Ján Kubiš

Die OSZE heute und morgen

Als deutlich wurde, daß die OSZE mit einer Reihe von zentralen Aufgaben im Zusammenhang mit der Normalisierung der Lage nach dem Konflikt im Kosovo im Rahmen der VN-Mission im Kosovo betraut werden würde, beschrieb der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der norwegische Außenminister Knut Vollebæk, diese Entwicklung als die bislang größte Herausforderung für die OSZE. Sie wird damit zur bedeutendsten Organisation in Europa in Fragen der Demokratisierung. Die Ansicht, daß diese Mission die OSZE verändern werde, ist in der Tat weit verbreitet. Das ist mit Sicherheit auch richtig: Ihre Rolle weitet sich rapide aus, und ihre Struktur und ihre Mittel müssen dieser Entwicklung folgen. Dennoch ist die Mission, die sie derzeit im Kosovo in die Wege geleitet hat, keineswegs außergewöhnlich: Sie geht direkt auf die vielfältigen Erfahrungen der Organisation in Südosteuropa und anderen Gebieten der OSZE-Region zurück.

Südosteuropa ist nach wie vor unbestritten eines der wichtigsten Anliegen der internationalen Gemeinschaft. Am 1. Juli 1999 wurde beschlossen, eine OSZE-Mission als eigene Komponente innerhalb des Gesamtrahmens der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) einzurichten. Die OSZE-Mission wird die Hauptrolle beim Aufbau von Institutionen, bei der Demokratisierung und in Menschenrechtsfragen übernehmen. Unsere Partner bei der Bewältigung dieser Aufgabe sind die Menschen und Gemeinschaften im Kosovo, d.h., seine gesamte Zivilgesellschaft. Selbstverständlich wird die Mission bei der Planung und Durchführung ihrer Aufgaben eng mit den entsprechenden Organisationen zusammenarbeiten - sowohl mit zwischenstaatlichen als auch, wo angebracht, mit nichtstaatlichen (NGOs). Sie wird eine Reihe von Aufgaben übernehmen, die im Rahmen der OSZE beispiellos sind. Hierzu zählen unter anderem die Ausbildung einer neuen Polizei sowie von Justiz- und Verwaltungspersonal wie auch die Schaffung eines Rahmens für die Überwachung und Regulierung von Medien. Sowohl diese Aufgaben als auch die Förderung und der Schutz der Menschenrechte, der Aufbau einer Gesellschaft, in der Gewaltenteilung herrscht und in der Justiz, Medien[1], nichtstaatliche Organisationen und politische Parteien ihre unabhängigen

1 UNMIK hat die OSZE-Mission im Kosovo ersucht, eine Abteilung für Medienangelegenheiten einzurichten, die dazu beitragen soll, Bedingungen zu schaffen, die der Presse- und der Informationsfreiheit im Kosovo förderlich sind. Die Abteilung wird für die Regulierung der Medien, die Unterstützung unabhängiger Medien, die Überwachung von Medien sowie für Mediengesetze und entsprechende Standards zuständig sein. Sie wird auch als Medienregulierungskommission zur Vergabe von Radio- und Fernsehfrequenzen, zur Aufstellung von Verhaltenskodizes für Rundfunk und Presse sowie zur Ausgabe von Lizenzen fungieren und die Einhaltung überwachen.

