

Für eine effektivere OSZE: Praktische Empfehlungen eines ehemaligen Generalsekretärs

Thomas Greminger*

Zusammenfassung

Dieser Beitrag enthält Empfehlungen des Autors zur Stärkung der Effektivität der OSZE. Diese Empfehlungen basieren auf der Reformagenda *Fit for Purpose*, die er in seiner Amtszeit als Generalsekretär der OSZE (2017–2020) verfolgte. Die OSZE ist reformfähig, doch bedarf es dazu eines stärkeren politischen Engagements. Das Sekretariat sollte den notwendigen Spielraum bekommen, damit Managementabläufe und -strukturen verbessert werden können. Darüber hinaus empfiehlt der Autor eine Straffung der Haushaltsplanung; eine zeitgerechte Bereitstellung des Haushalts und eine angemessene Mittelzuteilung für die Durchführungsorgane; die Stärkung der strategischen Planungskapazitäten im Sekretariat; eine bessere Abstimmung zwischen den Durchführungsorganen; und bessere Abläufe in der Programmarbeit.

Schlagworte

OSZE, Sekretariat, Management, Haushaltsplanung, strategische Planung

Bitte zitieren als: Thomas Greminger, Für eine effektivere OSZE: Praktische Empfehlungen eines ehemaligen Generalsekretärs, OSCE Insights 1/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), unter: <https://doi.org/10.5771/9783748911449-01>

Einleitung

Die OSZE ist in einem herausfordernden politischen Umfeld tätig: Multilateralen Institutionen und Mechanismen traut man kaum mehr zu, Lösungen für globale Probleme zu finden, unilaterale und transaktionale Ansätze beherrschen die Bühne. Die Polarisierung zwischen den wichtigsten staatlichen Akteuren im euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsraum nimmt zu, Konflikte im OSZE-Raum werden wieder gewaltsam ausgetragen, Rüstungskontrollregime lösen sich auf, und das Risiko militärischer

Zwischenfälle nimmt zu. Zugleich sind wir mit einer Vielzahl transnationaler

* Thomas Greminger
Eidgenössisches Departement für auswärtige
Angelegenheiten
E-Mail: thomas.greminger@eda.admin.ch

Anmerkung: Der Autor äußert sich hier in seiner persönlichen Eigenschaft. Seine in diesem Text geäußerten Ansichten sind nicht als offizielle Haltung der Schweiz bzw. des Schweizer Außenministeriums (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, EDA) zu verstehen. Es handelt sich nicht um eine Publikation des EDA.

Bedrohungen konfrontiert, denen nur durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit beizukommen ist. Dazu zählen Terrorismus und gewalttätiger Extremismus, staatliche und nichtstaatliche Cyberbedrohungen, illegaler Handel mit Menschen, Waffen, Kulturgütern und Drogen sowie die Herausforderungen durch die illegale Migration. In jüngerer Zeit sind zusätzlich die sicherheitspolitischen Auswirkungen des Klimawandels und des technischen Fortschritts (insbesondere die Entwicklungen bei der künstlichen Intelligenz) drängender geworden. Wir stehen also vor einem Paradoxon: Gerade jetzt, da Kooperation und echter Dialog nötiger wären denn je, wird die multilaterale Zusammenarbeit infrage gestellt und dem Dialog immer weniger Raum gegeben. Das macht sich auch in der OSZE bemerkbar.

Wenn die Sicherheitsrisiken der heutigen Zeit multilaterale Zusammenarbeit erfordern, wie können wir dann die OSZE als Forum für inklusiven Dialog und Plattform zur Förderung einer wirkungsvollen Sicherheitszusammenarbeit stärken? Mit welchen Zwängen ist die Organisation konfrontiert und wie können wir mit diesen umgehen? Diese Fragen haben mich 2017 beim Antritt meines Amtes als Generalsekretär der OSZE am meisten umgetrieben. Gemeinsam mit meinen Direktoren und Direktorinnen und der neu geschaffenen Abteilung *Strategic Policy Support* haben wir die Agenda *Fit for Purpose* entwickelt, die ich den Teilnehmerstaaten im Februar 2018 präsentierte.¹ Die Bilanz nach drei Jahren ist durchwachsen. Eine Analyse der Ergebnisse der Agenda zeigt: Es wurden zahl-

reiche Änderungen umgesetzt, um die Effizienz und Effektivität der OSZE zu erhöhen. Die gute Nachricht lautet also, dass auch in Zukunft Reformen möglich sind. Gleichzeitig wurden jedoch wesentliche Reformen bereits in ihren Anfängen behindert oder sind noch nicht zu Ende gebracht. Diese Reformbemühungen müssen weitergehen, damit die OSZE in der Lage bleibt, auf Sicherheitsanforderungen effektiv zu reagieren und ihre begrenzten Ressourcen effizient zu nutzen.

