

Probleme und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen der OSZE

Die wesentlichsten thematischen Referenzpunkte

Im Oktober 1997 war ich zu einem Runden Tisch über die "Beurteilung des Zustandes der OSZE" in Bonn eingeladen, um über das Thema "Das Geheimnis der Langzeitmissionen. Probleme vor Ort und mit dem Wiener Hauptquartier" zu sprechen.¹ Dieser etwas überzogen klingende Titel gibt vielleicht am besten die wesentlichen Punkte wieder, über welche man sich Gedanken machen muß, wenn man die Materie behandelt.

Im OSZE-Jahrbuch 1997 wurde die Tätigkeit einer Reihe von Missionen in ihrer aufgabenspezifischen Eigenart, wie sie sich aus dem jeweiligen Umfeld ergibt, beschrieben.² Hier sollen neben den Sonderaufgaben gewisser Gruppen von Missionen vor allem die dem OSZE-Außenstellensystem gemeinsamen Eigenschaften und Kriterien herausgearbeitet werden.

Terminologie, Geschichte, Umfang

Wie viele Missionen gibt es? Hier muß man zuerst die Frage der Terminologie aufwerfen. Von insgesamt 18 Außenstellen führen *zehn* tatsächlich die Bezeichnung "Mission". Aus Gründen der politischen Mimikry und kompromißbedingter Konvenienz (worüber weiter unten noch zu sprechen sein wird) tragen die restlichen Vertretungen der OSZE sehr unterschiedliche Bezeichnungen, die für Uneingeweihte zum Teil recht irreführend oder nichtssagend klingen und in dem erwähnten OSZE-Dokument nachgeschlagen werden können. Sie werden in der offiziellen Terminologie der OSZE

-
- 1 Runder Tisch in Bonn zur "Bewertung des Zustandes der OSZE", 24.-25. Oktober 1997, veranstaltet vom Kulturwissenschaftlichen Institut im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen zusammen mit dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und dem European Centre for Minority Issues (ECMI), Flensburg.
 - 2 Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997. Im übrigen wird vom OSZE-Sekretariat mehrmals im Jahr ein Dokument, "Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities", herausgegeben, in welchem man sich über den jeweils aktuellen Stand der Langzeitmissionen informieren kann. Sehr lesenswert ist auch die Zusammenfassung der Ergebnisse des oben erwähnten Runden Tisches, welche Professor Dr. Kurt P. Tudyka vom IFSH nach dessen Beendigung verfaßt hat; dieses Dokument wurde am 28. November 1997 auch an die OSZE-Delegationen in Wien verteilt.

als "andere OSZE-Aktivitäten vor Ort" und als "OSZE-Unterstützung für die Umsetzung bilateraler Abkommen" zusammengefaßt.

Eine Mission ist derzeit nicht aktiv (siehe unten): die "Missionen" für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina. Sie hat die Besonderheit, daß sie zwar als *eine* Verwaltungseinheit betrachtet, aber wegen der drei (ehemals) betreuten Gebiete stets im Plural angesprochen wird. Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen lettisch-russischen Kommission für pensionierte Militärangehörige ist in Personalunion auch Leiter der OSZE-Mission in Lettland; daher handelt es sich dabei nicht um eine eigene Vertretung. Damit beträgt die tatsächliche Zahl von aktiven Außenstellen derzeit 16.

Der Grund für die bereits angesprochenen Variationen in der Bezeichnung liegt zumeist darin, daß manche Empfangsstaaten den Ausdruck "Mission" als abträglich für die Reputation des eigenen Staatswesens ansehen. In einem Falle, Berg-Karabach, gibt es sogar *zwei* Einheiten (eine davon in Wien und daher nicht in die Zahl der Außenstellen aufgenommen), die sich mit dem Problemkomplex beschäftigen, aber im Haupttitel beider erscheint der Name der bewußten Region nicht. In Albanien hat der Widerstand der früheren Regierung gegen den Titel "Mission" zu dem auf deutsch etwas merkwürdig klingenden Terminus "Präsenz" geführt. Der auf englisch normal als "HOM" abgekürzte Titel des Missionsleiters (*Head of Mission*) wird hier im englischen Sprachgebrauch zu einem "HOP" (*Head of Presence*), was wiederum auf deutsch unernste Assoziationen hervorrufen könnte.

Die Auflistung der Außenstellen findet sich in den regelmäßig vom Sekretariat in den offiziellen OSZE-Sprachen, darunter auch in deutsch, herausgegebenen Informationsblättern, welche auf Anfrage von den Referenten für Presse und Information des Sekretariats zur Verfügung gestellt werden.

Die geopolitische Verteilung des Außenstellennetzes

Die institutionalisierten Aktivitäten der OSZE *vor Ort* spielen sich derzeit alle im Dunstkreis der ehemaligen Sowjetunion und in dem Gebiet zwischen Donau und Adria ab. Den letzteren Ausdruck habe ich gewählt, weil manche Hauptstädte ihr Staatsgebiet nicht unter dem Begriff "Balkan" subsumiert sehen wollen und "Südosteuropa" andererseits wieder zu weit gesteckt ist. Die obige Bezeichnung stammt nicht von mir, sondern von den Initiatoren einer Studienkonferenz über dieselbe Region, die im Dezember 1997 von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in München abgehalten wurde.

Mit anderen Worten gesagt: Die Frühwarn- und Konfliktverhütungsaktivitäten sowie das Krisenmanagement der OSZE beziehen sich nur auf den früher kommunistisch beherrschten Teil Europas. Man kann sich natürlich fragen, ob es innerhalb der "alten" Demokratien unseres Kontinents denn

gar nichts vor der Tür wegzukehren gibt, vor allem im Zusammenhang mit Minderheitenproblemen, ob es sich nun um Konflikte mit ethnischem oder mit religiös-sozialem Hintergrund handelt.

Ich möchte hier nicht eine im vorigen Jahrbuch in diese Fragen sehr profund eindringende Studie duplizieren.³ Im wesentlichen stimme ich mit den Ausführungen Herrn Heintzes überein, wenn er grundsätzlich davon ausgeht, daß in Staaten mit stark verwurzelten demokratischen Traditionen hinreichende Instrumentarien vorhanden sind, um Minderheitenrechte wirksam zu schützen bzw. ein Überschwappen auf andere Staaten zu verhindern, so daß man daher dort keine OSZE-Missionen benötigt. Aber gibt es im "Westen" im Sinne der vom Kalten Krieg herausgebildeten Einteilung wirklich nur Systeme von Patentdemokraten und Menschenrechtlern? Und nicht ganz einverstanden bin ich mit der Aussage Heintzes, daß die Langzeitmissionen nur der Frühwarnung und Konfliktverhütung dienen. Krisenmanagement und Konfliktlösung gehören sehr wohl auch in das Repertoire der OSZE, wenn man nur an Berg-Karabach, Tschetschenien und Albanien denkt.

