

# Aufgaben und Funktionen der OSZE

---

Die **OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)** ist die größte im Gebiet der euro-atlantischen Sicherheitsordnung tätige Organisation. Für diese nimmt sie in unterschiedlichen Bereichen bedeutende Aufgaben und Funktionen für eine umfassende Ordnung kollektiver Sicherheit wahr.

Ihre wichtigsten Tätigkeitsfelder sind:

- Konsultation und Kooperation der **56 Mitgliedstaaten**,
- **Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit** sowie Menschen- und Grundrechten,
- **Rüstungskontrolle**,
- Abrüstung und gegenseitige Vertrauensbildung im militärischen Bereich,
- Krisenprävention und nichtmilitärisches Krisenmanagement.

Dabei bedient sich diese Organisation unterschiedlichster Institutionen und Instrumente. Ihr umfassendes Tätigkeitsprofil und ihre Leitbilder sind im Verlauf ihrer inzwischen über 30-jährigen Geschichte gewachsen.

## Die OSZE als sicherheitspolitische Organisation

In der euro-atlantischen Sicherheitsordnung ist die **OSZE neben der NATO und der EU die wichtigste Organisation**. Ein Teil ihrer Relevanz beruht darauf, dass sie mit heute 56 Staaten die **größte gesamteuropäische Organisation ist, der auch Kanada, die USA und einige asiatische Staaten angehören**.

Mindestens ebenso bedeutend ist aber ihr umfassender, auf Stabilität und kollektive Sicherheit in Europa zielender Sicherheitsbegriff, der neben der politischen und politisch-militärischen auch eine gesellschaftliche, wirtschaftliche, soziale, menschliche und ökologische Dimension hat.

Das beruht auf einem in **über 30 Jahren gewachsenem** politischem Selbstverständnis, das sich besonders in einigen wichtigen Dokumenten ausdrückt.

Die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 beschreibt die Ziele der Vorgängerin der heutigen OSZE, der seit 1973 tätigen KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) in drei Körben (drei Dimensionen):

- Korb 1 befasst sich mit Fragen der Sicherheit in Europa und den Beziehungen der 35 Teilnehmerstaaten untereinander.

# Aufgaben und Funktionen der OSZE

---

Darunter fallen: Unverletzlichkeit der Grenzen und der staatlichen Souveränität, Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten, friedliche Streitbeilegung, militärische Fragen der Rüstungskontrolle und Maßnahmen gegenseitiger Vertrauensbildung.

- Korb 2 beinhaltet Richtlinien der Zusammenarbeit in Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt.
- 
- Korb 3 bekennt sich zum Ziel menschlicher Kontakte sowie zum Informations- und Kulturaustausch zwischen den Nationen des damals noch in Ost und West geteilten Europas.

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs erklärten die Staaten der KSZE 1990 in Paris ihren Konflikt feierlich für beendet und einigten sich in der Charta von Paris für ein neues Europa auf gemeinsame, alle Staaten verpflichtende Werte und Leitlinien. Diese sollten Grundlage der gesellschaftlichen und politischen Ordnung ihrer Länder und ihrer Beziehungen untereinander sein. Die wichtigsten sind:

- das Bekenntnis zur pluralistischen und repräsentativen Demokratie,
- das Bekenntnis zu Rechtsstaatlichkeit,
- das Bekenntnis zu den international anerkannten Menschen- und Grundrechten sowie
- das Bekenntnis zur Freiheit und zur freien Individualität des Menschen.

1992 erklärte sich die KSZE zu einer regionalen Abmachung im Sinne der Charta der Vereinten Nationen. Nachdem sich die Zusammenarbeit durch den Aufbau fester Strukturen immer mehr verstetigt hatte, erfolgte 1995 die Umbenennung zur OSZE.

1999 schließlich verabschiedete ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE in Istanbul die Europäische Sicherheitscharta.

Sie beinhaltet einen verbindlichen Rahmen der Fähigkeit zu Feldaktivitäten in Krisengebieten vor Ort. Dazu gehört u. a.:

- ein Programm zur Bereitstellung von zivilem Friedenspersonal (z. B. Polizisten oder Fachleute für Verwaltung und Justiz) für (kurzfristige) Friedensoperationen,
- die Einrichtung einer zentralen Einsatzzentrale für Friedensoperationen,
- der Aufbau schneller ziviler Eingreifgruppen,
- die Verstärkung der Fähigkeiten zur Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben.

