

*Lamberto Zannier**

Eine stärkere OSZE für eine ungewisse Zukunft

Einführung

Als ich im Juli 2011, nur wenige Monate nach dem Gipfeltreffen in Astana 2010, mein Amt als Generalsekretär der OSZE antrat, sah ich die Notwendigkeit, die Rolle der Organisation mit neuem Leben zu erfüllen und ihr Profil als zentrale Plattform für einen inklusiven Sicherheitsdialog und vertrauensvolle Zusammenarbeit im euroatlantischen und eurasischen Raum zu schärfen. Zu jener Zeit war sich die Organisation kaum bewusst, dass das Vertrauen unter den Teilnehmerstaaten gestärkt werden musste.

Sechs Jahre später bietet sich ein völlig anderes Bild. Die OSZE-Region steht vor einer Reihe schwieriger Herausforderungen. Sowohl das Vertrauen untereinander als auch die Bereitschaft zur Zusammenarbeit sind gering. Und doch wird die OSZE weithin als unersetzlicher Akteur wahrgenommen, der alle Beteiligten aus der Region an einen Tisch bringen und sie bei Bedarf für ein gemeinsames Vorgehen mobilisieren kann. Dieser Ruf ist in erster Linie der raschen Reaktion der OSZE auf die Krise in der und um die Ukraine zu verdanken, die zu Beginn des Jahres 2014 viele überrascht hat. Da der Großteil der Energie und der Ressourcen der Organisation jedoch von der Krise absorbiert wurde, blieb nur wenig Raum für Diskussionen darüber, wie sie effektiver und effizienter gemacht und an die Herausforderungen der Sicherheitslandschaft des 21. Jahrhunderts angepasst werden könnte.

Im Vorfeld des 40. Jahrestags der Schlussakte von Helsinki im Jahr 2015 waren die ersten Jahre nach dem Gipfel von Astana von schwierigen, aber konstruktiven Diskussionen über die zukünftige Rolle der OSZE gekennzeichnet. Diese fanden zunächst im Rahmen der „V-V-Dialoge“ und später im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses statt. Die sich zuspitzende Krise in der und um die Ukraine machte diesen Prozess jedoch hinfällig und nahm ihm seine praktische Bedeutung. Die Annexion der Krim Anfang 2014 und die anschließenden Kämpfe in der Ostukraine markierten für die OSZE einen Wendepunkt. Die Ereignisse stellten zweifellos eine der größten Herausforderungen dar, denen die Organisation seit dem Ende des Kalten Krieges jemals gegenübergestanden hat. Sie stellten allerdings auch die anhaltende Relevanz der Organisation sowie ihre Fähigkeit, schnell, flexibel und effektiv auf eine Krisensituation zu reagieren, unter Beweis. Die rasche Mobilisierung der OSZE-Instrumente und -Mechanismen, insbesondere die Entsendung der Sonderbeobachtermission

* Die im vorliegenden Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen des Autors und sollten weder der OSZE noch einer anderen Organisation zugeordnet werden. Der Autor dankt Juraj Nosal für seine Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Beitrags.

(*Special Monitoring Mission, SMM*) in die Ukraine, hat einen größeren Konflikt verhindert. Die OSZE spielt heute eine zentrale Rolle bei den internationalen Bemühungen um eine Deeskalation der Situation und eine friedliche Konfliktlösung. Die SMM überwacht die Lage vor Ort, vor allem die Umsetzung des in Minsk vereinbarten Waffenstillstands und den damit verbundenen Rückzug schwerer Waffen. Sie unterstützt die einheimische Bevölkerung dadurch, dass sie die Reparatur kritischer Infrastrukturen und die Überquerung der Kontaktlinie ermöglicht, und sie hilft bei der Aushandlung lokaler Waffenruhen. Andererseits hat der Konflikt jedoch das Vertrauen der OSZE-Teilnehmerstaaten untereinander und die Zusammenarbeit zwischen ihnen erheblich untergraben. An die Stelle des Dialogs sind Spannung und Konfrontation getreten. Die Kapazitäten und Ressourcen der Organisation sind in anderen Bereichen ihrer Tätigkeit enorm unter Druck geraten. Der Konflikt hat auch anhaltende Defizite und Lücken in der Funktionsweise der OSZE aufgezeigt.

Vor diesem Hintergrund steht die euroatlantische und eurasische Region vor einer wachsenden Zahl von dimensionenübergreifenden und miteinander verflochtenen Sicherheitsherausforderungen, die ohne Zusammenarbeit und gemeinsames Handeln nicht gelöst werden können. Zu diesen Herausforderungen gehören Radikalisierung und gewalttätiger Extremismus, Terrorismus, Klimawandel, große Migrationsbewegungen sowie Bedrohungen der Cybersicherheit – Themen, die zunehmend die internationale Politik und auch die OSZE-Agenda beherrschen. Die OSZE spielt bei der Bewältigung vieler dieser Probleme bereits heute eine aktive Rolle, zum einen dank des Ausbaus ihrer Kapazitäten, z.B. durch die Einrichtung der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department, TNTD*) im Sekretariat im Jahr 2012, zum anderen durch programmatische Aktivitäten. Wenn die OSZE jedoch auch in Zukunft ein wichtiger Akteur und eine effektive Plattform für den Sicherheitsdialog und die Zusammenarbeit im Kontext dieser neuen Herausforderungen bleiben will, muss sie ihre Wirkung weiter erhöhen und sich den neuen Realitäten des internationalen Sicherheitsumfelds im 21. Jahrhundert anpassen. Die zunehmende Komplexität der heutigen Sicherheitsherausforderungen erfordert mehr Effektivität und eine stärkere dimensionen- und institutionenübergreifende Zusammenarbeit. Dafür bedarf es nicht nur neuer Kapazitäten, sondern vor allem der Überprüfung einiger der grundlegenden politischen Ansätze und Strukturen, auf denen die Arbeit der OSZE beruht. Im derzeitigen angespannten und konfrontativen Klima, das immer noch von der anhaltenden Krise in der und um die Ukraine geprägt ist, gibt es nur wenig Raum für eine solche Debatte – und vielleicht noch weniger für bedeutende Fortschritte. Und dennoch ist sie für die Zukunft der Organisation unumgänglich. In der heutigen sich rasch verändernden Welt müssen die OSZE-Teilnehmerstaaten diese Diskussion eher früher als später führen, da es sich dabei um einen graduellen Prozess handelt, der viel Zeit und große politische Anstrengungen erfordern wird.

Der vorliegende Beitrag, der sich auf meine Erfahrungen an der Spitze dieser einzigartigen Organisation in den vergangenen sechs Jahren stützt, gibt meine persönlichen Ansichten und Vorschläge wieder, wie die OSZE effektiver, effizienter und belastbarer gemacht werden kann. Viele der hier skizzierten Ideen sind nicht neu, und einige von ihnen mögen radikaler erscheinen als andere. Dessen ungeachtet sollten jegliche Bemühungen, die Funktionsweise der Organisation zu verändern, eher einen stufenweisen Prozess darstellen als eine revolutionäre Umwandlung, denn oftmals haben kleine Schritte eher eine nachhaltige und dauerhafte Wirkung als große Sprünge.

