

Florian Raunig/Julie Peer*

Der OSZE-Vorsitz

Bedingungen – Herausforderungen – Schlussfolgerungen. Die Erfahrungen des österreichischen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2017

Bedingungen

Als Österreich am 1. Januar 2017 den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) übernahm, standen die 57 Teilnehmerstaaten vor zahlreichen großen Herausforderungen für Frieden und Sicherheit. Dazu gehörten Konflikte und Krisen wie jene in der und um die Ukraine, gewalttätiger Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (*Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism*, VERLT), und ein zunehmender Vertrauensverlust zwischen den Staaten. Die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten hatten zudem aufgrund gravierender Verletzungen der OSZE-Prinzipien und -Werte sowie durch das Versäumnis, Vereinbarungen in gutem Glauben zu erfüllen, in den letzten Jahren schweren Schaden genommen. Gleichzeitig waren Ängste und Misstrauen gewachsen, was durch einen Vertrauensverlust gegenüber den Politikern und Organisationen, die für die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität verantwortlich sind, noch verstärkt wurde. Darüber hinaus gab es innerhalb der OSZE eine Reihe kritischer und ungelöster institutioneller Probleme.

Diese prekäre Situation hat dazu geführt, dass dem Dialog zwischen den Staaten wieder mehr Bedeutung zukommt. Ein offener, ehrlicher und konstruktiver Dialog ist der Schlüssel zur Verbesserung der Sicherheitslage im euroatlantischen und eurasischen Raum. Er führt zu gegenseitigem Verständnis und erleichtert die Suche nach Lösungen für gemeinsame Probleme. Einen solchen Dialog zu ermöglichen und zu fördern war ein Kernstück des österreichischen Vorsitzes. Zudem bietet die Organisation den erforderlichen normativen, institutionellen und operativen Rahmen dafür, die Ergebnisse in konkrete Maßnahmen vor Ort umzusetzen.

Es ist weithin anerkannt, dass diese Art eines konstruktiven Dialogs für die Verbesserung unserer gemeinsamen Sicherheit unerlässlich ist. Dass es in den vergangenen Jahren kaum zu einem solchen ernsthaften Dialog gekommen ist, straft den scheinbar überwältigenden Konsens über dessen entscheidende Bedeutung jedoch Lügen und untergräbt ihn. Man möchte fast sagen, dass es mehr Dialoge über den Dialog gibt als einen tatsächlichen Dialog.

* Die im vorliegenden Beitrag geäußerten Meinungen sind die persönlichen Gedanken der Autoren.

Wie aber ist es zu dieser Situation gekommen? Zum Teil liegt es an der politisch vergifteten Atmosphäre, die nicht nur die Bereitschaft und Fähigkeit der Teilnehmerstaaten zum Zuhören beeinträchtigt, sondern auch ihre Fähigkeit, sich auf eine empathische Interaktion einzulassen. Greifbarere Hindernisse für den Dialog sind dagegen die ungelösten Konflikte – die sogenannten „Langzeitkonflikte“ und die Krise in der und um die Ukraine. Darüber hinaus hat das Beharren auf der Wichtigkeit der eigenen Prioritäten bei gleichzeitigem völliger Desinteresse an den Prioritäten anderer das Gefühl hervorgerufen, Sicherheit sei eine Art Wettbewerb, bei dem es Gewinner und Verlierer gibt, nicht aber eine gemeinsame Verantwortung.

Die OSZE ist ein unverzichtbares Forum dafür, Herausforderungen wie diese anzusprechen und das Vertrauen wiederherzustellen. Sie wurde in Zeiten des Konflikts und des Umbruchs geschaffen und war dazu gedacht, die Versöhnung zwischen Ost und West zu ermöglichen. Sie widersetzte sich dem vorherrschenden ideologischen Nullsummendenden und half den Teilnehmerstaaten auf dem Weg in eine sicherere, friedlichere und wohlhabendere Zukunft. Das OSZE-Gebiet braucht diesen „Geist von Helsinki“ angesichts der divergierenden Wahrnehmungen und Prioritäten der Teilnehmerstaaten, die auf ihre höchst unterschiedlichen geopolitischen Kontexte sowie ihre ebenso unterschiedliche wirtschaftliche und soziale Lage zurückzuführen sind und z.T. von diesen angetrieben werden, mehr denn je.

Herausforderungen

Wiederherstellung von Vertrauen

Während der Zeit seines Vorsitzes hat sich Österreich darauf konzentriert, einen offenen und konstruktiven Dialog in allen drei Dimensionen zu fördern, Meinungsverschiedenheiten und unterschiedliche Wahrnehmungen zu thematisieren und Kompromisslösungen zu finden, um das Vertrauen zwischen den Teilnehmerstaaten zu verbessern.

Auf der Grundlage des in der Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE aus dem Jahr 2016 enthaltenen Mandats rief Österreich mit deutscher Unterstützung einen „Strukturierten Dialog“ über die aktuellen und zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen im OSZE-Gebiet ins Leben, der dazu beitragen soll, das Klima der Konfrontation zu überwinden. Eine neu eingerichtete Informelle Arbeitsgruppe hielt hochrangig besetzte Treffen ab, und auf Ministerebene fanden bei einem informellen Treffen in Mauerbach sowie beim Ministerratstreffen in Wien zielgerichtete Diskussionen statt. Diese förderten ein besseres gemeinsames Verständnis darüber, wie die negativen Entwicklungen in der Architektur der Rüstungskontrolle umgekehrt werden könnten, wie auf ein Umfeld hingearbeitet werden könnte, das einer Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle und

vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) förderlich ist, und wie die kooperativen Sicherheit in Europa mit neuem Leben erfüllt werden kann. Substanzuelle und relativ konstruktive Diskussionen trugen zu einem gesteigerten Bewusstsein für die Wichtigkeit dieses Dialogs bei. Es ist offensichtlich, dass alle Teilnehmerstaaten den fortlaufenden, offenen und ernsthaften Dialogprozess als eine wichtige Errungenschaft und einen bedeutenden Beitrag zur Wiederherstellung des Vertrauens betrachten.