# Aufgaben und Funktionen der OSZE

---

Daneben legen sich die Teilnehmerstaaten darauf fest, sich gegenseitig Rechenschaft auch über den Umgang mit ihren eigenen Bürgern zu schulden. In diesem Zusammenhang behält sich die OSZE zudem vor, in ihren Gremien die Nichteinhaltung von diesbezüglichen OSZE-Verpflichtungen zu erörtern und entsprechende Empfehlungen abzugeben. Schließlich wird auch die sicherheitspolitische Kooperation mit anderen internationalen Organisationen betont.

Auf Grundlage des historisch gewachsenen Selbstverständnisses bestehen die wichtigsten Aufgaben und Funktionen der OSZE heute in den Bereichen:

- zwischenstaatliche Konsultation und Kooperation,
- Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie
- Krisenprävention und nichtmilitärische Krisenbewältigung.

Dafür kann die Organisation auf ein Gefüge unterschiedlicher Institutionen zurückgreifen.

## **Sicherheitspolitische Konsultation und Kooperation**

Als internationale Organisation auf zwischenstaatlicher Basis hat die OSZE verschiedene Formen intergouvernementaler Konsultation und Kooperation in Fragen gemeinsamer Sicherheitspolitik institutionalisiert (Bild).

Auf Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs werden richtungsweisende Entscheidungen getroffen. Auf dieser Ebene wurden etwa die Charta von Paris 1990 oder die Europäische Sicherheitscharta von Istanbul 1999 verabschiedet.

Der Ministerrat der OSZE-Außenminister, der sich einmal jährlich trifft, ist das hochrangigste Beratungs- und Beschlussorgan. Beispiele seiner Tätigkeit sind:

- 2003 in Maastricht verabschiedete er ein strategisches Dokument über die ökonomischen und ökologischen Dimensionen der OSZE.
- 2007 in Madrid beschloss er einen OSZE-Beitrag zu Grenzsicherheit und Grenzmanagement zwischen Staaten in Zentralasien sowie Maßnahmen gegen den Terrorismus, mit denen sich die OSZE seit 2001 regelmäßig befasst.

2008 und 2009 waren die Treffen maßgeblich geprägt vom Konflikt zwischen Russland und Georgien (Georgien-Krieg August 2008), der auch zu Spannungen zwischen Russland und den westlichen Staaten führte.

# Aufgaben und Funktionen der OSZE

---

Beginnend mit dem Treffen im Dezember 2008 in Helsinki sowie fortgesetzt im Juni 2009 auf Korfu (informelles Treffen, weiteres Treffen im Dezember 2009 in Athen) führte man Gespräche über aktuelle Aspekte der europäischen Sicherheit. Mit dem „Korfu Prozess“ wurde ein zeitlich und vom Ergebnis her zunächst offener Dialog über aktuelle Dimensionen des OSZE Sicherheitsbegriffs angestoßen. Auch wenn Ende 2008 die OSZE Mission in Georgien aufgrund der Haltung Russlands nach über 16 Jahren beendet wurde, zeigen die Treffen der OSZE Außenminister doch auf, welche Möglichkeiten der Kommunikation und Kooperation die OSZE auch angesichts gegenseitiger Spannungen bietet.

Neben der Befassung mit maßgeblichen politischen Fragen ernennt der Ministerrat einen jährlich rotierenden Amtierenden Vorsitzenden aus seinem Kreis, der die Gesamtverantwortung für die Tätigkeiten der OSZE trägt und dabei vom Sekretariat der Organisation in Wien unterstützt wird.

- 2009 übt Griechenland den Vorsitz aus,
- 2010 Kasachstan, was wegen seiner autoritären Machtverhältnisse nicht unumstritten war,
- und 2011 Litauen.

Der Ständige Rat tagt unter Teilnahme von Ständigen Vertretern der Teilnehmerstaaten in der Regel einmal wöchentlich und ist das wichtigste permanente Beratungs- und Beschlussorgan. Er beschäftigt sich mit laufenden wie auch mit außerordentlichen Fragen. Beispielsweise wurde hier am 1. Juli 1999 die Entscheidung über die Aufstellung der OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) getroffen.

Das Forum für Wirtschaft und Umwelt (bis 2006 Wirtschaftsforum) trifft sich einmal jährlich mit über 400 Teilnehmern von Regierungen, sowie aus der Wirtschaft, anderen internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft. Es zielt auf Dialog und Kooperation in Wirtschafts- und Umweltfragen, die als wichtig für ein erweitertes Konzept von Sicherheit betrachtet werden.