Beschlussfassung in der OSZE

Eines der charakteristischen Merkmale der Beschlussfassung in der OSZE ist die Konsensregel. Auch wenn es schwierig und zeitaufwändig sein kann, zwischen allen 57 Teilnehmerstaaten eine Einigung zu erzielen, ist dies für die Inklusivität und Legitimität der Beschlüsse in einer politischen Organisation wie der OSZE von entscheidender Bedeutung. Das Problem mit der Konsensregel besteht nicht darin, dass es sie gibt, sondern darin, dass sie als absolut aufgefasst und auf fast alle Aspekte der Arbeit der Organisation angewandt wird. Dies führt häufig zu einem intensiven Mikromanagement der Durchführungsorgane durch die Teilnehmerstaaten und ermöglicht es einzelnen Ländern, Aktivitäten zu blockieren, was sich negativ auf die operativen Fähigkeiten der Organisation auswirkt. Einige Dinge, wie z.B. der Haushalt der Organisation, das Mandat für eine neue Feldoperation oder die Ernennung des Generalsekretärs und der Leiter der Institutionen, sollten durchaus im Konsens beschlossen werden. Es gibt jedoch kaum Gründe, dasselbe Prinzip auf andere Aspekte der Arbeit der Organisation anzuwenden, wie z.B. den Termin und die Tagesordnung der jährlichen OSZE-Treffen oder haushaltsneutrale Anpassungen der Dienstpostenpläne oder der Organisationsstruktur. Ersteres sollte in die Zuständigkeit des OSZE-Vorsitzes fallen, Letzteres in die Zuständigkeit des Leiters des jeweiligen Durchführungsorgans. Die Teilnehmerstaaten sollten ausdrücklich festlegen, welche Bereiche von strategischer Bedeutung sind und daher einen Konsensbeschluss erfordern. Dies würde die Effizienz und Autonomie der Organisation in den übrigen Bereichen stärken und zugleich das Engagement der Teilnehmerstaaten bei den wichtigsten Themen aufrechterhalten.

Eine weitere Verfahrensfrage, die meiner Ansicht nach noch einmal zur Diskussion gestellt werden muss, ist die Auswahl des jährlich wechselnden OSZE-Vorsitzes. Das Prinzip, dass die Teilnehmerstaaten einen Vorsitz im Konsens wählen, ist ziemlich anmaßend und führt zu einer diskriminierenden Situation, da es die Staaten in zwei Gruppen unterteilt: diejenigen, die den Vorsitz in der Organisation führen dürfen, und diejenigen, die für diese Aufgabe als nicht

qualifiziert erachtet werden. Dieser Ansatz ist eher ungewöhnlich, und praktisch keine andere große internationale Organisation geht ähnlich vor. Ein jährlich in alphabetischer Reihenfolge rotierender OSZE-Vorsitz würde allen Teilnehmerstaaten mehr Eigenverantwortung übertragen und die finanzielle Belastung, die mit der Leitung der Organisation verbunden ist, gleichmäßiger verteilen. Ein solches System würde auch die Rolle der Durchführungsorgane der OSZE stärken, da die meisten Teilnehmerstaaten dann mehr auf ihre Unterstützung und ihr Know-how angewiesen wären. Darüber hinaus könnte die Verkürzung der Amtszeit des Vorsitizes von einem Jahr auf sechs Monate das Engagement weiter erhöhen und die Gesamtkosten der Ausübung des Vorsitizes für die einzelnen Teilnehmerstaaten deutlich senken.

Eine Änderung der Dauer des Vorsitizes würde auch eine Debatte über die Häufigkeit und den Zeitpunkt der Ministerrattreffen erforderlich machen. Die derzeitige Praxis, am Ende eines jeden Jahres ein großes Ministerrattreffen einzuberufen, mit dem Ziel so viele Beschlüsse und Erklärungen wie möglich in allen drei Dimensionen der OSZE zu verabschieden, erweist sich in der Regel als sehr ehrgeizig und schwierig und die Ergebnisse erfüllen die Erwartungen des Amtierenden Vorsitzenden so gut wie nie. Dieses Modell könnte relativ problemlos durch zwei kleinere Ministerrattreffen pro Jahr ersetzt werden – eines im Sommer und eines im Winter. Ein solches Modell wäre nicht einmal etwas völlig Neues, da einige Vorsitze bereits in der Vergangenheit zu informellen Ministertreffen vor dem Ministerrat im Dezember eingeladen haben (so z.B. Österreich im Juli 2017, Deutschland im September 2016, Kasachstan im Juli 2010 und Griechenland im Juni 2009). Zwei Ministerrattreffen im Jahr abzuhalten hätte drei Vorteile. Erstens könnte die Tagesordnung auf zwei oder drei zentrale Themen reduziert werden, die sich an den Prioritäten des Vorsitizes orientieren. Dies würde stärker zielorientierte und intensivere Diskussionen und Verhandlungen ermöglichen, die zur Verabschiedung substanziellerer Beschlüsse führen könnten, deren Zahl allerdings geringer wäre. Zweitens würden häufigere Ministerrattreffen ein dauerhaftes Engagement der Hauptstädte und ihrer Delegationen fördern, das Gefühl der Eigenverantwortung stärken und das Interesse an der Organisation erhöhen. Drittens würde dieses System auch besser zum Haushaltszyklus der OSZE passen, da sich die Ergebnisse eines Ministerrattreffens im Sommer in den Haushaltsverhandlungen niederschlagen könnten, die im Herbst beginnen.

Auch die Arbeitsweise der regulären Beschlussfassungsorgane der OSZE sollte überdacht werden. Die wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates in Wien sind im Laufe der Jahre hochgradig formalisiert worden und an die Stelle echter Diskussionen und echten Engagements sind immer gleiche Monologe getreten, die aus im Voraus angefertigten schriftlichen Erklärungen bestehen. Es gibt nur wenig Interesse an wirklichen Diskussionen und Debatten. Das zunehmend konfrontative und polarisierte Umfeld der letzten Jahre hat ebenfalls zu dieser Atmosphäre beigetragen, und der Raum für einen echten Dialog

scheint kleiner zu werden. Notwendig ist daher eine Rückkehr zum alten Verfahren, bei dem die Länder die Protagonisten der Debatte sind und Verantwortung für die Organisation übernehmen. Ich habe versucht, durch die Einführung einer neuen Plattform, der OSZE *Security Days*,¹ dazu beizutragen, informelle Debatten zu ermöglichen und neue Stimmen und frische Ideen in diese einzubringen. Die Veranstaltungen haben deutlich vor Augen geführt, dass eine informelle Umgebung eine offenere und ehrlichere Diskussion ermöglicht, zu weiterführenden Überlegungen anregt und sogar zu konkretem Handeln führen kann, wie die Veranstaltung zum Thema Migration im Rahmen der *Security Days* in Rom im März 2016 gezeigt hat. Aufgrund dieser Erfahrung bin ich der Meinung, dass ein informelles Segment in die Arbeit des Ständigen Rates integriert werden sollte. Der formelle Teil könnte weiterhin als Forum für hochrangige Gastredner, für die Verabschiedung von Beschlüssen und die Präsentation verschiedener, in den einschlägigen Mandaten oder Regeln und Vorschriften vorgesehener OSZE-relevanter Berichte dienen, wobei die Beiträge der Delegationen in schriftlicher Form in Umlauf gebracht werden könnten. Daran könnte sich dann ein informelles Segment anschließen, in dem die Delegationsleiter eine ehrliche und offene Diskussion über aktuelle Themen führen, ohne sich auf im Voraus angefertigte Erklärungen zu stützen.

