

Juraj Nosal*

Kapazitätsaufbau im OSZE-Kontext

Einführung

Die OSZE wird oft als „Plattform für den politischen Dialog und gemeinsames Handeln“ beschrieben. Dies sind zwar unterschiedliche Kategorien, jedoch stellen sie zwei Seiten derselben Medaille dar, denn ein Dialog ohne Zusammenarbeit ist sinnlos und Zusammenarbeit ohne Dialog ist unmöglich. Diese Erkenntnis war eine der entscheidenden Triebkräfte bei der Transformation der KSZE in die OSZE zu Beginn der 1990er Jahre, durch die die ursprüngliche ständige Konferenz zwischen zwei gegnerischen Blöcken aus der Ära des Kalten Krieges dauerhafte Strukturen und operative Kapazitäten erhielt. Seitdem ermöglicht die OSZE die Sicherheitskooperation zwischen ihren Teilnehmerstaaten in einem breiten Themenspektrum, von der Sicherheitssektorreform über die Reduzierung militärischer Risiken bis hin zu Menschenrechten und Demokratisierung.

Der Wandel des internationalen Umfelds in den letzten Jahren, der von einer immer schnelleren Globalisierung und rapiden technischen Fortschritten gekennzeichnet ist, hat die Anforderungen an die internationale Zusammenarbeit erhöht. Da unsere Welt komplexer, stärker miteinander vernetzt und interdependenter wird als je zuvor, gibt es kaum noch Herausforderungen, die von einem Staat allein bewältigt werden können. Im Sicherheitsbereich zeigt sich dies besonders deutlich im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen und Herausforderungen wie Bedrohungen für die Cybersicherheit, Terrorismus, organisierte Kriminalität, Menschenhandel, Migration und Klimawandel. Seit der Jahrtausendwende hat die internationale Zusammenarbeit bei der Bewältigung dieser Probleme zugenommen, und die OSZE ist dabei keine Ausnahme. Anfang der 2000er Jahre schuf das OSZE-Sekretariat die entsprechenden operativen Kapazitäten: die Referate Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit, ATU*), Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit, SPMU*) und Grenzsicherung und Grenzmanagement (*Border Security and Management Unit, BSMU*) sowie das Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels (*Office of the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, OSR/CTHB*).¹ Gleichzeitig verabschiedeten die

* Die im vorliegenden Beitrag geäußerte Meinung ist diejenige des Autors und gibt nicht die offizielle Position einer Institution oder Organisation wieder.

1 2012 wurden die Referate Terrorismusbekämpfung, Strategische Polizeiangelegenheiten sowie Grenzsicherung und Grenzmanagement in der neu gegründeten Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department, TNTD*) zusammengeführt.

OSZE-Teilnehmerstaaten wichtige Grundsatzdokumente, an denen sich die Arbeit der Organisation in diesen Bereichen orientieren soll, wie die Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus,² die Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert³ und das Konzept für Grenzsicherung und -management.⁴ Einige Jahre später wurden weitere strategische Dokumente verabschiedet: der Strategische Rahmen für Aktivitäten im polizeilichen Bereich,⁵ das Konzept zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen⁶ sowie der Konsolidierte Rahmen für die Bekämpfung des Terrorismus.⁷

Auf der Grundlage dieser Dokumente lassen sich die Aktivitäten der OSZE zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen und Herausforderungen in mehrere allgemeine Kategorien unterteilen: die Bereitstellung einer Plattform für politische Diskussionen über diese Themen; Erleichterung des Austauschs von Informationen und bewährten Praktiken; Aufklärungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen; Beratung zu politischen Strategien und Reformen; die Durchführung von Schulungsmaßnahmen für Praktiker und Entscheidungsträger sowie Aufbau von Kapazitäten staatlicher oder nichtstaatliche Akteure. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf das letzte der genannten Themen. Er beschreibt insbesondere die zentralen Elemente eines effektiven Kapazitätsaufbaus und stellt ein Beispiel für ein konkretes OSZE-Projekt zum Kapazitätsaufbau vor, das derzeit in Südosteuropa durchgeführt wird. Anschließend werden die entscheidenden Stärken und Schwächen der OSZE im Bereich Kapazitätsaufbau beleuchtet.

-
- 2 OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, 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. 9-12, unter: <https://www.osce.org/mc/40521>, sowie unter: <https://www.osce.org/mc/42536>.
 - 3 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, 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. 1-12, unter: <https://www.osce.org/mc/40533>, sowie unter: <https://www.osce.org/mc/42536>.
 - 4 Konzept für Grenzsicherung und -management, MC.DOC/2/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 11-17, unter: <https://www.osce.org/mc/18778>.
 - 5 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1049, Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, PC.DEC/1049, 26. Juli 2012, unter: <https://www.osce.org/pc/92559>.
 - 6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1048, OSZE-Konzept zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen, PC.DEC/1048, 26. Juli 2012, unter: <https://www.osce.org/pc/92557>.
 - 7 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1063, Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus, PC.DEC/1063, 7. Dezember 2012, unter: <https://www.osce.org/pc/98008>.