Schwerpunkt dieses Beitrags für *OSCE Insights* sind vier Themen, die auch Gegenstand der Agenda *Fit for Purpose* waren:²

- Verbesserung der Managementabläufe im Sekretariat
- Sicherstellung ausreichender Ressourcen für die OSZE
- Förderung der OSZE als inklusives Dialogforum
- Verbesserung der Zusammenarbeit im Rahmen von Programmen

Ich möchte zunächst bilanzieren, was wir bisher erreicht, und wo und warum wir die gesteckten Ziele verfehlt haben. Außerdem möchte ich Empfehlungen an die Teilnehmerstaaten und das Sekretariat formulieren.

Erfolge und Misserfolge der Agenda *Fit for Purpose*

Verbesserung der Managementabläufe

Das OSZE-Sekretariat ist seit seiner Schaffung vor mehr als zwei Jahrzehnten organisch gewachsen. Seine Managementab-

läufe wurden laufend aus der Situation heraus an die neuen Herausforderungen, das wachsende Arbeitspensum, die sich ändernden Prioritäten der Teilnehmerstaaten und immer knappere Budgets angepasst. Zudem haben die neuen Technologien und modernen Arbeitsmethoden die Arbeitsbedingungen verändert. Diese Entwicklungen erforderten eine systematische Überprüfung der wichtigsten Managementabläufe im Sekretariat, um deren Effektivität und Effizienz zu erhöhen. Deshalb habe ich im April 2018 einen *Secretariat Management Review* veranlasst, der alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Sekretariat einbezog und von einem internationalen Beratungsunternehmen begleitet wurde. Insgesamt wurden achtzig Verbesserungen angegangen. Bis Juli 2020 wurden achtundsechzig von ihnen umgesetzt, fünf aufgegeben und sieben in separaten Prozessen weiterverfolgt. Zu den umgesetzten Änderungen gehören:

- mehr Kostentransparenz durch Verbesserung der Kontroll- und Berichterstattungsinstrumente
- Einführung eines neuen Managementtools für Dienstreisen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands und der Kosten
- ein neues Online-Registrierungstool und neue Leitlinien für das Konferenzmanagement
- Reduzierung des Verwaltungsaufwands bei der Beschaffung
- eine neue elektronische Plattform für die Personalrekrutierung
- eine Online-Einweisung für neue OSZE-Bedienstete und das gesamte Personal

- Überarbeitung des Genehmigungsverfahrens für außerbudgetäre Projekte im Sinne einer Unterscheidung zwischen Niedrig- und Hochrisikoprojekten und eines beschleunigten Verfahrens

Weitere Bereiche, in denen Abläufe verbessert wurden, sind die Logistik, die Gebäudeverwaltung, die interne Koordination, die Kommunikation und die Digitalisierung der Personalverwaltung und -bezahlung. Viele dieser Änderungen liefen nach ein und demselben Muster ab: Einführung digitaler Technologien zur Steigerung der Servicequalität bei gleichzeitiger Kostensenkung. Obwohl der *Management Review* ursprünglich nicht auf eine Kostensenkung abzielte, sondern auf eine nutzensteigernde Umschichtung der Ressourcen, wurden allein für das Jahr 2019 Einsparungen in Höhe von etwa 300.000 € realisiert. Weitere umsetzungsreife Initiativen sind die Schaffung gemeinsamer Dienstleistungszentren in Bereichen wie *IT-Support* und Personalverwaltung sowie eine Strategie zur Mobilisierung von Ressourcen über außerbudgetäre Beiträge staatlicher und nichtstaatlicher Akteure sowie über Sachspenden.