Rollen spielen, haben das gleiche Ziel, nämlich "zwischen allen ethnischen Gruppen im Kosovo gegenseitige Achtung und Aussöhnung und eine bestandfähige multiethnische Gesellschaft herbeizuführen, in der die Rechte jedes Bürgers vollständig und gleichermaßen geachtet werden", wie es im Mandat der Mission heißt. Im Kosovo entwickelt die OSZE ein innovatives und enges Verhältnis zu den Vereinten Nationen, da die OSZE-Mission im Kosovo erstmals ein organischer Bestandteil des Gesamtrahmens der VN ist. Es ist bereits das dritte Mal, daß die OSZE eine Mission in das Kosovo entsendet. Der erste Versuch zur Konfliktverhütung war die Einrichtung von Langzeitmissionen für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina im Jahre 1992, die u.a. die Aufgabe hatten, "den Dialog zwischen den in Frage kommenden Behörden und Vertretern der Bevölkerungen und Gemeinschaften in den drei Regionen (zu) fördern". Die Missionen mußten im Juni 1993 zurückgezogen werden, als die jugoslawische Regierung sich weigerte, das Abkommen über ihren Aufenthalt zu verlängern. Trotz mehrfach erhobener Forderungen nach ihrer Rückkehr konnten sie ihre Arbeit nicht wieder aufnehmen. Noch auf seiner Sondersitzung zum Kosovo am 11. März 1998 forderte z.B. der Ständige Rat der OSZE die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) auf, "ohne Vorbedingungen die sofortige Rückkehr der OSZE-Langzeitmissionen in Kosovo, Sandschak und Vojvodina zu akzeptieren, wobei anzumerken ist, daß die Rückkehr dieser Missionen für die zukünftige Teilnahme der BRJ an der OSZE von Bedeutung sein wird".
Die zweite OSZE-Mission im Kosovo, die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM), wurde im Herbst 1998 nach Verhandlungen zwischen Präsident Milošević und US-Unterhändler Richard Holbrooke und der anschließenden Unterzeichnung des Abkommens zwischen der OSZE und der BRJ (Geremek-Jovanović) am 16. Oktober 1998 geschaffen. Sie wurde im März 1999 abgezogen, als das Versäumnis der BRJ, Daten zur Verifizierung zur Verfügung zu stellen, in Kombination mit einer sich verschlechternden Sicherheitslage ihre Fortsetzung unmöglich machte. Die Mission war mit annähernd 1.300 tatsächlich zum Einsatz gekommenen Mitgliedern die zahlenmäßig stärkste, die die OSZE jemals entsandt hat. Angesichts der verzweifelten Lage der Zivilbevölkerung und fortgesetzter bewaffneter Auseinandersetzungen hatte sie die Aufgabe, ein Waffenstillstandsabkommen zu überwachen. Im Sinne der Zielsetzung der OSZE-Präsenz im Kosovo, eine friedliche, demokratische und dauerhafte Lösung aller im Kosovo existierenden Probleme zu finden, die auf der Gleichberechtigung aller Bürger sowie aller nationalen und ethnischen Gemeinschaften basiert, war auch beabsichtigt, Wahlen im Kosovo von der OSZE überwachen zu lassen. Im Kosovo, nach ihrem Abzug aber auch in Albanien und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien unterstützte die KVM den UNHCR, das IKRK und

andere internationale Organisationen bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise, der Gewährung humanitärer Hilfe und in Menschenrechtsfragen.
Die jüngst entsandte Kosovo-Mission allein ist bereits ein bedeutsames Unternehmen. Dennoch kann das Kosovo nicht von der Gesamtregion, die in diesem Jahrzehnt derart von Kriegen verwüstet wurde, isoliert werden. Jetzt muß ein Prozeß des Wiederaufbaus und der Rehabilitation begonnen werden - nicht, um den früheren Zustand wiederherzustellen, sondern um Demokratie und Stabilität herbeizuführen, kurz: um die Region "näher an Europa" und seine Organisationen heranzubringen. Die OSZE hat bereits einiges in Bosnien und Herzegowina und in Kroatien, aber auch in Albanien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien geleistet. Nun jedoch müssen die OSZE und andere internationale Organisationen einen regionalen Ansatz entwickeln.
Bereits jetzt werden die fortlaufenden Maßnahmen zur Rüstungskontrolle und regionalen Stabilität, die in Annex 1-B des Abkommens von Dayton/ Paris vorgesehen sind, unter der Ägide der OSZE durchgeführt. Das erklärte Ziel von Artikel V ist "die Errichtung eines regionalen Gleichgewichts im und um das ehemalige Jugoslawien". Die Subregion soll in einen größeren regionalen Kontext der Rüstungskontrolle integriert werden, um so Frieden und Stabilität zu konsolidieren.
Die OSZE wird in Südosteuropa grenzüberschreitend agieren und dabei unter anderem den Stabilitätspakt für Südosteuropa, der am 10. Juni 1999 von der EU-Ministerkonferenz in Köln angenommen wurde, fördern. Auf Ersuchen der Teilnehmer der Konferenz beschloß die OSZE am 1. Juli 1999, den Pakt unter ihre Ägide zu stellen, sich dafür einzusetzen, daß die Bestimmungen des Stabilitätspaktes von den Teilnehmerstaaten der OSZE gemäß seinen Verfahren und festgelegten Grundsätzen eingehalten werden, auf die Institutionen und Instrumente der OSZE und deren Sachkenntnis zurückzugreifen, um zu den Verhandlungen des Regionaltisches Südosteuropa und der Arbeitstische beizutragen, und zur Erreichung der im Stabilitätspakt festgelegten Ziele eng mit der EU, dem Europarat, den Vereinten Nationen, der NATO, der OECD, der WEU, den internationalen Finanzinstitutionen, regionalen Initiativen und den Ländern Südosteuropas zusammenzuarbeiten.
Der Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Botschafter Robert L. Barry, wurde vom Amtierenden Vorsitzenden damit betraut, Konzepte für die künftige Rolle der Organisation in der Region und ihren Beitrag zum Stabilitätspakt zu entwickeln. Beim Gipfeltreffen zum Stabilitätspakt am 30. Juli 1999 in Sarajewo verpflichtete der Amtierende Vorsitzende die OSZE zu einer aktiven Beteiligung an der Entwicklung und Umsetzung des Stabilitätspaktes. Er betonte, daß die Länder der Region die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft verdienen - die letztendliche Verantwortung für die Schaffung von Frieden und Stabilität in Südosteuropa liege jedoch bei den Ländern selbst.