Der österreichische Vorsitz unternahm ebenso erhebliche Anstrengungen in Themenbereichen wie wirtschaftliche Konnektivität, die Begrünung der Wirtschaft, die Verbesserung der Katastrophenvorsorge sowie Cybersicherheit, wodurch allen Teilnehmerstaaten die Möglichkeit gegeben wurde, ihre Zusammenarbeit zu vertiefen. Die in diesen Fragen erreichten Fortschritte, zielten darauf ab, ein Klima der Offenheit, Transparenz und Inklusivität zu fördern, als Katalysator für die weitere gemeinsame Arbeit zu fungieren, Bereiche potenzieller Kompromisse zu fördern und sich um einen Konsens zu bemühen.

Österreich förderte ebenso integrative und transparente Diskussionen auf Politik- und Expertenebene zu Fragen der menschlichen Dimension. Dabei wurden Möglichkeiten ausgelotet, langjährige Meinungsverschiedenheiten zwischen Teilnehmerstaaten beizulegen. Jedoch führten die zunehmende Intensität der Zerwürfnisse sowie neue Streitpunkte dazu, dass sich die Beratungen sehr schwierig gestalteten. Der österreichische Vorsitz verwendete viel Zeit und Energie darauf sicherzustellen, dass die regulären Veranstaltungen zur menschlichen Dimension, insbesondere das jährliche Implementierungstreffen der menschlichen Dimension (*Human Dimension Implementation Meeting*, HDIM), stattfinden konnten. Trotz einer Verbesserung der Atmosphäre bei den Treffen und Diskussionen zur menschlichen Dimension nimmt der Druck auf das Mandat und das Budget der OSZE-Institutionen jedoch weiterhin zu. Außerdem sind sich die Teilnehmerstaaten nach wie vor nicht einig, wie der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Veranstaltungen der menschlichen Dimension geregelt werden soll. Diese Diskussion hat zu einer Straffung der Zugangsverfahren für die Zivilgesellschaft geführt, ohne den zuvor von den Teilnehmerstaaten vereinbarten Umfang oder die Art des Zugangs einzuschränken. Im November 2017 rief der Vorsitz mit der Unterstützung der Schweizer Delegation anschließend einen offenen informellen Prozess der Reflexion über die Teilnahme der Zivilgesellschaft an OSZE-Veranstaltungen ins Leben.

Das informelle Ministerratstreffen in Mauerbach im Juli 2017 ist ein weiteres Beispiel dafür, welche große Bedeutung Österreich einem echten Dialog beimisst. Die Diskussionen in Mauerbach konzentrierten sich nicht nur auf Sicherheitsfragen von hoher Priorität wie die Krise in der und um die Ukraine, Radikalisierung und den Strukturierten Dialog, sondern auch auf Themen, die entscheidend für das Funktionieren der Organisation sind, darunter der Haushalt und die Besetzung hochrangiger Positionen in der OSZE. Der Vorsitz brachte sein Bedauern darüber zum Ausdruck, dass sich die Vertrauenskrise

nicht nur auf wichtige politische Themen auswirkte, sondern auch auf Angelegenheiten innerhalb der Organisation – zum Nachteil für ihre Funktionsfähigkeit. Österreich betonte die Notwendigkeit, zum Wohle der Organisation und der Teilnehmerstaaten Kompromisse einzugehen. Österreich kritisierte insbesondere die schleppenden Verhandlungen über den OSZE-Haushalt 2017 und die Verzögerungen bei der Konsensfindung in Bezug auf vier hochrangige Positionen in der Organisation, infolge derer die Institutionen, insbesondere das Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM), für einen längeren Zeitraum führungslos blieben. Infolge der informellen Gespräche zwischen den Ministern in Mauerbach konnten die OSZE-Teilnehmerstaaten letztlich eine Einigung über alle vier Spitzenpositionen erzielen.

Dialog war auch ein Hauptthema beim Ministerratstreffen in Wien im Dezember. Die Teilnahme zahlreicher Minister an den Plenarsitzungen und rund 100 bilateralen Treffen sowie an den 16 thematischen Nebenveranstaltungen bezeugten das Interesse und die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, sich auf einen intensiven Dialog einzulassen.

Diese intensiven Bemühungen während des gesamten Jahres 2017 trugen dazu bei, die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten zu verbessern, und schufen insgesamt eine positivere Atmosphäre innerhalb der Organisation. Dennoch bestehen die Meinungsverschiedenheiten natürlich fort, wobei einige Teilnehmerstaaten auch durchaus gewillt sind, einen Konsens in Fragen, die ihrer Meinung nach ihre nationalen Interessen berühren, zu blockieren. Insbesondere gibt es eine beunruhigende Tendenz, konfliktbezogene Meinungsverschiedenheiten in Bereiche der Tätigkeit der OSZE zu verlagern, die damit gar nichts zu tun haben, was nicht nur den Aktivitäten und der Funktionsweise der Organisation schadet, sondern sich auch nachteilig auf die Sicherheitslage insgesamt in der OSZE-Region auswirkt.