Elemente eines effektiven Kapazitätsaufbaus

Kapazitätsaufbau – manchmal auch Kapazitätsentwicklung genannt – ist eine der wichtigsten Formen der Hilfestellung, die sowohl staatliche als auch nicht-staatliche internationale Organisationen einer Vielzahl staatlicher und nicht-staatlicher Akteure anbieten. Laut dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) kann Kapazitätsaufbau definiert werden als „der Prozess, durch den Individuen, Organisationen und Gesellschaften die Fähigkeiten erwerben, stärken und aufrechterhalten, ihre eigenen Entwicklungsziele im Laufe der Zeit festzulegen und zu erreichen“.⁸ Der Aufbau von Kapazitäten kann also auf drei verschiedenen Ebenen erfolgen: auf individueller, organisatorischer und gesellschaftlicher Ebene. Das UNDP identifiziert fünf Schritte in diesem Prozess: (1) Einbeziehung relevanter Akteure in die Kapazitätsentwicklung, (2) Bewertung vorhandener Ressourcen und des Bedarfs an Kapazitäten, (3) Formulierung einer angemessenen Reaktion auf die Kapazitätsentwicklung, (4) Implementierung der Reaktion auf die Kapazitätsentwicklung und (5) die Evaluierung der Kapazitätsentwicklung.⁹

Auch wenn dieser Prozess in der Praxis nicht immer so unkompliziert verläuft, sind die oben skizzierten Schritte ein guter Anhaltspunkt für Erwägungen darüber, welches die Schlüsselemente zur Gewährleistung eines effektiven Kapazitätsaufbaus sind.¹⁰ Die wichtigsten sind die Eigenverantwortung und das Engagement der Empfänger. Kapazitätsaufbau geht über eine einfache Ausbildung oder technische Unterstützung hinaus. Er erfordert eine qualitative Veränderung von Prozessen, Einstellungen, Verhaltensweisen und oft auch Denkweisen. Dies ist ohne das direkte Engagement des Empfängers und seine unmittelbare Mitwirkung an einer solchen langfristigen Veränderung undenkbar. Mit anderen Worten: Für den Erfolg eines Projekts oder Programms zum Kapazitätsaufbau sind die aktive Unterstützung, Mitverantwortung und das Engagement der anvisierten Zielgruppe erforderlich. Dieser Punkt muss betont werden, da manchmal davon ausgegangen wird, dass die Zielgruppe automatisch jede Initiative zum Kapazitätsaufbau unterstützen wird, vor allem, wenn es dabei um ein wichtiges Thema oder ein tatsächlich bestehendes Defizit geht, denn rational betrachtet müsste dies in ihrem Interesse liegen. In der Realität beeinflussen jedoch auch mehrere andere Faktoren die Entscheidungsfindung – seien sie politischer, finanzieller, gesellschaftlicher, kultureller oder sogar persönlicher Natur. Vor allem im Politikbereich spielen diese Faktoren oft eine

8 United Nations Development Programme, *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach*, 4. Juni 2008, S. 4, unter: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/support-capacity-development-the-undp-approach.html> (eigene Übersetzung).

9 Vgl. United Nations Development Programme, *Capacity Development: A UNDP Primer*, 13. Oktober 2009, S. 21, unter: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/-capacity-building/capacity-development-a-undp-primer.html>

10 Die Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern beschreibt lediglich die aus der Sicht des Autors wichtigsten Punkte.

wichtigere Rolle als rationale Erwägungen. Das Engagement und das Gefühl der Eigenverantwortung auf Seiten der Leistungsempfänger sollte daher niemals als selbstverständlich vorausgesetzt werden, ungeachtet der Qualität einer angebotenen Maßnahme.

Ein zweites wichtiges Element effektiven Kapazitätsaufbaus ist Nachhaltigkeit. Sie kann aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden. Nachhaltigkeit bedeutet einerseits, dass eine Maßnahme Resultate hervorbringen muss, die auch nach dem Ende der Maßnahme für den Empfänger dauerhaft sind. Mit anderen Worten: Eine Veränderung von Prozessen, Einstellungen und Verhaltensweisen, die durch ein Projekt oder Programm zum Kapazitätsaufbau erreicht wurde, bleibt auch bestehen, nachdem die Unterstützung von außen beendet wurde. Andererseits sollte Nachhaltigkeit nicht nur hinsichtlich des Leistungsempfängers ein wichtiger Gesichtspunkt sein, sondern auch mit Blick auf die umfassendere Gesamtstrategie derjenigen Institution, die die Maßnahme durchführt. Das bedeutet, dass jede Initiative zum Kapazitätsaufbau so konzipiert sein sollte, dass sie zukünftige Aktivitäten ermöglicht, die auf ihren Resultaten und Leistungen aufbauen können. Aufgrund der Komplexität der meisten aktuellen Sicherheitsherausforderungen können Projekte oder sogar Programme selten die Phänomene, auf die sie abzielen in ihrer Gesamtheit behandeln. Bestenfalls können sie sich nur mit einem speziellen Aspekt erfolgreich befassen. Zudem entwickeln sich die meisten aktuellen Herausforderungen innerhalb relativ kurzer Zeit rasch weiter. All diese Faktoren unterstreichen, wie wichtig ein langfristiger strategischer Ansatz ist, der der Entwicklung jeder Initiative zum Kapazitätsaufbau in einem bestimmten thematischen Gebiet zugrunde liegt.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist der passgenaue Zuschnitt der Maßnahmen auf die Bedürfnisse, Bedingungen und Kontexte der Empfänger. Dies mag zwar trivial erscheinen, ist in der Praxis jedoch nicht immer ganz einfach. Es erfordert zunächst nicht nur vor der Durchführung eines Projekts oder Programms zum Kapazitätsaufbau, sondern idealerweise bereits vor dessen Entwicklung einen erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand für die gründliche Analyse und Bewertung der bestehenden Situation. Trotz seiner zentralen Bedeutung ist dieser erste Schritt für Geldgeber oft nicht attraktiv. Außerdem können sich der (z.B. historische, soziokulturelle oder politische) Kontext sowie die Bedingungen vor Ort (z.B. der relevante gesetzliche Rahmen), insbesondere bei mehrjährigen Projekten und Programmen, im Laufe der Zeit ändern. Eine gute Kapazitätsaufbaumaßnahme muss daher so angelegt sein, dass sie ein gewisses Maß an Flexibilität zulässt, damit sie sich an eine sich fortentwickelnde Situation anpassen kann. All diese potenziellen Probleme verstärken sich noch bei regionalen Projekten, in denen sich Unterschiede hinsichtlich der Bedürfnisse, Bedingungen und Kontexte durch eine Vielzahl unterschiedlicher Leistungsempfänger vervielfachen. Regionale Projekte haben zwar offensichtliche Vorteile – sie sparen nicht nur Zeit und Ressourcen, sondern er-