Der *Management Review* im Sekretariat galt zwar in erster Linie den Abläufen, nahm aber auch die Organisationsstrukturen in den Blick. Erste schnelle Erfolge waren die Zusammenlegung der Abteilung Archivverwaltung mit dem Dokumentationszentrum der OSZE in Prag und die Zusammenfassung der informations- und kommunikationstechnologischen Funktionen zu einer eigenen Abteilung in der Hauptabteilung Verwal-

tung und Finanzen. Andere Änderungen hingegen, wie die direkte Unterstellung des Koordinators/der Koordinatorin für Ethikfragen sowie des Programms „Genderfragen“ unter den Generalsekretär/die Generalsekretärin, stießen bei den Teilnehmerstaaten auf Widerstand und konnten nicht umgesetzt werden. Solche organisatorischen Veränderungen schlagen sich auch im Dienstpostenplan nieder, der Teil des Gesamthaushaltsplans ist, und erfordern daher Konsens. Derselben Schwierigkeit sah ich mich gegenüber, als ich das Amt eines stellvertretenden Leiters/einer stellvertretenden Leiterin des Sekretariats schaffen wollte. Da die OSZE diese hauptamtliche Funktion nicht finanzieren will, obliegt diese Aufgabe formal dem bereits vielbeschäftigten Direktor/der bereits vielbeschäftigten Direktorin des Konfliktverhütungszentrums. Daher ernannte ich den Direktor des Büros des Generalsekretärs zum zweiten stellvertretenden Leiter des Sekretariats. Die Aufgabenteilung war klar: Der Direktor des Konfliktverhütungszentrums übernahm die Stellvertretung bei externen, den Konfliktzyklus betreffenden Aufgaben, während der Direktor des Büros des Generalsekretärs für interne, das Management betreffende Fragen zuständig war. Diese Praxis bewährte sich und wurde von den Teilnehmerstaaten niemals infrage gestellt. Doch als ich sie im Dienstpostenplan durch eine entsprechende Änderung verankern wollte, startete ein Delegationsleiter eine erfolgreiche Kampagne dagegen und blockierte den Beschluss mit dem Argument, die Änderung sei mit den Teilnehmerstaaten

nicht ordnungsgemäß besprochen worden.

Ich informierte die Delegationsleiter und Delegationsleiterinnen ausführlich über den *Management Review* im Sekretariat und hielt sie im Rahmen der *Secretary General's Hour* und meiner Kleingruppentreffen mit Botschafterinnen und Botschaftern auf dem Laufenden. Die Initiative stieß bei den Teilnehmerstaaten zunächst auf Unterstützung, ja sogar Begeisterung, doch mit der Zeit erlahmte das Interesse an diesen Managementfragen. Die erzielten Effizienz- und Effektivitätsgewinne wurden in den Erörterungen des Beratenden Ausschusses für Verwaltung und Finanzen kaum gewürdigt. Zugleich blockierten einige Staaten wohlbegründete organisatorische Änderungen der Haushaltsplanung und engten damit den Handlungsspielraum des Generalsekretärs sogar in Managementfragen ein. Die Teilnehmerstaaten täten gut daran, der Generalsekretärin/dem Generalsekretär einen gewissen Handlungsspielraum zuzugestehen und Mikromanagement zu vermeiden. Stattdessen sollten sie sich auf die politischen Mechanismen für Konsensfindung und gemeinsames Handeln auf der Grundlage gemeinsamer Verpflichtungen konzentrieren.

Die Tendenz der Teilnehmerstaaten, das Sekretariat zu gängeln, steht in scharfem Widerspruch zur Aussage, Kern des Mandats des Generalsekretärs/der Generalsekretärin sei eindeutig die Verantwortung und Zuständigkeit für das Management. Paradoxerweise haben genau diejenigen Staaten, die argumentieren, der Generalsekretär/die Generalsekretärin sei „nur“ *Chief Administrative Officer*, ihn