Entschärfung von Konflikten

Gewaltsame Konflikte verursachen in Teilen der OSZE-Region nach wie vor großes Leid und führen zu Vertreibung und Zerstörung. Österreich hat sich stets sehr um die Auswirkungen auf die betroffene Bevölkerung gesorgt. Vom Beginn seines Vorsitzes an hat Österreich die Bedeutung des Konflikt- und Krisenmanagements sowie des humanitären Schutzes unterstrichen, indem der Amtierende Vorsitzende, der österreichische Bundesminister für Europa, Integration und Äußeres, Sebastian Kurz, bereits frühzeitig von Konflikten betroffene Gebiete, u.a. Georgien, Moldau und die Ukraine, besuchte.

Im März 2017 handelte der Vorsitz eine Vereinbarung über eine zeitnahe Verlängerung des Mandats der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine (*Special Monitoring Mission, SMM*) und der OSZE-Beobachtermission an den russischen Kontrollpunkten Gukowo und Donezk aus. Dazu gehörte auch der wichtige Beschluss, die SMM durch eine beträchtliche Erhöhung ihres Budgets zu stärken, um mehr Beobachter, verstärkte Beobachtungsaktivitäten und

eine verbesserte technische Ausrüstung für die Überwachung rund um die Uhr zu ermöglichen. Der Beschluss war für die OSZE und die Rolle der SMM beim Krisenmanagement von entscheidender Bedeutung. Er erlaubte es der Mission, die Lage vor Ort besser zu überwachen und gleichzeitig geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit des Personals der SMM zu treffen.

Am 23. April wurde ein gepanzertes OSZE-Fahrzeug während einer Routinepatrouille in der Nähe von Luhansk auf nicht von der Regierung kontrolliertem Gebiet bei einer Explosion schwer beschädigt. Dabei wurde ein Mitarbeiter getötet, zwei weitere wurden verletzt. Der Vorsitz beauftragte den OSZE-Generalsekretär, eine unabhängige kriminaltechnische Untersuchung der Explosion einzuleiten. Das auf Ersuchen der OSZE von der Internationalen humanitären Ermittlungskommission (IHEK) zusammengestellte und entsandte Team für die unabhängige kriminaltechnische Untersuchung schloss seinen Bericht im September 2017 ab. Es kam zu dem Schluss, dass die SMM höchstwahrscheinlich nicht das beabsichtigte Ziel der Mine gewesen war. Parallel dazu wurde von der OSZE eine interne Untersuchung durchgeführt, die zu einer Reihe von Empfehlungen für eine Verbesserung der Einsatzplanung und der Sicherheitsmaßnahmen für Patrouillen führte. Der Vorsitz beauftragte daraufhin den Leitenden Beobachter der SMM mit der Ausarbeitung und Umsetzung eines Reaktionsplans auf der Grundlage der Ergebnisse der beiden Berichte.

Das besondere Augenmerk des österreichischen Vorsitzes und des Amtierenden Vorsitzenden persönlich galt der Verbesserung der humanitären Situation in Krisen- und Konfliktgebieten. Dieses Thema spielte während des gesamten Vorsitzes bei allen hochrangigen Treffen und Verhandlungen des Amtierenden Vorsitzenden stets eine wichtige Rolle. Besonderen Nachdruck legte er stets auf die humanitäre Lage in der Ostukraine. Ende August veröffentlichte der Amtierende Vorsitzende einen Artikel, in dem er auf die akuten ökologischen Gefahren für die Sicherheit im Donbas infolge des Beschusses und der Zerstörung von Industriekomplexen, Chemiefabriken, Kläranlagen und Kohlebergwerken sowie auf die damit einhergehenden Gefahren für die Bevölkerung durch den wiederholten Ausfall von Wasser, Strom und Heizung aufmerksam machte. Unter der Schirmherrschaft der Trilateralen Kontaktgruppe (TKG), in der hochrangige Vertreter der Ukraine, Russlands und der OSZE unter österreichischem Vorsitz zusammenkamen, einigten sich die Seiten darauf, begrenzte Sicherheitszonen in der Nähe ausgewählter Anlagen einzurichten. Österreich hielt die Entwicklungen und Herausforderungen in der Krise ganz oben auf der Tagesordnung der Organisation, indem es das ganze Jahr über eine Reihe von Veranstaltungen mit Martin Sajdik, dem Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden in der Ukraine und in der TKG, und wichtigen Mitgliedern der SMM organisierte, und zudem einen Ministerratsbeschluss zur Krise in der und um die Ukraine anstrebte.

Was die humanitäre Situation nach dem Krieg in Georgien im Jahr 2008 betrifft, führte der Vorsitz hochrangige Gespräche mit den Verantwortlichen in Tiflis und unterstützte einen Expertenworkshop zu Umweltherausforderungen

in der östlichen Schwarzmeerregion. Dieser Workshop diente einem doppelten Zweck: erstens der Verhinderung von Umweltschäden in der Region und zweitens dem Vertrauensaufbau zwischen den Seiten, um eine friedliche Beilegung des Konflikts zu erleichtern.

Außerdem besuchte der Amtierende Vorsitzende ein Lager für Binnenvertriebene und sprach vor den Teilnehmern eines Treffens des Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen (*Incident Prevention and Response Mechanism*, IPRM) in Ergneti, um das Bewusstsein für die humanitäre Lage der lokalen Bevölkerung zu schärfen. Der Amtierende Vorsitzende unterstrich die Verpflichtung des Vorsitzes, den Bemühungen um eine Lösung des Konflikts Vorrang einzuräumen und den Dialog und vertrauensbildende Maßnahmen zu stärken.

