist eine

40 Das von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und dem Rechtsdienst des OSZE-Sekretariats im April 2015 vorgelegte Food-for-Thought Paper „The OSCE’s Lack of an Agreed Legal Status – Challenges in Crisis Situations“ enthält eine Liste derjenigen Länder, die parlamentarische Gesetze erlassen oder exekutive Maßnahmen für die Implementierung des Ratsbeschlusses von Rom aus dem Jahr 1993 beschlossen haben, sowie

fragmentierte und uneinheitliche Situation in der OSZE, da die meisten Teilnehmerstaaten sich rechtlich nicht dazu in der Lage sehen, Vorrechte und Immunitäten unilateral zu gewähren.
Alles in allem liefen der unilaterale Ansatz und die Vorrangstellung der „verfassungsrechtlichen, gesetzgeberischen und sonstigen einschlägigen Voraussetzungen" der Teilnehmerstaaten auf weit weniger hinaus als auf eine Rechtsfähigkeit, die im Rahmen eines internationalen Abkommens (entweder multilateral in Form eines Übereinkommens oder bilateral in Gestalt eines Amtssitzabkommens) zuerkannt würde. Die Defizite des Beschlusses von Rom wurden von der Russischen Föderation ziemlich treffend zusammengefasst:

> „Wir betrachten die Beschlüsse von 1993 über die Vorrechte und Immunitäten […] nicht als Lösung für die Probleme, sondern vielmehr als von den Staaten abgegebene politische Versprechen, die OSZE mit den völkerrechtlichen Attributen auszustatten, die sie benötigt, um effektiv operieren zu können. Solange dies nicht geschieht, wird die OSZE ein Nebeneinander politischer Konsultationsprozesse zwischen den Teilnehmerstaaten bleiben, die es zwar ermöglichen, in jedem einzelnen Fall zu einem praktischen Modus Vivendi zu gelangen, aber eindeutig außerhalb des völkerrechtlichen Rahmens stattfinden."[41]

Das Gipfeltreffen von Istanbul 1999 und die Europäische Sicherheitscharta: Unilateralismus ist keine Option mehr

Die Russische Föderation, Frankreich[42] und Italien versuchten das Thema 1998 und 1999 im Rahmen der Debatten über die Europäische Sicherheitscharta wieder auf die Tagesordnung zu setzen.[43] Italien setzte sich erfolgreich für die Aufnahme eines Passus in die Gipfelerklärung von Istanbul ein, in dem festgestellt wurde, „dass eine große Anzahl von Teilnehmerstaaten nicht in der Lage war, den Beschluss des Ratstreffens von Rom 1993 über die Rechtsfähigkeit der OSZE-Institutionen […] umzusetzen". Verbunden mit der Forderung, „entschlossene Bemühungen" zu unternehmen, wurde der

---

Verweise auf die entsprechende Gesetzgebung. Vgl. OSCE Parliamentary Assembly, Helsinki +40 Project Working Papers, Compilation of experts' contributions and documents, Juli 2015, S. 61-62.

41 Talking points on the statement by the representative of the Russian Federation at an informal open-ended working group on the legal capacity, privileges and immunities of OSCE Institutions, PC.DEL/496/00, 22. September 2000.

42 Auf dem Gipfeltreffen von Istanbul erklärte Präsident Jacques Chirac: „[…] um sie [die OSZE] dazu in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben effektiver zu erfüllen, schlage ich vor, ihr Rechtspersönlichkeit zu gewähren", SUM. DEL/37/99, 18. November 1999.

43 Vgl. Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE, Statement on the strengthening of the OSCE at the meeting of the Security Model Committee, 29 May 1998, PC.SMC/38/98, 29. Mai 1998; Permanent Representation of France and Permanent Representation of Italy, Draft paragraph to be included in the Charter for European Security, PC.SMC/168/99, 29. Oktober 1999.

Ständige Rat damit beauftragt, „durch eine allen Teilnehmerstaaten offenstehende informelle Arbeitsgruppe einen Bericht an das nächste Ministerratstreffen auszuarbeiten, der auch Empfehlungen zur Verbesserung der Lage enthält“.[44]

In der Arbeitsgruppe gab es nur wenig Unterstützung für eine Revision des Ministerratsbeschlusses von Rom ohne ein Übereinkommen oder ein Musterabkommen. Die Verabschiedung eines neuen Ministerratsbeschlusses, der den Ratsbeschluss von Rom aus dem Jahr 1993 ersetzen und die Themen abdecken sollte, die dort nicht behandelt worden waren, würde ebenfalls einige Nachteile mit sich bringen; die Gefahr, dass der neue Beschluss nur unzureichend und uneinheitlich umgesetzt würde, wäre dieselbe gewesen wie bei dem Ratsbeschluss von Rom. Die Amtierende Vorsitzende des Jahres 2000 kam daher zu dem Schluss, dass „die Option der ‚einseitigen Aktion‘, selbst wenn der Ratsbeschluss von Rom ersetzt wird, keinesfalls als befriedigend angesehen werden [kann]“.[45]

Der österreichische Vorsitz im Jahr 2000: Erweiterung der Debatte

Der österreichische Vorsitz versuchte die Pattsituation pragmatisch zu überwinden, indem er das Format offen ließ und Kompromissmöglichkeiten prüfte, die – wie Victor-Yves Ghebali es ausdrückte – „ebenso genial wie kompliziert“[46] waren.

Es wurde vorgeschlagen, „dass sich die Teilnehmerstaaten durch gleichlautende politische und rechtliche Verpflichtungen folgendermaßen verbindlich einigen könnten: dieselben politischen Verpflichtungen wie im Ministerratsbeschluss von Rom 1993, mit einigen Erweiterungen, und ein Übereinkommen, das von den Teilnehmerstaaten, die dies wünschen, unterzeichnet und ratifiziert würde, dessen Inkrafttreten jedoch von der Umsetzung der politischen Verpflichtungen durch alle Teilnehmerstaaten abhinge […]“.[47] Für diese Alternative wurden Änderungen an dem Ministerratsbeschluss von Rom 1993 und ein kurzes Übereinkommen vorgeschlagen, das die wesentli-

44 Gipfelerklärung von Istanbul, 19. November 1999, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. B.7, S. 13, Absatz 34; auch in: Dokument von Istanbul 1999, a.a.O. (Anm. 5), S. 47-57, hier: S. 54.

45 Die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, Non-Paper der Amtierenden Vorsitzenden, 6. Juni 2000, CIO.GAL/42/00, 23. Juni 2000, Absatz 9, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 383, a.a.O. (Anm. 39), Beilage 2 zum Anhang, S. 3.

46 Victor-Yves Ghebali, Le rôle de l’OSCE en Eurasie, du sommet de Lisbonne au Conseil ministériel de Maastricht (1996-2003), Brüssel 2014, S. 58.

47 Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE. Bericht des Ständigen Rates an den Ministerrat, PC.DEC/383, 26. November 2000, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 383, a.a.O. (Anm. 39) Anhang, S. 2, Absatz 6.

chen Inhalte sowohl des Beschlusses von Rom als auch des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen von 1961 enthielt.[48]
Diese Varianten wurden von zahlreichen Delegationen unterstützt, konnten jedoch ebenfalls keinen Konsens herbeiführen. Die Russische Föderation betonte, dass sie ohne die vorherige Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der OSZE keinen Sinn ergäben und dass für Russland die einzige Möglichkeit, einer internationalen Organisation Vorrechte und Immunitäten zu gewähren, ein Vertrag wäre. Obwohl die multilaterale Option von der überwiegenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten unterstützt wurde, wurde sie von den Vereinigten Staaten zurückgewiesen.
Nach Österreich setzte der rumänische Vorsitz eine neue Arbeitsgruppe ein, deren Arbeit ebenfalls erfolglos blieb.[49] 2002 konnte sich der Ministerrat von Porto nicht auf die Verabschiedung eines Beschlusses über die Rechtsfähigkeit der OSZE einigen, der vom portugiesischen Vorsitz vorgelegt worden war.[50]

Der Weisenrat von 2005: Wiederbelebung der Diskussion

In die Frage der Konsolidierung der Rechtsstellung der OSZE kam wieder Bewegung, als der Weisenrat zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, der 2004 durch einen Beschluss des Ministerrats in Sofia eingesetzt worden war, dem slowenischen Amtierenden Vorsitzenden im Juni 2005 einen 32 Seiten langen Bericht mit dem Titel *„Common Purpose: Towards a More Effective OSCE“* vorlegte. In ihm erklärte der aus sieben Mitgliedern bestehende Weisenrat, dass die Entwicklung der OSZE von einer Konferenzserie zu einer vollwertigen internationalen Organisation abgeschlossen werden müsse und die „Teilnehmerstaaten“ zu „Mitgliedstaaten“ gemacht werden sollten: „Das Ansehen der OSZE als internationale Organisation wird dadurch, dass sie keine Rechtspersönlichkeit besitzt, beeinträchtigt.“[51] In diesem Zusammen-

48 Vgl. Entwurf: *Übereinkommen über* die Rechtsfähigkeit der *OSZE* und *ihre* Vorrechte und Immunitäten, CIO.GAL/114/00, 1. November 2000, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 383, a.a.O. (Anm. 39), Beilage 5 zum Anhang, Anhang 1 (Hervorhebung im Original), und Entwurf (14/11/00): Übereinkommen über die Rechtsfähigkeit der OSZE und ihre Vorrechte und Immunitäten, CIO.GAL/129/00, 22. November 2000, in: ebenda, Beilage 7 zum Anhang.

49 Vgl. Beschluss Nr. 3, Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum, MC(9).DEC/3, Absatz 2, 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. 26, unter: http://www.osce.org/de/mc/40517. Vgl. ebenso Schreiben des Vorsitzenden des Ständigen Rates betreffend die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, in: ebenda, S. 75.

50 Vgl. MC.DD/5/02, 6. November 2002. Vgl. ebenso Erklärung des Ministerrats von Porto, Bewältigung des Wandels, Absatz 12, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, Porto, 7. Dezember 2002, S. 3-6, hier: S. 4, unter: http://www.osce.org/mc/40523.

51 Common Purpose: Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, Absätze 28 und 29, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung Sicherheitspoli-

hang empfahl der Weisenrat den Teilnehmerstaaten, „eine kurze OSZE-Satzung oder -Charta auszuarbeiten, die ihre grundlegenden Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen sowie die Hierarchie ihrer wichtigsten Beschlussfassungsorgane enthält".[52] Die Teilnehmerstaaten sollten sich außerdem „auf ein Übereinkommen einigen, das die Rechtsfähigkeit der OSZE anerkennt und der OSZE und ihren Bediensteten Vorrechte und Immunitäten gewährt, ohne den politisch bindenden Charakter der OSZE-Verpflichtungen in irgendeiner Weise zu mindern."[53]

Entsprechend dieser Empfehlung beauftragte der am 6. Dezember 2005 in Ljubljana verabschiedete Beschluss Nr. 17/05 über die Stärkung der Wirksamkeit der OSZE den Ständigen Rat damit, diese Arbeit fortzusetzen. Daraufhin wurde die Arbeitsgruppe zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE unter dem Vorsitz des Leiters der deutschen Delegation bei der OSZE, Axel Berg, eingerichtet, die die Aufgabe hatte zu prüfen, wie sich das Fehlen eines völkerrechtlichen Status und einheitlicher Vorrechte und Immunitäten der OSZE auf technischer Ebene auswirkt, und Empfehlungen dazu abgeben sollte, wie dieses Problem wirksam gelöst werden könnte.

Im Mai 2006 erteilte Botschafter Berg einer kleinen Gruppe von Rechtsexperten unter dem Vorsitz von Botschafter Helmut Tichy, Rechtsberater im österreichischen Außenministerium, ein entsprechendes Mandat. Die Rechtsexperten legten dem belgischen Amtierenden Vorsitzenden im September 2006 einen Bericht vor, der zur Verabschiedung des Brüsseler Ministerratsbeschlusses über die Rechtsstellung sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE führte.[54] Der Beschluss hielt fest, dass die Arbeit an einem Entwurf für ein Übereinkommen auf der Grundlage des 2000 verfassten Textentwurfs fortgesetzt und eine informelle Arbeitsgruppe auf Expertenebene im Rahmen des Ständigen Rates eingerichtet werde, deren Aufgabe es sein werde, einen solchen Übereinkommensentwurf zu erarbeiten, der dem Ministerrat über den Ständigen Rat „möglichst im Jahr 2007" zur Annahme vorgelegt werden sollte.

Der Übereinkommensentwurf aus dem Jahr 2007: das Ziel um Haaresbreite verfehlt

Der neue spanische Vorsitz lud die Leiterin der Delegation der Niederlande bei der OSZE, Botschafterin Ida van Veldhuizen-Rothenbücher, dazu ein, den Vorsitz in der informellen Arbeitsgruppe zu übernehmen. Nach langwie-

---

tik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, hier: S. 405.

52 Ebenda, Absatz 30.

53 Ebenda.

54 Vgl. Beschluss Nr. 16/06, Rechtsstellung sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE, MC.DEC/16/06 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 52-53, hier S. 53, unter: http://www.osce.org/mc/25067.

rigen und schwierigen Verhandlungen einigte sich die Arbeitsgruppe am 11. und 12. Oktober 2007 auf ihrer Abschlusssitzung auf den Text eines aus 25 Artikeln bestehenden Übereinkommensentwurfs,[55] dem jedoch auf Ersuchen bestimmter Teilnehmerstaaten drei Fußnoten hinzugefügt wurden,[56] die die Verabschiedung des Übereinkommensentwurfs von der Existenz einer „OSZE-Charta" abhängig machten. Aus diesem Grunde konnte auf dem fünfzehnten Treffen des Ministerrats der OSZE 2007 in Madrid kein Konsens über den endgültigen Text erzielt werden, der vom spanischen Vorsitz ausgearbeitet worden war. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Spaniens Außenminister Miguel Ángel Moratinos, fügte den Entwurf der Arbeitsgruppe jedoch „aus praktischen Gründen" seiner Abschlusserklärung bei.