möglichen auch eine regionale Zusammenarbeit und erleichtern die Entstehung beruflicher und persönlicher Netzwerke –, ihre Kehrseite ist jedoch der geringe Grad, in dem verschiedene Aktivitäten individuell auf den einzelnen Empfänger zugeschnitten werden können. Deshalb sollten bei jeder regionalen Initiative zum Kapazitätsaufbau stets Wege und Mechanismen geprüft werden, wie ihre Inhalte und ihre Einzelmaßnahmen an die unterschiedlichen Bedürfnisse, Bedingungen und den Kontext ihrer Zielgruppe effektiv angepasst werden können.

Ein wichtiger Teil der Anpassung der Aktivitäten an die Empfänger ist die Evaluierung. Eine Evaluierung wird zwar normalerweise am Ende einer Maßnahme durchgeführt. Aus einer langfristigen Perspektive betrachtet, spielt jedoch eine systematische Evaluierung von Projekten und Programmen, die bereits in der Vergangenheit (z.B. vor zwei oder drei Jahren) durchgeführt wurden, eine besonders wichtige Rolle bei der Entwicklung zukünftiger Maßnahmen. Alle aus einer solchen Evaluierung gezogenen Lehren oder ermittelten bewährten Praktiken tragen dazu bei, zukünftige Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau in einem bestimmten thematischen oder geographischen Gebiet besser auf die jeweiligen Bedürfnisse zuzuschneiden.

Nicht zuletzt erfordert ein effektiver Kapazitätsaufbau die Koordination und Kooperation zwischen den wichtigsten internationalen Akteuren. Viele internationale Organisationen konzentrieren sich auf ähnliche Themenbereiche und operieren in sich überschneidenden geographischen Regionen. Zur Vermeidung von Doppelarbeit ist es daher erforderlich, die Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in einem bestimmten thematischen oder geographischen Gebiet zu koordinieren. Für Organisationen kann es auch hilfreich sein, aus den Erfahrungen und Praktiken der anderen zu lernen. Koordination ist zwar ein wichtiger erster Schritt, doch wäre es in vielen Fällen wünschenswert, daraus auch eine Kooperation entstehen zu lassen. Wie bereits erwähnt, können Initiativen zum Kapazitätsaufbau aufgrund der Komplexität der meisten heutigen Sicherheitsherausforderungen die Phänomene, auf die sie abzielen, nicht in ihrer Gesamtheit behandeln. Zudem können kein Staat und auch keine internationale Organisation die heutigen Herausforderungen allein bewältigen. Es wird immer wichtiger, sowohl personelle als auch finanzielle Kräfte und Ressourcen zu bündeln und die Tätigkeit der anderen Staaten und Organisationen zu ergänzen und zu unterstützen, um signifikante und dauerhafte Resultate zu erzielen. Deshalb gehen Koordination und Kooperation mit anderen wichtigen internationalen Akteuren Hand in Hand und sollten ein integraler Bestandteil jeder Initiative zum Kapazitätsaufbau sein und bereits bei der Bedarfsanalyse und in der Entwicklungsphase der Initiative beginnen.

Es versteht sich von selbst, dass alle oben genannten Elemente einander ergänzen. Ohne das Engagement und das Gefühl der Eigenverantwortung auf Seiten der Empfänger beispielsweise ist Nachhaltigkeit undenkbar. Wenn umgekehrt die Projekt- oder Programmaktivitäten nicht auf die Bedürfnisse und Bedingungen der Empfänger zugeschnitten sind, werden sie wahrscheinlich nicht

genügend Interesse wecken, um Engagement und Eigenverantwortung zu gewährleisten. Und ohne Koordination und Kooperation mit anderen wichtigen internationalen Akteuren riskiert eine Initiative Doppelarbeit oder Überschneidungen mit ähnlichen Projekten. Für die Empfänger wird sie dadurch weniger relevant, was wiederum deren Engagement untergräbt und das Gesamtergebnis schwächt.