Im Zusammenhang mit dem Konfliktbeilegungsprozess in Transnistrien nutzte der Vorsitz die Expertenarbeitsgruppen, um technische Lösungen für die zentralen, alle Beteiligten betreffenden Probleme zu finden. Dieser Ansatz führte zu Fortschritten bei der Freizügigkeit für Personen, Waren und Dienstleistungen. Ermöglicht wurde dies durch die bahnbrechende Entscheidung, die Gura-Bîcului-Brücke für den zivilen Verkehr zu öffnen. Die Öffnung der Brücke im November 2017 brachte eine neue Dynamik in den Beilegungsprozess und führte zu einem formellen Treffen im 5+2-Format am 27. und 28. November in Wien. In enger Zusammenarbeit mit der OSZE-Mission in Moldau und anderen 5+2-Partnern gelang es Österreich, eine Reihe komplexer Themen wieder auf die Agenda der Gespräche zu setzen und ein neues, höheres Tempo auf allen Ebenen des Verhandlungsprozesses vorzugeben. Diese historischen Vereinbarungen führten zu einer neuen Dynamik in den Verhandlungen sowie zu konkreten Verbesserungen im Leben der lokalen Bevölkerung auf beiden Seiten. Es ist wichtig, diesen ergebnisorientierten Ansatz, der auf dem Ministerratstreffen in Wien in einer einvernehmlichen Ministererklärung bekräftigt wurde, fortzusetzen.

Die Situation in Berg-Karabach blieb auch 2017 angespannt. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Seiten wirkten sich negativ auf verschiedene Aspekte der Arbeit der OSZE aus, vor allem auf die Tätigkeit des OSZE-Büros in Eriwan. Trotz der konzertierten Bemühungen des österreichischen Vorsitzes, einschließlich der Interventionen des Amtierenden Vorsitzenden und des ehemaligen österreichischen Bundespräsidenten Heinz Fischer, war es nicht möglich, einen Konsens über die Erneuerung des Mandats des Büros in Eriwan zu erzielen. Die Mission endete daher im August 2017.

Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und VERLT

Im Jahr 2016 starben bei Terroranschlägen in den OSZE-Teilnehmerstaaten über tausend Menschen. Angesichts der erheblichen Bedrohung, die gewalttätiger Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (VERLT), für alle Teilnehmerstaaten darstellen, ernannte der Vorsitz mit Professor Peter

Neumann vom King's College in London erstmals einen OSZE-Sonderbeauftragten zur Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. Damit verfolgt Österreich zwei Ziele: erstens, die Sichtbarkeit dieses Problems innerhalb der Organisation zu erhöhen, und zweitens, die Fähigkeiten der OSZE zur Bekämpfung dieses Phänomens besser zu nutzen.

Der Vorsitz veranstaltete darüber hinaus eine Reihe regionaler Workshops mit jungen Experten in Südosteuropa, in Zentralasien, in der Schwarzmeerregion, in Westeuropa und im Mittelmeerraum zur Erörterung dieser Herausforderung. Im Mai organisierte Österreich eine große Konferenz zum Thema Terrorismusbekämpfung mit über 500 Teilnehmern und brachte Außenminister aus dem gesamten OSZE-Gebiet zu einer intensiven Diskussion über das Thema zusammen. Der Konferenz war im Oktober 2016 in Wien eine Mittelmeerkonferenz vorausgegangen, die unter dem österreichischen Vorsitz der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum stattgefunden hatte, an der hochrangige offizielle Vertreter beteiligt waren und die sich mit den Themen Radikalisierung und Migration aus der Perspektive Jugendlicher befasst hatte.

Auf der Grundlage dieser und anderer Diskussionen erarbeitete der Sonderbeauftragte des Vorsitzes Empfehlungen und eine Zusammenstellung von Modellen und in der Praxis bewährten Verfahren sowie von in der OSZE-Region gewonnenen Erfahrungen. Die Studie wird die Staaten bei der wirksamen Bekämpfung des Phänomens unterstützen und die OSZE als Zentrum der Netzwerkbildung stärken, wozu auch die Nutzung der Präsenz der OSZE vor Ort in strategisch wichtigen Regionen wie Südosteuropa und Zentralasien beitragen wird. Die Umsetzung dieser Vorschläge wird die Kapazitäten der OSZE stärken und die Organisation in die Lage versetzen, einen effektiveren Beitrag zur Bekämpfung von VERLT in ihren Teilnehmerstaaten zu leisten. Mit österreichischer Unterstützung entwickelt die OSZE aus der Zusammenstellung nun eine Reihe regionaler Handbücher, die den Teilnehmerstaaten bei der Bekämpfung gewalttätiger Radikalisierung helfen sollen.

Stärkung der Organisation

Während seines gesamten Vorsitzes beschäftigte sich Österreich intensiv mit den OSZE-Feldoperationen und ihren jeweiligen Gastgeberländern, um sicherzustellen, dass diese ein starkes Gefühl der Eigenverantwortung für die Arbeit der Missionen hatten. Einen Schwerpunkt bildeten dabei die Wirkung und die Ergebnisse der Unterstützung der vereinbarten Reformprioritäten.