Ebenso könnte die Arbeitsweise des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) leicht geändert werden, indem man auch der Arbeit dieses Organs ein informelles Segment hinzufügt. Seine Tagesordnung sollte außerdem dahingehend erweitert werden, dass das Forum auch nichtmilitärische Fragen erörtern kann, die für die politisch-militärische Dimension relevant sind. Auch die Zusammenarbeit zwischen dem FSK und dem Sicherheitsausschuss – einem nachgeordneten Gremium des Ständigen Rates – sollte überdacht werden, um Synergieeffekte und die Komplementarität der Gremien zu erhöhen.

Was die nachgeordneten Gremien betrifft, könnten die Vorsitze der drei Ausschüsse (Sicherheitsausschuss, Wirtschafts- und Umweltausschuss, Ausschuss zur menschlichen Dimension) auf ähnliche Weise wie der Vorsitz des FSK rotieren (d.h. alle vier Monate), was das Engagement der Teilnehmerstaaten steigern, ihre Eigenverantwortung stärken und weniger Ressourcen beanspruchen würde als ein einjähriger Vorsitz. Alternativ dazu könnte, sollten sich der Rotationsmechanismus und die Dauer des OSZE-Vorsitzes ändern, der Vorsitz in den drei Ausschüssen auch zu den Aufgaben des Amtierenden OSZE-Vorsitzes gehören.

Die Rolle des Generalsekretärs

Das Mandat des Generalsekretärs der OSZE ist im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen ziemlich restriktiv. Da die Verantwortung für die

1 Weitere Informationen hierzu unter: <http://www.osce.org/sg/secdays>.

politische Führung der Organisation dem Vorsitz obliegt, hat der Generalsekretär nur eine begrenzte politische Rolle und fungiert hauptsächlich als „höchster Amtsträger der OSZE“², d.h. als höchster Verwaltungsbeamter. Obwohl meine Erfahrung mich gelehrt hat, dass der Generalsekretär eine effektive, obgleich diskrete politische Rolle spielen kann, wenn er ein gutes Vertrauensverhältnis zum jeweiligen Vorsitz und zu den Teilnehmerstaaten aufbaut, hängt dies doch stets auch von den zwischenmenschlichen Beziehungen und der „Chemie“ untereinander ab. Die zunehmende Komplexität der Herausforderungen, vor denen die Organisation steht, erfordert jedoch eine größere Effektivität, eine stärkere dimensionen- und institutionenübergreifende Zusammenarbeit, Kontinuität in den Arbeitsabläufen sowie die Entpolitisierung bestimmter Verfahren. Dies wiederum erfordert die formale Stärkung der Autonomie des Generalsekretärs in bestimmten Bereichen.

Der Generalsekretär ist damit beauftragt, „für Frühwarnung an die Teilnehmerstaaten zu sorgen und zu diesem Zweck dem Ständigen Rat jeden Fall neu auftretender Spannungen oder Konflikte im OSZE-Raum zur Kenntnis zu bringen [... sowie] mögliche Optionen für (eine) zeitnahe und wirkungsvolle Reaktion(en) [...] vorzuschlagen“.³ Frühwarnung allein reicht jedoch in der Regel nicht aus, da sich die meisten Krisensituationen sehr schnell entwickeln, sodass die Konfliktprävention ohne frühzeitiges Handeln wahrscheinlich scheitern wird. Der Generalsekretär sollte daher die Befugnis haben, begrenzte, aber unverzügliche Maßnahmen und Schritte zu ergreifen, um sicherzustellen, dass auf eine Frühwarnung auch konkrete Handlungen vor Ort folgen, wie z.B. die Entsendung eines Erkundungs-, Beobachter- oder Vermittlerteams.⁴ Dies würde auch dazu führen, dass das Sekretariat über solche Situationen besser informiert ist und seine Fähigkeiten, entsprechende politische Optionen und Notfallpläne zur Erörterung durch die Teilnehmerstaaten zu entwickeln, verbessern kann.

Der dezentrale Aufbau der OSZE erschwert es dem Generalsekretär bisweilen, seine Funktion als höchster Verwaltungsbeamter zu erfüllen. In der Praxis genießen alle Verwalter der Teilhaushalte der OSZE weitgehende finanzielle und politische Autonomie. Das trifft nicht nur auf die drei OSZE-Institutionen zu

2 Beschluss Nr. 15/04, Die Rolle des Generalsekretärs der OSZE, MC.DEC/15/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 59-60, hier: S. 59.

3 Beschluss Nr. 3/11, Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 11-16, hier: S. 14.

4 Auch der Weisenrat zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt von 2015 empfahl die Ausweitung der Autonomie des Generalsekretärs in Bezug auf Frühwarnung und frühzeitiges Handeln; vgl. 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. 9, unter: <http://www.osce.org/networks/164561>.

– das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und den Beauftragten für die Freiheit der Medien –, sondern auch auf alle OSZE-Feldoperationen. Sie werben für ihre Aktivitäten und verhandeln über sie im direkten Austausch mit den Teilnehmerstaaten. Sie vertreten ihre Budgets ebenso eigenständig wie sie sich um außerbudgetäre Fördermittel bemühen. Erst wenn der jährliche Gesamthaushaltsplan erstellt wird, haben der Generalsekretär und das Sekretariat ein Mitspracherecht. Auch wenn ein gewisses Maß an Dezentralisierung zumeist positiv ist, kann zu viel Dezentralisierung die Effektivität beeinträchtigen und verhindern, dass bestimmten zentralen Themen, darunter auch solche, die als „administrativ“ angesehen werden könnten, die angemessene politische Aufmerksamkeit zuteilwird. Dem Generalsekretär sollten daher umfassendere und klarere administrative Kompetenzen bei der Durchführung der Operationen und Aktivitäten der OSZE übertragen werden. Angesichts der Mehrdimensionalität der heutigen Sicherheitsherausforderungen, die die Zusammenarbeit aller Durchführungsorgane der OSZE erfordert, sollte der Generalsekretär eine Koordinierungsfunktion in der Gesamtorganisation übernehmen, wobei die Mandate und die politische Autonomie der OSZE-Institutionen uneingeschränkt gewahrt bleiben müssen. Hinsichtlich der Feldoperationen sollte der Generalsekretär für die Ernennung der Missionsleiter zuständig sein, die derzeit noch Aufgabe des Vorsitzes ist. Angesichts der begrenzten Dauer eines Vorsitzes wäre der Generalsekretär zweifellos besser geeignet, die langfristigen Interessen der Organisation durch die Auswahl eines geeigneten Kandidaten zu berücksichtigen. Die Missionsleiter sollten im gleichen kompetitiven Auswahlverfahren ermittelt werden wie die Direktoren im OSZE-Sekretariat und vom Generalsekretär mit Zustimmung des Vorsitzes ernannt werden. Konsequenterweise sollten sie auch dem Generalsekretär gegenüber offiziell rechenschaftspflichtig sein und ihm nicht nur über administrative, sondern auch politische Fragen Bericht erstatten. Die Missionsleiter würden weiterhin auch dem Ständigen Rat Bericht erstatten, es könnte jedoch sinnvoll sein, den Schwerpunkt der Berichte von länderspezifischen auf thematische oder regionale Fragen zu verlagern.