Der OSZE-Kapazitätsaufbau in der Praxis

Um die Arbeit der OSZE in diesem Bereich zu verdeutlichen, lohnt sich ein genauerer Blick auf eines ihrer aktuellen Projekte zum Kapazitätsaufbau. Im Folgenden wird insbesondere das Projekt zum „Kapazitätsaufbau für Praktiker im Bereich der Strafverfolgung zur Bekämpfung von Cyberkriminalität und Cyber-gestützter Kriminalität in Südosteuropa“ („*Capacity Building for Criminal Justice Practitioners Combating Cybercrime and Cyber-enabled Crime in South-Eastern Europe*“)¹¹ vorgestellt. Die Durchführung dieses Projekts durch das Referat Strategische Polizeianglegenheiten der Abteilung für Grenzüberschreitende Bedrohungen (TNTD/SPMU) begann im Mai 2017.

Ziel dieses auf zwei Jahre angelegten Regionalprojekts ist es, die Kapazitäten der Strafverfolgungseinrichtungen in Albanien, Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien bei der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von Cyberkriminalität und Cyber-gestützter Kriminalität mithilfe des Aufbaus der nationalen Ausbildungskapazitäten in diesem Bereich zu verbessern. Kernelement des Projekts ist ein „*Train-the-Trainer*“-Ansatz, bei dem jedes Empfängerland zwei Experten benennt, die während der gesamten Laufzeit des Projekts als „nationale Ausbilder“ fungieren. Um sicherzustellen, dass die lokalen Teilnehmer sich in dem Projekt engagieren und Eigenverantwortung für das Projekt übernehmen, und um den Informationsaustausch zu erleichtern sowie alle Aktivitäten zu koordinieren, hat das Projekt einen Koordinationsausschuss eingerichtet, dem Vertreter aller relevanten nationalen Behörden und der OSZE-Feldoperationen in der Region angehören. Der Ausschuss spielt nicht nur bei der Koordinierung und Überwachung der Durchführung des Projekts, sondern auch bei den Entscheidungen über die Modalitäten der verschiedenen Maßnahmen und bei der Lösung einer Reihe von praktischen Problemen eine entscheidende Rolle. Das Projekt stellt somit eine gemeinsame Initiative des OSZE-Sekretariats, der OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa und der zuständigen nationalen Behörden der Empfängerländer dar.

Die Projektaktivitäten bestehen in erster Linie aus Lehrgängen, die sich auf drei zentrale Themenbereiche konzentrieren: Identifizierung und Auswertung digitaler Beweismittel durch „*First Responders*“; Ermittlung von Straftaten,

¹¹ Das Projekt wird von der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika finanziert.

die durch das *Darknet* und Kryptowährungen ermöglicht werden; Verbesserung der Fähigkeiten und Kenntnisse der speziellen Ermittlungseinheiten für Cyberkriminalität/Digitale Forensik bei der Durchführung von Live-Daten-Analysen und Schadsoftware-Forensik. Die Schulungen werden in mehreren Phasen durchgeführt. In der ersten Phase werden die Kurse auf regionaler Ebene für „nationale Ausbilder“ und eine Reihe anderer einschlägiger Praktiker aus allen Empfängerländern abgehalten. Eine solch gemischte, teilweise von Kurs zu Kurs unterschiedliche Teilnehmergruppe soll sicherstellen, dass es in jedem Land Fachleute gibt, die nicht nur praktische Erfahrungen in dem jeweiligen Themenfeld aufweisen, sondern auch mit dem entsprechenden Lehrgang vertraut sind. Damit ist gewährleistet, dass sie später in der Lage sind, „nationale Ausbilder“ und relevante Ausbildungseinrichtungen in ihren eigenen Ländern bei der Durchführung ihrer Kurse zu unterstützen. Zwischen Dezember 2017 und April 2018 organisierte die TNTD/SPMU sechs einwöchige Kurse für über 120 in der Strafverfolgung Beschäftigte aus der Region. An diesen Ausbildungsmaßnahmen waren mehrere externe Partner beteiligt: andere internationale Organisationen (das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität/*European Cybercrime Centre* von Europol und das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung/*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC); wissenschaftliche Einrichtungen (das *Centre for Cybersecurity and Cybercrime Investigation* des *University College Dublin*), gemeinnützige internationale Verbände (die *European Cybercrime Training and Education Group*, ECTEG), der private Sektor (das *Austrian Institute of Technology*; AIT) sowie eine Reihe führender Experten aus mehreren OSZE-Teilnehmerstaaten wie Deutschland, Norwegen und Belgien.