Dieser Rückschlag dämpfte die Unterstützung für den Text des Übereinkommensentwurfs jedoch nicht. Am 2. Juni 2008 sprach sich das „Quintett" der OSZE-Vorsitze in Helsinki dafür aus, der Organisation Rechtspersönlichkeit zu verleihen. Bei einem informellen *Round-Table*-Treffen zu dem Übereinkommensentwurf, das der finnische Vorsitz am 22. Oktober 2008 in der Wiener Hofburg veranstaltete, wurde „eine allgemeine Übereinstimmung zwischen den Delegationen in Bezug auf die Ausstattung der OSZE mit einer Rechtspersönlichkeit"[57] festgestellt. Auf dem sechzehnten Treffen des Ministerrats, das im Dezember 2008 in der finnischen Hauptstadt stattfand, wurde der designierte Amtierende Vorsitzende mit Ministerratsbeschluss Nr. 4/08 damit beauftragt, den Dialog über die Stärkung der rechtlichen Grundlagen der OSZE weiterzuführen und dem Ministerratstreffen in Athen im Dezember 2009 zu berichten. Die Persönliche Beauftragte der griechischen Amtierenden Vorsitzenden für die Stärkung der rechtlichen Grundlagen der OSZE, Dr. Zinovia Stavridi, legte erneut einen Beschlussentwurf zur Verabschiedung durch den Athener Ministerrat vor.[58] Als der Entwurf auf dem letzten Treffen des Vorbereitungsausschusses am 1. Dezember 2009 zurückgezogen wurde, intervenierten 23 Teilnehmerstaaten. Sie äußerten ihr Bedauern darüber, dass zu diesem Zeitpunkt kein Konsensbeschluss möglich war, und betonten, dass dies noch immer ein wichtiges Thema sei.

Obwohl der Übereinkommensentwurf von 2007 sich weiterhin sehr breiter Unterstützung unter den Teilnehmerstaaten erfreut, waren in den vergangen neun Jahren weder seine Verabschiedung noch seine Unterzeichnung möglich. Unter dem griechischen Vorsitz war deutlich geworden, dass ein Kon-

55 Entwurf eines Übereinkommens über die Völkerrechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, Anhang zu MC.DD/28/07 vom 29. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 69-81, unter: http://www.osce.org/de/mc/33182. Seit 2007 wird der Entwurf unter der Referenznummer CIO.GAL/48/07/Rev.6, 23. Oktober 2007, geführt.

56 Zwei zur Präambel und eine zu Artikel 4.

57 Zitiert nach: Helmut Tichy, Chronologie der Ereignisse. Auf dem Weg zu einer Rechtspersönlichkeit, in: OSZE-Magazin März-April 2009, S. 22.

58 Die Beschlussvorlage wurde vom griechischen Vorsitz am 12. November 2009 unter der Referenznummer MC.DD/15/09 in Umlauf gebracht.

sens über ein Übereinkommen eine klare Trennung zwischen dem Übereinkommen und einer Charta bzw. einem konstituierenden Dokument – oder die gemeinsame und gleichzeitige Verabschiedung beider – erforderlich machen würde.

Die Charta/das konstituierende Dokument – ein heißes Eisen

Das konstituierende Dokument einer internationalen Organisation – ob unter der Bezeichnung Satzung, Charta oder Statut – wird als eine von mehreren Staaten oder Völkerrechtssubjekten geschlossene völkerrechtliche Übereinkunft (jedoch nicht zwingend als ein Vertrag) zur Gründung dieser Organisation definiert. Ein solches Rechtsdokument legt den rechtlichen Rahmen für die Tätigkeit der Organisation fest, beschreibt ihr Mandat/ihre Aufgaben/ihre Tätigkeit, bestimmt die Befugnisse ihrer verschiedenen Organe und enthält üblicherweise eine Bestimmung über die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten, die der Organisation von ihren Mitgliedstaaten eingeräumt werden. Diese Option wäre zu dem Zeitpunkt, als die KSZE/OSZE ins Leben gerufen wurde, die beste rechtliche Lösung gewesen.
Die Option eines Gründungsvertrags für die OSZE war bereits im Jahr 2000 verworfen worden, hauptsächlich deshalb, weil sich die Aushandlung eines solchen Vertrags erheblich in die Länge gezogen und Gelegenheit zu erneuten Debatten über Fragen geboten hätte, die bereits erörtert worden waren und über die man – manchmal nur mit Mühe – einen Konsens erzielt hatte, und weil die Ausarbeitung und Verabschiedung eines Gründungsvertrags sicherlich mehr Zeit in Anspruch genommen hätten als die Ausarbeitung und Verabschiedung eines Rechtstextes, der lediglich die Frage der Rechtspersönlichkeit bzw. Rechtsfähigkeit sowie der Vorrechte und Immunitäten der OSZE zum Gegenstand hat.[59] Daher „scheint es“ – so die Schlussfolgerung der österreichischen Amtierenden Vorsitzenden – „dass im derzeitigen Stadium der OSZE der Abschluss eines Gründungsvertrags lediglich zu dem Zweck, die Frage der Rechtsfähigkeit und der Vorrechte und Immunitäten der OSZE zu regeln, eine unverhältnismäßige und unangemessene Lösung wäre“.[60]
Dennoch vertraten mehrere Teilnehmerstaaten unverändert den Standpunkt, dass die OSZE eine Satzung brauche, in der die wichtigsten Ziele und Prinzipien der Organisation, ihre Struktur und die Beziehungen innerhalb der OSZE in Form einer Charta oder eines Statuts festgehalten sind. Ihrer Meinung nach konnte die Verabschiedung eines Übereinkommens ohne das Vorhandensein einer Charta das Hauptproblem, die Ausstattung der OSZE mit Rechtspersönlichkeit und Rechtsfähigkeit, nicht lösen. Sie begründeten ihren Standpunkt mit der Rechtspraxis anderer internationaler Organisationen, z.B.

59 Vgl. Die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, Non-Paper der Amtierenden Vorsitzenden, a.a.O. (Anm. 45), Absatz 11.
60 Ebenda, Absatz 12.

der Vereinten Nationen, des Europarats und der NATO, die Satzungen haben und dadurch einen vollwertigen völkerrechtlichen Status genießen. Ein konstituierendes Dokument würde die OSZE somit zu einem gleichberechtigten und verlässlichen Partner in der internationalen Gemeinschaft machen, der dazu in der Lage ist, seine Rechte uneingeschränkt auszuüben und seinen Pflichten in vollem Umfang nachzukommen. Diese Gruppe von Ländern erklärte, sie sehe sich außerstande, ohne eine solche Charta oder ein solches Statut ein Übereinkommen zu ratifizieren.[61]

Am 18. September 2007 legten Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, die Russische Föderation, Tadschikistan und Usbekistan den Entwurf eines Ministerratsbeschlusses über „eine kurze Charta der OSZE" vor, „die ihre grundlegenden Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen sowie die Hierarchie ihrer wichtigsten Beschlussfassungsorgane enthält".[62] Der Entwurf der Charta sollte nach Angaben ihrer Befürworter zu keinerlei Veränderungen am Inhalt oder am politischen, rechtlich nicht bindenden Charakter der Verpflichtungen der OSZE führen.

Dementsprechend wurden, wie bereits erwähnt, im Zuge der Ausarbeitung des Übereinkommensentwurfs von 2007 drei Fußnoten hinzugefügt, die auf eine „Charta" Bezug nahmen. Die weiteren Entwicklungen zeigen jedoch, dass es auf die Art und den Inhalt eines solchen Dokuments ankommt, und nicht auf seine Bezeichnung. Seit 2011 wird daher unbeschadet der Ergebnisse von Beratungen der neutrale Begriff „konstituierendes Dokument" benutzt.

Außenminister Moratinos stellte auf dem Madrider Ministerratstreffen fest, dass der „Debatte innerhalb der Organisation über Fragen im Zusammenhang mit ihrer Stärkung im rechtlichen Bereich, einschließlich der Möglichkeit, eine Charta oder ein Gründungsstatut der OSZE zu erarbeiten", noch mehr Impulse gegeben werden könnten, und fügte hinzu: „Dies sollte an sich in

---

61 Vgl. Sonya Brander, Glaubwürdige Argumentation zugunsten einer Rechtspersönlichkeit für die OSZE, in: OSZE-Magazin März-April 2009, S. 18-21, hier: S. 20.

62 Draft Decision on the Charter of the OSCE, PC.DEL/897/07, 18. September 2007. Der Text der Charta war dem Ständigen Rat zuvor bereits am 18. Mai 2007 vorgelegt worden (PC.DEL/444/07). Der Entwurf der Charta ist eigentlich nicht gerade „kurz": Er besteht aus sieben Kapiteln und 26 Artikeln. Kapitel V des Entwurfs regelt die „Rechtsstellung und die Vorrechte und Immunitäten" wie folgt:

„Artikel 21

1) Die OSZE besitzt Völkerrechtspersönlichkeit.
2) Die OSZE besitzt auf dem Hoheitsgebiet ihrer Mitgliedstaaten eine für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche Rechtsfähigkeit. Dazu gehören insbesondere die Vertragsfähigkeit, die Fähigkeit, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und darüber zu verfügen sowie rechtliche Verfahren anzustrengen und sich daran zu beteiligen."
3) Die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, ihrer Bediensteten und der Vertreter ihrer Mitglieder werden in einer gesonderten multilateralen Übereinkunft definiert. Die Mitglieder verpflichten sich, baldmöglichst eine solche Übereinkunft zu treffen."

keiner Delegation ein Anlass zur Sorge sein. Wichtig ist der Inhalt, nicht das Format."[63]

2008 wurde der Absatz über „die Ausarbeitung einer kurzen OSZE-Satzung oder -Charta und den Abschluss der Ausarbeitung eines Übereinkommens über die Rechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, wobei beide Dokumente gleichzeitig zu verabschieden sind", in den Entwurf eines Ministerratsbeschlusses aufgenommen, der von der Russischen Föderation und Belarus vorgelegt wurde.[64] Seither wird die Verbindung zwischen einer OSZE-Satzung oder -Charta einerseits und einem Übereinkommen über die Völkerrechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE andererseits von der Russischen Föderation und ihren Verbündeten stets hervorgehoben.[65]

Nach Kasachstan im Jahr 2010[66] und Litauen im Jahr 2011[67] schlug der irische Vorsitz 2012 vor, die Debatten über ein konstituierendes Dokument parallel zu den Schritten aufzunehmen, die zur Verabschiedung und Ratifizierung des Übereinkommensentwurfs von 2007 unternommen werden. Der irische Vorsitz legte dementsprechend einen überarbeiteten Entwurf zur Prüfung durch die Teilnehmerstaaten vor, der auch 2016 noch als aktuellste Fassung gilt.[68]

Der Entwurf für ein konstituierendes Dokument wurde im Laufe der Jahre entsprechend den von den Delegationen geäußerten Wünschen (einschließlich neuer Bestimmungen zu Vorbehalten und Kündigungsmodalitäten) aktualisiert. Um die weitere Diskussion zu erleichtern, hat der serbische Vorsitz 2015 einige der Vorschläge in einen überarbeiteten Entwurf aufgenommen.

Auf dem Ministerratstreffen in Hamburg im Dezember 2016 entschied der deutsche Vorsitz, keinen Entwurf für einen Ministerratsbeschluss vorzulegen, der den designierten Vorsitz damit beauftragen würde, die Bemühungen um eine Stärkung des rechtlichen Rahmens der OSZE in Absprache mit den Teilnehmerstaaten fortzusetzen, und beschränkte sich darauf, dem Rat einen Bericht zu übermitteln.[69]

---

63 Statement by the Chairman-in-Office of the OSCE at the Closing Session of the Fifteenth Meeting of the Ministerial Council, Madrid, 30 November 2007, MC.DEL/67/07, 30. November 2007, S. 3, unter: http://www.osce.org/mc/29417.

64 Draft Decision on „Further Measures to Strengthen the Effectiveness of the OSCE", PC.DEL/1043/08, 28. November 2008. 2011 brachten Russland und seine Verbündeten erneut einen Vorschlag für den Entwurf eines Ministerratsbeschlusses zur Stärkung des rechtlichen Rahmens der OSZE in Umlauf (PC.DEL/1153/11, 29. November 2011).

65 Siehe z.B. die Erklärung der Delegationsleiter Armeniens, Belarus', Kasachstans, Kirgisistans, der Russischen Föderation und Tadschikistans an die Parlamentarische Versammlung der OSZE über die Reform der OSZE, PA.DEL/1/11, 20. Juli 2011.

66 Vgl. CIO.GAL/103/10/Corr. 1, 6. Juli 2010.

67 Vgl. Principles for a discussion on a Constituent Document (CD) for the OSCE, Anlage zu CIO.GAL/169/11, 6. September 2011.

68 Vgl. CIO.GAL/68/12, 12. Juni 2012.

69 Vgl. Report to the Ministerial Council on strengthening the legal framework of the OSCE, MC.GAL/7/16, 9. Dezember 2016.