Eine Stärkung der Rolle des Generalsekretärs in einigen Bereichen muss natürlich mit einer verstärkten Rechenschaftspflicht gegenüber den Teilnehmerstaaten einhergehen. Dem Generalsekretär sollte bei den wöchentlichen Treffen des Ständigen Rates eine aktivere Rolle zuerkannt werden, die über die bloße Vorlage eines Berichts über die Tätigkeit des Sekretariats hinausgeht. Ihm sollte zur Erörterung aller relevanten Fragen und Probleme mit den Delegationen eine offene und informelle Plattform zur Verfügung gestellt werden – entweder als informelles Segment des Ständigen Rates (wie weiter oben vorgeschlagen) oder in einem anderen Format. Ich habe versucht, dies durch eine regelmäßige „Stunde mit den Teilnehmerstaaten“ umzusetzen.

Nicht zuletzt bin ich davon überzeugt, dass ein Stellvertretender Generalsekretär für die Organisation von Vorteil wäre. Der Generalsekretär ist oft mit

Verwaltungsaufgaben überlastet. Ein Stellvertretender Generalsekretär könnte ihm einen Teil dieser Last abnehmen und damit den gesamten Prozess beschleunigen und effektiver gestalten. Zudem könnte ein Stellvertretender Generalsekretär die Funktion des höchsten Verwaltungsbeamten übernehmen, wenn der Posten des Generalsekretärs nicht besetzt ist oder der Generalsekretär sein Mandat aus ernststen gesundheitlichen oder persönlichen Gründen vorübergehend nicht wahrnehmen kann. Gerade in Krisenzeiten ist die Rolle des Generalsekretärs unverzichtbar und sollte während seiner Abwesenheit eine Krisensituation eintreten, könnte dies schwerwiegende Folgen für die Reaktionsfähigkeit der Organisation haben und ihre Glaubwürdigkeit erheblich schwächen. Die jüngsten Erfahrungen mit dem langwierigen Prozess der Auswahl meines Nachfolgers, in dessen Verlauf die Organisation im Juli 2017 mehrere Wochen ohne einen Generalsekretär auskommen musste, hat deutlich gemacht, dass eine solche Situation nicht rein hypothetisch ist. Ich habe bereits 2011 vorgeschlagen, den Posten eines Stellvertretenden Generalsekretärs zu schaffen, die Teilnehmerstaaten lehnten diesen Vorschlag jedoch ab. Vielleicht ist es an der Zeit, ihn erneut in Betracht zu ziehen.

Rechtspersönlichkeit

Die Tatsache, dass die Organisation keine formal anerkannte Rechtspersönlichkeit besitzt, stellt für sie seit ihrer Gründung ein großes Risiko dar. Trotz des Beschlusses des Ratstreffens von Rom von 1993, in dem sich die Teilnehmerstaaten darauf verständigten, „dass es zweckmäßig sei, den KSZE-Institutionen auf dem Hoheitsgebiet aller KSZE-Teilnehmerstaaten Rechtsfähigkeit zu verleihen“,⁵ gab es in den letzten 25 Jahren kaum Fortschritte bei der Umsetzung des Beschlusses. 2007 legte eine informelle Expertengruppe zwar einen Entwurf für ein Übereinkommen über die internationale Rechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE vor,⁶ der jedoch von den Teilnehmerstaaten nicht verabschiedet wurde. Seitdem steckt das Thema trotz aller Bemühungen der informellen Arbeitsgruppe für die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE in einer Sackgasse.

Die rasche Entsendung der SMM in die Ukraine im März 2014 hat einmal mehr vor Augen geführt, welche ganz praktischen Konsequenzen diese Situation hat. Nach der Einrichtung der Mission operierten die OSZE-Beobachter mehrere

5 KSZE, Viertes Treffen des Rates, Rom 1993, 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, hier: S. 13, unter: <http://www.osce.org/pc/24379>.

6 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/25065>.

Wochen lang ohne die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Vorrechte und Immunitäten. Die Beobachter hatten keine Sicherheitsgarantien des Gastgeberlandes und die Organisation konnte ihrer Sorgfaltspflicht als Arbeitgeber nicht ordnungsgemäß nachkommen. Die Effizienz der Mission wurde auch dadurch beeinträchtigt, dass sie aufgrund fehlender Rechtsfähigkeit keine Bankkonten eröffnen, Verträge abschließen und dringend benötigte Ausrüstung einführen konnte. Glücklicherweise dauerte diese Situation nicht allzu lange an. Ein *Memorandum of Understanding* (MoU) wurde mit der Ukraine ausgehandelt, unterzeichnet, vom ukrainischen Parlament ratifiziert und trat innerhalb von nur zwölf Wochen in Kraft – für ein solches internationales Dokument fast eine Rekordzeit. Die Übereinkunft gilt jedoch nur für Angehörige der SMM, was bedeutet, dass alle anderen OSZE-Bediensteten, einschließlich des Generalsekretärs, keinen offiziellen Status genießen, wenn sie im Namen der OSZE in die Ukraine reisen.

Erwähnenswert ist außerdem, dass es für die Organisation aufgrund der ihr fehlenden Völkerrechtspersönlichkeit extrem schwierig, wenn nicht gar unmöglich wäre, beispielsweise ein *Status of Forces Agreement* (SOFA) zwischen der OSZE und Teilnehmerstaaten abzuschließen, die bereit wären, einer OSZE-Feldoperation bestimmte militärische Kapazitäten leihweise zur Verfügung zu stellen, wie z.B. unbewaffnete Drohnen und unbewaffnetes militärisches Personal zu deren Bedienung. Auch die Implementierung eines möglichen Beschlusses des Ständigen Rates zur Entsendung von Friedenstruppen oder militärischer Ausrüstung unter der Schirmherrschaft der OSZE wäre unmöglich. Dies ist beileibe keine rein theoretische Überlegung: Ein Beschluss des Budapester Gipfeltreffens von 1994 erlaubt faktisch die Entsendung multinationaler OSZE-Friedenstruppen nach Berg-Karabach, sobald sich die Parteien auf die Einstellung des bewaffneten Konflikts geeinigt haben.⁷

Diese Beispiele veranschaulichen nur einige der Probleme, die sich aus dem Fehlen eines anerkannten Rechtsstatus der OSZE ergeben. Das Thema wird fast ausschließlich von einem Fachpublikum diskutiert und ist nur selten Gegenstand wissenschaftlicher Studien, von politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wird es kaum verstanden oder es ist ihnen nicht einmal bekannt. Dennoch ist es dringend notwendig, dass die gewaltigen Herausforderungen, mit denen die Organisation aufgrund der fehlenden Rechtspersönlichkeit bei ihren operativen Tätigkeiten konfrontiert ist, breite Anerkennung finden, insbesondere im Falle der raschen Entsendung in Konflikt- und Postkonfliktgebiete. All diese Risiken könnten im gesamten OSZE-Gebiet erheblich reduziert werden, wenn der rechtliche Status der Organisation durch die Verabschiedung einer rechtsverbindlichen multilateralen Übereinkunft durch