In der zweiten Phase des Projekts greifen die „nationalen Ausbilder“ die Inhalte der ersten Phase auf und passen sie an die Bedürfnisse, Bedingungen und den Kontext ihres Landes an, wie z.B. den gesetzlichen Rahmen. Das Ziel ist dabei nicht, die regionalen Kurse zu kopieren, sondern die relevantesten Module auszuwählen und Kurse zu entwickeln, die auf das jeweilige Empfängerland zugeschnitten sind. Beispielsweise kann es sein, dass hochspezialisierte Kurse nicht in jedem Land dringend oder regelmäßig benötigt werden, während der Bedarf an einem Grundkurs für Polizeibeamte (Polizeischüler oder bereits im Dienst befindliche Polizisten) zur Identifizierung und Sicherstellung digitaler Beweismittel sehr hoch sein kann. In einem solchen Fall organisieren die „nationalen Ausbilder“ gemeinsam mit den entsprechenden Ausbildungseinrichtungen eine erste Runde mit Pilotkursen auf nationaler Ebene. Dies wird von den Mitgliedern des Koordinationsausschusses des jeweiligen Landes, bestehend aus einem Vertreter einer OSZE-Feldoperation und einem Vertreter der zuständigen nationalen Behörde, unterstützt, beobachtet und ausgewertet. Die zweite Phase schließt mit einem regionalen Workshop ab, bei dem die erste Runde lokaler Schulungsaktivitäten überprüft, Lehren und bestehende Defizite

identifiziert und Empfehlungen für die nächste Runde von Schulungsaktivitäten erarbeitet werden.

In der dritten Phase des Projekts findet schließlich eine weitere Runde von Lehrgängen auf nationaler Ebene statt, die den Empfehlungen aus dem Workshop entsprechend modifiziert wurden. Auch dies wird wieder von den Mitgliedern des Koordinationsausschusses des Projekts beobachtet und ausgewertet. Gleichzeitig berät die TNTD/SPMU mit aktiver Unterstützung der Feldoperationen in der Region mit den relevanten nationalen Ausbildungseinrichtungen, wie die von „nationalen Ausbildern“ entwickelten und erstmals durchgeführten Kurse in die offiziellen Lehrpläne aufgenommen werden können, sodass sie zu einem festen Bestandteil ihrer Ausbildungsprogramme werden und nach Beendigung des Projekts in Zukunft regelmäßig angeboten werden können. Das Projekt endet mit einer externen Evaluierung und einer Abschlusskonferenz, bei der eine Bilanz seiner Implementierung gezogen wird und Bereiche identifiziert werden, die in Zukunft besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

Zurückkommend auf die im vorherigen Kapitel erwähnten Elemente eines effektiven Kapazitätsaufbaus können einige zentrale Punkte hervorgehoben werden. Erstens gewährleisten der Koordinationsausschuss des Projekts und die auf nationaler Ebene durchgeführten Ausbildungsmaßnahmen, dass die Empfänger während der gesamten Dauer des Projekts aktiv einbezogen sind und Eigenverantwortung übernehmen. Zweitens sollte die Anpassung der Kurse durch „nationale Ausbilder“ gewährleistet, dass die Inhalte auf die tatsächlichen Bedürfnisse, Bedingungen und den Kontext eines jeden Empfängerlandes zugeschnitten werden. Die permanente Beobachtung und Evaluierung der Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und die Übernahme der Kurse durch die entsprechenden Ausbildungseinrichtungen sollen dann eine langfristige Nachhaltigkeit gewährleisten. Darüber hinaus bietet das Projekt eine solide Grundlage für zukünftige Initiativen zum Kapazitätsaufbau in diesem Bereich, die auf seinen Ergebnissen aufbauen können. Dazu können z.B. Initiativen gehören, die auf eine weitere Verbesserung der Ausbildungskapazitäten der jeweiligen Länder abzielen, entweder vertikal durch die Einführung weiterführender Fachkurse oder horizontal durch die Einführung ähnlicher Ausbildungsformen für andere Praktiker in der Strafrechtspflege, wie etwa Richter oder Anwälte. Und schließlich ermöglicht die direkte Mitwirkung einer Reihe externer Partner an den regionalen Ausbildungskursen die Koordination und Kooperation der Projektaktivitäten mit anderen führenden Akteuren vor Ort.

Die Stärken und Schwächen der OSZE beim Kapazitätsaufbau

Nach diesem Beispiel für eine von der OSZE durchgeführte Initiative zum Kapazitätsaufbau wenden wir uns nun der Erörterung der Stärken und Schwächen der Organisation bei dieser Art von Aktivitäten zu. Dabei sollte betont werden,

dass die nachfolgend hervorgehobenen Punkte nicht nur auf den Kapazitätsaufbau zutreffen, sondern auch auf die Arbeit der OSZE im Allgemeinen. Aufgrund des besonderen Charakters von Initiativen zum Kapazitätsaufbau könnten die Implikationen dieser Faktoren in diesem Bereich jedoch besonders relevant sein.

Angefangen mit der politischen Ebene ist die OSZE aus mehreren Gründen für die Durchführung von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau gut aufgestellt. Erstens verkörpert sie einen kooperativen Sicherheitsansatz, der unverzichtbarer Bestandteil ihres politischen Mandats und der eigentliche Grund für ihre Existenz ist. Zusammenarbeit kann zwar in jedem multilateralen Rahmen bzw. jeder multilateralen Organisation als wesentlich angesehen werden, im Falle der OSZE jedoch ist sie tief in ihrem „genetischen Code“ festgeschrieben. Dies kommt nicht nur in ihrem Namen zum Ausdruck, sondern auch in ihrer Geschichte und in den vielfältigen Verpflichtungen, die ihre Teilnehmerstaaten im Laufe der Jahre eingegangen sind. Das Mandat der OSZE und ihre Arbeitsweise spiegeln daher das Prinzip der Zusammenarbeit deutlich wider, das auch dem Kapazitätsaufbau zugrunde liegt.