Allgemein werden die wichtigsten politischen Entscheidungen in der OSZE nach dem Konsensprinzip gefällt.

## **Rüstungskontrolle und Abrüstung**

Ein weiteres permanentes Gremium der OSZE ist das Forum für Sicherheitskooperation.

# Aufgaben und Funktionen der OSZE

---

Es trifft sich wöchentlich auf der Ebene nationaler Delegierter der 56 Mitgliedstaaten und befasst sich mit konkreten militärischen Fragen, Themen und Problemen der Sicherheit, insbesondere mit solchen der Rüstungskontrolle sowie der gegenseitigen Vertrauens- und Sicherheitsbildung. Dazu zählt die Schaffung gegenseitiger militärischer Transparenz oder die Unterstützung und Weiterentwicklung bestehender Rüstungskontrollabkommen.

Insgesamt sind Rüstungskontrolle und Abrüstung traditionell wichtige Tätigkeitsfelder der OSZE. In ihrem Rahmen wurden wichtige Abkommen und Verfahrensweisen für diesen Bereich beschlossen. Allerdings waren und sind an ihnen nicht immer alle Mitgliedstaaten der Organisation beteiligt. Einige der wichtigsten sind:

- Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)  
1990 unterzeichneten 23 Staaten der KSZE, die gleichzeitig Mitgliedstaaten des damaligen Warschauer Paktes und der NATO waren, einen ersten Vertrag mit den Hauptzielen der Schaffung eines Gleichgewichts konventioneller Streitkräfte in Europa und der Beseitigung der Fähigkeit von Überraschungsangriffen oder großangelegten Offensivhandlungen.  
Vor dem Hintergrund des politischen Wandels in Europa während der 1990er-Jahre wurden unter Beibehaltung der Hauptziele 1999 in Istanbul einige wichtige Änderungen vorgenommen, so etwa: neue nationale und territoriale Obergrenzen für bestimmte Waffengattungen (z. B. Kampfpanzer oder Kampfflugzeuge), ein verbessertes Informations- und Überprüfungssystem, eine Klausel, nach der alle Staaten zwischen Atlantik und Ural dem Vertrag beitreten können.  
Russland gab im Dezember 2007 den übrigen 29 Teilnehmerstaaten des KSE-Abkommens die einseitige Aussetzung der Anwendung des Vertrags und damit der eingegangenen Verpflichtungen bekannt. Begründet wurde das damit, dass der Vertrag aus der Zeit des Kalten Krieges nicht mehr den aktuellen europäischen Realitäten und den russischen Sicherheitsinteressen entspreche. Sicherheitspolitischer Hintergrund dieser Entwicklung sind russische Befürchtungen im Zusammenhang mit der Ausdehnung der NATO an die Grenzen Russlands oder die Stationierung amerikanischer Raketenabwehrsysteme in den osteuropäischen Staaten Polen und Tschechien. Da Russland sich auch weiterhin zu einem Dialog zum KSE-Vertrag bereit erklärt, bleibt eine Tür für eine weitere Kooperation aber zunächst offen.
- Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM),  
die letztlich schon auf den Korb 1 der Schlussakte von Helsinki von 1975 zurückgehen.

# Aufgaben und Funktionen der OSZE

---

In diesem Rahmen wurden in den 1990er-Jahren mehrere so genannte Wiener Dokumente unterzeichnet. Das letzte aus dem Jahre 1999 beinhaltet z. B. einen jährlichen Austausch militärischer Informationen der jeweiligen Streitkräfte, feste Regeln und Konsultationen für den Fall ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten, vorherige Ankündigung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten, militärische Kontakte und Zusammenarbeit, neue Mechanismen der Verifikation (Überprüfung und Inspektionen).

Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, der am 1. Januar 1995 für die gesamte OSZE in Kraft trat. Mit ihm haben sich die Staaten politisch bindend (es handelt sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag) u. a. auf die Einhaltung bestimmter Regeln beim nationalen und internationalen Einsatz von Streitkräften, auf die demokratische Kontrolle militärischer und anderer Sicherheitskräfte oder auf die Einhaltung der Regeln des humanitären Kriegsvölkerrechts und die Information der Armeeangehörigen darüber verständigt. Das Forum für Sicherheitskooperation soll ständig die Umsetzung der Verpflichtungen beobachten und gegebenenfalls anmahnen. Daneben gibt es einen jährlichen Informationsaustausch und regelmäßige Überprüfungskonferenzen.