diese Funktion nicht ungehindert ausüben lassen. Ich konnte beobachten, dass eine deutliche Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten einen aktiven Generalsekretär/eine aktive Generalsekretärin mit diplomatischem Profil bevorzugt – wofür das Mandat durchaus Raum bietet. In der Praxis lassen zwei Bereiche einen beträchtlichen Interpretationsspielraum zu: Der eine betrifft die politische und diplomatische Rolle der Generalsekretärin/des Generalsekretärs, der andere die Koordinierungsfunktion, die dem Generalsekretär/der Generalsekretärin als *Chief Administrative Officer* zukommt. Während die einschlägigen Ministerratsbeschlüsse den groben Rahmen für die politischen Aufgaben des Generalsekretärs/der Generalsekretärin abstecken³, sind es letztlich die jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden, die den eigentlichen politischen Spielraum definieren, in dem dieser/diese tätig werden kann. Ich habe als Generalsekretär die Erfahrung gemacht, dass jeder Vorsitz unterschiedliche Erwartungen an den Generalsekretär/die Generalsekretärin hat, denen dieser/diese gerecht werden muss. Seine/ihre Koordinierungsfunktion betrifft sowohl die programmbezogene Zusammenarbeit der Durchführungsorgane als auch das Krisenmanagement – wie in Zeiten der COVID-19-Pandemie. Das Sekretariat muss effizient koordinieren, damit zwei vorrangige Ziele – Fürsorgepflicht und Kontinuität des laufenden Betriebs – organisationsweit umgesetzt werden. Und da komplexe Sicherheitsbedrohungen zunehmend interdisziplinäre Reaktionen erfordern, muss auch die OSZE ihre Programmarbeit stärker koordinieren.

Sicherstellung ausreichender Ressourcen

In ihren politischen Erklärungen unterstreichen die Teilnehmerstaaten stets die Bedeutung der OSZE als Dialogforum und Vermittlerin bei der Bewältigung und Beilegung von Konflikten, die bei der Auseinandersetzung mit Sicherheitsbedrohungen und der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen Unterstützung bereitstellt. Das bedeutet jedoch nicht automatisch, dass die Organisation auch die entsprechenden Ressourcen erhält. Hier spielt eine ganze Reihe anderer Fragen mit herein. Ich werde im Folgenden auf die Haushaltsplanung, das Volumen des Gesamthaushalts, den Zeitplan für seine Verabschiedung und die Beitragsschlüssel eingehen. Die außerbudgetären Ressourcen lasse ich hier beiseite, trotz ihrer wichtigen Rolle, die sie für die Ausstattung der OSZE mit zusätzlichen Mitteln spielen könnten. Die bereits erwähnte Strategie zur Mobilisierung von Ressourcen wird auch Verfahren und Regeln umfassen müssen, die eine strategischere Nutzung der derzeitigen außerbudgetären Beiträge und die Erschließung neuer Finanzierungsquellen ermöglichen, etwa von Hilfsorganisationen, internationalen Finanzinstituten oder aus der Privatwirtschaft.

Grundsätzlich sind sich Teilnehmerstaaten einig, dass die Haushaltsplanung reformiert werden muss. Der derzeitige Prozess ist komplex, schwerfällig und langwierig. Er lädt die Staaten geradezu ein, die finanziellen Angelegenheiten des Sekretariats und anderer Durchführungsorgane bis ins Kleinste zu regeln

und oftmals (engstirnige) politische und persönliche Agenden mit übergeordneten operativen Fragen zu verknüpfen. Ein längerfristiger Haushaltszyklus würde ein strategischeres Herangehen an die Planung und eine bessere Abstimmung der Ressourcen auf die politischen und mandatsbezogenen Aktivitäten ermöglichen. 2018 legte das Sekretariat den Teilnehmerstaaten einen Vorschlag zur Reform des Haushalts vor, der zwei Hauptpunkte enthielt: die Ausweitung des Programmrahmens von einem auf vier Jahre und die Einführung eines Zweijahreshaushalts. Die Zuweisung der finanziellen Mittel im Einzelnen sollte weiterhin der alljährlichen Genehmigung durch die Staaten unterliegen. Der Vorschlag wurde positiv aufgenommen. Sogar eine wichtige Delegation äußerte – nach intensiver Vorarbeit, auch in ihrer Hauptstadt – zwar grundsätzlich keinen Widerspruch, knüpfte ihre Zustimmung allerdings an zwei wesentliche Bedingungen: Das Reformvorhaben müsse als Pilotprojekt präsentiert und der Programmrahmen auf zwei Jahre begrenzt werden, da man nicht genügend Vertrauen in die Institutionen habe, um einem Vierjahresplan zuzustimmen.