Zweitens bietet das umfassende Sicherheitsmodell der OSZE mit seinen drei Dimensionen (der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension) eine gute Grundlage für zahlreiche Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau. Dank dieses multidimensionalen Sicherheitsansatzes hat die Organisation im Laufe der Jahre in einer Vielzahl von Themenbereichen Fachwissen erworben und konnte ihr vielseitiges Instrumentarium auf eine ganze Reihe von Themen anwenden – von der Bekämpfung der Waffenproliferation und der Förderung militärischer Transparenz über die Lösung von Langzeitkonflikten und die Unterstützung von Übergangsprozessen und demokratischen Reformen bis hin zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen. Angesichts der zunehmenden Komplexität vieler aktueller Sicherheits Herausforderungen ist dieser Ansatz hochgradig relevant und spielt eine immer wichtigere Rolle.

Und schließlich verfügt die OSZE als größte regionale Sicherheitsorganisation der Welt über eine große geographische Reichweite, die es ihr ermöglicht, solch unterschiedliche Regionen wie Nordamerika und Europa einerseits und Zentralasien oder dem Südkaukasus andererseits miteinander zu verbinden. Das ist gerade für Initiativen zum Kapazitätsaufbau in verschiedenen Themenbereichen besonders vorteilhaft, da die Organisation auf das in einem Teilnehmerstaat vorhandene Fachwissen zurückgreifen und damit Aktivitäten in einem anderen Staat unterstützen kann, auch wenn diese oft hunderte von Kilometern voneinander entfernt sind. Die geographische Reichweite der OSZE hilft auch beim Aufbau echter vielfältiger internationaler Partnerschaften und professioneller Netzwerke sowie beim Austausch bewährter Praktiken und Erfahrungen zwischen einer Vielzahl von Experten und Organisationen. Beides sind wichtige Elemente eines effektiven Kapazitätsaufbaus.

Auf operativer Ebene besteht die größte Stärke der OSZE in ihrem umfangreichen Netz von Feldoperationen. Diese befinden sich derzeit in Südosteuropa, Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien, wo 2017 insgesamt 2.820 der 3.416 Mitarbeiter der Organisation (d.h. über 80 Prozent) im Einsatz waren.¹² Dank ihrer langjährigen physischen Präsenz in den Gastgeberländern verfügen die OSZE-Feldoperationen über profunde Kenntnisse der örtlichen Bedingungen und Gegebenheiten sowie über ein umfassendes Netz von Kontakten zu staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Dadurch sind sie besonders gut dafür gerüstet, Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau durchzuführen und anderen OSZE-Durchführungsorganen, die ihren Sitz außerhalb des Gastgeberlandes haben, bei der Realisierung solcher Initiativen zu helfen – sei es das OSZE-Sekretariat oder eine der drei spezialisierten OSZE-Institutionen.

Die Feldoperationen spielen hinsichtlich mehrerer Aspekte, die für einen effektiven Kapazitätsaufbau wesentlich sind, eine wichtige Rolle. So können sie beispielsweise dank ihres direkten und regelmäßigen Zugangs zu wichtigen Akteuren den Kontakt zu den Hauptzielgruppen erheblich erleichtern und deren anhaltendes Engagement und ihre Ansprechbarkeit sicherstellen. Zahlreiche Arbeitskontakte und Partnerschaften, die von den Feldoperationen im Laufe der Jahre auf verschiedenen Regierungsebenen und in verschiedenen Bereichen der Gesellschaft entstanden sind, spielen bei der Umsetzung einer Maßnahme zum Kapazitätsaufbau eine entscheidende Rolle. Besonders hilfreich sind sie auch bei der Durchführung einer gründlichen Bedarfsanalyse in einem bestimmten Themenbereich oder bei der Evaluierung der Wirksamkeit eines Projekts nach dessen Beendigung. Zudem haben die Feldoperationen aufgrund ihrer physischen Präsenz in einem Gastgeberland die Möglichkeit, die Fortschritte der Zielgruppe ständig zu überwachen, bei Bedarf praktische Unterstützung zu leisten und eventuell auftretende Komplikationen sofort anzusprechen. Kurz gesagt, eine physische Präsenz in einem Empfängerland hat viele Vorteile, die für die erfolgreiche und effektive Durchführung einer internationalen Maßnahme in allen Phasen wichtig sind – von der Bedarfsanalyse und Entwicklung bis zur Durchführung und Evaluierung. Bei Kapazitätsaufbaumaßnahmen, die eine dauerhafte Veränderung von Prozessen, Einstellungen, Verhaltensweisen oder Denkweisen erfordern, ist eine solche Präsenz von entscheidender Bedeutung.