- Das Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen aus dem Jahre 2000 strebt eine Kontrolle und Reduzierung dieser Waffen an, deren Anhäufung Krisengebiete zusätzlich destabilisieren kann.
- Mit dem 1992 unterzeichneten und 2002 in Kraft getretenen „Vertrag über den Offenen Himmel“ (Open Skies Treaty) werden den 34 Unterzeichnerstaaten mit einem vertraglich festgelegten technischen Instrumentarium ungehinderte Aufklärungsflüge gestattet. Damit können etwa vereinbarte Abrüstungsabkommen überprüft werden. Dem Open Skies-Vertrag gehören nicht alle OSZE-Staaten an; das Regime ist aber mit der OSZE eng verbunden.

## Krisenprävention und Krisenbewältigung

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts 1990 haben sich in und für Europa vielfältige sicherheitspolitische Herausforderungen z. B. durch neue ethnische Konflikte, Unterdrückung nationaler Minderheiten oder politisch instabile Staaten an den Rändern des Kontinents ergeben.

# Aufgaben und Funktionen der OSZE

---

Das hat im Laufe der 1990er-Jahre dazu geführt, dass die OSZE ein vielfältiges, auf unterschiedliche Situationen flexibel anwendbares Instrumentarium ziviler Krisenprävention und nichtmilitärischer Krisenbewältigung entwickelte.

Wichtige Leitbilder der OSZE-Tätigkeit sind: Friedliche Streitbeilegung und Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschen- und Grundrechten sowie Minderheitenschutz.

Krisenprävention setzt an, bevor Krisen überhaupt offen auftreten oder gewalttätig eskalieren. Es geht um ihre Früherkennung und die frühzeitige Beseitigung von Konfliktursachen. Ein Mittel besteht etwa in der Eröffnung von Zentren oder Büros in entsprechenden Ländern. Diese sollen in Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen und politischen Gruppen sowie der Regierung des Landes die Konflikte analysieren, beraten und / oder Empfehlungen abgeben.

Nichtmilitärische Krisenbewältigung arbeitet mit ähnlichen Mitteln wie die Krisenprävention. Im Gegensatz zu dieser geht es dabei um die Bearbeitung schon offen aufgetretener Krisen und/oder eine Stabilisierung der Lage nach einem (kriegerischen) Konflikt (Krisennachsorge). Ein Beispiel dafür ist die Tätigkeit der OSZE-Mission im Kosovo (OMIK).

Für diese beiden Aufgaben greift die OSZE

- einerseits auf feste Organisationsstrukturen (auf ständige Einrichtungen und Büros) und
- andererseits auf kurzfristige ad-hoc-Maßnahmen

zurück.

## Die wichtigsten OSZE-Institutionen und ihre Aufgaben

Ständige Einrichtungen, die auch vor Ort tätig werden können:

Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten:

Frühwarnung und Beratung bei Spannungen durch ethnische Minderheitenkonflikte; präventive Diplomatie, z. B. durch Beratungen, Empfehlungen oder Verhandlungen

Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR):

(In der Presse wird es meistens englischsprachig ODIHR abgekürzt – Office for Democratic Institutions and Human Rights)

Allgemein zuständig für die Wahrnehmung der humanitären Dimension in der Arbeit der OSZE.

# Aufgaben und Funktionen der OSZE

---

Tätigkeiten sind z. B.: Überwachung von Wahlen, Förderung nationaler Wahl- und Menschenrechtsinstitutionen, technische und inhaltliche Hilfe für unabhängige nationale Rechtsinstitutionen, Förderung von Nichtregierungsorganisationen. Es kann bei Verstößen gegen OSZE-Prinzipien mit unterschiedlichen Parteien Kontakt aufnehmen, beraten oder Empfehlungen abgeben.

Beauftragter für die Freiheit der Medien:

Beobachtung von Entwicklungen im Bereich der Medien und Früherkennung von Verletzungen der Pressefreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung.

Ad-hoc-Maßnahmen

Dabei handelt es sich um eigenständige OSZE-Missionen, gebildet mit einem spezifischen Auftrag (Mandat) für eine spezifische Krisenregion. Sie können die Hilfe anderer OSZE-Institutionen beanspruchen (z. B. bei der Wahlbeobachtung). Sie werden in der Regel durch den Ständigen Rat im Konsens aller OSZE-Mitgliedsländer und unter Zustimmung der Gastländer eingerichtet. Geleitet werden sie zumeist von erfahrenen Berufsdiplomaten. Diese erstatten dem Ständigen Rat regelmäßig Bericht über ihre Tätigkeit und Entwicklungen vor Ort.