Der italienische Vorsitz war bereits im Begriff, den Reformvorschlag dem Ständigen Rat vor der Sommerpause 2018 zur Verabschiedung vorzulegen, als ein neues Hindernis auftauchte, das diesen und andere vom Sekretariat vorgeschlagene Beschlüsse fast ein Dreivierteljahr lang blockieren sollte. Das Hindernis resultierte aus einer Frage, die nicht das Geringste mit der Haushaltsreform zu tun hatte: jener des sogenannten *Disclaimers*. Da diese

Angelegenheit typisch für die Funktionsweise der OSZE ist, möchte ich genauer darauf eingehen.

Im Juni 2018 erhielten alle Dokumente, die über die offizielle Dokumentenverteilung an die Teilnehmerstaaten gingen, einen Vermerk, der klarstellte, dass das Sekretariat nicht für den Inhalt der Dokumente verantwortlich sei. Dies verärgerte einen einzelnen Teilnehmerstaat, der darin ein Manöver eines anderen Staates gegen sich vermutete. Es hatten sich nämlich mehrere Teilnehmerstaaten regelmäßig beim Vorsitz und dem Sekretariat darüber beschwert, dass das System der Dokumentenverteilung missbraucht worden sei, um Informationen nicht anerkannter De-facto-Entitäten weiterzugeben. Obwohl dieser *Disclaimer* auf einen Beschluss des Ständigen Rates zurückging und unterschiedslos auf sämtlichen Dokumenten stand, beharrte der betreffende Teilnehmerstaat darauf, darin einen unfreundlichen Akt zu sehen. Unzählige Gespräche mit Vertretern und Vertreterinnen auf allen Ebenen – vom Botschafter bis zur Außenministerin – konnten ihn nicht dazu bewegen, seinen Widerstand aufzugeben. Erst im ersten Quartal 2019 fand die Frage dank der Intervention des Amtierenden Vorsitzenden, des slowakischen Außenministers Miroslav Lajčák, eine Lösung. Wichtige Prozesse konnten dadurch fortgeführt werden, doch in die Haushaltsreform selbst wollte kein Schwung mehr kommen. Eine abgespeckte Haushaltsdokumentation und eine benutzerfreundlichere Gestaltung des *Performance-Based Programme Report* waren alles, was vom ersten Versuch einer Haushaltsreform blieb.

Ein zweiter Anlauf war für 2020 geplant, doch auch hier öffnete sich erst spät ein Zeitfenster, weil der reguläre Haushalt erst im Mai genehmigt wurde. Dazu kam die Coronakrise, die die Gespräche mit den Teilnehmerstaaten erschwerte. Trotz dieser Widrigkeiten wurde der Dialog über einen Zweijahreshaushalt und einen mehrjährigen Programmrahmen wiederaufgenommen. Die Idee eines längerfristigen Investitionsplans schien an Boden zu gewinnen, doch die nachfolgende Führungskrise im Juli 2020 versetzte dem Reformwillen erneut einen Dämpfer.

Die Beitragsschlüssel, die festlegen, wie viel jeder der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten jährlich in den regulären OSZE-Haushalt einzahlt, stehen schon seit Jahren zur Reform an. Der Schlüssel zur Errechnung der Beiträge der einzelnen Staaten ist kompliziert und nicht mehr zeitgemäß. Verschiedene Versuche, die Beitragsschlüssel zu modernisieren und an das aktuelle finanzielle Kräfteverhältnis der Teilnehmerstaaten anzupassen, sind gescheitert. Insbesondere ein Teilnehmerstaat knüpfte seine Zustimmung zum Haushaltsplan zunehmend an eine Revision des Beitragsschlüssels, was die Vorsitze dazu zwang, sich an die schwierige Aufgabe zu machen, den Schlüssel zu ändern. Es geht dabei um keine großen Beträge, doch sind die Erörterungen darüber inzwischen auf eine politische Ebene gezogen worden und lassen jeden Pragmatismus vermissen. Jeder Vorsitz steht damit vor einer unlösbaren Aufgabe, solange wichtige Akteure nicht bereit sind, die Höhe ihrer Beitragszahlungen anzupassen. Es ist daher nicht in