Das Thema ist zu komplex, um es mit einigen Sätzen abzuhandeln. Generell ist dazu zu sagen, daß man sich jedenfalls davor hüten sollte, den Geltungsbereich für OSZE-Operationen *prinzipiell* auf die früheren "sozialistischen Staaten" zu beschränken. Wenn die Parlamentarische Versammlung der OSZE 1995 wegen der Frage der Minderheiten eine Delegation in die Türkei entsandt hat, so ist dies als ein Hinweis zu werten, daß man, wie Heintze sagt, "nicht umhin kommt, sich mit den Problemen des Minderheitenschutzes in westlichen Staaten zu befassen. Sie sind ein Thema für die OSZE."⁴ Dies verleitet zu der etwas provokant erscheinenden Frage: Wird vielleicht in nicht zu ferner Zukunft der Posten eines OSZE-"HOM" in einem EU- oder NATO-Staat zur Ausschreibung gelangen?

Das Langzeitkonzept

Was meint man mit Langzeitmissionen eigentlich? Wer bestimmt, wie lange sie dauern? Diese an sich einfach scheinenden Fragen sind nicht so ohne weiteres zu beantworten. Langzeitmission ist nach OSZE-Verständnis alles, was über das Wesen einer "ambulanten" Delegation, die sich für Tatsachenermittlungen, Verhandlungen etc. kurzfristig an einem Ort aufhält, hinausgeht *und* - dies ist wichtig - mit einem Mandat des Ständigen Rates ausgestattet ist.

³ Hans-Joachim Heintze: Minderheiten in Westeuropa – (K)ein Thema für die OSZE?, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 2), S. 219-231.

⁴ Ebenda, S. 231.

Die Mandate sind bei ihrer erstmaligen Fixierung meist auf sechs Monate begrenzt, in gewissen Fällen wird ihre Initialperiode von der Erreichung bestimmter Aufgaben, z.B. Wahlen, abhängig gemacht. Manchmal ist die Begrenzung auf sechs Monate auch in dem *Memorandum of Understanding* (eine Art von Privilegien- und Immunitätenabkommen), welches die Mission üblicherweise mit dem Gastland abschließt, enthalten, in anderen Fällen wird ein solches *Memorandum of Understanding* (MOU) auch auf die Dauer der Missionstätigkeit in dem betreffenden Staat abgeschlossen. Eine einheitliche Praxis ist hierbei nicht festzustellen, über die Verlängerung der Tätigkeit der Außenstelle entscheidet aber in jedem Fall der Ständige Rat in der Form einer Mandatsverlängerung.

Hinsichtlich der Frage, *wann* ein Mandat als erfüllt anzusehen ist und demgemäß die Mission aufzulösen bzw. zurückzuziehen wäre, gehen die Meinungen weit auseinander. Bisher hat es auch noch keine von der Leitung der Organisation wegen Erfüllung ihrer Aufgabe verfügte Beendigung der Tätigkeit einer Langzeitmission gegeben.

Wie schon vorher erwähnt, wurden die Aktivitäten der (seit September 1992) im Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina operierenden Missionen der OSZE 1993 suspendiert, weil die Regierung in Belgrad die Verlängerung des MOU verweigerte, was zu einer Zurückziehung der Missionsmitglieder führte.

Volatilität oder Permanenz?

Unter dem Schweizer Vorsitz gab es nachdrückliche Bestrebungen zur Auflösung einer Mission, nach dem Motto, man müsse rationell und operativ arbeiten, und auch der Vorsitzende einer internationalen Organisation sollte wie ein Firmenvorstand konkrete Erfolge vorweisen; zum Erfolg aber gehöre es, daß man Organisationselemente, die zu einem gewissen Zweck geschaffen wurden, nach Erreichung der Zielvorstellung im Sinne der innerbetrieblichen Produktivität wieder auflöst.

Es hat sich in der Praxis gezeigt, daß dem nicht so ist, oder besser gesagt: nicht sein kann. Warum? Dem Bestreben nach einem solchen von betriebswirtschaftlichen Kriterien ausgehenden Führungsstil stehen gegenteilige Argumente gegenüber, welche bisher den Ausschlag in Richtung einer Politik der prinzipiellen Aufrechterhaltung einmal kreierter Außenstellen gegeben haben. Es erinnert diese Haltung etwas an das Bestreben nationaler Regierungen, einmal eröffnete diplomatische Missionen tunlichst weiter in Tätigkeit zu halten. Auf nationaler Ebene fahren dann meist die Parlamente dazwischen und setzen mehr oder minder rigoros den Rotstift an. Aber wer ist bei der OSZE das entsprechende Organ? Keineswegs die Parlamentarische Versammlung der OSZE, welche weitab vom Schuß in

Kopenhagen ihr Sekretariat unterhält und über keine Budgethoheit im Sinne einer nationalen Volksvertretung verfügt.

Praktisch ist der Informelle Finanzausschuß des Ständigen Rates das Organ, welches dem Budgetausschuß einer nationalen Legislative in seiner Wirkungsweise am nächsten kommt. Und dieses Gremium hängt wiederum ganz von den Vorgaben ab, die es von den Länderdelegierten im Ständigen Rat erhält. Nun gibt es dort verschiedene Gruppen von Staaten, welche für eine grundsätzliche Aufrechterhaltung aller oder gewisser Missionen eintreten - z.B. Rußland aus sehr egoistischen Motiven, weil aus der Sicht Moskaus gewisse Missionen hauptsächlich für den Schutz der russischen Minderheiten in den ehemaligen Gliedstaaten der Sowjetunion eingerichtet worden sind und eine Auflösung derselben in dem Sinne interpretiert werden könnte, daß das Problem bereits einer endgültigen Lösung zugeführt worden sei, was mit den russischen Konzeptionen bislang nicht in Einklang steht.

Andere - vor allem größere - OSZE-Teilnehmerstaaten sehen in der Aufrechterhaltung der Missionen ein Instrument vermehrter Einflußmöglichkeiten in gewissen Regionen Europas oder Zentralasiens. Manche Staaten wollen damit gleichsam ein permanentes kollektives "Auge" auf unruhige Nachbarländer gerichtet wissen.