Eine weitere Stärke der OSZE auf operativer Ebene ist ihr umfassendes Netz von Partnerschaften, vor allem mit anderen internationalen Organisationen. Umfangreiche Kontakte sowohl auf der Führungs- als auch auf der Arbeitsebene ermöglichen es der OSZE, ihre Aktivitäten mit anderen wichtigen Akteuren besser zu koordinieren und eine praktische Zusammenarbeit bei verschiedenen programmatischen Aktivitäten aufzubauen. Dabei werden Fachkenntnisse aus anderen Institutionen einbezogen, wie das oben geschilderte

12 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Jahresbericht 2017, Wien 2018, S. 125, unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/9/384477.pdf>.

Beispiel des Projekts zum Kapazitätsaufbau bei der Bekämpfung von Cyberkriminalität in Südosteuropa gezeigt hat. Die meisten programmatischen Einheiten und Abteilungen der OSZE-Durchführungsorgane haben im Laufe der Jahre eine Vielzahl von Partnerschaften aufgebaut. So kann beispielsweise allein die TNTD/SPMU auf mehrere Kooperationsabkommen und Aktionspläne zurückgreifen, die von der OSZE und anderen wichtigen internationalen Akteuren wie dem UNODC, der *International Criminal Police Organization* (INTERPOL) oder der *European Union Agency for Law Enforcement Training* (CEPOL) unterzeichnet wurden.

Die OSZE verfügt bei der Durchführung von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau also durchaus über mehrere Vorteile, doch es gibt auch einige Schwachstellen, die die Anstrengungen der Organisation in diesem Bereich untergraben könnten.

Die offensichtlichste Schwäche der OSZE ist auf die komplizierte Haushaltslage zurückzuführen, mit der sie seit mehreren Jahren zu kämpfen hat. Mit wenigen Ausnahmen ist der Jahreshaushalt der OSZE seit dem Jahr 2000 ständig geschrumpft.¹³ In letzter Zeit scheint der Rückgang in Stagnation übergegangen zu sein. Da einige Teilnehmerstaaten jedoch eine Politik des nominalen Nullwachstums verfolgen, bedeutet dies in der Praxis, dass die tatsächlichen Ressourcen der Organisation immer noch jedes Jahr weiter zurückgehen, da die Inflation zu immer tieferen Einschnitten führt, auch wenn das Tempo geringer und der Rückgang allmählicher ist als bei direkten Kürzungen. Der Mangel an Ressourcen führt in Verbindung mit den erheblichen Verzögerungen bei der Genehmigung des Haushalts, die in den letzten Jahren zur Gewohnheit geworden sind, dazu, dass für die Programmarbeit nur begrenzte Mittel zur Verfügung stehen. Die meisten Durchführungsorgane der OSZE sind daher für die Finanzierung ihrer Aktivitäten auf außerbudgetäre Zuwendungen angewiesen. Dies gilt vor allem für solche Aktivitäten, die mehr Zeit und Geld erfordern als andere – wie zum Beispiel der Kapazitätsaufbau. Die starke Abhängigkeit von freiwilligen Beiträgen stellt eine Herausforderung für diese Art von Aktivitäten dar, da sie eine langfristige strategische Planung unmöglich macht und keine Kontinuität gewährleisten kann. Es kommt nur sehr selten vor, dass ein größeres mehrjähriges Projekt, unabhängig von Art und Umfang, von Anfang an voll finanziert wird. Viele Geldgeber sind schlicht nicht in der Lage, eine mehrjährige Finanzierung zu gewährleisten, da ihre Budgets nur jeweils für ein Jahr genehmigt werden. Darüber hinaus bestehen einige Länder darauf, dass ihre Beiträge nur zur Finanzierung von Aktivitäten verwendet werden, die im jeweiligen Haushaltsjahr stattfinden. Die Finanzierung von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, die oftmals über mehrere Jahre hinweg

13 Vgl. Christian Nünlist, *The OSCE and the Future of European Security*, CSS Analyses in Security Policy Nr. 202, Februar 2017, S. 3, unter: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse202-EN.pdf>.

durchgeführt werden und erhebliche Ressourcen erfordern, die durch außerbudgetäre Beiträge gedeckt werden müssen, ist aufgrund verschiedener Einschränkungen bei dieser Form der Finanzierung eine Herausforderung.

Eine weitere Schwäche, die sich negativ auf Aktivitäten zum Kapazitätsaufbau auswirken kann, ist die hohe Fluktuation unter den OSZE-Mitarbeitern. Dies ist auf die strikte Politik der Organisation hinsichtlich der Dienstzeit von Fachpersonal zurückzuführen. Die meisten dieser Stellen sind auf sieben Dienstjahre auf ein und demselben Posten sowie auf maximal zehn Jahre insgesamt beschränkt. Für Führungspositionen beträgt die Obergrenze fünf Jahre und für Direktoren nur vier. Dies beschleunigt die Rotation des Personals noch, insbesondere auf höherer Ebene, da viele Mitarbeiter nicht bis zum Ende ihres Beschäftigungsverhältnisses damit warten wollen, sich nach einer neuen Stelle umsehen. Dies führt dazu, dass viele Projekte, die sich über mehrere Jahre erstrecken, was beim Kapazitätsaufbau normal ist, im Laufe ihrer Durchführung mehr als nur einen Projektleiter haben. Dies stellt die Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau vor ähnliche Probleme wie das Fehlen einer langfristigen und verlässlichen Finanzierung: Die langfristige Planung und Kontinuität können dadurch untergraben werden. Außerdem können die Beziehungen auf der Arbeitsebene und die persönlichen Beziehungen zu den Kollegen in den Empfängerländern nicht immer ohne Weiteres auf den neuen Leiter übertragen werden.