Eine der ersten Herausforderungen für Österreich in diesem Zusammenhang war die Notwendigkeit, einen Konsens über die anstehende Erneuerung der Mandate von fünf Feldoperationen zu erreichen. Auf Ersuchen Kirgisistans und Tadschikistans führte der österreichische Vorsitz mit Unterstützung eines Persönlichen Gesandten intensive Verhandlungen über die Anpassung und Erneuerung der Mandate der beiden Feldoperationen und handelte schließlich

Vereinbarungen über deren Umwandlung in das Programmbüro in Bischkek und das Programmbüro in Duschanbe aus. Zwei weitere Mandate wurden im Ergebnis der Gespräche mit den Gastgeberländern und anderen Teilnehmerstaaten wieder freigegeben. Leider konnte kein Konsens über die Erneuerung des Mandats des Büros in Eriwan gefunden werden. Daraufhin wurde zwischen der OSZE und Armenien ein neuer projektbasierter Kooperationsplan entwickelt.

Die Reaktion der OSZE auf die politische Krise in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im April unter der Leitung und mit der aktiven Beteiligung und Unterstützung des Vorsitzes demonstrierte die Fähigkeit der Organisation, rasch und effektiv auf sich verändernde Situationen zu reagieren und einem Teilnehmerstaat bei der Entschärfung von Spannungen und der langfristigen Lösung der zugrundeliegenden Probleme umfassend und koordiniert zu helfen.

Als Österreich am 1. Januar 2017 den OSZE-Vorsitz übernahm, stand es vor mehreren miteinander zusammenhängenden operativen Herausforderungen: der Verabschiedung des Haushalts der Organisation für 2017, der Genehmigung eines neuen Beitragsschlüssels und der Ernennung einer neuen Leitung des Sekretariats und der Institutionen.

Der Vorsitz musste daher zahlreiche politische Hürden überwinden, um zu gewährleisten, dass die Organisation über die notwendigen Mittel zur Erfüllung ihres Mandats verfügt.

Einen Konsens über den Haushalt der Organisation herzustellen, ist zu einer mühsamen Aufgabe geworden, die sich jedes Jahr mit denselben Schwierigkeiten wiederholt und sowohl dem Vorsitz als auch den Teilnehmerstaaten enorme Mengen an Zeit und Energie abverlangt – Ressourcen, die besser in die Förderung der Programmaktivitäten der Organisation investiert werden sollten. Dieser ständige Kampf wirkt sich negativ auf das effektive Funktionieren der gesamten Organisation aus, vor allem wenn der Haushalt nicht rechtzeitig verabschiedet wird, was mittlerweile eher die Regel als die Ausnahme ist. Unter dem österreichischen Vorsitz dauerten die Haushaltsverhandlungen volle neun Monate, sodass der Haushalt für 2017 erst am 1. Juni 2017 verabschiedet wurde. Diese erhebliche Verzögerung führte zu Ungewissheiten bei der Planung und Umsetzung von Programmen und Aktivitäten in allen Durchführungsorganen der OSZE. Zudem hat der anhaltende Trend zur Verabschiedung strenger Budgets auf der Grundlage eines nominellen Nullwachstums begonnen, sich negativ auf die Substanz der Organisation auszuwirken. Im Laufe der Zeit wird sich dieses Problem verschärfen. Dasselbe gilt für die Diskussionen über den neuen Beitragsschlüssel für die Organisation. Trotz der konzertierten Bemühungen des österreichischen Vorsitzes der Informellen Arbeitsgruppe zu den Beitragsschlüsseln konnte bis zum Stichtag 31. Dezember 2017 kein Konsens über einen Beschluss erreicht werden. Leider haben die Teilnehmerstaaten keine Bereitschaft gezeigt, die in dieser Frage notwendigen Kompromisse einzugehen, um ein nachhaltiges Ergebnis zu erzielen, das eine

reelle Grundlage für die Arbeit der OSZE in den kommenden Jahren bieten würde.

Warum fällt es den Teilnehmerstaaten so schwer, einen Konsens über den Haushalt und den Beitragsschlüssel der OSZE zu finden? Viele Staaten verweisen auf finanzielle Einschränkungen, um ihr Beharren auf einer Politik des nominellen Nullwachstums zu rechtfertigen. Diese Politik bedeutet, dass der Organisation jedes Jahr weniger Finanzmittel zur Verfügung stehen, um auf Herausforderungen zu reagieren, deren Zahl und Komplexität stetig zunehmen. Jedoch hat sich die Wirtschaft der meisten Teilnehmerstaaten zehn Jahre nach der Finanzkrise von 2008 erholt und wächst nun wieder. Dieses Argument wird daher immer unglaubwürdiger, vor allem, wenn man die Tatsache berücksichtigt, dass die OSZE eine Organisation mit vergleichsweise geringen Kosten und einem exzellenten Kosten-Nutzen-Verhältnis ist. Die rückläufige Entwicklung des OSZE-Haushalts ist sogar noch besorgniserregender, wenn man sie dem Trend zu steigenden Militärausgaben gegenüberstellt. Hat das Konzept der umfassenden, kooperativen, gleichen und unteilbaren Sicherheit – der *Raison d’Être* der OSZE – zugunsten der Förderung harter Sicherheit an Boden verloren? Wird kooperative Sicherheit nicht mehr als eine lohnende Investition angesehen? Der Umfang und die Intensität des Engagements der Teilnehmerstaaten für die Arbeit der Organisation scheinen für ihre anhaltende Relevanz zu sprechen. Warum also zögern die Staaten so sehr, sie mit angemessenen Ressourcen auszustatten?

Diese Situation könnte zum Teil eine Folge der aktuellen antagonistischen Sicherheitslandschaft sein. Meinungsverschiedenheiten, die früher vielleicht durch einen Dialog ausgeräumt worden wären, werden nun als Prinzipienfragen angesehen, in denen keine Kompromisse möglich sind – unabhängig davon, um wieviel Geld es tatsächlich geht oder wie negativ sich dies auf die Organisation oder die Beziehungen zwischen den Staaten auswirkt. Politische Streitigkeiten sind in eine bislang weitgehend technische Sphäre eingedrungen, wobei die Blockade des Haushalts für einige Teilnehmerstaaten zu einer wirksamen – wenn auch destruktiven – Waffe für die Durchsetzung ihrer speziellen politischen Interessen und Ziele geworden ist.