Die OSZE wird ihre Institutionen und Aktivitäten vor Ort voll und ganz nutzen, um eine enge Zusammenarbeit mit den Ländern der Region zu erleichtern. Das OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul im November dieses Jahres wird der OSZE Gelegenheit bieten, eine erste Bilanz der Fortschritte des Stabilitätspaktes zu ziehen.

Die Bundesrepublik Jugoslawien ist das größte Fragezeichen im regionalen Kontext. Die Teilnahme Jugoslawiens an der OSZE ist seit 1992 ausgesetzt.[2] Die Organisation beobachtet jedoch nach wie vor die Geschehnisse in diesem Land. Im Dezember 1996 wurde der ehemalige spanische Premierminister, Felipe González, zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden ernannt und zur Zeit der anhaltenden Proteste der Opposition in der Folge der Kommunalwahlen in die Bundesrepublik Jugoslawien entsandt. Sein Mandat bestand darin, "Informationen von allen politischen Kräften und Institutionen, einschließlich der Medien und der Justiz, über die Fakten und Ereignisse bezüglich der Kommunalwahlen, einschließlich der Annullierung ihrer Ergebnisse, einzuholen". Sein später "González-Bericht" genannter Rapport enthielt Beobachtungen und Empfehlungen, auf deren Basis Druck auf die Regierung in Belgrad ausgeübt wurde. González und die gesamte OSZE waren gezwungen, ihre Arbeit in Jugoslawien einzustellen, als die Behörden in Belgrad sich weigerten, dem Sonderbeauftragten ein Einreisevisum auszustellen. Dennoch steht die Organisation weiterhin bereit, Jugoslawien bei der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen zu unterstützen. Sie ist bereit, Wahlen zu beobachten und zu überwachen, sofern sie unter vollständiger Beachtung der OSZE-Verpflichtungen abgehalten werden, was ein Zeichen für die Bereitschaft des Landes wäre, seine Probleme zu bewältigen und einen ersten Schritt in Richtung des unverzichtbaren Prozesses wirklicher Demokratisierung zu unternehmen. Dieser Prozeß würde das Land in den Schoß der internationalen Gemeinschaft zurückführen. Dies liegt nicht nur im Interesse der Bürger der Bundesrepublik Jugoslawien, sondern auch im Interesse der Bevölkerung der gesamten Region: Ohne ein demokratisches Jugoslawien kann es keine langfristigen, tragfähigen Lösungen geben.

Obwohl Südosteuropa im Moment die besondere Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft genießt, wird das Engagement der OSZE bei der Zusammenarbeit mit Teilnehmer- und Nicht-Teilnehmerstaaten in anderen Regionen,[3] insbesondere in bezug auf deren Anliegen, ebenfalls verstärkt.