7 Vgl. KSZE, Budapester Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, korrigierte Fassung vom 21. Dezember 1994, Beschlüsse von Budapest, Kapitel II, Regionale Fragen, Intensivierung der KSZE-Bemühungen bezüglich des Konflikts in Nagorny Karabach, S. 6-8, Absatz 4, unter: <http://www.osce.org/mc/39554>.

alle Teilnehmerstaaten anerkannt und bestätigt würde, wie es 1993 in Rom beschlossen wurde. Sollte es dazu kommen, müsste die OSZE diese Fragen nicht mehr in jedem Einzelfall mit den Gastgeberländern verhandeln und ihre Fähigkeit, auf Ersuchen der Teilnehmerstaaten schnell auf eine Krisensituation zu reagieren, stünde auf einem soliden rechtlichen Fundament.⁸

Obwohl die Teilnehmerstaaten in dieser Frage noch keinen Konsens erzielen konnten, erlangt die Organisation durch MoUs und Amtssitzabkommen, die in den letzten Jahrzehnten mit Teilnehmerstaaten geschlossen wurden, die eine OSZE-Feldoperation, eine OSZE-Institution oder das Sekretariat beherbergen, eine eigene *De-facto*-Rechtspersönlichkeit. Diese Abkommen haben zu einer unbestreitbaren Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der OSZE im internationalen Rahmen geführt. Während meiner Amtszeit habe ich auch damit begonnen, mich um langfristige bilaterale Vereinbarungen zu bemühen, die die Lücken im Zusammenhang mit der Rechtsstellung sowie den Vorrechten und Immunitäten der Organisation und ihrer Bediensteten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben schließen könnten, bis eine multilaterale Gesamtlösung gefunden werden kann. Mehrere Teilnehmerstaaten haben ihre Bereitschaft zum Ausdruck gebracht, solche Vereinbarungen abzuschließen. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer rechtsverbindlichen multilateralen Vereinbarung aller 57 Teilnehmerstaaten. Die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen (VN) sollte in Zukunft eine vollwertige internationale Organisation werden, ausgestattet mit Rechtspersönlichkeit, Rechtsfähigkeit sowie Vorrechten und Immunitäten auf dem Niveau, das bei anderen internationalen Organisationen üblich ist.

Haushalt und Ressourcen

Erhebliche Verzögerungen bei der Verabschiedung des jährlichen Gesamthaushaltsplans, die in den letzten Jahren zur Gewohnheit geworden sind, beeinträchtigen die Leistungsfähigkeit und die Effektivität der Organisation. Die Teilnehmerstaaten nutzen das Haushaltsverfahren immer öfter dazu, sich auf Kosten der Organisation gegenseitig auszubremsen. Während meiner Amtszeit habe ich gesehen, dass nicht nur nationale Interessen, sondern leider auch manchmal persönliche Interessen im Spiel waren, wenn eigentlich alle hätten zusammenarbeiten sollen, um unsere gemeinsame Zukunft zu sichern. Die wachsende Zahl der Herausforderungen, denen die OSZE-Region gegenübersteht, kann nur durch Kooperation und gemeinsames Handeln bewältigt werden. Die Teilnehmerstaaten müssen offen für Kompromisse sein und sich auf

8 Ein solcher Schritt wurde auch sowohl vom Weisenrat zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE von 2005 als auch vom Weisenrat zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt von 2015 empfohlen. Vgl. 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, S. 19-20, unter: <http://www.osce.org/cio/15805>; Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine, a.a.O. (Anm. 4), S. 11.

das größere strategische Gesamtbild konzentrieren, statt um jedes noch so kleine Detail des Haushalts zu ringen und sich über Nebensächlichkeiten zu streiten.

Was dies anbelangt, bin ich der Auffassung, dass es eine unabhängige Evaluation des Haushaltsverfahrens und der Rolle des Beratenden Ausschusses für Verwaltung und Finanzen (*Advisory Committee on Management and Finance*, ACMF) geben sollte. Für bestimmte Tätigkeitsbereiche könnte eine mehrjährige Budgetierung eingeführt werden, um die Kontinuität wichtiger Operationen zu gewährleisten. Managementaufgaben sollten außerdem vermehrt leitenden Beamten übertragen werden, angefangen mit dem Generalsekretär. Eine wesentliche Veränderung, die ich empfehlen würde, bestünde darin, die Verantwortung für den Vorsitz im ACMF vom Amtierenden Vorsitz auf das Sekretariat zu verlagern. Der Grundgedanke, der dem jetzigen Modell zugrunde liegt, bei dem ein Vertreter des aktuellen Amtierenden Vorsitzes den Vorsitz im ACMF im ersten Teil des Jahres führt und im Frühherbst von einem Vertreter des designierten Amtierenden Vorsitzes abgelöst wird, beruht wahrscheinlich auf der Annahme, dass die Prioritäten des neuen Vorsitzes dann im Gesamthaushaltsplan für das kommende Jahr ihren Niederschlag finden können. Tatsächlich ist dies im laufenden Haushaltszyklus der OSZE jedoch gar nicht möglich, da der Großteil der Arbeit am Programmwurf für das kommende Jahr faktisch bereits abgeschlossen ist, bevor der neue Vorsitz seine Prioritäten überhaupt definiert und vorstellt. Stattdessen beruht der Programmwurf auf dem Vollzugsbericht für die Teilhaushalte aus dem Vorjahr und spiegelt die operativen Prioritäten wider und nicht diejenigen des Vorsitzes. Darüber hinaus sind die Haushaltsverhandlungen eine ziemlich komplexe und technokratische Angelegenheit und trotz aller Bemühungen und des Engagements aller Beteiligten macht ein jährlich wechselnder ACMF-Vorsitz alles noch komplizierter und zeitaufwändiger. Angesichts der Rolle des Sekretariats bei der Ausarbeitung des Programmwurfs und seiner langjährigen Erfahrung und Kompetenz in diesem Bereich wäre es sinnvoller und effektiver, wenn das Sekretariat den Vorsitz im ACMF inne hätte.

Was der Funktionsfähigkeit der Organisation auf lange Sicht jedoch noch mehr schadet, ist die Politik des „nominellen Nullwachstums“, die sich in den Haushaltsverhandlungen der letzten Jahre zunehmend durchgesetzt hat. In der Praxis bedeutet sie eine sukzessive Verringerung der Haushaltsmittel, da sich die Inflation immer stärker bemerkbar macht. Diese Entwicklung ist schlicht und einfach nicht tragbar, wenn der Organisation weiterhin jedes Jahr neue Aufgaben übertragen werden. Fast alle Ministerratsbeschlüsse der letzten Jahre, die die OSZE mit neuen Tätigkeiten beauftragen, enthalten den Vorbehalt „im Rahmen der verfügbaren Ressourcen“. Das ist nicht immer realistisch. Wir müssen bei der Verwendung öffentlicher Gelder zwar kostenbewusst und transparent bleiben, gleichzeitig müssen jedoch die ambitionierten Ziele, die die Teilnehmerstaaten für die Organisation vorsehen, mit ausreichenden Res-

sources unterstützt werden. Im Vergleich zu vielen anderen multilateralen Institutionen ist die OSZE eine sehr kosteneffiziente Organisation, die in der Lage ist, mit bescheidenen Mitteln große Leistungen zu erbringen. Doch auch ihre Leistungsfähigkeit hat Grenzen. Wenn die Teilnehmerstaaten diesen Trend nicht umkehren, läuft die OSZE langsam aber sicher Gefahr, ihre Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit zu verlieren und könnte letztlich bedeutungslos werden.