Kurz gesagt, es gibt eine Denkrichtung, welche eine größere Zahl von operativen Missionen als ein hervorstechendes Prestigemerkmal für die Organisation und deren Mitglieder betrachtet, welches geeignet ist, die OSZE an das Niveau anderer internationaler und regionaler Organisationen mit starker Regional- oder Globalpräsenz, so wie die Europäische Union, die NATO und die Vereinten Nationen, heranzuführen.

Andererseits hat es bis in die letzte Zeit immer wieder Fälle gegeben, in denen Staaten, welche Missionen in ihren Grenzen beherbergen, in einem periodischen Rhythmus nachdrücklich auf deren Zurückziehung gedrängt haben. Das Problem hat zwei gegensätzliche Facetten: Einerseits wird von den "Empfangsstaaten" die Existenz der Missionen als Schandfleck, ja als Hinweis auf eine krisenhafte Entwicklung betrachtet, die potentielle ausländische Investoren abschrecken könnte. Aber warum erklären solche Länder nicht einfach, einer Verlängerung der Mission nicht zuzustimmen? Bekanntlich kann man ja ohne Zustimmung des Empfangsstaates Missionen weder errichten noch deren Mandat verlängern; Missionen müssen im Regelfall von diesem überhaupt erst einmal "eingeladen" werden. Doch da gibt es beim Ständigen Rat und in bilateralen Kontakten "freundliche Hinweise", "Empfehlungen" (manchmal auch sehr nachdrückliche) in dem Sinne, daß die Aufrechterhaltung des Friedens und die regionale Kooperation eine solche Maßnahme verlangen. Es wird ein solcher Druck (dieser Ausdruck ist meiner Erfahrung nach nicht zu stark gewählt) wohl auch einmal gegen ein größeres Land ausgeübt, wobei die Frage finanzieller Unterstützung, der

Beitritt zu gewissen Organisationen und ähnliche Überlegungen eine nicht unwesentliche Rolle spielen.

Allerdings hat es sich in manchen Fällen gezeigt, daß es bei einer geduldigen und diskreten Überzeugungsarbeit seitens der Missionen möglich ist, den Gastländern das Vorhandensein der OSZE-Vertretung als Schutzfunktion gegenüber Begehrlichkeiten mächtiger Nachbarn plausibel zu machen und in ihnen die Überzeugung wachzurufen, die Aufrechterhaltung der Mission liege in ihrem ureigenen Interesse. Hier kommt den diplomatischen Künsten der Missionsangehörigen und vor allem denen des "HOM" eine ganz wesentliche Bedeutung zu. Darüber wird noch Näheres im Kapitel über die personellen Verhältnisse in der Mission zu sagen sein.

Die Mission in Erfüllung ihres Mandats

Das Mandat für eine OSZE-Mission wird, wie schon oben ausgeführt, in der Regel jeweils auf sechs Monate erteilt, wobei von vornherein eine längere Operationsdauer ins Kalkül gezogen wird, auch in finanzieller Hinsicht, sonst könnte man ja keine Jahresbudgets erstellen. Die Mandate sind nicht immer nach einem einheitlichen Muster strukturiert. So lauten die betreffenden Texte für Estland und Lettland trotz ungefähr gleicher Situationen sehr verschieden, auch im Auftragsumfang und in der Formulierung von Details gibt es starke Abweichungen voneinander. Das Lettland-Mandat konzentriert sich z.B. auf Staatsbürgerschaftsfragen. So wäre es bei ausschließlicher Bezugnahme auf die Mandatstexte viel einfacher, das restriktivere Lettland-Mandat als erfüllt anzusehen als die weit umfassendere Aufgabenstellung im Falle Estlands. Daß die Praxis ganz anders aussieht, wurde bereits weiter oben erläutert.

Die Mission als Ausfluß eines institutionalisierten Sicherheitsparadigmas?

Vom Standpunkt eines allgemein akzeptablen Gleichheitsprinzips schiene es opportun, daß man sich - was die Dauer von Langzeitmissionen betrifft - zu grundsätzlichen Positionen durchringen könnte: Betrachtet man sie als ein eher flexibles und vorübergehendes Instrument zur Frühwarnung und Konfliktverhütung im Sinne des englischen Ausdrucks *trouble-shooting*, oder aber wollen wir ein System, oder besser gesagt: eine Schablone, ein Paradigma von quasi-permanenten *multinationalen botschaftsähnlichen Vertretungen für die Behandlung der menschlichen Dimension und für Streitbereinigung im weitesten Sinne* schaffen, also eine Art von atlantisch-eurasischen

Inspektions- und Kontrolleinheiten, welche laufend in allen Gebieten eingesetzt werden, in denen eine operative Unterstützung für Konfliktvermeidung bzw. Konfliktlösung als eine langfristige Notwendigkeit erachtet wird?
Aber ist die OSZE-Gemeinschaft in der Lage, sich zu solchem langfristigen strategischen Denken und Planen zusammenzufinden und dieses dann angesichts des vorherrschenden Konsens(oder auch Konsens-minus-eins)-Prinzips auch durchzusetzen?

Die Mission und der (die) Empfangsstaat(en)

Der Missionschef einer Langzeitmission hat in der Regel nach außen die Attribute des Leiters einer diplomatischen Mission: Diplomatenstatus, besondere Autokennzeichen, alles auf Grund der schon oben erwähnten bilateralen Vereinbarung mit dem Empfangsstaat (*Memorandum of Understanding*). Normalerweise - es sei denn, es hat sich gerade der Fall zugetragen, daß die Regierung auf ihn nicht gut zu sprechen ist - wird er auch zu Staatsakten, offiziellen Empfängen und ähnlichen Ostentationen eingeladen. Aber damit hört die Gleichstellung mit bilateralen Diplomaten manchmal schon auf. Es gibt immer wieder Versuche seitens der Repräsentanten des politischen Systems des betreffenden Landes, die Mission und ihren Leiter als einen Teil von sich selbst zu betrachten - schließlich ist man Teilnehmerstaat der OSZE, und hier steht ein Vertreter derselben: Gehört dieser also nicht zu einem Vierundfünfzigstel oder (wenn man die Bundesrepublik Jugoslawien schon dazu rechnen will) zu einem Fünfundfünfzigstel auch einem selbst? Und muß dieser Vertreter sich nicht auch den eigenen Wünschen unterordnen? Schließlich zahlt man ja auch für diese Mission mit...