Die operativen Konsequenzen des ungeklärten Rechtsstatus der OSZE

Der Rechtsstatus der OSZE ist nicht bloß eine akademische Frage und er ist auch kein Selbstzweck; er ist für die Organisation vielmehr auch ein Mittel, das ihr von den Teilnehmerstaaten übertragene Mandat wirksam und effizient zu erfüllen und ihr Zusammenwirken mit anderen internationalen und nationalen Akteuren zu erleichtern. Auch wenn die OSZE prinzipiell gezeigt hat, dass sie auch mit eingeschränkter Rechtsfähigkeit und begrenzten Vorrechten und Immunitäten handlungsfähig ist, verringert dieses Handicap die Wirksamkeit der Organisation und schafft einige sehr konkrete Probleme und Nachteile.

Ein Flickenteppich von Rechtssystemen …

Die OSZE ist derzeit in 24 Einheiten in 23 verschiedenen Teilnehmerstaaten fragmentiert. Das Fehlen eines eindeutigen Rechtsstatus hat dazu geführt, dass es keine einheitliche Regelung für die Vorrechte und Immunitäten gibt, die im gesamten OSZE-Gebiet gilt. Im Gegenteil: Der Status und die Behandlung der OSZE und ihres Personals sind von Teilnehmerstaat zu Teilnehmerstaat sehr unterschiedlich.

Nach dem Landesrecht ihres jeweiligen Gastgeberstaates genießen das OSZE-Sekretariat, die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE und die drei Institutionen (das BDIMR in Warschau, der HKNM in Den Haag und der Medienbeauftragte in Wien) Rechtspersönlichkeit, Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten auf einem Niveau, wie es üblicherweise internationalen Organisationen im System der VN gewährt wird.

Von den 17 Feldoperationen der OSZE unterliegen 15 bilateralen Vereinbarungen (*Memoranda of Understanding*, MoUs) zwischen dem Gastgeberstaat und der OSZE, von denen einige noch vom Parlament ratifiziert werden müssen. Nur eine Feldoperation verdankt ihren Status einer Resolution des VN-Sicherheitsrats und subsidiären Regelungen der VN: die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK), die einen Pfeiler der Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) darstellt. Eine der Feldoperationen hat keinerlei rechtliche Grundlage und kann nicht einmal ein Bankkonto eröffnen, lokale Mitarbeiter einstellen oder im eigenen Namen Güter einführen.[70]

Die Rechte, die diese Dokumente verleihen, wie z.B. Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten, Unverletzlichkeit und die Befreiung von Steuern, Zöllen und Sozialversicherungsbeiträgen, sind sehr unterschiedlich, was wiederum zu einem sehr unterschiedlichen Schutzniveau führt. Außerdem haben sieben Staaten, die eine Feldoperation beherbergen, zwar ein MoU unterzeichnet, aber nicht ratifiziert, was dessen rechtlichen Wert aushöhlt und die Rechtsdurchsetzung durch lokale Justizbehörden beeinträchtigt. Die OSZE

70 Vgl. Tabassi, a.a.O. (Anm. 21), Absatz 3.2., S. 3.

hat ein Standard-MoU herausgegeben,[71] das von den Teilnehmerstaaten jedoch häufig ignoriert wird, wenn es darum geht, die Grundlage für eine OSZE-Präsenz auf ihrem Hoheitsgebiet auszuhandeln.

… der manchmal zur Folge hat, dass die OSZE und ihr Personal vom guten Willen des Gastgeberlandes abhängig sind …

Die Verwendung von MoUs zur Festlegung der Rechte und Pflichten von Feldoperationen erschwert die tägliche Arbeit der OSZE erheblich.
Die Memoranden bieten der OSZE zwar eine Grundlage für die Ausübung ihrer Tätigkeit vor Ort, die Vertragsstaaten betrachten sie jedoch oftmals nur als politische Erklärungen, die durch die Beschlüsse des Ständigen Rates, aus denen sie ihre Autorität ableiten, begrenzt sind, nicht aber als verbindliche Rechtsdokumente. Die partiellen und provisorischen Rechtsmittel, die sie anbieten, sind vergleichbar mit unilateralen Gesetzen, die nur im Hoheitsgebiet des Gastgeberlandes anwendbar sind und als gültig betrachtet werden, solange sie nicht im Widerspruch zur nationalen Gesetzgebung stehen. Sehr oft bleibt der Status einer Feldoperation unklar, was zu einer extremen Abhängigkeit von der üblichen „Praxis“ führt, die sich häufig als ineffektiv erweist, sich im Laufe der Zeit verändern kann und oftmals mit dem Regelungsrahmen der OSZE in Konflikt gerät, der allerdings nicht Vorrang vor den nationalen Gesetzen haben darf. Aus diesem Grunde ist die Neuverhandlung solcher Memoranden – sollte sie notwendig werden – immer ein heikler Prozess.[72]
Die Schließung der OSZE-Präsenz in Aserbaidschan im Jahr 2015 hat gezeigt, dass der Rechtstatus, die Vorrechte und die Immunitäten, die auf bilateraler Basis gewährt werden, über Nacht verschwinden können. In diesem konkreten Fall teilte der Gastgeberstaat der OSZE einseitig und formal mit, dass das MoU, das der Feldoperation einen solchen Status garantiert hatte, mit sofortiger Wirkung beendet sei; der Organisation wurde ein Monat Zeit gegeben, ihre Tätigkeit einzustellen und die internationalen Mitarbeiter in ihre Heimatländer zurückzuführen.

… und die OSZE auf der operativen Ebene beeinträchtigt …

„Das Fehlen einer Rechtspersönlichkeit für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa war von meinem ersten Tag als erster Generalsekretär der KSZE/OSZE an ein Albtraum“,[73] erinnerte sich Botschafter Wilhelm Höynck. In der Praxis hat der Mangel an Klarheit über den Rechtsstatus der OSZE erhebliche administrative und finanzielle Auswirkungen auf

71 Anlage zu CIO.GAL/173/06, 17. Oktober 2006.
72 Vgl. OSCE Secretary General, Working Paper on „Privileges and Immunities of the OSCE“, SEC.GAL/203/05, 30. September 2005.
73 Zitiert nach: Tichy, a.a.O. (Anm. 57), S. 22.

die tägliche Arbeit der Organisation, ihrer Durchführungsorgane, Feldoperationen und ihrer Mitarbeiter und schadet ihrem Ruf. Schätzungen der Verluste, die der OSZE jedes Jahr als direkte Folge dieser ungelösten Situation entstehen, belaufen sich auf 1,5 bis zwei Millionen Euro, was mehr als einem Prozent des Gesamtbudgets entspricht.[74]

Erstens könnte es erhebliche Zweifel an der Fähigkeit der OSZE geben, Verträge, Amtssitzabkommen, MoUs oder andere völkerrechtliche Übereinkünfte abzuschließen, wie der OSZE-Vorsitz auch selbst feststellte.[75] Die Rechtsfähigkeit der Organisation könnte im Falle eines Streits über die Anwendung des Abkommens von der Gegenpartei im Nachhinein in Frage gestellt werden. Ebenso könnte die Fähigkeit der OSZE, internationale Ansprüche gegenüber Staaten geltend zu machen, in Frage gestellt werden. Teilnehmerstaaten, in denen das Sekretariat und die Institutionen der OSZE ansässig sind, haben die fehlende Rechtspersönlichkeit der OSZE gelegentlich als Argument dafür angeführt, keine Amtssitz- und Gastgeberlandabkommen abzuschließen.

Auf gleicher Ebene könnte das internationale Ansehen der OSZE beeinträchtigt werden, wann immer der Zugang zu internationalen Foren Völkerrechtspersönlichkeit oder Rechtsfähigkeit erfordert. So erhielt die OSZE beispielsweise keine „.int"-Domain vom Internationalen Rechenzentrum (*International Computing Centre,* ICC), da sie keinen Gründungsvertrag besaß, der ihre Existenz nachwies. Bestimmte internationale Organisationen könnten Schwierigkeiten haben, Kooperationsabkommen mit der OSZE abzuschließen und so davon abgehalten werden, gemeinsame Aktionen durchzuführen oder bestimmte OSZE-Aktivitäten zu finanzieren. Auch könnte ihr der Beobachterstatus in internationalen Organisationen verweigert werden. Außerdem könnte die OSZE wahrscheinlich nicht vor dem IGH oder anderen internationalen Gerichten auftreten.

Die Haftung der Organisation und ihrer Bediensteten unterliegt derselben Unsicherheit. Obwohl die OSZE nach Ansicht von Völkerrechtsexperten ein Völkerrechtssubjekt in dem Sinne ist, dass sie trotz des Fehlens eines eindeutigen Rechtsstatus internationale Verantwortung für ihre Handlungen übernehmen kann, ist unklar, wer innerhalb der Organisation zur Verantwortung gezogen und haftbar gemacht werden sollte, wenn sich z.B. ein Unfall ereignet, der einen Schaden verursacht – der Generalsekretär? Der Ständige Rat? Die Teilnehmerstaaten? Der Entsendestaat in Fällen, an denen ein abgeordneter Mitarbeiter beteiligt ist? Sonya Brander stellt offen die Frage:

---

74 Vgl. Chairmanship (Ireland) Food for Thought Paper, Strengthening the Legal Framework of the OSCE, CIO.GAL/63/12, 18. Mai 2012.

75 Vgl. Schwierigkeiten, mit denen die OSZE konfrontiert war beziehungsweise konfrontiert werden könnte, da ihr nicht von allen Teilnehmerstaaten Völkerrechtssubjektivität, Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten eingeräumt werden, SEC.GAL/71/00, 13. Juli 2000, S. 1, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 383, a.a.O. (Anm. 39), Beilage 3 zum Anhang.

> „Ein Feldprojekt verzögert sich. Wer kann auf Schadenersatz verklagt werden? Der OSZE-Mitarbeiter, der den Vertrag unterzeichnet hat? Die OSZE? Teilnehmerstaaten? Würde die OSZE den Mitarbeiter versichern? Sollte das Projekt vielleicht angesichts der Risiken von einer anderen Organisation durchgeführt werden?“[76]

Die Frage der rechtlichen Verantwortung der Organisation wurde von der Geiselkrise im Donbas 2014 noch einmal eindringlich unterstrichen.[77]
Auf einer eher technischen Ebene hatten Feldoperationen in mehreren Teilnehmerstaaten Schwierigkeiten bei der Eröffnung eines Bankkontos, da die Banken einen Nachweis dafür verlangten, dass es sich bei der OSZE um eine juristische Person handelt, die für Abhebungen und Einzahlungen haftbar gemacht werden kann. Die mangelnde Klarheit bezüglich des Rechtsstatus von Missionen hat gelegentlich zu Verzögerungen bei der Einfuhr von Gütern für die Missionen geführt und gleichzeitig die Kosten für die Zollabfertigung erhöht. Auch Steuern, die auf verschiedene Waren und Dienstleistungen erhoben werden, ziehen Beiträge der Teilnehmerstaaten von OSZE-Aktivitäten ab; da es in dieser Frage keine einheitliche Haltung gibt, bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gastgeberländern der Missionen, und nur wenige Staaten befreien die OSZE von Zollgebühren und Steuern, die die laufenden Kosten von OSZE-Einsätzen erhöhen.[78] Das Fehlen eines einheitlichen Systems von Vorrechten und Immunitäten erschwert es OSZE-Bediensteten und Ausrüstungsgegenständen gleichermaßen Grenzen zu überqueren, da Vorrechte und Privilegien, die in bilateralen Vereinbarungen eingeräumt wurden, in Drittländern nicht gelten; dies gewinnt angesichts der Zunahme von OSZE-Aktivitäten mit „regionalem“ Charakter besondere Bedeutung. Und schließlich hat es sich bisweilen auch als schwierig erwiesen, Verträge abzuschließen, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben oder zu veräußern und einen wirksamen Versicherungsschutz zu gewährleisten.
Weitere Probleme sind die Einleitung von und die Teilnahme an Gerichtsverfahren. Die fehlende Rechtspersönlichkeit erschwert es der OSZE, ihre Rechte direkt bei Behörden geltend zu machen; meistens sind die regulären diplomatischen Kanäle die einzige Möglichkeit hierzu. Die Gerichte einiger Teilnehmerstaaten vertreten die Auffassung, dass die OSZE keine Immunität von der Gerichtsbarkeit genieße, und stellten häufig fest, dass die nationalen

76 Brander, a.a.O. (Anm. 61), S. 19.
77 Im Mai 2014 wurden zwei OSZE-Beobachterteams auf ukrainischem Territorium entführt und 31 bzw. 26 Tage festgehalten.
78 Die Gruppe von Rechtsexperten, die die Aufgabe hatte zu prüfen, wie sich das Fehlen eines Völkerrechtsstatus und einheitlicher Vorrechte und Immunitäten der OSZE auswirkt, stellte auf ihrer konstituierenden Sitzung fest, dass rund ein Prozent des Gesamthaushalts der OSZE dazu verwendet wird, die Kraftstoffsteuer für die OSZE-Fahrzeuge zu bezahlen; vgl. 1st Meeting of the Group of Legal Experts tasked with reviewing the implications of the lack of international legal status and uniform privileges and immunities of the OSCE, Wien, 7. Juli 2006, Anhang zu CIO.GAL/173/06, a.a.O. (Anm. 71).