Ein weiteres, eng damit zusammenhängendes Problem ist die Nichteinhaltung finanzieller Verpflichtungen durch einige Teilnehmerstaaten. Am Ende meiner Amtszeit waren einige Länder beispielsweise mehr als drei Jahre mit ihren Beitragszahlungen zum Gesamthaushalt im Rückstand. Ein Teilnehmerstaat drohte sogar, nur selektiv zu zahlen. Dies darf von den anderen Teilnehmerstaaten nicht hingenommen werden. Es sollte einen Mechanismus geben, mit dem Druck auf diejenigen Länder ausgeübt werden kann, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Dies könnte z.B. dadurch geschehen, dass ihr Recht auf Mitwirkung bei der auf Konsens beruhenden Beschlussfassung suspendiert wird.

Eine zunehmende Zahl von OSZE-Aktivitäten wird durch außerbudgetäre Projekte unterstützt, die durch freiwillige Beiträge der Teilnehmerstaaten finanziert werden. Dieses Modell kann und soll zwar nicht den jährlichen Gesamthaushalt ersetzen, es ist jedoch eine willkommene Ergänzung, die der Organisation zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten bietet und den Teilnehmerstaaten die Freiheit lässt, Ressourcen nach ihren individuellen Prioritäten bereitzustellen. Der wachsende Anteil außerbudgetärer Finanzierungsmittel muss jedoch Hand in Hand gehen mit größerer Transparenz und Rechenschaftspflicht bezüglich der Inanspruchnahme und Verwendung dieser Mittel. Dies gilt nicht nur für einzelne Geldgeber, sondern für alle OSZE-Teilnehmerstaaten.

Die Erfahrungen der OSZE mit der Krise in der und um die Ukraine haben deutlich gemacht, dass die Organisation ihre Ressourcen diversifizieren muss. Der unerwartete und plötzliche Finanzbedarf im Zusammenhang mit der Entsendung der SMM in die Ukraine führte naturgemäß zu einer raschen Verschiebung der Haushaltsprioritäten vieler Teilnehmerstaaten, was erhebliche Konsequenzen für die Arbeit der Organisation in anderen wichtigen Bereichen hatte. Die OSZE hat bereits damit begonnen, neue Finanzierungsquellen wie z.B. private und öffentliche Stiftungen, Entwicklungsbanken und gemeinnützige Organisationen zu erschließen; die Hauptaufgabe der Organisation und ihre Haupttätigkeiten sind schließlich nicht nur für Regierungen, sondern auch für zahlreiche andere Akteure von Interesse. Doch wird dies ein langfristiges Unterfangen sein, das ein Umdenken und die Entwicklung einer Fundraising-Strategie sowie den Aufbau entsprechender Kapazitäten im Sekretariat erfordert. Es müssen ein Verhaltenskodex sowie klare Regeln und Vorschriften verabschiedet werden, um vollständige Transparenz und Rechenschaftspflicht sowohl bei der Einwerbung als auch bei der Entgegennahme finanzieller Mittel von solchen Einrichtungen zu gewährleisten.

Die Zukunft der OSZE-Feldpräsenzen

Die OSZE ist in erster Linie vor Ort aktiv. Die OSZE-Feldpräsenzen haben, was die Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie die Erfüllung ihres Mandats im Zusammenhang mit dem Konfliktzyklus anbelangt, eine beeindruckende Erfolgsbilanz vorzuweisen. Während es in den Diskussionen über die OSZE-Feldpräsenzen in den vergangenen Jahren jedoch hauptsächlich um die Erhöhung ihrer Effektivität und die Stärkung ihrer operativen Kapazitäten ging, ist es nun an der Zeit, neue Ansätze zu finden, die es der Organisation ermöglichen, wirksam auf ein sich rasch veränderndes Umfeld zu reagieren. Dazu gehört auch die mögliche Einrichtung neuer Formen der Präsenz in verschiedenen Teilen des OSZE-Gebiets. Die besonderen Bedürfnisse der unterschiedlichen Teilnehmerstaaten und Regionen sowie die jeweiligen Rahmenbedingungen haben sich seit Beginn der 1990er Jahre natürlich stark verändert. Das soll nicht heißen, dass sich die OSZE-Feldpräsenzen vor Ort in einer Krise befinden (ganz im Gegenteil), sondern nur, dass eine alte Arbeitsweise modernisiert werden muss. Ein weiteres Problem ist ein gewisses Gefühl der Unausgewogenheit, wobei einige Länder glauben, von anderen kontrolliert zu werden. Von einer solchen Wahrnehmung müssen wir uns allmählich entfernen.

Die OSZE sollte Feldoperationen, die als Reaktion auf komplexe Konfliktsituationen oder die schwierige Lage nach einem Konflikt eingerichtet wurden, beibehalten. Wie die Krise in der und um die Ukraine zeigt, bleibt dieses Modell eines der wichtigsten Instrumente der Organisation für Krisenmanagement und Konfliktbeilegung. Robuste Operationen dieser Art müssen auch weiterhin auf einem klaren Mandat beruhen, das im Konsens beschlossen wird. Gleichzeitig sollten wir anfangen, über die Einführung neuer Konzepte für die Feldaktivitäten der OSZE nachzudenken, die eine größere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit auf der Grundlage der Bedürfnisse und Erfordernisse vor Ort ermöglichen.

Eine Möglichkeit wären kleinere Hilfsmissionen, die die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer OSZE-Verpflichtungen unterstützen und sich auf ein oder mehrere konkrete Themen konzentrieren. Im Prinzip würden solche Missionen als Projekt- bzw. Programmbüros fungieren, dessen Aktivitäten auf die spezifischen Bedürfnisse des Gastgeberlandes zugeschnitten sind. Sie würden kein im Konsens verabschiedetes Mandat erfordern, sondern auf Ersuchen eines Gastgeberlandes eingerichtet und individuell finanziert werden (z.B. durch außerbudgetäre Beiträge, finanzielle Unterstützung von Seiten des Gastgeberlandes usw.). Solche Präsenzen könnten auch westlich von Wien eingerichtet werden. Bis zu einem gewissen Grad können wir gerade beobachten, wie sich ein solches Modell allmählich in Gestalt der Entwicklung von Projektpaketen für Belarus und Armenien durch das Sekretariat und die OSZE-Institutionen, die auf der Ebene der Zentrale verwaltet werden und keine vor Ort tätige Komponente haben, herausbildet.