Und manchmal geht die Schlußfolgerung noch weiter: Eigentlich müßte der "HOM" doch auch die Wünsche des Empfangsstaates bei seiner Berichterstattung berücksichtigen. Wenn er dies nicht von selbst tut, könnte man doch ein bißchen nachhelfen; für den Fall, daß der nächste Bericht gewisse Dinge nicht in der Art und Weise, wie es den eigenen Wünschen entspricht, beleuchtet, wäre es nicht vielleicht angezeigt, einmal laut über die Idee einer Nichtverlängerung des Mandats der Mission beim nächsten Termin nachzudenken? Solche Vorgehensweisen können sehr rasch dem Tatbestand einer politisch-diplomatischen Erpressung nahekommen. Hier liegt es beim Missionsleiter, sich zu entscheiden, was in einem solchen Fall zu tun ist. Wenn man eine solche Aktion einmal zuläßt, dann kann dies zu Beispielsfolgerungen verlocken und damit zu Einschränkungen der Unabhängigkeit der Missionstätigkeit führen.

Besonders in "jungen" Ländern mit relativ jungen Funktionären sind solche Spiele mit einer OSZE-Mission nicht unüblich. So etwas würde man sich

nie gegenüber dem Vertreter eines anderen Völkerrechtssubjektes erlauben - aber der ist auch nicht ein Stückchen eigener Angestellter. Bisweilen versuchen Funktionäre des Empfangsstaates auch deswegen, die Mission einzuschüchtern oder von oben herab zu behandeln, um die eigenen Vorgesetzten positiv zu beeindrucken, diese von ihrem "Elan" zu überzeugen und die OSZE-Vertreter als unkooperativ anzuschwärzen.

In der Überschrift habe ich beim Wort "Empfangsstaat" den Plural verwendet. Bei einer Reihe von Missionen existieren praktisch mehrere Empfangsstaaten oder solche, die sich dafür halten - ich verweise auf die baltische Region, auf die Nachfolgestaaten Jugoslawiens oder auf gewisse Gegenden des Kaukasus und Zentralasiens. Unweigerlich kommt die Mission in diesen Plätzen ins Kreuzfeuer der gegnerischen Positionen, sowohl lokal als auch bei der Debatte im Ständigen Rat und in den Couloirs der Wiener Hofburg, wo der Ständige Rat und seine Unterorgane ihre Sitzungen abhalten. Es macht sich zumeist für den Missionschef nicht bezahlt, wenn er versucht, - wie es in dem englischen Ausdruck so anschaulich heißt - "auf dem Zaun zu sitzen" und zu versuchen, beiden Seiten recht zu geben. Auch eine einseitige und kompromißlose Rolle als Minderheiten-Ombudsmann wird dem Inhalt der OSZE-Mandate und dem grundlegenden friedenserhaltenden und vermittelnden Charakter der Missionsaufgabe in der Mehrzahl der Fälle nicht gerecht werden. Ungeschicklichkeiten in diesen lokal meist als vorrangig und essentiell betrachteten Fragen können im Extremfall, wie die Erfahrung zeigt, zu Konflikten führen, bis hin zur Abberufung des Missionschefs. Man sollte als solcher - auch im Interesse der Würde und des Ansehens der Organisation - eine überschaubare konsequente Linie aufrechterhalten und diese gegen Auswüchse von beiden Seiten (und Über- oder besser: Untergriffe dieser Art kommen fast nie nur von *einer* Seite!) mit den Mitteln der klassischen Diplomatie, aber im Bedarfsfall auch mit unkonventionellen Methoden verteidigen. Letztere erscheinen vor allem dann angezeigt, wenn sich im Empfangsstaat die Spielregeln der zivilen Gesellschaft im Verkehr mit internationalen Vermittlern noch nicht so ganz durchgesetzt haben. Ein solcher Verhaltenskodex bringt dem Prestige der OSZE als Ganzes ein viel besseres Bild ein, als wenn man sich ohne grundsätzliche Standpunkte notorisch durch die Schwierigkeiten durchzuwinden versucht, um bei keinem der Protagonisten unangenehm aufzufallen.

In manchen heute unabhängigen Staaten, die früher Teilrepubliken der Sowjetunion waren, gilt es, bei der Arbeit der Mission das lokale Verständnis von dem, was man heute, vor allem im Englischen, als "*Politische Korrektheit*" bezeichnet, ins Kalkül zu ziehen. Im Westen weiß man z.B. schon von der Schule her, daß es nicht angängig sei, Stalin mit Hitler auf die gleiche Stufe der Verabscheuungswürdigkeit zu stellen, und daß die Nazigreuel grundsätzlich auf einer anderen, viel schwerwiegenderen Ebene des ge-

schichtlichen Nefas einzuordnen seien als die Untaten der Stalindiktatur. Wie Isaac Deutscher in seiner Stalinbiographie sagt, "(...) kann man Stalin nicht mit Hitler zu den Tyrannen zählen, in denen man später nur noch absolute Wertlosigkeit und Nutzlosigkeit sieht. Hitler war der Führer einer sterilen Gegenrevolution, während Stalin der Führer und zugleich Ausbeuter einer tragischen, widerspruchsvollen und schöpferischen Revolution war (...)"⁵

Diese Wertung wird in der oben erwähnten Region nicht überall so gesehen. Wenn man gegen die landesübliche Deutung der Politischen Korrektheit in dieser Hinsicht "verstößt", kann es diplomatische Verwicklungen geben, die u.U. bis zum unzeitgemäßen bzw. unfreiwilligen Verlassen des Postens durch den (die) "schuldigen" OSZE-Funktionär(e) führen. Es kann sich dann in der Praxis der Missionsarbeit die Frage stellen, ob man zu solchen Interpretationen geschichtlicher Phänomene mittels konkludenter Handlungen indirekt Zustimmung signalisieren soll, indem man (durchaus offizielle) Einladungen zu Gedenkfeiern akzeptiert, obwohl dabei auch Personen glorifiziert werden, welche in der Tat auf der Seite Hitlers mitgekämpft und sogar dessen Eliteeinheiten angehört haben. Und wenn einem noch mitgeteilt wird, daß auch der Vorsitzende der lokalen jüdischen Gemeinde dabei anwesend sein wird? Es bedarf eines gewissen Fingerspitzengeföhls, in solchen Situation den - nunmehr im *diplomatischen* Sinn - korrekten Weg zu finden. Und mit den bilateralen Kollegen kann man sich nicht immer absprechen, weil die OSZE in der Einladungspraxis oft anders behandelt wird als die Vertretungen anderer Staaten; man ist als OSZE einfach mehr "involviert".