Mitte 2009 unterhielt die OSZE insgesamt 18 Missionen und Feldaktivitäten, die größte davon seit 1999 im Kosovo. Nach der Unabhängigkeit des Kosovo stellen besonders Russland und Serbien die Fortführung dieser Mission infrage. Insgesamt haben sich politische Differenzen und Auseinandersetzungen in der OSZE in der jüngeren Vergangenheit wieder verstärkt. Auch der oben erwähnte Georgien-Konflikt 2008 ist in diesem Zusammenhang zu sehen, zumal die Unterstützung Russlands für die abtrünnigen georgischen Provinzen Abchasien und Süd-Ossetien hinter kaum vorgehaltener Hand auch mit der Unterstützung des Westens für die Unabhängigkeit des Kosovo in Verbindung gebracht wird.

Neben der Mission im Kosovo hat die OSZE in den letzten Jahren vor allem mit einigen ihrer Wahlbeobachtungen, die durch das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) durchgeführt werden, öffentlich Aufmerksamkeit erregt. Kriterien der Beobachtung sind dabei zunächst die Bedingungen im Vorfeld der Wahlen wie z. B. eine gleichberechtigte Behandlung verschiedener Parteien durch Institutionen und staatliche Medien, eine vollständige Registrierung aller Wahlberechtigten, und dann die Wahl selbst, z. B. die Auszählung der Stimmen.

# Aufgaben und Funktionen der OSZE

---

Im November 2004 verweigerte eine OSZE Mission den Präsidentschaftswahlen in der Ukraine die Einstufung als fair und frei und trug damit ihren Teil zu einem politischen Wandlungsprozess mit demokratischeren Strukturen bei. 2006 qualifizierte die OSZE die Präsidentschaftswahlen in Weißrussland in der gleichen Weise, ohne dass davon ähnliche Entwicklungen ausgingen. Auf eine Beobachtung der russischen Parlamentswahlen im Dezember 2007, deren demokratischer Charakter von vielen westlichen Beobachtern in Teilen bezweifelt wurde, verzichtete das ODIHR demonstrativ aufgrund des Vorwurfs der Behinderung der Einreise der Beobachterdelegation im Vorfeld der Wahlen. Ähnliches geschah bei den Präsidentschaftswahlen Anfang März 2008. Die Parlamentswahlen in Weißrussland wiederum konnte die OSZE ohne Probleme beobachten.

Natürlich findet Russland wenig Gefallen an solchen Vorgängen und Bewertungen hinsichtlich der innenpolitischen und gesellschaftlichen Lage im eigenen Land sowie bei Verbündeten. So streben denn Russland und einige GUS-Staaten auch eine Einschränkung der bisher relativ weitgehenden Autonomie der Wahlbeobachtung durch ODIHR und eine stärkere Bindung an Institutionen an, in denen alle OSZE-Mitgliedstaaten Sitz und Stimme haben. Da hier aber nach dem Konsensprinzip entschieden wird, könnten unliebsame Berichte relativ einfach verhindert werden.

Neben dem Komplex der Wahlbeobachtung gibt es in den letzten Jahren innerhalb der OSZE vor allem zwei weitere umstrittene Politikfelder: innere Reform der OSZE (z. B. Effektivierung innerer Prozesse und eine Modifizierung des Konsensprinzips zumindest hinsichtlich Haushalts- und Verwaltungsfragen) sowie Konfliktregelung (z. B. zwischen Russland und Georgien im Vorfeld des offenen Konflikts 2008).

Insgesamt sind die Binnenverhältnisse innerhalb der OSZE also einerseits in den letzten Jahren im Vergleich zu den 1990er Jahren komplizierter geworden. Andererseits aber hat die Organisation insbesondere nach dem Georgien Konflikt 2008 ihre Qualität als Forum von Kommunikation und Kooperation sowie als institutioneller Rahmen eines europäischen Sicherheitsdialogs gezeigt. Zudem funktionieren viele der relativ unspektakulären OSZE-Feldaktivitäten vorort noch immer relativ reibungslos. Es bietet sich also aktuell ein etwas diskrepantes Gesamtbild. Zukünftig könnte sich das kooperativere Verhältnis, das die neue amerikanische Obama Administration zu Russland sucht (z.B. neuer Abrüstungsdialog) auch positiv auf die OSZE auswirken.