---

2 Im Juli 1992 wurde die Teilnahme Jugoslawiens an der damaligen KSZE suspendiert. Es wurde angekündigt, diese Suspendierung im Hinblick auf die Einhaltung der Prinzipien, Vereinbarungen und Abkommen der KSZE zu überprüfen. Zum ersten und bisher einzigen Mal wurde die "Konsens-minus-eins"-Regel angewendet (der Ministerrat von Prag hatte im Januar 1992 beschlossen, daß "in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen angemessene Maßnahmen durch den Rat bzw. den Ausschuß Hoher Beamter getroffen werden können, erforderlichenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates".).

3 Die Kooperationspartner der OSZE sind Japan und Korea. Ihre Kooperationspartner im Mittelmeerraum sind Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien.

Die Kernprinzipien der OSZE bleiben ihre Offenheit der Teilnahme und die Unteilbarkeit der Sicherheit.
Eins der derzeitigen Hauptanliegen der OSZE sind die sogenannten "eingefrorenen Konflikte", insbesondere in Georgien und Moldau sowie der Konflikt in und um Berg-Karabach, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt. Allen Konflikten ist gemein, daß die Parteien sowohl international anerkannte Länder als auch international nicht anerkannte Akteure sind und daß weder die innerstaatlichen Partner noch die internationale Gemeinschaft bisher entscheidende politische oder sonstige Fortschritte erzielen konnten. Die OSZE ist bereit, zu einer Lösung der Konflikte beizutragen. Dies kann jedoch nur in Kooperation mit den beteiligten Parteien auf der Basis ihres politischen Willens zur Arbeit an einer für beide Seiten akzeptablen Lösung erfolgen.
Zentralasien wird auch weiterhin eines der Hauptaufgabenfelder der Organisation bleiben. Die zentralasiatischen Staaten traten der KSZE im Januar 1992 bei, nachdem sie ihre Unabhängigkeit erlangt hatten. Sichtbare Zeichen des gegenseitigen Engagements waren die Entsendung der KSZE-Mission nach Tadschikistan im Jahr 1993, die Einrichtung eines OSZE-Verbindungsbüros in Zentralasien in Taschkent im Jahr 1995 und die Eröffnung von OSZE-Zentren in Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan im Jahr 1998. Die Einrichtung dieser drei Zentren hat die Präsenz der OSZE in der Region gefestigt. Darüber hinaus wurde Botschafter Wilhelm Höynck (OSZE-Generalsekretär 1993-1996) zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden ernannt und damit beauftragt, ein Konzept für die weitere Integration der zentralasiatischen Länder und die Ausweitung der Aktivitäten der OSZE in der Region zu entwickeln. In seinem Bericht an den Ständigen Rat vom 15. Juli 1999 betont er die Notwendigkeit einer regionalen Dimension bei gleichzeitiger Beachtung der individuellen Bedürfnisse und der Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern.
In Tadschikistan trägt die OSZE als politischer und moralischer Garant für die Umsetzung des Allgemeinen Abkommens über die Herbeiführung von Frieden und nationaler Eintracht an der Seite der Vereinten Nationen aktiv zum Friedensprozeß bei. Die Mission war kürzlich an der Überwindung eines Patts im politischen Dialog in Tadschikistan beteiligt, was den Weg für einen wichtigen Schritt im Friedensprozeß frei machte: den Abschluß der zweiten Stufe des Protokolls über militärische Fragen. Aufgrund des erfolgreichen Abschlusses dieses Teils des militärischen Protokolls hob der Oberste Gerichtshof das Verbot der Tätigkeit für vier Oppositionsparteien auf. Die Mission fördert zudem aktiv die Vergabe von Lizenzen an Medienunternehmen. Die nächsten Schritte in dem Prozeß sind das Referendum über Verfassungsänderungen, gefolgt von Präsidentschaftswahlen im Herbst und Parlamentswahlen Anfang 2000.