Die Multiplizität der auftraggebenden Organe

Wenn man aus einem nationalen Außenministerium in die OSZE-Organisation überwechselt, so kommt man aus einer mehr oder minder homogenen Befehlsstruktur oder Hierarchie, über welche Instruktionen und Berichterstattung laufen. In der OSZE sind die hierarchischen Ebenen von etwas anderer Art und verblüffen mitunter einen Neurekrutierten, der in einem auswärtigen Dienst oder beim Militär ausgebildet worden ist. Man sieht sich hier mit einer multiplen Stufenleiter von einzelnen Befehlszentren, die über wechselnde Maße von Autonomie verfügen, konfrontiert; und diese einzelnen Zentren oder Bollwerke erheischen die Aufmerksamkeit der Mission innerhalb eines oft eher horizontal-parallel als strikt vertikal-hierarchisch operierenden Systems.

Angesichts der jährlichen Rotation auf der obersten Befehlsplattform - dem Vorsitzland und seinem Außenminister, welcher der *Amtierende*

⁵ Isaac Deutscher, Stalin. Eine politische Biographie, Augsburg 1997, S. 719.

Vorsitzende der OSZE ist - gibt es auch für die Missionen periodische Modifikationen in den Führungsparametern, denen sie sich anzupassen haben. Die Arbeitsmethoden tendieren dazu, mit dem jeweiligen Vorsitzenden zu variieren. Einmal kommen die Anordnungen in vielen Fällen direkt aus der Vorsitzhauptstadt, und man muß sich erst langsam einen Überblick verschaffen, wie die einzelnen Funktionen im OSZE-Büro des Amtierenden Vorsitzes verteilt sind und wer für welche Fragen zuständig ist. Es ist dann auch schon einmal von Vorteil, sich irgendwie ein Organigramm dieser *ad hoc* für das Vorsitzjahr eingerichteten oder aufgestockten bürokratischen Einheit zu verschaffen, um gleich direkt an die richtige Klappe (zu deutsch: Durchwahl) zu gelangen.

Andere "Jahresregenten" gewähren ihrem Wiener OSZE-Botschafter *und* - dies ist wichtig - *Vorsitzenden des Ständigen Rates* der OSZE (nach der englischen Nomenklatur in der Folge auch als "PC" abgekürzt), größere Bewegungsfreiheit, und demgemäß wird dieser der eigentliche, für die Mission sichtbare Befehlsausgeber und Kommunikator.

Aber auch unabhängig von den präsidialen Idiosynkrasien gibt es immer wieder Situationen, in denen der Vorsitzende des PC sofortige und direkte Berichterstattung benötigt, weil dieses Gremium gerade tagt und die Delegierten der Teilnehmerstaaten unmittelbar über die Situation in einer gewissen Region und über die vom Vorsitzenden erteilten Weisungen informiert werden wollen. Wenn in einer Krisensituation die dann meist nur mehr telefonisch zu bewerkstelligende Kooperation zwischen Mission und PC-Vorsitz nicht funktionierte, könnte dies zu schwerwiegenden Problemen auch auf politisch-strategischer Ebene führen.

Naturgemäß wirkt auch das *Sekretariat* in Wien als ein Kontroll- und Befehlsmechanismus für die Missionen: In gewissen Fällen verlangt oder erwartet der *Generalsekretär* der Organisation einen direkt an ihn gerichteten Bericht. Er braucht dies bei konkreten Anlässen, denn er ist im Konferenzsaal oft unter dem Zwang, über alle dort diskutierten Ereignisse souverän Bescheid zu wissen. Oder diese Sonderinformation soll als Grundlage für gewisse Anträge, Initiativen oder Entscheidungen dienen, die im spezifischen Anlaßfall vom Generalsekretär verlangt werden. Manchmal werden solche Direktberichte auch per Fax oder Telefon ausdrücklich angefordert. In solchen Fällen ergibt sich oft die heikle Frage: Sendet man einen solchen Bericht parallel auch an den Vorsitzenden des PC, an den Amtierenden Vorsitzenden und an andere Spitzenfunktionäre?

Hier vielleicht ein Wort zur Position des Generalsekretärs: Es hat vor nicht zu langer Zeit Versuche gegeben, dessen Stellung aufzuwerten und ihm ein größeres Maß an politischer Verantwortung zu übertragen. Ich will hier nicht auf Details eingehen, aber im wesentlichen muß man diese Bestrebungen als gescheitert ansehen, einfach, weil sich die anderen Akteure nicht die Hände binden lassen wollen. Heute ist die Lage, kurz gefaßt, so, daß der Generalsekretär nur *ad hoc* für Aufgaben mit größerer politischer Tragweite

eingesetzt wird. Das bedeutet allerdings nicht, daß er hinter den Kulissen nicht beträchtlichen Einfluß entwickeln kann, wenn er über die erforderlichen Kontakte und die dafür nötige Persönlichkeitsstruktur verfügt. Ich erwähne dieses Problem, weil es auch auf die Wirkungsweise der Missionen und deren Bewegungspotential auf dem OSZE-Operationsfeld von nicht zu unterschätzendem Einfluß ist. Wenn eine Mission aus irgendeinem Grund in Nöten ist und dringende Aktionen vom Zentrum benötigt, so kann man die relativen Durchsetzungskapazitäten oft nur durch "trial and error" - Ausprobieren und Inkaufnahme von Irrtümern - ausloten. Man stellt ein Ersuchen an verschiedene Kommandoeinheiten und sieht zu, von wo früher eine Reaktion "herabgelangt".

Auch das *Konfliktverhütungszentrum* - repräsentiert durch seinen Direktor und das eigentliche diplomatische Personal - sollte regelmäßig informiert werden. Es stellt sozusagen den offiziellen Transmissionsriemen für alle Entscheidungen dar, welche die OSZE bei allen potentiellen Spannungs- und Konfliktfällen, in denen sie sich engagiert, zu treffen hat.