Ordnung, die Genehmigung des Gesamthaushaltsplans von der Revision der Beitragssätze abhängig zu machen. Das heißt mitnichten, dass diese nicht überarbeitet werden sollten – ganz im Gegenteil. Das Problem lässt sich jedoch auf rein technischer Ebene nicht lösen, wie die Bemühungen der Slowakei während ihres OSZE-Vorsitzes 2019 gezeigt haben. Für eine Lösung wäre es notwendig, dass sich der Vorsitz mit Nachdruck politisch ins Zeug legt und die wichtigsten Akteure bereit sind, sich zu bewegen. Zugleich sind die technischen Details, so winzig sie auch sein mögen, wichtig und für hochrangige Diplomate*innen und Regierungsvertreter*innen in den Hauptstädten, die nur gelegentlich mit solchen Fragen zu tun haben, schwer nachzuvollziehen. Vielleicht müsste sich ein ehemaliger Finanzminister oder eine ehemalige Finanzministerin dieser Frage widmen.

Unbeirrt von den Beeinträchtigungen durch das Coronavirus setzten die Teilnehmerstaaten 2020 die langwierige und kurzsichtige Diskussion über die Genehmigung des Gesamthaushaltsplans für 2020 fort, dessen Verabschiedung bereits zu Weihnachten 2019 fällig gewesen wäre. Trotz der geschickten Führung des Prozesses durch den Vorsitz bekam die OSZE ihren Haushalt erst Ende Mai, also mit fünfmonatiger Verspätung. Leider ist die verspätete Genehmigung des Haushalts in der OSZE nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel. Diese Genehmigungsprozesse sind eine schwere Belastung für jeden Vorsitz und ziehen bei den Teilnehmerstaaten Zeit, Energie und Aufmerksamkeit von der Beschäftigung mit substanzielleren Fragen ab. Für die

Erörterung von Reformen bleibt weniger Zeit, und die reibungslose Arbeit der Organisation wird massiv erschwert. Solange es keinen genehmigten Gesamthaushalt gibt, muss der Betrieb durch vierteljährliche (und später monatliche) Zuteilungen auf Grundlage des Vorjahreshaushalts finanziert werden. Noch schwerer wiegt, dass in dieser Zeit auch keine neuen Programmaktivitäten begonnen werden dürfen. Die rechtzeitige Verabschiedung des Haushalts ist daher entscheidend für das wirksame Funktionieren der OSZE; die Teilnehmerstaaten sollten das als strategisches Anliegen betrachten. Regelmäßige verzweifelte Aufrufe Amtierender Vorsitzender reichen nicht aus, es braucht einen Mechanismus, der die Staaten dazu verpflichtet, den Gesamthaushaltsplan zeitgerecht zu verabschieden.

Die langwierigen Diskussionen über den Gesamthaushaltsplan 2020 führten nicht zu einer Erhöhung der Mittel. Das Ergebnis war – das neunte Jahr in Folge – ein nominales Nullwachstum. Die OSZE verliert damit erneut etwa zwei Prozent ihrer realen Kaufkraft. Gewiss: Jede Organisation kann sich auch unter Sparauflagen eine Zeitlang über Wasser halten, doch es gibt Grenzen, wie lange man mit weniger mehr erreichen kann. Diese Grenzen wurden bei den Durchführungsorganen der OSZE nach Jahren des nominalen Nullwachstums bei gleichzeitiger Zunahme ihrer Aufgaben – man denke an die Dienstleistungen für die Sonderbeobachtermission in der Ukraine (SMM) – eindeutig überschritten.

Einige Staaten argumentierten, dass der Beitrag, den sie an die OSZE zahlen, seit 2014 eigentlich gestiegen sei, da

die SMM über einen eigenen Haushalt verfügt, der fast so groß ist wie der Gesamthaushalt. Das ist richtig, doch wird dabei vergessen, dass die Entsendung der SMM auch das Arbeitspensum des Sekretariats erheblich erhöht hat, ohne dass dessen Haushalt entsprechend mitgewachsen wäre. Dank der Effizienzgewinne durch den *Management Review* im Sekretariat und der häufigeren Verrechnung von Dienstleistungen an andere Durchführungsorgane konnte vermieden werden, dass es bei der Mandatserfüllung zu größeren Defiziten kam. Es ist jedoch an der Zeit, dass die Teilnehmerstaaten entweder die Aufgaben wesentlich reduzieren oder aber vom Dogma des Nullwachstums Abschied nehmen.