Sie stellen das Ende der Übergangsperiode, wie sie im Abkommen vorgesehen ist, dar.
Auch in anderen Teilen Osteuropas und des Kaukasus unterstützt die OSZE die Demokratisierung und die Entwicklung von Zivilgesellschaften. In Belarus erklärte sich Präsident Lukaschenko im Juli bereit, den Dialog mit der Opposition und nichtstaatlichen Organisationen aufzunehmen. Die Organisation ist das Bindeglied zwischen den beiden Seiten. Ihr Ziel ist es, letztendlich die notwendigen Bedingungen für die Durchführung freier und fairer Wahlen im Jahr 2000 gemäß den Standards der OSZE herzustellen. In Armenien steht die Eröffnung eines OSZE-Büros in Eriwan kurz bevor. Dieses Büro wird die Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen ebenso wie die Kooperation der Republik Armenien im Rahmen der OSZE fördern. Es wird auch die Kontakte mit dem Amtierenden Vorsitzenden und anderen Institutionen der OSZE erleichtern. Darüber hinaus wird es Kontakte zu lokalen Behörden, Universitäten, Forschungseinrichtungen und nichtstaatlichen Organisationen aufnehmen und pflegen. Man hofft, demnächst auch in Aserbaidschan ein OSZE-Büro eröffnen zu können.
Die ehemalige OSZE-Mission in der Ukraine ist ein gutes Beispiel für die erfolgreiche Umsetzung des Mandates einer Mission: Nach der Erfüllung ihres Mandates wurde die Mission abberufen. Ein qualitativ neues Kapitel der pragmatischen Kooperation und Unterstützung wurde mit der Einrichtung des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine begonnen.
Eine Besonderheit der OSZE ist, daß die Teilnehmerstaaten sie tatsächlich als "ihre Organisation" begreifen. Hierfür ist die Konsensregel ausschlaggebend, die jedem Teilnehmerstaat eine Stimme zugesteht - insbesondere kleinere Staaten und jene, die keinen bedeutenden Integrations- und Kooperationsstrukturen angehören, haben somit trotzdem Zugang zu einem Forum für Fragen europäischer Sicherheit, in dem ihre Stimme Gehör findet. Die OSZE ist eine unverzichtbare Institution, die allen die Möglichkeit der Teilnahme und des Dialogs bietet. Damit kann sie auch die Konsequenzen bewältigen, die sich aus der Erweiterung anderer Organisationen für jene Teilnehmerstaaten ergeben, denen die Mitgliedschaft darin zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht angeboten wird. Die OSZE muß eine politische und zugleich handelnde Organisation bleiben. Aus diesem Grund muß die Organisation sich auch auf alle Dimensionen von Sicherheit konzentrieren - ganz gemäß ihren Prinzipien und ihrem Aufbau. Ihre Philosophie reflektiert in der Tat eine umfassende Herangehensweise an Sicherheit, die sowohl traditionelle Aspekte der Sicherheit als auch die menschliche Dimension, den Aufbau von Demokratie sowie die ökonomische und ökologische Dimension einschließt. Die Organisation muß ihre hochgradig flexible Palette von Instrumenten wahren, die ihrem breiten Verständnis von Sicherheit entspricht.

Die OSZE ist in der Frühwarnung, der Konfliktverhütung, dem Krisenmanagement und der Normalisierung der Lage nach Konflikten aktiv. Somit muß sie ihr Augenmerk gleichermaßen auf alle Phasen des Konfliktzyklus richten, allerdings mit einer naturgemäßen Orientierung auf weiche, nichtmilitärische Ansätze und auf Bereiche, in denen sie traditionell aktiv ist und komparative Vorteile besitzt. Das momentane Engagement der internationalen Gemeinschaft in der Konfliktnachsorge lenkt die Organisation nicht von anderen unverzichtbaren Aufgaben ab, insbesondere im Bereich der Frühwarnung und der Konfliktverhütung, obwohl letztere der Organisation nicht das gleiche Maß an Öffentlichkeit und Medienpräsenz verschaffen wie Maßnahmen zur Normalisierung der Lage nach Konflikten.