Der österreichische Vorsitz stand auch vor der zentralen Herausforderung, einen neuen OSZE-Generalsekretär sowie neue Leiter für die drei Institutionen, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, den Beauftragten für die Freiheit der Medien und den Direktor des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, zu ernennen. Diese noch nie dagewesene Situation, in der alle vier Führungspositionen gleichzeitig zu besetzen waren, hatte für den Vorsitz in der ersten Jahreshälfte höchste Priorität. Mit der außerordentlich wertvollen Unterstützung und Hilfe einer „Freundesgruppe“ führte der Vorsitz sowohl in Wien als auch in den Hauptstädten inklusive und intensive Konsultationen mit den Teilnehmerstaaten durch. Die Gruppe, die sich aus fünf in persönlicher Eigenschaft handelnden Delegationsleitern aus kleinen, mittleren und großen Teilnehmerstaaten zusammensetzte, beriet den Vorsitz nicht nur in

verschiedenen Phasen der Konsultationen, sondern unterstützte das Verhandlungsteam aktiv, indem sie verschiedene Aufgaben in den Verhandlungen übernahm. Dies erwies sich als effektive Arbeitsmethode, dank derer ein Teil der hohen Arbeitsbelastung mit der Gruppe gemeinsam bewältigt werden konnte. Noch wichtiger war, dass die internen Konsultationen mit der Gruppe es möglich machten, den Prozess so zu gestalten, dass seine Kohärenz und Transparenz jederzeit gewährleistet waren. Dies erwies sich als unerlässliche Voraussetzung dafür, in einem Klima allgemeinen Misstrauens und weit verbreiteter Gerüchte einen endgültigen Konsens zwischen den Teilnehmerstaaten zu erzielen. Auf dem informellen Treffen in Mauerbach im Juli wurde schließlich auf Ministerebene eine politische Verständigung über alle vier Positionen erzielt und anschließend formalisiert. Die Einigung über diese Ernennungen war ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg dazu, die Funktionstüchtigkeit der OSZE als Ganzes zu gewährleisten.

Der Rechtsstatus der OSZE blieb auch 2017 unter dem österreichischen Vorsitz ein Schwerpunktthema. Sonderberater Botschafter Helmut Tichy leitete drei Treffen der Informellen Arbeitsgruppe für die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE. Da es nicht gelang, eine Lösung zu erarbeiten, die der OSZE im Einklang mit den vier in der Informellen Arbeitsgruppe erörterten Optionen Völkerrechtspersönlichkeit verleihen könnte, suchten die Teilnehmerstaaten weiter nach Möglichkeiten, den Rechtsstatus der OSZE durch nationale Rechtsvorschriften und/oder bilaterale Abkommen mit der OSZE sowie durch den Abschluss eines Übereinkommens über den Rechtsstatus und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE zwischen interessierten Teilnehmerstaaten außerhalb des OSZE-Rahmens zu stärken. Ein erweitertes Treffen der Informellen Arbeitsgruppe im Juli 2017 ermöglichte intensivere Diskussionen zwischen den Delegationen und mit Rechtsexperten und gewährten einen Einblick in die praktischen Auswirkungen für Feldoperationen, insbesondere im Hinblick auf die Fürsorgepflicht. Darüber hinaus wurde im Juni 2017 ein Amtssitzabkommen zwischen Österreich und der OSZE unterzeichnet – eine klare Anerkennung der Völkerrechtspersönlichkeit der OSZE nach dem Völkergewohnheitsrecht durch Österreich. Polen folgte diesem Beispiel, indem es ein Gastlandabkommen mit dem BDIMR abschloss.

Die Übernahme des Vorsitzes

Angesichts der schweren Bürde und der hohen Erwartungen, die an das Land, das den Vorsitz innehat, gestellt werden, könnte man sich fragen, warum ein Staat sich in solch schwierigen Zeiten freiwillig für die Führung der Organisation zur Verfügung stellt. Österreich betrachtete diese Herausforderung zwar als gewaltig, aber nicht unüberwindbar, und war davon überzeugt, einen positiven Beitrag zur Verbesserung der regionalen Sicherheit leisten zu können. Für Österreich bedeutete die Übernahme des Vorsitzes, Verantwortung zu zeigen. Der OSZE-Vorsitz bedeutet ein Bekenntnis zu multilateraler Diplomatie

als dem am besten geeigneten Mittel zur internationalen Interaktion, zur Förderung von Wohlstand und gegenseitigem Verständnis sowie zur Verhütung und Lösung von Konflikten. Kleinere Länder wie Österreich sind auf starke und funktionsfähige internationale Organisationen angewiesen. Indem sie in einen effektiven Multilateralismus investieren – und sich mit gleichgesinnten Staaten zusammenschließen und verbünden – sind kleinere Länder besser in der Lage sicherzustellen, dass ihre Interessen selbst dann Berücksichtigung finden, wenn größere und mächtigere Staaten andere Ansichten vertreten.