Rechtsvorschriften dem OSZE-Personalstatut und der OSZE-Dienstordnung übergeordnet seien. Es ist nicht klar, ob ein MoU, mit dem eine Feldoperation eingerichtet und mit Vorrechten und Immunitäten ausgestattet wird, entweder durch ein Schiedsverfahren oder vor einem nationalen Gericht durchgesetzt werden könnte, z.B. im Falle von Eingriffen in Einrichtungen und Eigentum der OSZE[79] oder in Bezug auf Klagen, die im Zusammenhang mit arbeits- oder handelsrechtlichen Fragen eingereicht wurden. Mit Blick auf die Vergabe von Aufträgen und Beschaffungsvorhaben könnte die OSZE auf rechtliche Schwierigkeiten stoßen, etwa wenn ein Lieferant Klage bei einem örtlichen Gericht in einem Land erhebt, das der OSZE keine Rechtsfähigkeit und keine Vorrechte und Immunitäten gewährt hat. Sie hat auch keine echte Möglichkeit Schadenersatz zu erhalten, wenn sie Vermögensschäden oder finanzielle Verluste erleidet. Ohne ihre Anerkennung als juristische Person ist es unwahrscheinlich, dass eine Partei, die von der OSZE rechtlich belangt wird, der Organisation überhaupt ein Klagerecht zuerkennen würde.

… insbesondere, was ihr Personal betrifft …

> „Während die Frage der Klassifizierung des GATT für die GATT-Beamten ungefähr so interessant war wie ‚die Ornithologie für Vögel interessant ist', wirft eine vor Ort eingestellte Mitarbeiterin einer OSZE-Mission, die aufgrund von Unklarheiten bezüglich ihres rechtlichen Status und desjenigen der Organisation ins Gefängnis geworfen wird, ganz andere Fragen auf."[80]

Wie so oft wirft der menschliche Faktor ein helles Licht auf das Problem der Rechtsstellung der OSZE.

Die Beziehung zwischen einer internationalen Organisation und ihren Mitarbeitern ist einzigartig. Die Mitarbeiter einer internationalen Organisation sind weitgehend von jeglichem Rechtssystem ausgeschlossen und von den internen Verfahren, die von ihrer Organisation festgelegt werden, abhängig. Darüber hinaus sind die Mitarbeiter des internationalen öffentlichen Dienstes bestimmten außergewöhnlichen Bedrohungen und Gefahren wie z.B. Kriminalität und Terrorismus ausgesetzt, die berücksichtigt werden müssen, um zu verhindern, dass Ungewissheit und Unsicherheit überhaupt entstehen. Daher

79 Zoll- und Polizeibehörden der Teilnehmerstaaten haben gelegentlich Fahrzeuge oder Unterlagen der OSZE beschlagnahmt oder Räumlichkeiten der OSZE betreten, um gerichtliche Anordnungen auszuführen.

80 Torfinn Rislaa Arntsen, Foreword in: Finn Seyersted, Common Law of International Organizations, Leiden 2008, S. xi-xx, hier: S. xvi. In einigen Missionen ist es tatsächlich zu Festnahmen und Inhaftierungen lokaler Missionsmitarbeiter während der Ausübung ihrer offiziellen Funktion gekommen, und die betreffenden Missionen hatten Schwierigkeiten, ihre Freilassung zu bewirken.

ist es auch so wichtig, dass „OSZE-Bedienstete in Erfüllung ihrer Dienstobliegenheiten Anspruch auf den Schutz durch die OSZE […]“ haben.[81]
In Bestimmung 2.03 des OSZE-Personalstatuts samt Dienstordnung heißt es: „Der Generalsekretär, die Institutions- und Missionsleiter sowie die Bediensteten und internationalen Missionsmitarbeiter genießen die Vorrechte und Immunitäten, auf die sie gegebenenfalls aufgrund innerstaatlicher Rechtsvorschriften oder bilateraler Vereinbarungen, die von der OSZE in dieser Angelegenheit getroffen wurden, Anspruch haben“.[82] Die Bestimmung überlässt jedoch die Entscheidung darüber, welche Vorrechte und Immunitäten die Mitarbeiter genießen sollen, dem Ermessen des Staates, der Institutionen oder Feldoperationen der OSZE beherbergt. Das stellt die OSZE und ihre Feldoperationen vor eine Reihe von Problemen.
Da es sich bei den MoUs, die die Arbeit der OSZE-Präsenzen vor Ort regeln, um bilaterale Dokumente handelt, ist ihr Geltungsbereich auf das Gastgeberland beschränkt. Sie gewähren auch nicht zwingend Personen wie Experten und Beratern oder Vertretern des amtierenden OSZE-Vorsitzes, des Sekretariats (einschließlich des Generalsekretärs selbst), anderer Feldmissionen, Institutionen oder Teilnehmerstaaten, die sich aus dienstlichen Gründen – z.B. im Rahmen regionaler oder bilateraler Projekte – im Hoheitsgebiet des Gastgeberstaates aufhalten, einen Rechtsstatus. Da diese Personen keine entsprechenden Vorrechte und Immunitäten allein aufgrund ihrer Position genießen, könnten sie für Entscheidungen oder Handlungen, die sie in Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit getroffen bzw. vorgenommen haben, einschließlich solcher, die mit Verletzungen oder dem Tod von Menschen in Zusammenhang gebracht werden, als Privatpersonen verklagt werden. Einige Mitarbeiter besitzen eventuell einen von ihren nationalen Behörden ausgestellten Diplomatenpass, dieser gewährleistet jedoch möglicherweise keinen ausreichenden Schutz.
In vielen Fällen ist der Schutz der lokalen Mitarbeiter von Feldoperationen, die für die OSZE-Missionen (mit 2.700 lokalen Mitarbeitern im Jahr 2000 und 1.815 im Jahr 2015) unentbehrlich sind, begrenzt, wenn es ihn überhaupt gibt. Gemäß dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen, auf das die meisten MoUs Bezug nehmen, stehen lokalen Mitarbeitern Vorrechte und Immunitäten nur in dem vom Empfangsstaat zugelassenen Umfang zu. Infolge dieses mangelnden Schutzes können z.B. lokale Mitarbeiter

81 Organization for Security and Co-operation in Europe, Staff Regulations and Staff Rules, DOC.SEC/3/03, September 2003, Updated: 01 January 2017, Regulation 2.07, S. 9, unter: http://www.osce.org/employment/108871; deutsche Übersetzung zitiert nach: Personalstatut der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bestimmung 2.07, Schutz in dienstlicher Funktion, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 550, Genehmigung des OSZE-Personalstatuts, PC.DEC/550, 27. Juni 2003, Anhang, S. 6.

82 Ebenda, Regulation 2.03 (a), S. 6; deutsche Übersetzung zitiert nach: Personalstatut der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bestimmung 2.03, Vorrechte und Immunitäten, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 550, a.a.O. (Anm. 81), S. 5-6.

von lokalen Behörden vorgeladen werden, um Beweise zu erbringen oder als Zeugen auszusagen, das gilt auch in Bezug auf Angelegenheiten der OSZE; wenn sie sich weigern, der Vorladung als Zeuge Folge zu leisten, können sie strafrechtlich belangt werden und müssen unter Umständen mit Geld- oder Gefängnisstrafen rechnen. Die OSZE hat in der Vergangenheit Fälle erlebt, in denen lokalen Mitarbeitern keine Befreiung von der Gerichtsbarkeit gewährt wurde. Die nationale Besteuerung der Gehälter, die von der OSZE an ihre vor Ort eingestellten Mitarbeiter gezahlt werden, bringt die OSZE ebenfalls anderen internationalen Organisationen gegenüber insofern in eine nicht wettbewerbsfähige Position, als sie dadurch weniger attraktiv für lokale Mitarbeiter wird, insbesondere in Gebieten, in denen andere Organisationen von der Steuer befreit sind. Und schließlich befinden lokale Mitarbeiter sich nach Ansicht einiger Gastgeberländer außerhalb des staatlichen Sozialversicherungssystems und hätten daher keinen Anspruch auf Leistungen wie z.B. Renten und Krankenversicherung. Die Gruppe der Rechtsexperten stellte 2006 fest, dass viele Staaten darauf hingewiesen haben, dass lokale Mitarbeiter in den Genuss von Immunitäten kommen und von Steuern befreit würden, wenn die OSZE Rechtspersönlichkeit besäße.[83]

Die Besteuerung der Bezüge von einheimischem Personal ist ebenfalls ein immer wiederkehrendes Problem, das vierteljährlich vom Beratenden Ausschuss für Verwaltung und Finanzen des Ständigen Rates zur Sprache gebracht wird und häufig Gegenstand von Beschwerden der Leiter von OSZE-Feldoperationen ist. Einige Teilnehmerstaaten besteuern die von der OSZE gezahlten Gehälter ihrer Staatsangehörigen und verstoßen damit gegen zahlreiche internationale Übereinkünfte, die die direkte Besteuerung verbieten.[84] Das wirft mehrere Probleme auf. Erstens resultiert daraus eine Ungleichbehandlung der internationalen Mitarbeiter der OSZE je nach ihrem Herkunftsland. Zweitens erhält das betreffende Land dadurch, dass es die OSZE-Gehälter besteuert, indirekt einen Teil der Beiträge der Teilnehmerstaaten zum OSZE-Haushalt zurück und gewinnt damit einen unfairen Vorteil. „Einige Teilnehmerstaaten profitieren finanziell von dieser Situation", lautet die unverblümte Schlussfolgerung von Sonya Brander und Maria Martín Estébanez.[85] Darüber hinaus ist es der Unabhängigkeit der Organisation abträglich.

Die Akkreditierung sowohl der abgeordneten als auch der internationalen Mitarbeiter ist Ursache zahlreicher operativer Probleme. Dies schränkt die Funktionstüchtigkeit der Missionen ein und hat gelegentlich auch dazu geführt, dass Missionen über einen längeren Zeitraum einen Mangel an internationalem Personal zu verzeichnen hatten.

---

83 Vgl. 1st Meeting of the Group of Legal Experts, a.a.O. (Anm. 78).

84 Vgl. z.B. das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen von 1946, Artikel II, Abschnitt 7 (a); Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen von 1947, Artikel III, § 9 (a); Allgemeines Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarates von 1949, Artikel 7; Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965, Artikel 3.

85 Brander/Martín Estébanez, a.a.O. (Anm. 10), S. 4.

Da die OSZE als solche keine Rechtspersönlichkeit besitzt, könnten auch Personalleiter Gefahren ausgesetzt sein. Im Falle eins Arbeitskonflikts könnte ein lokaler Missionsmitarbeiter rechtliche Schritte statt gegen die OSZE gegen denjenigen OSZE-Bediensteten einleiten, der den Arbeitsvertrag unterschrieben hat. Ebenso könnten die Justiz- und Steuerbehörden rechtliche und administrative Maßnahmen gegen OSZE-Bedienstete ergreifen und sie als Arbeitgeber betrachten, die innerstaatlichen Rechtsvorschriften unterliegen. Auch hier ist wieder Sonya Branders Standpunkt aus der Sicht der Praktikerin hilfreich:

> „Ein Bediensteter wurde im Dienst angeschossen. Sein Vorgesetzter befürchtet, dass er deshalb [an]geklagt werden könnte. Wenn das der Fall ist, wird ihn die OSZE entschädigen? Soll er sich versichern lassen?“ [86]

Zu den weiteren Bedenken gehören die fehlende Befreiung von nationalen Wehrdienstverpflichtungen, die den Einsatz einer Mission in Konflikten beeinträchtigen kann; der Status von Familienangehörigen von OSZE-Mitarbeitern sowie die Möglichkeit, dass ein Staat einen Bediensteten (als *„Persona non grata“*) des Landes verweisen könnte.

… und bei der Ausübung immer komplexerer Tätigkeiten

> „Viele Missionen setzen schon allein aufgrund ihrer Natur ihre Mitarbeiter ungewöhnlichen Gefahren aus, denen normale Menschen nicht ausgesetzt sind.“[87]

Entgegen den Absichten ihrer Gründerväter beschränkt die OSZE sich nicht mehr auf den Bereich des lediglich politisch Verbindlichen. Im Gegenteil: Sie führt immer komplexere praktische Tätigkeiten und risikoreiche Vorhaben durch, darunter z.B. die Vernichtung überschüssiger Munition, die Einrichtung eines landesweiten computergestützten Wahlsystems und die Durchführung von Vorhaben in Gefahrengebieten.
Der schnelle Einsatz in der Ukraine hat die rechtlichen und operativen Folgen des fehlenden Einvernehmens über die Völkerrechtspersönlichkeit und den Umfang der Vorrechte und Immunitäten der OSZE, ihrer Organe und ihrer Bediensteten besonders deutlich gemacht.
Am 21. März 2014 verabschiedete der Ständige Rat den Beschluss Nr. 1117, mit dem eine neue OSZE-Feldoperation, die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in der Ukraine, eingerichtet wurde. Der Generalsekretär wurde in dem Beschluss beauftragt, innerhalb von 24 Stunden nach dessen Verabschiedung Vorausgruppen zu entsenden, was er auch tat

86 Brander, a.a.O (Anm. 61), S.18-19.
87 Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, a.a.O. (Anm. 20), S. 183.

und womit er die Wirksamkeit und die Flexibilität der OSZE sowie ihre Fähigkeit, rasch zu handeln, unter Beweis stellte.