Die OSZE muß Wege finden, die Umsetzung der Verpflichtungen durch Teilnehmerstaaten stärker zu unterstützen. Die OSZE als kooperativer Rahmen für Sicherheit sucht ihre Ziele durch internationales Einvernehmen zu erreichen; sie vertraut auf die Schaffung von internationalen Normen, Werten und Prinzipien, deren Umsetzung überwacht wird. Im Gebiet der OSZE ist es zu Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten, ethnischen Säuberungen, Unterdrückung von Minderheiten und zu anderen Greueltaten gekommen. Vielfach spiegeln diese Bedrohungen und Herausforderungen grundsätzliche Probleme bei der Umsetzung von OSZE-Normen und -Werten wider. Derzeit diskutieren die Teilnehmerstaaten intensiv verschiedene Wege, wie sie Anstrengungen zur Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen unterstützen können bzw. wie ihnen dabei geholfen werden kann. Das Charta-Dokument für europäische Sicherheit - erstmals im Jahre 1994 auf dem Gipfeltreffen von Budapest als gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert vorgestellt - ist ein Versuch, eine makropolitische Bewertung der europäischen Sicherheit vorzunehmen. Das Dokument soll auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul im November 1999 verabschiedet werden.

Bei ihren Aktivitäten muß die Organisation mehr und mehr mit anderen internationalen Institutionen und Organisationen zusammenarbeiten. Pragmatische Kooperation ohne Hierarchien prägt bereits jetzt viele ihrer Aktivitäten. Organisationen wie die Europäische Union, der Europarat und die NATO haben sich im Licht der neuen Realitäten in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges deutlich gewandelt und sind dabei, sowohl ihre Mitgliederschaft als auch ihre Aktivitäten auszuweiten. Die VN sind zunehmend mit Angelegenheiten der europäischen Sicherheit befaßt. Neue subregionale Organisationen sind entstanden, darunter der Rat der Ostseestaaten, der Euro-arktische Barentsrat, das Schwarzmeer-Kooperationsabkommen und die Zentraleuropäische Initiative (ZEI), aber auch die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI) und der Prozeß von Royaumont. Auch in anderen Regionen werden vielversprechende subregionale Aktivitäten gefördert, so z.B. in Zentralasien.

Um Konkurrenz und die Duplizierung von Anstrengungen zu vermeiden, müssen zwischen all diesen einzelnen Körperschaften mit jeweils spezieller Mitgliedschaft und Expertise operative Verbindungen geschaffen werden. Die OSZE muß weiterhin zur Schaffung einer Architektur aus sich gegenseitig stärkender Kooperation zwischen internationalen Organisationen beitragen.

In der Tat sind die Kontakte der OSZE, insbesondere mit dem Europarat und dem Sekretariat der Vereinten Nationen und deren Sonderorganisationen (hier speziell mit dem VN-Hochkommissar für Flüchtlinge, dem VN-Hochkommissar für Menschenrechte, der Wirtschaftskommission der VN für Europa, dem Entwicklungsprogramm der VN), aber auch mit der NATO, der EU, der Europäischen Kommission, der WEU, dem IKRK, der Internationalen Organisation für Migration und subregionalen Gruppierungen in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet worden. Bereits im Jahr 1992 erklärten die Teilnehmerstaaten die KSZE zu einer regionalen Abmachung der VN im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Auf der Ebene der Hauptquartiere hat sich ein Rahmen für den Informationsaustausch und für regelmäßige Treffen und Konsultationen herausgebildet (sogenannte 2+2-Gespräche mit dem Europarat, trilaterale Gespräche mit den VN und dem Europarat, trilaterale zielorientierte Expertentreffen, bilaterale Konsultationen und gegenseitige Teilnahme an Veranstaltungen und Seminaren).

Noch bedeutsamer ist, daß sich durch die Zusammenarbeit vor Ort ein intensiver Austausch entwickelt hat, der wiederum zu praktischer Zusammenarbeit und Komplementarität der internationalen Organisationen geführt hat. Einzelne Operationen, wie in Bosnien und Herzegowina, wo die Organisation mit SFOR und dem Büro des Hohen Repräsentanten kooperiert, oder wie in Albanien, wo die OSZE den Koordinationsrahmen bietet, in dem andere internationale Organisationen ihren Beitrag zur Unterstützung einer kohärenten internationalen Strategie entsprechend ihren jeweiligen Kompetenzbereichen leisten können, belegen, daß Staaten, internationale Institutionen und Organisationen die Notwendigkeit der Verfolgung einer solchen Strategie anerkennen. Das Kosovo stellt ein anderes wichtiges Beispiel für die enge Zusammenarbeit der OSZE mit internationalen Organisationen dar.