Darüber hinaus hat Österreich als Gastgeberland des OSZE-Sekretariats und des Büros des Beauftragten für Medienfreiheit sowie als Sitz des Ständigen Rates, des wichtigsten Organs der Organisation für die laufende Beschlussfassung zwischen den Ministerrattreffen, gegenüber der Organisation eine besondere Verantwortung, die über die normalen Funktionen eines Gastgeberlandes hinausgeht. Österreichs Engagement für die Organisation und ihre Grundprinzipien, sein Einsatz für die Förderung dieser Prinzipien und seine Bemühungen um eine Stärkung der OSZE zeigen, dass Österreich nicht nur Gastgeber der Organisation ist, sondern auch aktiv zu ihrem einwandfreien programmatischen und organisatorischen Funktionieren beiträgt.

Zu beachten ist außerdem, dass jeder Vorsitz bei der Leitung der OSZE in thematischer, programmatischer und organisatorischer Hinsicht zusätzlich zu den oben genannten spezifischen Herausforderungen auch eine Reihe allgemeiner Herausforderungen zu bewältigen hat. Die OSZE deckt sowohl thematisch als auch geographisch ein weites Gebiet ab und der Vorsitz steht vor der gewaltigen Aufgabe, nicht nur den Überblick zu behalten, sondern auch rechtzeitig ein kohärentes und konsensbasiertes organisatorisches Vorgehen zu ermöglichen.

Dies bedeutet, dass der Vorsitz sich mit ganz unterschiedlichen Wahrnehmungen und Prioritäten, Kulturen und Werten auseinandersetzen muss, die in den 57 Teilnehmerstaaten vorherrschen. Es bedeutet auch, sich mit Konflikten sowohl in als auch zwischen den Teilnehmerstaaten zu befassen. Jeder dieser Konflikte ist einzigartig hinsichtlich seiner Wurzeln, seiner Entstehung, seiner Intensität und seinen Auswirkungen. Der Vorsitz muss versuchen, die manifesten Interessen und Überzeugungen der Staaten, die – mitunter grundlegende – politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche oder kulturelle Unterschiede aufweisen, in Einklang zu bringen.

Trotz – oder vielleicht gerade wegen – der außergewöhnlichen Vielfalt innerhalb und zwischen den Teilnehmerstaaten steht für die OSZE stets der Konsens im Vordergrund. Er stellt eines der Grundprinzipien der Organisation dar. Dies erfordert vom Vorsitz zusätzliche Anstrengungen und diplomatisches Geschick, da er oftmals in Situationen gerät, in denen es gilt, die „Quadratur des Kreises“ zu vollbringen. Die zunehmend antagonistische und von Konflikten geprägte politische Landschaft in der OSZE-Region erschwert die Position des Vorsitzes in dieser Hinsicht noch zusätzlich.

Der Vorsitz muss daher seiner Verpflichtung nachkommen, den OSZE-*Acquis* zu fördern und zu schützen, indem er die Teilnehmerstaaten nicht nur proaktiv daran erinnert, dass sie alle diesen Werte und Verpflichtungen zugestimmt haben, sondern auch darauf besteht, dass sie diesen *Acquis* respektieren und implementieren.

Konsens ist eine der größten Stärken der OSZE, er kann aber auch eine grundsätzliche Schwäche sein. In guten Zeiten stärkt er die Leistungsfähigkeit, die Effektivität und das Ansehen der Organisation. In schwierigen Zeiten zeigen die Staaten jedoch die Tendenz, die Konsensbedingung dafür zu nutzen, grundverschiedene Themen miteinander zu verknüpfen, was zu Blockaden und zur Lähmung der Organisation führt.

Zwischen Pflicht und Ambition

Der schiere Umfang und das hohe Niveau der anhaltenden Herausforderungen sowie die Bandbreite an thematischen und geographischen Problemen und Entwicklungen lassen wenig Raum für zusätzliche programmatische Ambitionen. Der „obligatorische“ Teil des Programms des Vorsitzes beansprucht den größten Teil seiner Aufmerksamkeit und seiner Ressourcen. Die Fortführung vorgegebener und zum Teil seit Jahren bestehender Themen und Aufgaben sowie die enge zeitliche Aufeinanderfolge der traditionellen Veranstaltungen in den drei Dimensionen und den bestehenden Verhandlungsformaten bestimmen den Arbeitsplan eines Vorsitzes fast vollständig. Dennoch muss sich der Vorsitz die Fähigkeit bewahren, auf unerwartete Entwicklungen zu reagieren, und gleichzeitig noch die Zeit und die Ressourcen dafür finden, seine eigenen besonderen Prioritäten für das Jahr umzusetzen.

Schlussfolgerungen

Eine Reihe von Initiativen und Ansätzen des österreichischen Vorsitzes führten zu positiven Ergebnissen. Die für eine umfassendere Betrachtung relevantesten sind:

- *Bemühungen zur Förderung eines offenen, transparenten und respektvollen Dialogs.* Es ist ein Irrtum zu glauben, wir könnten „den anderen“ dämonisieren und die Zusammenarbeit ablehnen, ohne unserer eigenen Sicherheit zu schaden. Mehr denn je ist es wichtig, die Kommunikationskanäle auf allen Ebenen offen zu halten und den Kontakt zwischen Regierungen, Zivilgesellschaft, Wissenschaftlern und den Medien zu verbessern. Sie alle haben ein Interesse an den Ergebnissen und können eigene Perspektiven und Ideen beisteuern. Der Strukturierte Dialog zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen und Risiken für die Sicherheit im OSZE-Gebiet ist hierfür ein gutes Beispiel. Ein ehrlicher Dialog

ist der einzige Weg, die gegenwärtige Pattsituation zu überwinden und die voneinander abweichenden Perspektiven und Prioritäten anzusprechen.