Das bereits bestehende MoU zwischen der OSZE und der Ukraine vom 13. Juli 1999[88] betraf lediglich die schon vorhandene Feldmission, den OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine. Folglich war es notwendig, ein neues Dokument über das Mandat und das Format der SMM auszuhandeln, die zunächst aus 100 zivilen Beobachtern bestehen sollte, bei Bedarf aber auf 500 und letztendlich ab Januar 2015 auf 1.000 Beobachter aufgestockt werden könnte und die Aufgabe hatte, den Waffenstillstand und den Abzug schwerer Waffen und Ausrüstung gemäß den Minsker Vereinbarungen zu überwachen und zu überprüfen. Das Dokument musste ebenso den Status der Mission und ihrer Mitglieder, ihre Rechtsfähigkeit, die Sicherheitsvorkehrungen und den Schutz durch den Gastgeberstaat, die Unverletzlichkeit, die Vorrechte und Immunitäten, die Zollabfertigung der Ausrüstung, Visa usw. regeln.[89]

Das MoU über die Entsendung der Sonderbeobachtermission der OSZE wurde am 14. April 2014 unterzeichnet und gewährleistete die vorläufige Anwendung all seiner Bestimmungen – mit Ausnahme der Vorrechte und Immunitäten. Es wurde am 29. Mai 2014 von der ukrainischen *Werchowna Rada* ratifiziert und trat am 13. Juni 2014 in Kraft. Der gesamte Prozess dauerte somit alles in allem zwölf Wochen ab dem Tag der Entsendung. In den ersten drei Wochen – von der Entsendung am 22. März bis zur Unterzeichnung des Momorandums am 14. April 2014 – operierte die SMM daher ohne formalen Rechtsstatus und ohne Rechtsfähigkeit, wie Lisa Tabassi, Leiterin des Rechtsdienstes des OSZE-Sekretariats, häufig betont. Während dieser ersten drei Wochen war die Mission durch das Fehlen einer formalen Rechtsfähigkeit vor allem insofern beeinträchtigt, als es ihr dadurch unmöglich war, Bankkonten zu eröffnen, Verträge abzuschließen oder dringend benötigte Ausrüstungen und Fahrzeuge einzuführen; diese Probleme mussten jeweils im Einzelfall gelöst werden. In den ersten zwölf Wochen, d.h. bis zum Inkrafttreten des MoU am 13. Juni 2014, besaßen die SMM-Beobachter weder formale Vorrechte und Immunitäten, die ihre offizielle Tätigkeit abdeckten, noch kamen sie in den Genuss einer über die übliche offiziellen Gästen entgegengebrachte Höflichkeit hinausgehenden Gewährleistung des Schutzes ihrer Sicherheit durch den Gastgeberstaat.[90]

---

88 Memorandum of Understanding between the Government of Ukraine and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Concerning the Creation of a New Form of Co-operation, Wien, 13. Juli 1999, unter: http://www.osce.org/ukraine/37928.

89 Vgl. The OSCE's Lack of an Agreed Legal Status – Challenges in Crisis Situations, a.a.O. (Anm. 40), S. 57.

90 Vgl. Lisa Tabassi, The Question of Legal Status for the OSCE and Implications for Ukraine, OSCE Parliamentary Assembly/Danish Institute for International Studies (DIIS), Helsinki +40 Supplementary Seminar: The OSCE's Lack of Legal Status – Challenges in Crisis Situations, Copenhagen, Danish Parliament, 27. April 2015, S. 4, Abschnitt 5.6, unter: https://www.oscepa.org/documents/all-documents/helsinki-40/seminar-4-diis/2919-presentation-by-lisa-tabassi-for-helsinki-40-seminar-27-april-2015/file.

Alles in allem wurde die Fähigkeit der OSZE, rasch auf die Lage in der Ukraine im Jahr 2014 zu reagieren, durch das Fehlen eines formalen Rechtsstatus der OSZE im Gastgeberstaat zu Beginn erheblich beeinträchtig, wie die Parlamentarische Versammlung der OSZE hervorhob.[91]
Das am 14. April 2014 unterzeichnete MoU hat nicht alle Fragen gelöst: Es gilt nicht für die übrige OSZE (das BDIMR, den HKNM oder den Generalsekretär, wenn er das Land besucht). Es geht natürlich auch nicht auf Schwierigkeiten ein, die sich aus dem fehlenden Rechtsstatus der OSZE als Ganze ergeben, der z.B. die Abordnung von Beobachtern seitens einiger Teilnehmerstaaten erschwert hat. Der Einsatz neuer Technologien (unbewaffnete Drohnen) hat weitere rechtliche Probleme aufgeworfen.
Die seit 2016 von den Teilnehmerstaaten diskutierte Entsendung geschlossener Polizeieinheiten im Rahmen eines Mandats der OSZE zur Gewährleistung der Sicherheit bei der entsprechend den Minsker Vereinbarungen durchzuführenden Wahlbeobachtung würde die Organisation erneut mit ihrem fehlenden Rechtsstatus konfrontieren. Abgesehen von den derzeitigen Erfahrungen der OSZE in der Ukraine könnte dies Auswirkungen auf zukünftige Feldoperationen der OSZE, insbesondere auf friedenserhaltende Einsätze, haben.[92]

Die Positionierung der Vereinigten Staaten, der Russischen Föderation und der EU

„Der Stillstand in der Frage der Rechtspersönlichkeit der OSZE [konnte] aus Gründen des politischen Prinzips bisher nicht gelöst werden", resümierte der niederländische OSZE-Vorsitz im Jahr 2003.[93] Fast fünfzehn Jahre später lassen sich die Positionen der Teilnehmerstaaten in drei Kategorien einordnen:

- Ein Teilnehmerstaat, der sich jahrelang gegen jegliche rechtliche Stärkung der OSZE ausgesprochen hatte, unterstützt seit 2006 das Prinzip eines Übereinkommens über die Völkerrechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der Organisation, ist jedoch gleichzeitig der Ansicht, dass ein konstituierendes Dokument nicht

91 Vgl. Entschließung zu Helsinki +40: Die OSZE der Zukunft gestalten, in: OSCE PA, Erklärung von Helsinki und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der vierundzwanzigsten Jahrestagung, Helsinki, 5. bis 9. Juli 2015, S. 20-22, hier: S. 20, unter: https://www.oscepa.org/meetings/ annual-sessions/2015-helsinki-annual-session..

92 Das Helsinki-Dokument von 1992 zieht zivile und/oder militärische friedenserhaltende Missionen in Betracht. Vgl. Tabassi, a.a.O. (Anm. 90), S.5, Abschnitt 7.3.

93 Bericht des Vorsitzes über Reformfragen, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 154-159, hier: S. 159, unter: http://www.osce.org/de/mc/ 40535.

erforderlich sei und dass selbst eine Diskussion darüber für die OSZE kontraproduktiv sein könnte.

- Ein anderer Teilnehmerstaat und seine Verbündeten, die sich von Anfang an dafür eingesetzt haben, der OSZE Rechtsinstrumente zu gewähren, betonen, dass die Annahme des Übereinkommensentwurfs und die Annahme eines konstituierendes Dokuments parallele Prozesse sein müssen und dass keine Fortschritte in der einen Sache ohne entsprechende Fortschritte in der anderen erzielt werden könnten.
- Die Mehrheit der Teilnehmerstaaten, einschließlich der EU-Mitgliedstaaten, befürwortet nach wie vor die sofortige Annahme des Übereinkommensentwurfs und dessen Auflegung zur Unterzeichnung ohne Fußnoten und ist zudem offen für die Fortsetzung der Diskussionen über den Entwurf eines konstituierenden Dokuments.

Die Vereinigten Staaten von Amerika: den Status der OSZE auf das notwendige Minimum beschränken

Bis 2006 haben die Vereinigten Staaten „die Verleihung eines Rechtsstatus an die OSZE stets blockiert, da sie es vorzogen, deren flexiblen politischen Charakter beizubehalten, obwohl alle anderen OSZE-Teilnehmerstaaten allmählich zu dem Schluss gekommen waren, dass ein völkerrechtlicher Status für die Organisation unerlässlich sei, um den zahlreichen Sicherheitsherausforderungen im eurasischen Raum wirksam begegnen zu können“.[94]
„Ich möchte betonen, dass das Dokument, das ich unterzeichnen werde, weder ein Vertrag noch für irgendeinen Teilnehmerstaat rechtlich bindend ist“, erklärte Präsident Gerald Ford vor der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki.[95] Die USA waren möglicherweise über die Schaffung einer internationalen Rechtsordnung für die europäische Sicherheit parallel zu den VN besorgt. Marcus Wenig ist zudem der Ansicht, dass eine Verrechtlichung der KSZE aus Sicht der USA die NATO als „Hauptakteur“ geschwächt hätte, sah doch der russische Vorschlag aus den frühen 1990er Jahren vor, der KSZE die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Friedens in Europa zu übertragen.[96]
Wie bereits erwähnt war der Beschluss von Rom aus dem Jahr 1993 weitgehend von den USA inspiriert; der Kongress erließ im April 1994 die für seine Umsetzung erforderlichen Rechtsvorschriften. Später kämpfte die US-Regierung erfolgreich gegen Bemühungen, den Institutionen der KSZE umfassen-

94 Arie Bloed, Legal status of the OSCE in the making, in: Helsinki Monitor: Security and Human Rights 2/2007, S. 164-167, hier: S. 164.
95 Gerald R. Ford, Text of Remarks at a Meeting With Representatives of Americans of Eastern European Background Concerning the Conference on Security and Cooperation in Europe, 25 July 1975, unter: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=5106.
96 Vgl. Wenig, a.a.O. (Anm. 29), S. 400.

dere Vorrechte und Immunitäten zu verschaffen, wo sie nicht nachweislich benötigt wurden.[97]

Victor-Yves Ghebali kritisierte die Obstruktion der USA heftig; seiner Ansicht nach „war die Sackgasse auf die negative Haltung eines einzigen Landes zurückzuführen: die Vereinigten Staaten", die sich aus seiner Sicht „der ‚Verrechtlichung' der OSZE am stärksten widersetzten".[98] Diese Position ist laut Ghebali in der verfassungsrechtlichen Beziehung zwischen Exekutive und Legislative in Amerika verwurzelt: Der fehlende Rechtsstatus würde es der US-Exekutive erlauben, in der OSZE nach Belieben zu agieren und zugleich den Kongress gänzlich zu umgehen.[99]

Im Jahr 2002 zeichnete sich jedoch eine wichtige Änderung in der Haltung der USA ab:

> „Wir sind uns der Bedeutung eines Rechtsstatus für viele Delegationen bewusst. Da unsere größte praktische Sorge in rechtlicher Hinsicht der rechtliche Status unserer OSZE-Mitarbeiter vor Ort ist, freue ich mich Ihnen heute mitteilen zu können, dass wir bereit sind, die Unterstützung eines Übereinkommens zu erwägen, das die Vorrechte und Immunitäten sowie die Befugnis Verträge abzuschließen umfassen würde."[100]

Dieselbe Erklärung enthielt allerdings auch folgende Aussage:

> „Vorherige Beratungen mit dem Kongress und innerhalb der Administration haben jedoch gezeigt, dass der einzigartige Charakter der OSZE auf große Zufriedenheit stößt und jegliche grundsätzliche Änderung abgelehnt wird. Folglich werden wir nicht in der Lage sein [...] die Verleihung der Völkerrechtspersönlichkeit an die OSZE zu unterstützen."[101]

Diese Position ist bis heute unverändert. Die USA wollen den flexiblen, informellen und relativ unbürokratischen Charakter der OSZE und die Schnelligkeit, die sie bei der Entscheidungsfindung und Krisenreaktion bietet, beibehalten und lehnen daher eine Charta ab, in der die OSZE als internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit verankert wird, die nach Ansicht Washingtons die Wirksamkeit der OSZE nicht erhöhen, sondern im Ge-

---

97 Vgl. Sapiro, a.a.O. (Anm. 10), S. 634-636

98 Ghebali, a.a.O. (Anm. 46), S. 57 und S. 59.

99 Die einzige Verpflichtung der US-Regierung besteht darin, der Kommission über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (U.S. Helsinki-Kommission), einem Gremium, das 1976 gegründet wurde, um Regierungs- und Nichtregierungsinitiativen zur Förderung der Ziele der Schlussakte zu verfolgen und zu unterstützen, einen Jahresbericht vorzulegen.

100 United States Mission to the OSCE, Statement to the Permanent Reinforced Council, delivered by John Schmidt, Director for European Regional Political-Military Issues, Bureau of European Affairs, Department of State, Vienna, June 28, 2002, PC.DEL/482/02/Corr.1, 1. Juli 2002, S. 5.