Theoretisch bestehen Regeln, an wen Fax- oder schriftliche Berichte zu richten sind. Diese Instruktionen erfahren zuweilen zwiespältige Interpretationen oder Anwendungen - sowohl von den Befehlszentralen als auch von den verschiedenen Akteuren in den Außenstellen. Ebenso ergibt es sich, daß bei der Übergabe der Funktion des Amtierenden Vorsitzenden am Jahresende diesbezüglich Änderungen angeordnet werden; solche Dispositionen erfolgen aber auch manchmal aus dem Wiener Hauptquartier. Die Ursache liegt zumeist darin, daß die Priorität der Information in ein bestimmtes Zentrum verlagert oder zumindest deren zeitliche und inhaltliche Qualität an die gegebenen Disponibilitäten eines der anderen "Bollwerke" in der OSZE-Familie angeglichen werden soll. Denn der raschere Zugriff auf die Information vermittelt auch Macht - im Sinne der Formulierung und Durchsetzung von entsprechenden Initiativen.

In vielen Fällen wird das Bild an einem gewissen Einsatzort durch telefonische Berichte oder persönlich an einen bestimmten Funktionär gerichtete Faxe ergänzt. Diese individualisierte Methode der Berichterstattung mag bisweilen ihre Ursache in einem übermäßig entwickelten Geltungstrieb des Informanten haben. Aber die Erfahrung zeigt, daß parallele oder selektive Berichterstattung dieser Art unter den existierenden Kommandostrukturen in kritischen Situationen eine echte Notwendigkeit darstellen kann.

Die *Unterabteilung für Missionsunterstützung* des Sekretariats spielt eine sehr bedeutende, oft lebenswichtige Rolle für das Funktionieren der Mission - beim Personal, aber auch in der wichtigen Frage der Logistik und der Beschaffung. Es gibt allerdings Situationen, in denen diese Stelle dahintendiert, ihre Rolle einigermaßen überzubewerten, bzw. sich auf Gebiete vorwagt, die nicht mehr als ihre Kompetenz angesehen werden können. Hier kommt wieder eine Frage ins Spiel, die auch in anderer Weise auftritt:

Inwieweit erfüllt eine OSZE-Mission die Rolle einer traditionellen diplomatischen Vertretungsbehörde, einer Botschaft im Sinne der Wiener Konvention? Und in welchem Maße muß man daher der Mission auch das "Drum und Dran" (der englische Ausdruck "*paraphernalia*" klingt in diesem Fall viel gehaltvoller!) einer Botschaft zubilligen? Wie sehr sollte man einem Missionschef die Entfaltung einer gesellschaftlichen Tätigkeit gestatten (was sich dann auch im Ausmaß der sogenannten Repräsentationskredite niederschlägt), um bei den Gesprächspartnern eine günstige Stimmung zu schaffen - oder ist dies bei Überschreitung eines von der obengenannten Stelle als ausreichend betrachteten Minimums schon als frivoler Mißbrauch von OSZE-Geldern zu qualifizieren? Und kann dies wirklich der Chef der Unterstützungs- und Logistikabteilung beurteilen? Der Ausweg: Man wendet sich im selektiven Direktverkehr an einen diplomatisch und politisch versierten "Oberen", wo die Überzeugungsarbeit auf diesem Gebiet dann unter Umständen leichter zu bewerkstelligen ist.

Die Organe außerhalb der hierarchischen Hauptlinie

Bei der Aufzählung der Autoritäten, mit denen man als Mission zu verkehren hat, dürfen der *Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten* und das *Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)* nicht vergessen werden. Je nach Region und dem spezifischen Aufgabenbereich der Mission können diese Institutionen einen sehr bedeutenden Einfluß auf die Amtsgeschäfte vor Ort und auch auf die Zusammensetzung des Personals ausüben. Aus den Erfahrungen der Missionspraxis muß an dieser Stelle auch hinterfragt werden, ob es unter dem Gesichtspunkt von Synergismus und Produktivität sinnvoll erscheint, daß diese beiden Teilbereiche der Organisation geographisch so weitab vom Hauptsitz angesiedelt sind. Mit einer solchen mancherorts als ketzerisch empfundenen Frage tritt man auf gewisse Hühneraugen, deren Plazierung ich hier nicht erörtern will; aber objektive Kriterien verlangen einfach ein solches Infragestellen historisch gewachsener Streuungen, die natürlich von anderswo kopiert wurden, man denke nur an den Artikel 23 der VN-Satzung ("[...] angemessene geographische Verteilung [...]"). Aber muß dieses Prinzip unter allen Umständen auch dann gelten, wenn es sich um die Optimierung und Straffung eines für Frühwarnung und Konfliktvermeidung bestimmten Apparates handelt?

In diesen beiden Unterorganisationen der OSZE werden - nicht zuletzt vielleicht, weil sie räumlich so weit vom Zentrum und dessen allgemein politisch-strategischer Ausrichtung entfernt sind - unabhängige oder sehr eigenwillige Meinungen, Methoden und Stellungnahmen zu Ereignissen oder Prozessen entwickelt; diese müssen dann von der Person, die für die betref

fende Außenstelle verantwortlich ist, akzeptiert werden (oder auch nicht). Die Abwägungen und Entscheidungen, welche dem Missionschef in dieser Hinsicht abverlangt werden, können in der Regel auch schwer an ein anderes Systemglied der OSZE-Familie delegiert werden, wenn es sich um akute Situationen handelt. Man muß lernen, die alternativen Möglichkeiten, welche sich durch die Vielzahl an Kommandostrukturen anbieten, auszunutzen und mit den dadurch gegebenen Manipulationszwängen - im positiven Sinn des Wortes - den aufgetragenen Zielsetzungen näherzukommen.

Die Befehlsstrukturen können sich noch weiter spezialisieren, wenn z.B. der Missionschef, wie dies in Albanien in den ersten sechs Monaten der Fall war, als residierender Stellvertreter einem Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE unterstellt ist. Hier wurden viele dringende Entscheidungen zwischen diesen beiden Funktionären auf telefonischem Wege getroffen und die übrigen Entscheidungsträger erst nachträglich informiert.

Einfluß vor Ort auf die Gestaltung der OSZE-Arbeit nehmen häufig auch die Botschafter der *Troika*, die sich als persönliche Vertretung des vorsitzenden Dreigestirns an ihrem Dienort betrachten. Sie versuchen bisweilen, eigenständige Initiativen zu unternehmen, mit denen sie glauben, ihre Ressortchefs zu beeindrucken. Der Missionschef wird dann auch lokal als berichtspflichtiges Vollstreckungsorgan betrachtet. Mangel an laufender Information, Versäumnisse hinsichtlich ständiger Bedachtnahme auf Einladung der Troika zu allen OSZE-relevanten Ereignissen können im Einzelfall zum Anlaß für Beschwerden über den Missionschef genommen werden.