- *Eigenverantwortung der Teilnehmerstaaten in der OSZE.* Der österreichische Vorsitz pflegte intensive Kontakte mit den Gastgeberländern von Feldoperationen sowie mit Ländern, die Bedenken hinsichtlich der Funktionsweise der Organisation äußerten (z.B. im Hinblick auf den ergebnisoffenen Dialog zur Teilnahme der Zivilgesellschaft an OSZE-Veranstaltungen). Die anhaltenden Auseinandersetzungen über die Finanzierung der Organisation sowie die fortgesetzten Verstöße gegen die OSZE-Prinzipien und -Werte zeigen jedoch, dass die Anstrengungen nochmals erheblich verstärkt werden müssen. Wir brauchen eine erneute Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zur Achtung der grundlegenden Prinzipien und Werte der Organisation. Diese Organisation erfordert den vollen Einsatz und die volle – politische und finanzielle – Unterstützung jedes einzelnen Teilnehmerstaates in Anerkennung der simplen Tatsache, dass die meisten Herausforderungen für die Sicherheit in der Region nur durch eine erfolgreiche Zusammenarbeit bewältigt werden können.
- *Konzentration auf die Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen.* Teilnehmerstaaten engagieren sich immer dann mit großer Begeisterung, wenn sie eine direkte Relevanz für ihre eigenen Prioritäten und Bedürfnisse erkennen können. Der österreichische Vorsitz legte besonderen Nachdruck auf die Bewältigung der größten Herausforderungen für die innere Sicherheit, die von der wachsenden Bedrohung durch Terrorismus und der zunehmenden Radikalisierung vor allem junger Menschen ausgehen.
- *Schutz und Sicherheit der von Konflikten im OSZE-Gebiet betroffenen Bevölkerung.* Wir dürfen nie vergessen, dass es Menschen gibt, die in den Konfliktgebieten leben und täglich weiter leiden. Die OSZE muss glaubhaft demonstrieren, dass sie das tägliche Leben dieser Menschen vor Ort positiv verändert. Dies wird auch dazu beitragen, dem zunehmenden Verlust des Vertrauens unserer Bürger in staatliche Institutionen und internationale Organisationen, die den Frieden und unsere Werte schützen sollen, entgegenzuwirken.
- *Bessere Ergebnisse durch umsichtige, pragmatische Arbeit in sensiblen Themen statt Militanz.* Dies ist kein Aufruf, Kompromisse über Prinzipien einzugehen, sondern vielmehr ein Aufruf dazu, aktiv nach Bereichen zu suchen, in denen zwischen und in den Teilnehmerstaaten Vertrauen im Zusammenhang mit kontroversen Themen aufgebaut werden kann.
- *Direkte, interaktive Gespräche zwischen OSZE-Experten und Experten anderer internationaler Organisationen zur Vertiefung der bestehenden Verbindungen.* Gespräche zwischen OSZE-Experten und Experten anderer internationaler Organisationen haben dazu beigetragen, die Beziehun-

gen zu anderen internationalen Organisationen zu stärken und die Grundlage der Arbeit der OSZE zu festigen (z.B. die Teilnahme der VN-Gruppe von Regierungssachverständigen für Sicherheit in der Informationstechnik an der mit Beschluss Nr. 1039 des Ständigen Rates gegründeten informellen Arbeitsgruppe; Nebenveranstaltungen in New York am Rande der Tagung der VN-Frauenrechtskommission im März und des VN-Sicherheitsrats im Oktober).

- *Einbeziehung von Akteuren aus dem Privatsektor zur Förderung echter Fortschritte.* Beispielsweise brachte die hochrangig besetzte Akademische Konferenz über Konnektivität in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt im Mai 2017 in Linz wichtige Vertreter und Entscheidungsträger aus Wirtschaft, Politik, Diplomatie und Wissenschaft zusammen. In ähnlicher Weise nahmen an der Konferenz zur Internetfreiheit im Oktober 2017 Vertreter der Medien, von Internetvermittlern, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft teil. Beide Veranstaltungen führten zu mehreren konkreten Empfehlungen, die echte Fortschritte im Zusammenhang mit einem der schwierigsten Aspekte der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bzw. der Meinungsfreiheit unterstützten.
- *Dimensionenübergreifender Ansatz zu Genderfragen.* Dieser Ansatz ermöglicht es den Teilnehmerstaaten, sich mit einem breiten Spektrum an genderbezogenen Themen (z.B. die Einbeziehung von Frauen in alle Phasen des Konfliktzyklus; Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrats zu Frauen, Frieden und Sicherheit; Gewalt gegen Frauen) aus einer anderen Perspektive zu befassen und dadurch neue Erkenntnisse zu gewinnen oder neue Aspekte bekannter Themen zu vertiefen.
- *Ernennung von fünf Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für Jugend und Sicherheit.* Hiermit konnte die Perspektive der Jugend in eine große Bandbreite an Aktivitäten eingebunden werden. Die Sonderbeauftragten berieten den Vorsitz in Jugendfragen, artikulierten die Ansichten junger Menschen zu Themen wie Prävention und Bekämpfung von Radikalisierung und Terrorismus, Migration, Menschenrechte, politische Teilhabe und Cybersicherheit in OSZE-Veranstaltungen und traten mit Nachdruck für die Anliegen junger Menschen in der OSZE-Region ein.
- *Enge Kommunikation und Kooperation mit den OSZE-Strukturen.* Der Vorsitz profitierte vom beispiellosen Know-how der OSZE-Mitarbeiter im Sekretariat, in den Institutionen und in den Feldoperationen und konnte die direkten Kommunikationskanäle für eine effiziente und effektive Reaktion auf Herausforderungen optimal nutzen.