Die OSZE sollte auch mehr in Exzellenzzentren investieren. Die Organisation verfügt bereits über zwei erfolgreiche Vorbilder: die OSZE-Akademie in Bischkek (Kirgisistan) und die OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe (Tadschikistan). Sie fungieren faktisch als Exzellenzzentren auf ihrem jeweiligen Gebiet, obwohl sie nicht explizit als solche konzipiert sind. Das Know-how, das die OSZE im Laufe der Jahre in vielen Bereichen erworben hat, könnte dazu genutzt werden, weitere unabhängige Einrichtungen zu Themen wie z.B. Wassermanagement, Bekämpfung des Menschenhandels, verantwortungsvolle Regierungsführung oder Sicherheitssektor-Governance zu gründen. Größeres Engagement durch Exzellenzzentren kann jedoch nur mit breiter Unterstützung, einschließlich finanzieller Förderung, durch die Teilnehmerstaaten erreicht werden.

Partnerschaften

Die zunehmende Komplexität der gegenwärtigen Sicherheitsherausforderungen erfordert eine stärkere Zusammenarbeit aller relevanten Akteure. Mehr als je zuvor ist es notwendig, die Kräfte zu bündeln und bei unseren Aktivitäten nach Synergien und Komplementaritäten zu suchen. Für die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta sind die Beziehungen zu anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen von entscheidender Bedeutung. Während meiner Amtszeit habe ich versucht, die bestehenden Partnerschaften der Organisation zu stärken und neue Partnerschaften aufzubauen. Priorität hatte für mich insbesondere die Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen; ein konkretes Ergebnis dieser Bemühungen war die Einrichtung des VN-Verbindungsbüros für Frieden und Sicherheit in Wien. Das Büro hat die Kontakte zwischen beiden Organisationen auf der Arbeitsebene erheblich ausgebaut und vertieft und ermöglicht es der OSZE, die günstigen Beschaffungsvereinbarungen der VN zu nutzen. Aufgrund dieser positiven Erfahrung bin ich davon überzeugt, dass die OSZE von der Entsendung eines Verbindungsbeamten in die Zentralen ihrer wichtigsten Partner, darunter die VN, die EU, die NATO, die OVKS, die GUS und der Europarat, in Zukunft enorm profitieren könnte. In den letzten Jahren haben die Kooperationspartnerschaften der OSZE im Mittelmeerraum und in Asien an politischem Profil gewonnen und die praktische Zusammenarbeit wurde ausgeweitet. Ihr Potenzial wird derzeit jedoch noch nicht in vollem Umfang ausgeschöpft und die Interaktion muss noch handlungsorientierter werden. Interne Restriktionen, insbesondere die „*Out-of-area*“-Beschränkung und die strengen Regeln für die Nutzung des Partnerschaftsfonds, verhindern, dass die OSZE ohne die einvernehmliche Zustimmung der Teilnehmerstaaten Maßnahmen zum Vorteil ihrer Partner durchführen kann. Aus diesem Grund konnten die Durchführungsorgane einige der Erwartungen der Partner im Mittelmeerraum in Bezug auf technische Hilfe nicht

erfüllen – was meiner Meinung nach eine verpasste Chance ist. Die Teilnehmerstaaten sollten daher die Regeln für die Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern der OSZE überdenken und sie flexibler gestalten, um in Zukunft effektivere und ergebnisorientierte Formen der Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Zusätzlich zu den traditionellen Partnerschaften sollte die OSZE sich auch innovativen Formen multilateraler Zusammenarbeit zuwenden, die die bisherige Interaktion auf der Ebene der Regierungen ergänzen. Eine meiner persönlichen Prioritäten als Generalsekretär war die Förderung des Dialogs der OSZE mit der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft, und ich freue mich sehr, dass sich mehrere der von mir ins Leben gerufenen Initiativen, namentlich das OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen sowie das *Track-II-Netzwerk New-Med (New Mediterranean)*, inzwischen etabliert haben und sich gut entwickeln. Die Organisation sollte dieses Engagement beibehalten und nach weiteren Wegen suchen, wertvolle Analysen, frische Ideen und Empfehlungen in ihre Sicherheitsdebatte einfließen zu lassen. Gleichzeitig sollte die OSZE Möglichkeiten zur Bildung von Koalitionen und strategischen Partnerschaften mit anderen nichttraditionellen Partnern wie Kommunalverwaltungen, gemeinnützigen Organisationen und dem Privatsektor erkunden. Diese Akteure können uns dabei helfen, transnationale und globale Herausforderungen effektiver zu bewältigen. Langfristig können sie neue Ressourcen zur Unterstützung unserer Aktivitäten zur Verfügung stellen. Insbesondere Lokalverwaltungen stehen bei der Bewältigung vieler aktueller Sicherheitsherausforderungen oftmals an vorderster Front und wir sollten ihre besondere Erfahrung nutzen.

Die OSZE-Mitarbeiter

Die beste Ressource jeder Organisation sind ihre Mitarbeiter. Das gilt auch für die OSZE. Ich habe für viele und mit vielen internationalen Organisationen gearbeitet und kann mit Bestimmtheit sagen, dass die Mitarbeiter der OSZE zu den engagiertesten und leistungsfähigsten gehören. Die Beschäftigungsbedingungen der OSZE sind jedoch verglichen mit denjenigen ähnlicher internationaler Organisationen nicht konkurrenzfähig. Abgesehen von der Mitarbeitervergütung selbst ist die größte Schwäche der Personalpolitik der OSZE die strikte Befristung des Dienstverhältnisses für das Fachpersonal. Sie hat eine hohe Mitarbeiterfluktuation zur Folge, was wiederum zu höheren Kosten für die Teilnehmerstaaten sowie zu Ineffizienz und zum Verlust des institutionellen Gedächtnisses der Organisation führt. Viele Mitarbeiter, insbesondere leitende Angestellte und solche, die sich durch exzellente Leistungen auszeichnen, verlassen die Organisation daher lange vor dem eigentlichen Ende ihres

Vertrags, um anderswo eine Stelle anzutreten. Eine Reform der Dienstzeitbefristung für das Fachpersonal, ohne den Grundsatz zu ändern, dass die OSZE keine Karriereorganisation ist, würde die Effektivität insgesamt erhöhen.

Die OSZE ist bei vielen ihrer Tätigkeiten, insbesondere in den Feldoperationen, auch in hohem Maße auf Personal angewiesen, das von den Teilnehmerstaaten abgeordnet wird. Das derzeitige Abordnungsmodell ist jedoch nicht zukunftsfähig und bedarf dringend einer Reform. Die Abordnungsregelungen der einzelnen Teilnehmerstaaten unterscheiden sich drastisch voneinander, was zu erheblichen Ungleichheiten zwischen den OSZE-Mitarbeitern hinsichtlich ihrer Vergütung, ihrer Professionalität, der geographischen Ausgewogenheit und des Geschlechtergleichgewichts führt. Dies hat auch zur Folge, dass die Zahl der Bewerbungen für die mit abgeordnetem Personal zu besetzenden Stellen weitaus geringer ist als die Zahl der Bewerbungen für Vertragsstellen, und in einigen Fällen gab es trotz wiederholter Ausschreibungen gar keine Bewerber für Abordnungsstellen. Es ist zwar nicht zu erwarten, dass alle 57 Teilnehmerstaaten ihre Regelungen zur Abordnung von Fachkräften an die Organisation vereinheitlichen, doch sollten einige grundlegenden Prinzipien und Bedingungen, an die sich alle für die Abordnung zuständigen Stellen halten, verabschiedet werden.