Langzeitmissionen und nationale Machtpolitik

Schließlich können auch interessierte Regierungen mehr oder minder verdeckt als richtungsweisende Organe auftreten. Ein praktisches Beispiel: Die Operation der OSZE wird von Truppenstellungen begleitet, weil die lokale Situation - richtigerweise - als so kritisch angesehen wird, daß eine solche militärische Präsenz, zu welcher der betreffende Staat seinerseits auch eingeladen hat, aus der gegebenen Sicherheitssituation heraus für den Erfolg der OSZE-Maßnahmen unabdingbar ist. Nun wird als nächster Schritt ein Hauptquartier für die OSZE-Vertretung *sur place* gesucht, und es kommt die sehr energische Einladung von seiten eines mächtigen Truppenstellers, von einer gewissen, etwas abseits der betreffenden Hauptstadt gelegenen Örtlichkeit aus die OSZE-Aktivitäten zu entfalten. Der neu ernannte Missionschef lehnt ab, weil das Gebäude für die Zwecke einer freien Kommunikation mit den einheimischen Behörden, den anderen internationalen Organisationen sowie bilateralen Vertretungsbehörden eine ungünstige Lage aufweist

und noch dazu die Straße dorthin mit unzähligen tiefen Schlaglöchern übersät ist. Die schwere Bewachung durch militärische Kontingente zweier beteiligter Länder ist schon vom visuellen Aspekt her derartig, daß kaum ein einheimischer Politiker oder Journalist diese "Festung" betreten würde. Die schlechte Zufahrt macht Fahrten mit dem Auto langwierig und riskant, so daß auch das ins Treffen geführte Schutzargument ins Leere geht. Es ist evident, der "Einlader" will den OSZE-Missionschef und seine Mitarbeiter unter freundlicher Aufsicht halten, alle Besucher kontrollieren etc. Als man sich gegen diese "Verbannung" auflehnt, tauchen plötzlich in den Außenministerien der interessierten Staaten und im OSZE-Hauptquartier in Wien *non-papers* auf, in denen der Missionschef beschuldigt wird, das Leben seiner Mitarbeiter leichtfertig aufs Spiel zu setzen. Ja, da hilft oft nur mehr die Drohung, die Arbeit einzustellen oder die bewußte Ubikation einfach nicht zu beziehen; und man lanciert höheren Orts nun selbst Gegenintrigen und hält durch. In dem bewußten Fall ergab sich wenig später die Genugtuung, daß die für den Schutz der OSZE-Mission vorgesehenen Truppenteile selbst fluchtartig den bewußten Ort räumten, weil es zu Problemen mit örtlichen Mafia-Organisationen kam, die fast Menschenleben gekostet hätten. Dies ist nur ein krasses Beispiel, aber Einmischungen dieser Art kommen in vielleicht etwas diskreterer Art immer wieder vor: Ein neu ernannter OSZE-Missionschef trifft in den Gängen des Sekretariats in Wien auf einen ihm bis dahin unbekanntem Mann, der sich mit den Worten "Ich bin Ihr Stellvertreter" vorstellt und zur Bekräftigung ein Papier schwenkt, mit welchem ihn sein Außenminister zur Mission entsendet. Auf Rückfrage bei der OSZE-Führung im Sekretariat hört man ein unsicheres: "Ja, wir haben von dem Mann schon gehört...".

Wertung von Mensch und System im Langzeitmissionen-Bereich

Diese Schilderung oft komplizierter und verwirrend erscheinender Parallelhierarchien soll nicht von vornherein als negative Kritik ausgelegt werden - eher als eine Basis für Diskussionen über Sinn und Zweck gewisser Strukturen. Man muß sich aber andererseits auch sehr nüchtern die Frage stellen: Könnte die OSZE ebenso rasch und so wirksam agieren, wenn sie eine andere Kommandostruktur hätte? Würde sie nicht ihre Flexibilität, die sie von anderen internationalen Strukturen unterscheidet, verlieren, wenn man die Hierarchie strikter formte und auf der Ebene des Missionschefs weniger Freiraum für taktisches Gestaltungspotential und findigen Ideenreichtum ließe - Eigenschaften, die in einem kritischen Stadium oft sehr dringend benötigt werden?

Jedenfalls verlangt dieses System vom Missionspersonal und vor allem vom Leiter einen hohen Grad von Anständigkeit und Verantwortungsgefühl. Das eher lockere System beinhaltet eine gewisse Verlockung zu Intrigenspielen, zum gegenseitigen Auspielen von Vorgesetzten (und Teilnehmerstaaten!), wenn man diesen für die nationale Über- und Unterordnung gebräuchlichen Ausdruck hier überhaupt anwenden kann. Solche Taktiken werden ja besonders gern von Personen angewendet, welche damit ihren Mangel an Wendigkeit und eigenen Ideen zur Überwindung von Schwierigkeiten oder auch ein übersteigertes Karrierestreben überdecken wollen.

Das Bewußtsein, sich in einer Kollegenschaft mit gleicher Inspiration und gleichen Zielen zu bewegen, welche in Momenten der Spannung und in Krisenzeiten und vor allem in Momenten akuter Gefahr redlich und gewissenhaft zusammenstehen muß, sollte alle Akteure veranlassen, mit Korpsgeist jenseits von nationalen Eigenbröteleien oder persönlichen Eitelkeiten ihre Aufgabe im Dienst der Bewahrung des Friedens und der Menschenrechte zu erfüllen.

Andererseits funktioniert aber auch eine seelenlose und mechanische Ausführung von Befehlen in einer Mission nicht. Manchmal kommen die erforderlichen Weisungen gar nicht oder nicht rechtzeitig, und man muß nach dem gesunden Menschenverstand auf eigene Faust handeln und sich die eingeschlagene Vorgehensweise nachträglich genehmigen lassen.

Die Rekrutierung des Missionspersonals und die Beziehungen innerhalb der Mission

Die Beziehungen innerhalb der Mission sind oft sehr verschieden von der Atmosphäre in einer nationalen Vertretungsbehörde, insbesondere dann, wenn die Auswahl der Mitglieder aus einem sehr beschränkten Reservoir von Kandidaten ohne Rücksicht auf das Vorliegen angemessener beruflicher Qualifikationen erfolgen muß. Auch bei Errichtung einer Mission in akuten Krisenfällen, in denen große Eile geboten ist und die Zeit für eine entsprechende Prüfung des erforderlichen Personals nicht ausreicht, können gravierende Probleme auf dem Personalsektor auftreten.