101 Ebenda.

genteil „unsere Energien und unser politisches Kapital von der substanziellen Arbeit der OSZE weg in die falsche Richtung lenken“, die Bedeutung der Organisation als Plattform für den politischen Dialog untergraben und Anlass zur Sorge um die Beibehaltung des OSZE-*Acquis* und den Erhalt der sensiblen Kräfteverhältnisse innerhalb der Organisation geben würde.[102] Gleichzeitig sind die USA der Auffassung, dass der 2007 vereinbarte Entwurf eines Übereinkommens über Vorrechte und Immunitäten die notwendige Grundlage für die Entwicklung einer solchen Rechtspersönlichkeit und die Beseitigung der Unsicherheit und der Kosten, mit denen die OSZE ohne sie konfrontiert ist, schaffen würde, und unterstützen seine Verabschiedung seit 2006 in vollem Umfang.[103]

Die Russische Föderation: Aufbau einer vollwertigen internationalen Organisation

Während die Vereinigten Staaten die OSZE als flexibles *Ad-hoc*-Instrument favorisieren und befürchten, dass sie sich schlechter kontrollieren ließe, wenn sie ein eigenes institutionelles Leben entwickeln würde, betrachtet die Russische Föderation die OSZE als führende Organisation für die europäische Sicherheit.[104] Russlands Haltung lässt sich daher als eine Position einstufen, die eine konkretere Formalisierung der Arbeitsorgane und Verfahren der OSZE vorzieht:[105]

> „Bekanntlich ist die Russische Föderation die Verfechterin einer Transformation der OSZE in eine vollwertige internationale Organisation, die die Kriterien erfüllt, die in den letzten Jahrzehnten im Bereich multilateraler Politik als allgemeingültig akzeptiert wurden. [...] Deshalb treten wir konsequent dafür ein, eine normative, rechtliche Grundlage für das Funktionieren der OSZE und die Festlegung ihrer Struktur und ihrer

102 Vgl. United States Mission to the OSCE, Statement on the Purpose and Priorities of the OSCE, as delivered by Principal Deputy Assistant Secretary Kurt Volker at the opening session of the High Level Consultations, PC.DEL/860/05, 12. September 2005. Vgl. ebenso Response to Russian Foreign Minister Lavrov, as delivered by Ambassador Julie Finley to the Permanent Council, FSC-PC.DEL/18/07, 23. Mai 2007.

103 Vgl. United States Mission to the OSCE, Opening Plenary Session, as delivered by Dr. Michael Haltzel, U.S. Head of Delegation, OSCE Review Conference, Vienna, October 18, 2010, RC.DEL/190/10, 19. Oktober 2010.

104 „Die europäische Sicherheitsarchitektur sollte unserer Ansicht nach auf der OSZE, der einzigen europäischen internationalen Organisation, die die Interessen aller ihrer Mitgliedstaaten schützt, aufbauen.“ Anatolii Kvashnin, Main Security challenges: A Military Response, in: International Affairs: A Russian Journal 1/2000, zitiert nach: Randolf Oberschmidt/Wolfgang Zellner, OSCE at the Crossroads, CORE Working Paper 2, Hamburg 2001, S. 12.

105 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 104), S. 5.

> Verfahren sowie der Rechte und Pflichten ihrer Teilnehmerstaaten zu schaffen.[106]

Schon früh in der Geschichte der KSZE hatte sich die Russische Föderation für einen Vertrag ausgesprochen. Ihrer Ansicht nach konnten die vom OSZE-Ratstreffen in Rom 1993 festgelegten Aufgaben nicht durch den Abschluss bilateraler Vereinbarungen zwischen der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten erfüllt werden; solche Vereinbarungen seien ohnehin nicht mit der nationalen Gesetzgebung der Russischen Föderation vereinbar.[107]
Entsprechend dieser Position unterstützte die Russische Föderation die Empfehlungen des Weisenrates aus dem Jahr 2005. Danach sei es wichtig, den 1995 eingeleiteten Prozess zur Umwandlung der OSZE von einem Konsultationsmechanismus in eine vollwertige zeitgemäße regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta zu Ende zu führen. Die Frage des Rechtsstatus sollte in zwei Etappen geregelt werden: erstens durch die Verabschiedung eines Statuts oder einer Charta, in der die wichtigsten rechtlichen Eigenschaften der OSZE als internationale Organisation festgelegt werden sollten, was sicherstellen würde, dass die OSZE über eine Völkerrechtspersönlichkeit verfügt, und zweitens durch die Einigung auf ein Übereinkommen, das die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der Organisation und ihrer Bediensteten behandelt.[108]

> „Ein Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten, sofern über seinen Entwurf Einigung erzielt wird, kann jedenfalls nur gleichzeitig mit einer Satzung oder einem Statut der OSZE in Kraft treten.“[109]

Russlands Verbündete haben sich eng an dieser Position ausgerichtet.[110]

---

106 Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE, Statement on the strengthening of the OSCE at the meeting of the Security Model Committee, 29 May 1998, PC.SMC/38/98, 29. Mai 1998.

107 „Es sei darauf hingewiesen, dass die Russische Föderation in Ermangelung eines völkerrechtlichen Dokuments, in dem die OSZE als Völkerrechtssubjekt verankert ist, nicht in der Lage ist, mit der OSZE ein bilaterales Abkommen über Vorrechte und Immunitäten abzuschließen, da sie internationale Abkommen nur mit anderen Völkerrechtssubjekten abschließen kann.“ Talking points on the statement by the representative of the Russian Federation at an informal open-ended working group on the legal capacity, privileges and immunities of OSCE Institutions, PC.DEL/496/00, 22. September 2000.

108 Vgl. Republic of Armenia, Republic of Belarus, Kyrgyz Republic, Russian Federation, Republic of Tajikistan, Republic of Uzbekistan, Food-for-thought Paper on the Legal Status of the OSCE, PC.DEL/252/10/Corr. 3, 8. Juni 2010.

109 Delegation der Russischen Föderation, Interpretative Erklärung gemäß Abschnitt IV.1 (A) Absatz 6 der Geschäftsordnung der OSZE, MC.DEC/16/06, 5.Dezember 2006, Beilage, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Brüssel 2006, Beschluss Nr. 16/06, Rechtsstellung sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE. MC.DEC/16/06, 5. Dezember 2006, unter: http://www.osce.org/mc/23203.

110 Zur Position Aserbaidschans siehe z.B. PC.DEL/917/05, 20. September 2005, oder PC.DEL/440/10, 25. Mai 2010; zur Position Kasachstans siehe z.B. FSC-PC.DEL/16/07, 23. Mai 2007, oder PC.DEL/1096/07, 8. November 2007; zur Position Tadschikistans siehe z.B. MC.DEL/11/09, 1. Dezember 2009, oder PC.DEL/287/11, 31. März 2011.

Die Europäische Union: der ehrliche Makler

Die EU hat stets den Wunsch geäußert, dass die OSZE als internationale Organisation Rechtspersönlichkeit sowie Vorrechte und Immunitäten erhält. Ihre Ziele waren:

- die interne und internationale Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der OSZE,
- die Schaffung eines einheitlichen Systems von Immunitäten und Vorrechten für alle Teilnehmerstaaten sowie
- der Schutz des OSZE-Personals, einschließlich der Missionsmitglieder.[111]

Als das OSZE-Ministerratstreffen in Wien im November 2000 näher rückte, einigte sich die EU jedoch darauf, den Kompromisstext eines vom österreichischen Vorsitz vorgeschlagenen Übereinkommens zu unterstützen, wobei sie allerdings darauf hinwies, dass der Text bei weitem hinter ihren Erwartungen zurückblieb, und forderte die anderen Teilnehmerstaaten auf, ihn ebenfalls zu unterstützen.[112] Nach dem Scheitern der Verabschiedung des Übereinkommensentwurfs in Madrid im Jahr 2007 brachte die EU ihr Bedauern darüber zum Ausdruck und erklärte, dass „sie weiterhin entschieden für seine Verabschiedung eintritt, die der OSZE die Anerkennung als vollwertige internationale Organisation einbringen würde".[113]
Die EU begrüßte auch das Konzept eines Statuts oder einer Charta für die OSZE und zeigte sich bereit, die Diskussion fortzusetzen, wie Spaniens Minister für Auswärtige Angelegenheiten und Zusammenarbeit am Ende des Ministerratstreffens von Madrid erklärte:

> Einige Teilnehmerstaaten plädieren für die Annahme einer Gründungscharta oder eines Statuts für die OSZE. Spanien ist davon überzeugt, dass diese Charta von Vorteil wäre, wenn sie den Status der OSZE an andere multilaterale Organisationen angleichen würde und sofern sie nicht als Vorwand dafür dient, politische Fragen wieder aufzugreifen, die längst gelöst sind.[114]

---

111 Vgl. Déclaration de l'Union Européenne sur la capacité juridique, réunion du 13 novembre 2000, PC.DEL/713/00, 13. November 2000.

112 Vgl. ebenda; vgl. ebenso Markéta Molnárová, Historical overview of legal personality at the OSCE – participating States' opinions, 28. Dezember 2012; die Verfasserin gibt hierin einen hilfreichen Überblick über die unterschiedlichen Positionen der OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter zahlreiche EU-Mitgliedstaaten, zum Übereinkommensentwurf und zum konstitutierenden Dokument, siehe insbesondere S. 10-13.

113 Closing Statement of the Portuguese Presidency of the Council of the European Union, MC.DEL/73/07, 30. November 2007, unter: http://www.osce.org/mc/29431.

114 Statement by the Minister for Foreign Affairs and Co-operation of Spain, Chairman-in-Office of the OSCE, at the Fifteenth Meeting of the Ministerial Council, Madrid, 29. November 2007, MC.DEL/12/07, S. 2-3, unter: http://www.osce.org/mc/29258.

Priorität hat für die EU jedoch nach wie vor die unverzügliche Annahme des Übereinkommensentwurfs, ohne Vorbehalte und nach Streichung der Fußnoten.[115]
Helmut Tichy und Ulrike Köhler haben Recht: Der Fluch der OSZE liegt weder im Fehlen eines Gründungsvertrags noch in den ursprünglichen Absichten ihrer Gründer, politische Zusammenarbeit statt eine internationale Organisation zu begründen, sondern in „der ausdrücklichen Ablehnung eines informellen Erwerbs des Status einer internationalen Organisation seitens zweier ‚hartnäckiger Gegner': der Vereinigten Staaten von Amerika und der Russischen Föderation, die manchmal von einigen anderen Teilnehmerstaaten unterstützt werden".[116]

Die 2016 der IWG vorgelegten vier Optionen und die Initiative des Generalsekretärs

Die informelle Arbeitsgruppe für die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE (IWG), die von einem vom Amtierenden Vorsitzenden ernannten Vertreter koordiniert und geleitet wird (von 2012 bis 2016 Botschafter John Bernhard aus Dänemark; seit 2017 Botschafter Helmut Tichy aus Österreich, der in dieser Frage bereits vor zehn Jahren eine herausragende Rolle gespielt hatte), hält jährlich durchschnittlich drei Sitzungen ab.
Obwohl die Staaten im Jahr 2014 – während des Schweizer Vorsitzes – sechs Optionen diskutiert hatten, einigte sich die IWG auf ihrer Sitzung vom 15. April 2015 darauf, ihre Beratungen auf eine begrenzte Anzahl von Optionen zu konzentrieren, die eine akzeptablere Grundlage für weitere Diskussionen und einen möglichen Konsens zu bieten schienen. Zusätzlich zu den vier Optionen, die 2016 auf der Tagesordnung der IWG standen[117] und die darauf abzielen, eine multilaterale, dauerhafte Lösung des Problems zu finden, hat der Generalsekretär der OSZE im Juli 2015 eine Mustervereinbarung zwischen der OSZE und den einzelnen Teilnehmerstaaten vorgeschlagen, um die Frage der Fürsorgepflicht gegenüber den OSZE-Bediensteten zu regeln und die Rechtsstellung sowie die Vorrechte und Immunitäten durch nationale Maßnahmen getrennt von den laufenden Diskussionen in der IWG zu regeln.

115 Vgl. EU Statement on the OSCE's Legal Framework, OSCE Review Conference, RC.DEL/320/10, 26. Oktober 2010.
116 Tichy/Köhler, a.a.O. (Anm. 19), S. 460.
117 Vgl. Bericht an den Ministerrat über die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE im Jahr 2016, MC.GAL/7/16 vom 9. Dezember 2016, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreiundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, 8. und 9. Dezember 2016, Hamburg, 9. Dezember 2016, S. 127-136, hier: S.131.

Option 1: Annahme des Übereinkommensentwurfs von 2007

Diese erste Option enthält drei Elemente: a) die Streichung der drei Fußnoten aus dem Übereinkommensentwurf von 2007; b) die Annahme des Textes; und c) die Auflegung zur Unterzeichnung für interessierte Teilnehmerstaaten. Das Übereinkommen könnte entweder vor oder während des jährlichen Ministerratstreffens durch das Verfahren der stillschweigenden Zustimmung angenommen und unverzüglich zur Unterzeichnung aufgelegt werden. Die Unterzeichner würden dann dazu angehalten, das Übereinkommen gemäß Artikel 22 Absatz 1 zu ratifizieren, anzunehmen oder zu billigen, sobald die innerstaatlichen Maßnahmen getroffen worden sind, die notwendig sind, um die Einhaltung seiner Bestimmungen zu gewährleisten.

Mehrere aufeinanderfolgende OSZE-Vorsitze haben in jüngster Zeit innovative Vorschläge unterbreitet, um die Teilnehmerstaaten davon zu überzeugen, den Übereinkommensentwurf von 2007 anzunehmen und einen „Sperr"-Mechanismus einzuführen, der es einer kleineren Anzahl von Teilnehmerstaaten ermöglichen würde, das Inkrafttreten des Übereinkommens mittels eines Vetos zu verhindern.

Im Jahr 2012 schlug der irische Vorsitz vor, die Schwelle für das Inkrafttreten des Übereinkommens anzuheben,[118] was ein solches Veto bei gleichzeitiger Streichung der Fußnoten ermöglichen würde; diesen speziellen Vorschlag übernahm 2013 der ukrainische Vorsitz, um denjenigen Teilnehmerstaaten, die das Inkrafttreten des Übereinkommens mit der Verabschiedung eines konstituierenden Dokuments verknüpfen, trotz einiger Vorbehalte Sicherheiten zu bieten.[119] Darüber hinaus könnten einige Teilnehmerstaaten nach der Annahme des Übereinkommens eine Erklärung über die Verknüpfung des Übereinkommens mit dem konstituierenden Dokument abgeben wollen.[120] Diese Erklärung könnte die Aussage enthalten, dass die betreffenden Teilnehmerstaaten das Übereinkommen erst dann ratifizieren, annehmen oder billigen werden, wenn ein konstituierendes Dokument verabschiedet worden ist. Wie in Artikel 23 vorgesehen, könnte der Übereinkommensentwurf von einzelnen Teilnehmerstaaten sofort oder nach der Ratifikation, Annahme oder Billigung vorläufig angewendet werden. Eine solche vorläufige Anwendung

118 Nach seinen gegenwärtigen Bestimmungen würde der Übereinkommensentwurf in Kraft treten, sobald er von zwei Dritteln der Teilnehmerstaaten ratifiziert wurde.