Wenn die Teilnehmerstaaten wollen, dass die OSZE auch in Zukunft für professionelles und kompetentes internationales Personal attraktiv ist, müssen sie die Personalpolitik der OSZE, insbesondere mit Blick auf die Befristung von Dienstverhältnissen und das Abordnungssystem, grundsätzlich überdenken.

Politikanalyse und Öffentlichkeitsarbeit

Das zunehmend komplexe und dynamische Sicherheitsumfeld, in dem die OSZE operiert, erfordert erweiterte Kapazitäten, die es der Organisation ermöglichen würden, ihre langfristige politische und operative Planung zu verbessern, die auf globale, übergeordnete Ziele, einschließlich horizontaler und dimensionenübergreifender Fragen, ausgerichtet ist. Dies würde auch die Stärkung langfristiger strategischer Planungskapazitäten in wichtigen Abteilungen der Organisation notwendig machen. Obwohl mein Vorschlag zur haushaltsneutralen Einrichtung einer Abteilung für Politikanalyse und Öffentlichkeitsarbeit von den Teilnehmerstaaten abgelehnt wurde, bin ich nach wie vor der Meinung, dass die Organisation ihre Politikanalyse- und Planungskapazitäten verbessern muss. Eine weitere Herausforderung für die OSZE besteht aufgrund ihrer Komplexität und ihrer auf Langfristigkeit angelegten Arbeit darin, ein aktives und starkes Image nach außen zu projizieren, das in den Hauptstädten der Teilnehmerstaaten für konstante Aufmerksamkeit sorgt und die Öffentlichkeit für ihre Arbeit sensibilisiert. Außerhalb kurzer Krisenzeiten, in denen die OSZE im Rampenlicht steht, muss die Organisation eine bessere Kommunikationsstrategie entwickeln, um sicherzustellen, dass sie in der Öffentlichkeit

ständig präsent und sichtbar ist und ihre Leistung und ihre Erfolge bekannt werden. Kleine, über die gesamte OSZE-Region verteilte Informationsbüros, die die Werte, die Prinzipien und die Verpflichtungen der OSZE verbreiten und die Öffentlichkeit über ihre Aktivitäten informieren, könnten in dieser Hinsicht von Nutzen sein. Sie könnten von den Teilnehmerstaaten selbst eingerichtet und betrieben und von den entsprechenden OSZE-Durchführungsorganen unterstützt werden.

Ein dimensionenübergreifender Ansatz

Da die meisten Sicherheitsherausforderungen heute dimensionenübergreifend sind, ist es an der Zeit einzusehen, dass der umfassende Sicherheitsansatz der OSZE aktualisiert werden muss, um die strikte Trennung zwischen den drei separaten Dimensionen der Sicherheit zu überwinden. Hierfür ist ein Umdenken erforderlich: Die OSZE sollte einen flexibleren Ansatz verfolgen, für stärker dimensionenübergreifende Strategien offener sein und dabei gleichzeitig die Koordination sowohl zwischen den Durchführungsorganen als auch innerhalb des Sekretariats verbessern. Die Teilnehmerstaaten sollten Möglichkeiten erkunden, wie die Arbeit der Organisation sowohl konzeptionell als auch organisatorisch dimensionenübergreifender gestaltet werden könnte. Beispielsweise könnten mehr dimensionenübergreifende Initiativen und Aktivitäten, wie z.B. regelmäßige Sitzungen zu dimensionenübergreifenden Themen, in die Arbeit der drei Ausschüsse des Ständigen Rates eingeführt werden. Auch die Arbeitsweise der wichtigsten jährlichen OSZE-Treffen in den drei Dimensionen – die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, das Wirtschafts- und Umweltforum und das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension – sollte überdacht werden. Die Organisation würde von einem regelmäßigen jährlichen Überprüfungsverfahren für alle drei Dimensionen profitieren. Struktur und Inhalt dieser Veranstaltungen sollten entsprechend geändert bzw. angepasst werden, um zu gewährleisten, dass sie einander ergänzen. Jede Veranstaltung sollte eine ähnliche allgemeine Tagesordnung mit festen Tagesordnungspunkten hinsichtlich aller anderen Details wie Termine und Modalitäten aufweisen und einen konkreteren Schwerpunkt haben, der vom Vorsitz festgelegt wird und keinen besonderen Beschluss des Ständigen Rates erfordert.

Fazit

Mein Amt als OSZE-Generalsekretär war die anspruchsvollste, ehrfurchtgebietendste und in vieler Hinsicht frustrierendste Position, die ich jemals innehatte – aber es war auch die inspirierendste und lohnenswerteste Aufgabe in meiner beruflichen Laufbahn. Die OSZE blickt auf eine lange Geschichte der Konfliktverhütung und Stabilitätsförderung zurück, auf die die gesamte

OSZE-Familie stolz sein kann. Die OSZE hat sich vor allem in Zeiten der Spannung als wertvolles Instrument erwiesen. Gerade in den letzten Jahren hat sie ihre Relevanz als Plattform für einen inklusiven Sicherheitsdialog und gemeinsames Handeln im euroatlantischen und eurasischen Raum erneut bestätigt und ihre Arbeit noch stärker an der globalen Friedens- und Sicherheitsagenda ausgerichtet. Im Laufe der Jahre hat sie ihre operative Flexibilität und Anpassungsfähigkeit mehrfach unter Beweis gestellt. Im Jahr 2015 wurde der Beitrag der OSZE zu Frieden und Sicherheit in Europa mit der Vergabe renommiertes Preise der Münchner Sicherheitskonferenz und der Stadt Magdeburg gewürdigt.

Aber die OSZE hat das Potenzial, noch mehr zu leisten. Den gegenwärtigen Sicherheitsherausforderungen können wir nur gerecht werden, wenn wir in einem zunehmend polarisierten und konfrontativen Umfeld genügend Raum für gemeinsame Anstrengungen schaffen. Das ist nichts Neues: Wir haben diesen Weg bereits vor einigen Jahrzehnten eingeschlagen, als die Welt in zwei Lager gespalten war, die sich gegenseitig – und mit ihnen auch den Rest der Welt – zu vernichten drohten. Auch wenn sich die heutige Situation in vieler Hinsicht von der Vergangenheit unterscheidet, bleibt der Lösungsweg derselbe: Dialog und Zusammenarbeit. Die Spannungen des Kalten Krieges führten zur Gründung der KSZE, aus der sich später die OSZE entwickelte. Es liegt nun in unserer gemeinsamen Verantwortung, auf diesem Erbe aufzubauen und das Potenzial der OSZE voll auszuschöpfen, um zu einer sichereren und stabileren Zukunft für uns alle beizutragen. Es ist höchste Zeit, diesen ergebnisorientierten Dialog wiederzubeleben. Ein Anfang könnte die Diskussion darüber sein, wie wir die OSZE für die kommenden Jahre belastbarer, leistungsfähiger und effizienter machen können.