Und schließlich gibt es in der OSZE keine hinreichende systematische Evaluierung ihrer Programmaktivitäten. Wie bereits erwähnt, ist die Evaluierung ein wichtiger Schritt in jedem Kapazitätsaufbauprozess. Eine gründliche Evaluation erfordert Zeit und Ressourcen, sowohl finanzielle als auch personelle – etwas, über das viele staatlich finanzierte Organisationen nicht verfügen. Für die Evaluierung der Arbeit der Organisation ist unter anderem das im OSZE-Sekretariat angesiedelte Büro für Innenrevision zuständig, das jedoch angesichts seines begrenzten Budgets und Personals nur einen kleinen Teil der OSZE-Aktivitäten evaluieren kann. Außerdem werden so gut wie alle Projekte zum Kapazitätsaufbau durch außerbudgetäre Beiträge finanziert und somit nicht automatisch evaluiert. Die einzige Möglichkeit, die Durchführung einer externen Evaluierung sicherzustellen, besteht daher darin, die finanziellen Mittel für eine solche Maßnahme in den Haushalt eines Projekts aufzunehmen. Da jedoch viele Projekte keine vollständige Finanzierung erhalten, gibt es keine Garantie dafür, dass am Ende genügend Mittel für eine abschließende Evaluierung vorhanden sind. Für die meisten Geldgeber ist eine Evaluierung, ebenso wie eine Bedarfsanalyse, nicht unbedingt besonders attraktiv.

Fazit

Der Kapazitätsaufbau stellt einen wichtigen Teil der Arbeit internationaler Organisationen wie der OSZE dar. Sein wesentliches Merkmal und gleichzeitig

sein Ziel ist die Veränderung von Prozessen, Einstellungen, Verhaltensweisen oder sogar Denkweisen, um einen Rahmen zu schaffen, in dem sich Akteure auf der Empfängerseite mit bestimmten Themen auseinandersetzen. Sein Hauptziel besteht somit letztendlich darin, eine langfristige Wirkung zu erreichen. Es gibt mehrere wichtige Elemente, die die Effektivität solcher Bemühungen gewährleisten können. Dazu gehören insbesondere die Gewährleistung, dass die Empfänger engagiert sind und für die Projekte Eigenverantwortung übernehmen, die langfristige Nachhaltigkeit, die Anpassung der Maßnahmen an die Bedürfnisse, Bedingungen und Kontexte der Empfänger sowie die Koordination und Kooperation zwischen der durchführenden Organisation und anderen wichtigen Akteuren in einem bestimmten Themenbereich und einem bestimmten geographischen Gebiet.

Wie das oben geschilderte Beispiel eines regionalen Projekts zum Aufbau von Kapazitäten zur Bekämpfung von Cyberkriminalität in Südosteuropa gezeigt hat, ist die OSZE gut aufgestellt, ihre Teilnehmerstaaten beim Aufbau ihrer Kapazitäten zur Bewältigung der aktuellen Sicherheitsbedrohungen und -herausforderungen effektiv zu unterstützen. Die wichtigsten Pluspunkte der Organisation in diesem Zusammenhang sind ihr kooperativer und multidimensionaler Sicherheitsansatz, ihre geographische Reichweite, ihre starke physische Präsenz in vielen strategisch wichtigen Regionen wie Südosteuropa, Osteuropa und Zentralasien sowie ihr umfangreiches Netz internationaler Partnerschaften. All dies sind wichtige Elemente, die einen effektiven und erfolgreichen Kapazitätsaufbau erleichtern können.

Gleichzeitig sollte man sich dessen bewusst sein, dass die OSZE in diesem Bereich vor mehreren Herausforderungen steht. Diese hängen hauptsächlich damit zusammen, dass es an einer vorhersehbaren und konstanten Finanzierung mangelt, was eine starke Abhängigkeit von freiwilligen Beiträgen und eine hohe Fluktuation des Personals der Organisation zur Folge hat und außerdem dazu geführt hat, dass keine systematische Evaluierung stattfindet. Man könnte allerdings einwenden, dass diese Defizite behoben werden könnten, wenn unter den OSZE-Teilnehmerstaaten genügend politischer Wille dazu bestünde. Einige dieser Probleme werden auch vom neuen OSZE-Generalsekretär Thomas Greminger in seiner Reformagenda „*Fit for Purpose*“ aufgegriffen.

Angesichts der zunehmenden Komplexität, Vernetzung und Interdependenz des internationalen Sicherheitsumfelds ist in den nächsten Jahren ein zunehmender Bedarf an Unterstützung beim Kapazitätsaufbau zu erwarten. Die OSZE ist gut dafür gerüstet, ihren Teilnehmerstaaten diese Art von Unterstützung zu gewährleisten und so zum Aufbau stabiler Gesellschaften beizutragen, die auf die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen vorbereitet sind.