119 Wie die Ukraine betonte, könnte dieser Ansatz das Risiko in sich bergen, dass die im Jahr 2007 erreichte sorgfältige Ausgewogenheit aus dem Gleichgewicht gebracht würde. Um die möglichen negativen Folgen einer umfassenderen Neuverhandlung des Textes so gering wie möglich zu halten, sollten die Teilnehmerstaaten den Umfang des Eingriffs in den Text des Übereinkommensentwurfs klar festlegen, der auf die Zahl der Ratifizierungen beschränkt sein sollte. Vgl. Non-Paper, Proposal for further work on strengthening the legal framework of the OSCE in 2013, CIO.GAL/118/13, 26. Juli 2013, Absatz 7.

120 Der ukrainische Amtierende Vorsitzende schlug 2013 außerdem vor, die drei Fußnoten durch Erklärungen oder Vorbehalte zu ersetzen oder sie zu streichen und stattdessen in den Ministerratsbeschluss über die Annahme des Übereinkommens aufzunehmen, wobei auch die Verknüpfung mit der Frage der Arbeit an einem konstituierenden Dokument behandelt werden sollte. Vgl. ebenda, Absatz 3.

würde die Nachteile, die sich daraus ergeben, dass das Übereinkommen nicht in Kraft getreten ist, schrittweise abmildern und es der OSZE erlauben, in diesen Teilnehmerstaaten vor dem formalen Inkrafttreten des Übereinkommens in den Genuss von Vorrechten und Immunitäten zu kommen.[121]

Ein Jahr später legte der ukrainische Vorsitz eine Option auf den Tisch, die darin bestand, die Unterzeichnung und die Ratifizierung in verschiedene, voneinander getrennte Phasen aufzuteilen, um jenen Teilnehmerstaaten, die die Verabschiedung des Übereinkommensentwurfs von 2007 möglicherweise von ergänzenden, weiter auszuhandelnden und zu vereinbarenden Anforderungen abhängig machen wollen, zusätzliche Garantien für die Fortsetzung der Debatte zu bieten.[122] Der Schweizer Vorsitz befürwortete im Jahr 2014 diese Option und verknüpfte sie zudem mit der Anhebung der Schwelle für das Inkrafttreten des Übereinkommens, wie von Irland zwei Jahre zuvor vorgeschlagen.[123] Nach der Streichung der Fußnoten und der Überarbeitung der Schlussbestimmungen könnte der Übereinkommensentwurf von 2007 angenommen und zur Unterzeichnung aufgelegt werden, wobei ein Beschluss über seine Auflegung zur Ratifizierung zu einem späteren Zeitpunkt noch zu verabschieden wäre, möglicherweise durch den Beschluss eines künftigen Ministerrats. Zumindest wäre der Text des Übereinkommens damit kein bloßer Entwurf mehr, sondern ein verabschiedeter Text. Darüber hinaus würde die Unterzeichnung des Übereinkommens durch einen Teilnehmerstaat nach dem Völkerrecht auch dessen Verpflichtung nach sich ziehen, sich in gutem Glauben aller Handlungen zu enthalten die Ziel und Zweck des Übereinkommens vereiteln würden.[124] Die Aufteilung der Unterzeichnung und Ratifizierung des Übereinkommens in verschiedene Phasen hätte es bestimmten Teilnehmerstaaten ermöglicht, die Ratifizierung des Übereinkommens zu verhindern, bis ein konstituierendes Dokument vereinbart worden wäre. Darüber hinaus hätten diese Teilnehmerstaaten dies durch die Abgabe einer interpretativen Erklärung bei der Verabschiedung des Übereinkommens, wie oben dargelegt, unterstreichen können.

Die Zustimmung aller Teilnehmerstaaten wäre somit auf zwei oder drei getrennten Stufen erforderlich gewesen: zur Verabschiedung des Übereinkommens und seiner Auflegung zur Unterzeichnung, zur Auflegung des Übereinkommens zur Ratifizierung zu einem späteren Zeitpunkt und schließlich zum Inkrafttreten des Übereinkommens, wenn die Anhebung der Schwelle als

---

121 Vgl. Chairmanship (Ireland) Food for Thought Paper, a.a.O. (Anm. 74).

122 Vgl. Informal Helsinki +40 Working Group on Strengthening the OSCE Effectiveness and Efficiency, Food-for-Thought on Strengthening the Legal Framework of the OSCE, 16 July 2013, CIO.GAL/93/13, 9. Juli 2013, und Non-Paper, Proposal for further work on strengthening the legal framework of the OSCE in 2013, a.a.O. (Anm. 119), Absätze 4-5.

123 Vgl. CIO.GAL/108/14, 30. Juni 2014.

124 Nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 ist ein Staat verpflichtet, „sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziel und Zweck des Vertrags vereiteln würden, a) wenn er […] den Vertrag unterzeichnet […] hat […]“, Wiener Übereinkunft über das Recht der Verträge, Artikel 18, in: BGBl. 1985 Teil II, S. 927-960, hier S. 933.

drittes Element hinzugefügt wird, wie von Irland und der Ukraine nacheinander vorgeschlagen.
All diese Varianten würden die Kategorien von Teilnehmerstaaten mit unterschiedlichen Standpunkten gegenüber dem Übereinkommen vervielfachen: Einige würden es ohne Vorbehalte unterzeichnen, einige andere mit Vorbehalten in Bezug auf das konstituierende Dokument; einige würden es ratifizieren, während einige andere seine Ratifizierung verzögern oder von anderen Faktoren abhängig machen würden; eine vorläufige Anwendung würde die Situation noch verwirrender machen. Bereits 1993 hatte die vom Ausschuss Hoher Beamter der KSZE beauftragte Expertengruppe die Gefahr eines zweistufigen Systems klar vorhergesehen, bei dem der Rechtsstatus unter den Vertragsparteien zwar umfassend geregelt, in anderen Staaten jedoch nicht definiert wäre.[125] Der Fall des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), dessen angepasste und in Istanbul am 19. November 1999 unterzeichnete Fassung von der Russischen Föderation, Belarus, Kasachstan und der Ukraine, jedoch von keinem der NATO-Bündnispartner unterzeichnet wurde und bis heute nicht implementiert ist, sollte in der Tat im Hinterkopf behalten werden.[126]
Auf jeden Fall können die Verabschiedung und das Inkrafttreten des Übereinkommens nicht losgelöst von Fortschritten in der Frage eines konstituierenden Dokuments betrachtet werden.

Option 2: Der Zwei-Dokumente-Ansatz: konstituierendes Dokument und der Übereinkommensentwurf von 2007

Diese Option, die auf den Bericht des Weisenrats aus dem Jahr 2005 zurückgeht, besteht in der parallelen (oder konsekutiven) Verabschiedung eines konstituierenden Dokuments für die OSZE und des Übereinkommensentwurfs von 2007.
Der Vorschlag, über den Wortlaut eines Entwurfs eines konstituierenden Dokuments zu diskutieren, fand jedoch keinen Konsens. Wie bereits erwähnt, gilt die Hauptsorge dem Verlust an Flexibilität, der sich aus der Annahme eines konstituierenden Dokuments der OSZE ergeben könnte – ein Argument, das schon früh als irrelevant betrachtet wurde, da eine Mehrheit der Teilnehmerstaaten unmissverständlich zu verstehen gegeben hat, dass ein konstituierendes Dokument weder den gegenwärtigen Status der OSZE und die Art ihrer politischen Verpflichtungen noch die Flexibilität der Organisation und die

125 Vgl. CSCE Ad Hoc Group of Legal and Other Experts, Chairman's Working Paper No. 1, 17. September 1993, a.a.O. (Anm. 34), S. 3. Die Russische Föderation warnte auch vor „der Gefahr, die OSZE in zwei Gruppen von Teilnehmerstaaten zu spalten", Statement by the legal expert of the Russian Federation at the 3rd meeting of the open-ended working group on the OSCE legal capacity, PC.DEL/717/00, 14. November 2000.

126 Vgl. Loïc Simonet, Trois ans après la suspension du Traité sur les forces conventionnelles en Europe par la Fédération de Russie: Retour sur les fondements juridiques d'un acte controversé, in: Revue générale de droit international public 1/2011, S. 157-173.

Autonomie und die Funktion der Durchführungsorgane der OSZE beeinträchtigen dürfe.[127] Die USA haben die Frage aufgeworfen, ob die IWG überhaupt ein Mandat zur Erörterung des Entwurfs des konstituierenden Dokuments hat, obwohl die 2011 hierzu beschlossenen Prinzipien eindeutig besagen, dass „die Diskussionen von einer aus Rechtsexperten bestehenden technischen Arbeitsgruppe geführt" und „die Ergebnisse der informellen Arbeitsgruppe zur Kenntnis gebracht werden sollten [...]."[128]
Alles in allem sei das Thema eines konstituierenden Dokuments „überpolitisiert", wie der irische Vorsitz 2012 unterstrich.[129]

Option 3: „Übereinkommen Plus"/Statut

Diese Option beinhaltet die Überarbeitung des Übereinkommensentwurfs von 2007 mit dem Ziel, Bestimmungen gesetzlicher bzw. konstitutioneller Art für die OSZE in den Entwurf aufzunehmen, so dass das neue Dokument (umgangssprachlich „Übereinkommen Plus" genannt) zusätzlich zu den Bestimmungen über Vorrechte und Immunitäten im Übereinkommensentwurf von 2007 auch Bestimmungen eines Statuts für die OSZE (z.B. Funktionen und Struktur der Organisation) enthalten würde. Die Ausarbeitung des „Übereinkommens Plus" würde auch einige Änderungen an den Schlussbestimmungen des Übereinkommensentwurfs erfordern, einschließlich eines Konsenses als Voraussetzung für sein Inkrafttreten.
Um die potenziell nachteiligen Folgen einer umfassenderen erneuten Beschäftigung mit dem Übereinkommensentwurf so gering wie möglich zu halten, wurde den Teilnehmerstaaten geraten, den Umfang der Eingriffe in den Text klar festzulegen, indem sie darauf hinweisen, dass nur Änderungen oder Ergänzungen, die für die Umwandlung in ein Statut erforderlich sind, Gegenstand weiterer Verhandlungen sein würden.[130]
Am 2. Oktober 2014 brachte der Schweizer Vorsitz den Entwurf eines „Übereinkommens Plus" bzw. eines Statuts in Umlauf, der 2015 auf Wunsch der Parlamentarischen Versammlung der OSZE geringfügig verändert wurde.[131]

127 „Hier sei angemerkt, dass das in der Vergangenheit vorgebrachte Argument, ein Gründungsvertrag, in dem der zwischenstaatliche Charakter der OSZE anerkannt wird, würde die Organisation ihrer Flexibilität berauben, nicht als relevant gelten kann: Es ist nicht das Rechtsdokument an sich, das einem Gremium Flexibilität verleiht, sondern es sind das diesem Gremium erteilte Mandat und die Mittel, mit denen es zur Durchführung seiner Aktivitäten ausgestattet wird, die es flexibel oder unflexibel machen." Die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, Non-Paper der Amtierenden Vorsitzenden, a.a.O. (Anm. 45), Absatz 11.
128 Principles for a discussion on a Constituent Document, a.a.O. (Anm. 67).
129 Chairmanship (Ireland) Food for Thought Paper, a.a.O. (Anm. 74).
130 Vgl. CIO.GAL/46/15, 8. April 2015.
131 Anhang zu CIO.GAL/173/14, 2. Oktober 2014.

Option 4: Umsetzung des Beschlusses von Rom aus dem Jahr 1993 durch Unterzeichnung und Ratifizierung des Übereinkommensentwurfs von 2007

Gemäß dieser Option würden die Teilnehmerstaaten den Übereinkommensentwurf als Mittel zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Ministerratsbeschluss von Rom aus dem Jahr 1993 unterzeichnen und ratifizieren, ohne dass ein weiterer Ministerratsbeschluss erforderlich wäre, eine Option, die bereits vom österreichischen Vorsitz im Jahr 2000 vorgesehen war.[132] Die Teilnehmerstaaten, die den Übereinkommensentwurf – aus welchen Gründen auch immer – problematisch finden, sind natürlich nicht gezwungen beizutreten und es steht ihnen frei, ihren 1993 eingegangenen Verpflichtungen auf andere Weise nachzukommen.