Das Ziel der weiteren Stärkung der ineinandergreifenden und sich gegenseitig verstärkenden Art der Kooperation zwischen internationalen Institutionen und denjenigen Organisationen, die sich mit der Förderung umfassender Sicherheit im OSZE-Gebiet beschäftigen, wird auch in der Diskussion um die Plattform für kooperative Sicherheit deutlich. Sie ist eines der vorgeschlagenen Elemente des Charta-Dokuments. Die Zielsetzung der derzeit diskutierten Plattform ist die Entwicklung eines Konzeptes für pragmatische Synergieeffekte zwischen der OSZE und anderen Organisationen in nichthierarchischer Weise, wobei auch andere

internationale Organisationen und Institutionen an der Ausarbeitung beteiligt werden sollen.

Nichtstaatliche Organisationen spielen ebenfalls eine zunehmend aktive Rolle in der europäischen Sicherheit. Die OSZE mißt ihren Kontakten zu nichtstaatlichen Organisationen großen Wert bei. Für die Organisation sind NGOs eine wichtige Quelle für Informationen über Entwicklungen, insbesondere über die Menschenrechtslage, aber auch in Fragen des Umweltschutzes, der Wirtschaft und der Sicherheit. Zugleich bietet die OSZE durch ihre Verpflichtung zur Entwicklung von Zivilgesellschaften Graswurzelorganisationen, die auf den verschiedensten Gebieten tätig sind, Unterstützung.

Seit 1992 hat die OSZE ihre Präsenz vor Ort aufgebaut und so Staaten bei der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen unterstützt. OSZE-Operationen vor Ort, eines der wichtigsten Instrumente der Organisation, werden zur Lösung einer Vielzahl von Problemen durchgeführt und reichen von der Unterstützung des Gastlandes bei der Behandlung spezifischer Fragen, wie z.B. auf dem Gebiet der Menschenrechte, über die Reaktion auf Frühwarnsignale bis hin zur Hilfe bei Problemen mit früheren, gegenwärtigen oder potentiellen Konflikten. Entsprechend ihrem jeweiligen Mandat bieten sie effektive, rechtzeitige und flexible Antworten an. Derzeit betreibt die OSZE in rund 20 Ländern Missionen und andere Aktivitäten vor Ort.[4]

Gleichzeitig hat die OSZE den Aufbau eines großen ständigen Verwaltungsapparats vermieden; sie hat eine schlanke Infrastruktur und begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen, die hauptsächlich den Missionen vor Ort zugute kommen. Die OSZE beschäftigt gut 250 Personen in allen ihren Institutionen sowie derzeit etwa 2.500 internationale Mitarbeiter vor Ort. Der Anteil der Missionen vor Ort am Haushalt der OSZE beträgt ca. 90 Prozent.

Zwar hält die OSZE am Konzept der Flexibilität und der Betonung der Aktivitäten vor Ort fest; die Erfahrungen der OSZE und die neuen Herausforderungen unterstreichen jedoch die Notwendigkeit, die operativen Fähigkeiten der OSZE zu stärken. Die Leistungsfähigkeit ihrer ständigen Strukturen muß den neuen Aufgaben und Verantwortungsbereichen, die die Organisation übernimmt, der schieren Zahl und dem Umfang ihrer Aktivitäten vor Ort entsprechen. Zweifellos ist dies ein Balanceakt: Die Organisation muß gestärkt werden, ohne die Flexibilität, die sie auszeichnet, zu gefährden. Die bestehenden Institutionen sollten so gestärkt werden, daß

---

4 Missionen der Organisation befinden sich derzeit in Skopje, Georgien, Estland, Moldau, Lettland, Tadschikistan, Bosnien und Herzegowina und Kroatien. Die Mission im Kosovo befindet sich im Aufbau. Darüber hinaus leisten die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien (Russische Föderation), die OSZE-Präsenz in Albanien, die Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus, das Verbindungsbüro in Zentralasien in Usbekistan (eine Außenstelle des Sekretariats) und die 1998 eingerichteten OSZE-Zentren in Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan sowie der Projektkoordinator der OSZE in der Ukraine (entsandt im Juli 1999 nach dem Abzug der bisherigen Mission der OSZE in der Ukraine nach Erfüllung ihres Mandats) und das neue OSZE-Büro in Eriwan, Armenien, Arbeit vor Ort.