Das System der Entsendung von Missionspersonal durch die Teilnehmerstaaten ("*secondment*") bietet zwar für die Organisation als solche finanzielle Vorteile und erleichtert auch die Personalbewirtschaftung. Das Sekretariat gerät jedoch bei der Rekrutierung qualifizierter Mitarbeiter für die Missionen durch dieses System oft in prekäre Situationen.

Doch muß man hier mit Nachdruck eine positive Anmerkung machen: Das mit der Stellenbesetzung und Rekrutierung für die Missionen betraute Referat im OSZE-Sekretariat hat es trotz sprunghaft ansteigender Arbeitsbela-

stung immer wieder verstanden, bei allen gegebenen Schwierigkeiten die mitarbeiterbezogene Infrastruktur des Außenstellennetzes sicherzustellen; und es ist den zuständigen Funktionären des Sekretariats gelungen, den in der letzten Zeit stark erhöhten Personalbedarf, insbesondere was die Missionen in Kroatien und Bosnien betrifft, trotz drohender Engpässe im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten weitestgehend zu befriedigen.

Generell ist zu sagen, daß Personen mit Erfahrungen in einer diplomatischen oder militärischen Laufbahn erfahrungsgemäß am besten für eine homogene Zusammenarbeit in einer Mission qualifiziert sind. Puristen, Theoretiker oder Propheten irgendeiner Menschheitsbeglückungstheorie tendieren dazu, Schwierigkeiten innerhalb der Mission zu erzeugen. Jedenfalls sollte man, soweit dies zeitlich und personalpolitisch angängig ist, dem Missionschef möglichst großen Spielraum bei der Auswahl seiner Mannschaft einräumen.

Spezialisten für bestimmte Sektoren bringen im Kontext einer Mission mittel- und langfristig nicht immer positive Resultate. Sie sind nützlich für inhaltlich und zeitlich begrenzte Aufgabenstellungen, aber sie werden in den zwischenmenschlichen Beziehungen erfahrungsgemäß oft schnell zu einer Belastung, wenn die Lebensumstände schwierig und die Freizeitmöglichkeiten unzureichend sind.

Ein anderer Nachteil der Rekrutierung durch Ausschreibung über die Teilnehmerstaaten liegt darin, daß damit die zeitlichen Begrenzungen von solchen Zuteilungen aus dem nationalen Bereich bisweilen unter ein tolerierbares Limit fallen; Pressesprecher einer Mission, welche alle drei bis vier Wochen ausgewechselt werden, können eben nicht sehr effizient auftreten, auch wenn sie individuell noch so qualifiziert sind. Für Posten, die vom Standpunkt der Lebensqualität aus sehr schwierig sind, sollten die Kandidaten vorher psychologischen Tests unterworfen werden.

Eine Wendung zum Guten ist sicherlich der Umstand, daß seit 1996 Seminare für Missionsmitglieder organisiert werden, die allerdings noch nicht verpflichtend sind und weiter intensiviert werden sollten, da die kurze Einschulung im Sekretariat vor Arbeitsantritt vor Ort sich oft als nicht ganz ausreichend erweist.

Die anderen Organisationen vor Ort

Darüber ist viel geschrieben worden - die Kooperation mit den Vertretungen anderer internationaler oder regionaler Organisationen am gleichen Ort bzw. in der gleichen Region. Unzweifelhaft gibt es immer wieder Überschneidungen bei der internationalen Unterstützungsarbeit. Im Fall Albanien hat es sich gezeigt, daß die OSZE-Präsenz in Tirana zumindest in der ersten Periode der Hilfeleistung von auswärts Kristallisationspunkt der internationalen Bemühungen war und ihr diese Qualität als koordinierender

Faktor auch ausdrücklich von der Staatengemeinschaft bestätigt wurde. Über den jeweiligen Inhalt des Ausdruckes "Koordination" wäre hierbei allerdings eine klärende Anmerkung zu machen: Die tatsächlichen OSZE-Funktionen in Albanien, um dieses Beispiel wieder heranzuziehen, lagen sozusagen einen Teilstrich *unter* der vollen Ausschöpfung dieses Terminus, welche auch ein gewisses Weisungsrecht in sich schließt. Es bildete sich hier eine Position heraus, die sich irgendwo zwischen Kontakthaltung ("*liaise*" in englisch), Abwicklungsstelle ("*clearing-house*") und Koordinieren im strengeren Sinne des Wortes bewegte. Trotzdem hat die OSZE in Albanien mit ihrem Hauptquartier, welches dann auch vom Europarat und von der WEU benutzt wurde, eine Schnittstelle mit hohem Symbolwert sowohl nach außen als auch gegenüber der albanischen Öffentlichkeit herausgebildet.

Die Langzeitmissionen als erprobtes Instrument von Sicherheitspolitik und Friedenssicherung

Wenn man versucht, eine umfassende Abwägung und Beurteilung der zahlreichen, im obigen oft nur kurz angeschnittenen Facetten des bisher aufgebauten Systems der Langzeitmissionen vorzunehmen, so glaube ich, daß die obige Überschrift nicht mit einem Fragezeichen versehen werden muß, sondern *grosso modo* als ein *durch die Erfahrung der letzten sechs Jahre bewiesenes Faktum* betrachtet werden kann.

Dies schließt allerdings angesichts der aufgezeigten Schwierigkeiten und Probleme ein kontinuierliches Bemühen um laufende Verbesserung und Vervollkommnung der bestehenden Standards ein. Dabei sollte auch in der projektierten *Charta für europäische Sicherheit* dem hier behandelten Instrument der *Langzeitmission* im Lichte der gesammelten Erfahrungen eine adäquate Rolle eingeräumt werden. Wie ist die Entwicklung in dieser Hinsicht einzuschätzen? Im Beschluß Nr. 5 der OSZE-Außenminister vom 19. Dezember 1997 über die Leitlinien für das Charta-Dokument wurde entschieden, die Instrumente, Werkzeuge und Mechanismen der Organisation weiterzuentwickeln, sie zu vervollkommen, allenfalls *neue* zu entwickeln und eine größere Akzeptanz des Gebrauchs dieses Instrumentariums durch die Teilnehmerstaaten zu erwirken (Punkt 5, *lit.* b, c, g). Das Übereinkommen hinsichtlich der Leitlinien wurde auch in die Zusammenfassung des Amtierenden Vorsitzenden über das Ministertreffen in Kopenhagen aufgenommen. Diese Beschlüsse berechtigen zu der Annahme, daß die Langzeitmissionen weiterhin einen wichtigen Tagesordnungspunkt bei den künftigen Beratungen der OSZE darstellen werden.