Diese Option wurde vom Schweizer Vorsitz in einem *Non-Paper* zusammengefasst, das am 2. Oktober 2014 in Umlauf gebracht wurde. Zuvor hatte die Schweiz als „Zwischenschritt" vorgeschlagen, den Beschluss von Rom aus dem Jahr 1993 zu aktualisieren, um den erheblichen Veränderungen Rechnung zu tragen, die in der OSZE in den vergangenen zwei Jahrzehnten stattgefunden hatten, und damit die Unsicherheiten über den Rechtsstatus der OSZE und ihrer Institutionen bis zu einer umfassenden Lösung dieses Problems zu überbrücken.[133] Im Anschluss an die Sitzung der IWG vom 11. Juli 2014 führte der Schweizer Vorsitz eine Umfrage unter den Teilnehmerstaaten durch, um festzustellen, welche nationalen Maßnahmen zur Umsetzung des Beschlusses von Rom ergriffen wurden und welche Teilnehmerstaaten sich verpflichtet hatten, den Übereinkommensentwurf von 2007 vorläufig oder *de facto* anzuwenden.[134]

Die Initiative des Generalsekretärs: die Mustervereinbarung

Der österreichische Vorsitz hatte im Jahr 2000 vorgeschlagen, dass der Ministerrat ein bilaterales Musterabkommen zwischen der OSZE und den einzelnen Teilnehmerstaaten verabschiedet, das der Organisation Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten verleiht.[135] Die im Musterabkommen enthaltenen Bestimmungen könnten entsprechend den Vorrechten und Immunitäten angepasst werden, die der Teilnehmerstaat zu gewähren hat, je nachdem, ob er Gastgeberland einer Institution bzw. einer Mission ist oder nicht.

Diese Lösung bietet mehrere Vorteile. Der „bilaterale" Ansatz wäre ein Kompromiss zwischen einseitigen Maßnahmen (durch die Gewährung von Rechtsfähigkeit sowie Vorrechten und Immunitäten nach innerstaatlichem Recht) und multilateralen Maßnahmen (durch die Ratifizierung eines Übereinkom-

132 Vgl. Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE. Bericht des Ständigen Rates an den Ministerrat, a.a.O. (Anm. 47), Absatz 6.
133 Vgl. CIO.GAL/108/14, a.a.O. (Anm. 123), und CIO.GAL/173/14, a.a.O. (Anm. 131).
134 Vgl. CIO.GAL/152/14, 29. August 2014.
135 Vgl. CIO.GAL/114/00, a.a.O. (Anm. 48), Anhang 2.

mens über Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten). Durch den Abschluss eines solchen Abkommens mit der OSZE würde der betreffende Teilnehmerstaat implizit anerkennen, dass die Organisation die Fähigkeit hat, es abzuschließen. Dies wäre *de facto* eine implizite Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der OSZE nach dem Völkerrecht, die auch explizit in dem Abkommen festgehalten werden könnte. Als Partei des bilateralen Abkommens wäre die OSZE in einer stärkeren Position, um dessen ordnungsgemäße Anwendung durchzusetzen.[136]

Im Jahr 2015 führte Generalsekretär Lamberto Zannier, der als höchster Verwaltungsbeamter täglich mit den operativen Auswirkungen des gegenwärtigen rechtlichen Status der OSZE konfrontiert ist, in Eigeninitiative eine bilaterale Mustervereinbarung ein, mit der der Status der OSZE auf das für die Weiterführung ihrer Missionen erforderliche Mindestmaß gebracht würde. Die Mustervereinbarung wurde den Teilnehmerstaaten im Juli 2015 in Wien vorgeschlagen. Sie stellt eine Übergangslösung dar, die allein auf der dringenden operativen Notwendigkeit beruht, OSZE-Bedienstete und Vermögenswerte der Organisation in Staaten, in denen keine nationalen Maßnahmen zugunsten der OSZE ergriffen wurden, zu schützen. Dies ist getrennt von den laufenden politischen und rechtlichen Erörterungen in der informellen Arbeitsgruppe zu sehen.

Der Wortlaut der Vereinbarung[137] gewährt unter anderem Rechtsfähigkeit für die OSZE, Unverletzlichkeit ihrer Räumlichkeiten und Archive, Immunität von der Gerichtsbarkeit des Gastgeberlandes und Steuer- und Zollbefreiungen sowie Vorrechte und Immunitäten für Vertreter von Teilnehmerstaaten, die an OSZE-Treffen teilnehmen, für Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung und Bedienstete ihres Sekretariats, für Experten in den Missionen und für OSZE-Bedienstete unabhängig von ihrer Nationalität. Sobald die Vereinbarung abgeschlossen und in getreten Kraft ist, wird sie sich auf die OSZE und alle ihre Aktivitäten im Hoheitsgebiet des Gastgeberstaates erstrecken, darunter die Durchführung von Projekten, Sitzungen, Wahlbeobachtung usw.

Auf der Sitzung der IWG am 29. April 2016 ließ Polen erkennen, dass es die Gespräche über ein Abkommen über den Status der OSZE, einschließlich des BDIMR in Warschau, auf der Grundlage des vom Generalsekretär vorgeschlagenen Entwurfs einer Vereinbarung beschleunigen werde. Abgesehen von diesem konkreten Fall könnte diese innovative Option jedoch leider auf die gleichen Vorbehalte stoßen wie der Übereinkommensentwurf. Einige Delegationen hatten diese Option bereits im Jahr 2000 abgelehnt, da sie eine völkerrechtliche Grundlage für die Rechtspersönlichkeit der OSZE als Voraussetzung für den Abschluss bilateraler Abkommen betrachteten.[138] Auf der

136 Vgl. Die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, a.a.O. (Anm. 45), Absatz 23.

137 Zum Wortlaut siehe SEC.GAL/135/16, 8. September 2016.

138 Vgl. Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE. Bericht des Ständigen Rates an den Ministerrat, a.a.O. (Anm. 47), Absatz 4.

Sitzung der IWG am 29. April 2016 erklärte die Russische Föderation erneut, dass die Rechtspersönlichkeit der OSZE Gegenstand eines kollektiven Vertrags sein solle und dass sie die Vereinbarung nicht als Teil der Lösung betrachte.

Fazit: Die OSZE braucht Regeln

„Der Fall der OSZE ist keine Erfolgsgeschichte, wenn es darum geht, ein politisches Gebilde in ein juristisches zu überführen."[139]
Trotz langjähriger Versuche zur Formalisierung ihrer institutionellen Struktur bleibt der Rechtsstatus der OSZE ein ungelöstes Problem. Mehr als 40 Jahre nach der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki befindet sich die OSZE immer noch „in einer Art Schwebezustand, außerhalb der Sphäre des Völkerrechts".[140] Das Problem lässt sich durchaus als Teil einer „Identitätskrise" in Bezug auf den „Charakter" der Organisation begreifen.[141]
Die Singularität der OSZE liegt nicht in ihrem unvollständigen Rechtsstatus, der mehrere andere internationale Organisationen gleichfalls charakterisiert. Sie ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass die Teilnehmerstaaten selbst (oder zumindest einige von ihnen) aus politischen Gründen der OSZE den Charakter einer internationalen Organisation verweigern und sie in einem Zustand „rechtlicher Minderjährigkeit" halten. Wie die Völkerrechtskommission zu Recht hervorgehoben hat, „*bestanden* die Mitgliedstaaten [der OSZE] darauf, dass kein dementsprechender Vertrag abgeschlossen wurde".[142] Das macht die OSZE einzigartig, da es anderen internationalen Organisationen gelungen ist, das anfängliche Fehlen einer Rechtsgrundlage zu überwinden und sich in Richtung auf mehr Solidität und Effizienz zu entwickeln, auch wenn es Jahrzehnte gedauert hat. In einer Zeit, in der neue Arten von Bedrohungen die Sicherheit der euroatlantischen Region belasten, sei es als „eindeutig inakzeptabel" anzusehen, einem nützlichen Forum absichtlich gemeinsame und klare Regeln über Status, Privilegien und Immunitäten vorzuenthalten.[143]

139 Vgl. Tufan Höbek, Legal Attributes of International Organizations in the Absence of a Constituent Legal Document. The Case of the OSCE, Exposé einer Dissertation, Universität Wien, 2011, S. 2.
140 Odello, a.a.O. (Anm. 22), S. 354.
141 Alexander Matwejew, Die Identitätskrise der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 67-90, hier: S. 67.
142 United Nations, Report of the International Law Commission, a.a.O. (Anm. 8), S. 45; Hervorhebung durch die Autoren.
143 Botschafter John Bernhard, Sonderberater des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die rechtliche Grundlage der OSZE, auf dem von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE am 27. April 2015 in Kopenhagen veranstalteten Seminar zum Thema „Der fehlende Rechtsstatus der OSZE", zitiert nach: OSCE Parliamentary Assembly, Press Release, Time to tackle the OSCE's lack of legal status, say participants at Helsinki +40 seminar, Kopenhagen, 28. April 2015, unter: http://www.osce.org/pa/154186.

Das Fehlen einer Rechtspersönlichkeit schadet dem Ansehen der OSZE, da andere regionale oder internationale Organisationen die OSZE möglicherweise nicht als eine echte Organisation ernst nehmen oder in manchen Fällen nicht in der Lage sind, mit der OSZE als Partner zusammenzuarbeiten. Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs und der Überlappung von Mitgliedschaften, Mandaten und Kapazitäten der in der euroatlantischen Region tätigen internationalen und regionalen Organisationen schafft es Ungewissheit über die Fähigkeit der OSZE – im Vergleich mit anderen Organisationen – Projekte durchzuführen.[144] Diese Probleme betreffen zwar hauptsächlich die OSZE selbst, schaffen aber auch Probleme für die Teilnehmerstaaten, die keine Verträge mit der OSZE abschließen können, sich über die Haftung der Organisation im Unklaren sind, Schwierigkeiten haben, die notwendigen Mittelzuweisungen in ihren nationalen Haushalten für eine Organisation sicherzustellen, deren Rechtsstatus angefochten wird, und die Schwierigkeiten haben, einer solchen Organisation Vorrechte und Immunitäten zu gewähren.
Eine *De-jure*-Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der OSZE würde wesentlich dazu beitragen, die Organisation in die Lage zu versetzen, die ihr von ihren Teilnehmerstaaten übertragenen Mandate wirksam und effizient zu erfüllen und ihre zentrale Rolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur zu festigen. Sie würde ein einheitlicheres operatives Umfeld schaffen, das gegenwärtig bestehende Erfordernis, bilaterale Vereinbarungen mit den einzelnen Teilnehmerstaaten auszuhandeln, beseitigen sowie Vorrechte und Immunitäten festschreiben. Sie würde zweifellos die Sicherheit und die rechtliche Absicherung des OSZE-Personals vor Ort, insbesondere in „schwierigen Gebieten", stärken und dazu beitragen, die mit komplizierten technischen Projekten verbundenen Risiken zu begrenzen. Sie würde damit alle Zweifel ausräumen, die es hinsichtlich der Rolle und der Arbeit der OSZE als regionale Sicherheitsorganisation gemäß Kapitel VIII der VN-Charta noch geben könnte; sie würde eine angemessene Risikobewertung und die Begrenzung potenzieller Haftungen ermöglichen, denen Teilnehmerstaaten oder OSZE-Bedienstete ausgesetzt sein könnten; sie würde das Ansehen der OSZE stärken und eine reibungslosere Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen erleichtern.

> „[…] Regeln [können] Sicherheit, Konsequenz, Klarheit und einen Rahmen für die Aktivitäten bieten […]. Wer mit Ihnen arbeitet, findet es einfacher, mit Ihnen zusammenzuarbeiten. Wer mit Ihnen arbeiten will, kann sich auf Ihren Status verlassen. Und wer für Sie arbeitet, versteht seine Verpflichtungen Ihnen gegenüber und Ihre Verpflichtungen ihm gegenüber."[145]

144 Vgl. 1st Meeting of the Group of Legal Experts, a.a.O. (Anm. 77).
145 Brander, a.a.O. (Anm. 61), S. 19.

Letztlich geht es um den rechtlichen Schutz im Dienste menschlicher Sicherheit – sowohl den der 3.000 Personen, die sich für die Erfüllung des OSZE-Mandats einsetzen, als auch den der mehreren Millionen Menschen, die von den OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zu profitieren hoffen: Frieden und Sicherheit in der gesamten OSZE-Region – von Vancouver bis Wladiwostok –, wirtschaftliche Entwicklung, Umweltschutz, Demokratie und Menschenrechte. „Die OSZE ist es allen ihren Mitarbeitern schuldig, die Frage ihrer Rechtspersönlichkeit zu klären", wie der Weisenrat zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt zu Recht betont.[146]

Am 13. Juli 2016 veranstaltete das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht eine eintägige internationale Konferenz in Berlin. Unter dem Titel „Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Stärkung des rechtlichen Rahmens der OSZE" sollte die Konferenz der Debatte über die Stärkung des rechtlichen Rahmens der OSZE neue Impulse geben. Im Gegensatz zu Sisyphus, der sich unermüdlich und ohne Hoffnung auf Erfolg abmühen muss, beweisen diese anhaltende Diskussion und Reflexion, dass in der OSZE noch immer eine Dynamik herrscht und sie die Chance hat, zu einer wahrhaft internationalen Organisation mit dem Status und den Vorrechten zu werden, die sie verdient. Aber „wir brauchen gerade jetzt einen politischen Schock in der OSZE, vor allem, wenn wir die Rechtsfrage endlich lösen wollen. Sonst könnten wir sehr wohl irrelevant werden".[147]

146 Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine, Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, Juni 2015, S. 11, unter: http://www.osce.org/networks/164561.

147 João Soares (MP, Portugal), Leiter des Helsinki-+40-Projekts der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, bei der Eröffnung des von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE am 27. April 2015 in Kopenhagen veranstalteten Seminars zum Thema „Der fehlende Rechtsstatus der OSZE", zitiert nach: OSCE Parliamentary Assembly, Press Release, a.a.O. (Anm. 143).