sie der Arbeitsbelastung und ihren Aufgaben gerecht werden können. Mit ihrem bisherigen institutionellen Rahmen kann sich die Organisation bereits einem breiten Aufgabenspektrum widmen, von ökonomischen und ökologischen Aspekten von Sicherheit über Fragen der Medienfreiheit, Menschenrechte und Demokratisierung sowie Minderheitenfragen bis hin zu Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen. Die Verbesserung der operativen Fähigkeiten der OSZE, einschließlich der Stärkung ihres Sekretariats, das die Arbeit des Amtierenden Vorsitzenden und der Missionen unterstützt, mit dem Ziel, es in die Lage zu versetzen, die neuen Aufgaben zu bewältigen, hat bereits begonnen. Um sicherzustellen, daß das Sekretariat auf die Einrichtung neuer Missionen vorbereitet ist, und um Vorbereitungen und Planungen für spezifische Missionen ohne lange Vorlaufphase initiieren und koordinieren zu können, wurde eine *Ad-hoc*-Koordinierungs- und Planungsgruppe geschaffen. Mit Beginn der KVM wurde ein Krisenzentrum eingerichtet, daß den Missionen rund um die Uhr Unterstützung bietet und zugleich als ständige Verbindung zwischen ihnen und dem Sekretariat sowie als Informationsquelle für die Delegationen der Teilnehmerstaaten der OSZE fungiert. Weitere Maßnahmen zur Stärkung der operativen Kapazitäten des Sekretariats sind u.a. die Entwicklung eines *Information Systems Strategic Plan* und einer Strategie zum "Kompetenzerwerb durch Schulung" sowie die vorgeschlagene Normalisierung der Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiter der OSZE.

Die Art der Aufgaben und die große Anzahl von Mitarbeitern vor Ort, die von Teilnehmerstaaten für relativ kurze Zeit abgeordnet werden, unterstreichen die Notwendigkeit, Mitarbeiter angemessen auf ihre Aufgaben vorzubereiten. Einführende Schulungen für neue Missionsmitglieder sind entwickelt worden. Missionsspezifische Aufbauschulungen für Missionsmitglieder finden im Rahmen der jeweiligen Operationen vor Ort statt, wobei der besondere Schwerpunkt in den entsprechenden Mandaten festgelegt ist und somit die Tätigkeit bestimmt. Gleichzeitig ist Ausbildung ein vielversprechendes Gebiet für die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen. Bereits bei der Kosovo-Verifizierungsmission haben verschiedene Organisationen zur einführenden Schulung beigetragen, indem sie beispielsweise ihr eigenes Mandat und ihre Rolle erläutert, aber auch an der Schulung in besonderen Themenbereichen, wie z.B. Menschenrechte, mitgewirkt haben. Als erfolgreiches Pilotprojekt im Bereich Ausbildung wurde im Juli 1999 der Gemeinsame Workshop zur Menschenrechtsausbildung für Missionen vor Ort von der OSZE gemeinsam mit dem Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, dem Europarat und der Europäischen Kommission organisiert.

Die OSZE muß sich im Kosovo einer großen Herausforderung stellen. Jedoch ist dies nicht die einzige große Herausforderung für die Organisation -

ihre umfassendere regionale Rolle in Südosteuropa, Zentralasien und schließlich im Kaukasus, ihre potentielle Rolle bei der Demokratisierung Serbiens, ihre Bedeutung beim Umgang mit den "eingefrorenen Konflikten" in anderen Regionen und ihre Funktion als politisches Forum, in dem alle Länder gleichwertige Partner sind, gehören zu ihren zahlreichen Aufgaben. Die Organisation, die in allen Phasen des Konfliktzyklus und in einer Vielzahl von geographischen Regionen tätig ist, hat ihren politischen und operativen Wert bereits unter Beweis gestellt. Ihre weitere Entwicklung hängt von der Bereitschaft der Teilnehmerstaaten ab, sie als das Instrument ihrer Wahl bei der Bewältigung von Sicherheitsrisiken und Bedrohungen in Europa einzusetzen und dieses Instrument gleichzeitig diesen Anforderungen entsprechend zu pflegen.