Erwiesenermaßen können die Teilnehmerstaaten, die die Genehmigung des Gesamthaushaltsplans blockieren, auch ganz anders handeln. Der Haushalt der SMM wurde 2020 rechtzeitig verabschiedet, trotz einer Erhöhung um achteinhalb Prozent. Die Hauptstädte zeigten großes Interesse daran, die Ressourcen der SMM sicherzustellen, und als Risiken wie eine verzögerte Genehmigung des Haushaltsplans in Wien drohten, kamen unmissverständliche politische Signale von den Zentralen. Woran liegt das? Ich würde sagen, dass die Teilnehmerstaaten die genau definierte Rolle (und die Notwendigkeit) der SMM akzeptieren. Könnte sich der Gesamthaushalt der OSZE auf eine klarere Schwerpunktsetzung berufen, auf die sich die Teilnehmerstaaten – vielleicht auf Außenministerebene – einigt hätten, ginge seine Verabschiedung deutlich reibungsloser vonstatten. Unter den aktuellen Umständen sind Störaktio-

nen für die Einzelstaaten billig zu haben, schaden jedoch der Organisation als ganzer.

Förderung der OSZE als inklusives Dialogforum

Eine der Stärken der OSZE seit ihren Anfängen als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Jahre 1975 liegt in ihrer Rolle als inklusives Dialogforum. Während des Kalten Krieges und auch in den 90er-Jahren war die (1995 in OSZE umbenannte) KSZE ein Ort, an dem die Teilnehmerstaaten ein breites Spektrum an Differenzen erörtern und ausräumen konnten. Als Vorsitzender des Ständigen Rates im Jahr 2014, als die Schweiz den Vorsitz in der Organisation innehatte, und auch später in meiner Funktion als Generalsekretär hatte ich den Eindruck, dass diese Kultur des Dialogs und der Zusammenarbeit im Schwinden begriffen war. OSZE-Treffen wurden dazu genutzt, Reden abzulesen, zu punkten und *Public Diplomacy* zu betreiben. Gemeinsam mit den OSZE-Vorsitzen bemühte ich mich, die einzigartige Rolle der Organisation als Raum, in dem siebenundfünfzig nicht gleichgesinnte Länder zusammenkommen, einen konstruktiven Dialog führen und durch Zusammenarbeit Sicherheit aufbauen können, mit neuem Leben zu erfüllen und zu fördern. Die Bemühungen im Rahmen der Agenda *Fit for Purpose* um eine Neubelebung des Dialogs in der OSZE gingen in drei Richtungen: Schaffung strategischer Planungskapazitäten im Sekre-

tariat, Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten für den informellen Dialog und Unterstützung des Strukturierten Dialogs, einer informellen Arbeitsgruppe der Teilnehmerstaaten, die 2016 beim Ministerrat in Hamburg eingesetzt worden war, um aktuelle und künftige Sicherheitsherausforderungen und -risiken zu erörtern.

Im Zuge des schweizerischen OSZE-Vorsitzes stellte ich fest, dass dem Sekretariat die Kapazität fehlte, mittel- und langfristig zu planen, weil seine politisch-strategischen und koordinierenden Referate mit dem Tagesgeschäft ausgelastet waren. Daher setzte ich Ende 2017 die Abteilung *Strategic Policy Support* ein, finanziert als außerbudgetäres Projekt und besetzt mit Experten und Expertinnen, die von den Vereinigten Staaten, der Russischen Föderation, der EU und der Schweiz entsandt wurden. Ziel war es, mehr Kontinuität in die Planungsprozesse der OSZE zu bringen und den Vorsitz und die Troika, bestehend aus dem aktuellen, dem vorangegangenen und dem designierten Vorsitz, strategisch besser zu beraten. Die Abteilung unterstützte die amtierenden Vorsitze 2019 und 2020 (Slowakei und Albanien) bei der Formulierung ihrer Prioritäten, half dem Konfliktverhütungszentrum bei der Entwicklung regionaler Strategiekonzepte für den Westbalkan und Zentralasien, erarbeitete Empfehlungen für künftige OSZE-Vorsitze und untersuchte die Auswirkungen der Beziehungen zu China auf die OSZE. Sie trug auch dazu bei, aus dem Programmschema ein strategischeres Dokument zu machen, das die Zuteilung von Haushaltsmitteln an politische Prioritäten knüpft.

Abgesehen von einer strategischeren Zuteilung der Mittel aus dem ordentlichen Haushalt sollten sich auch die außerbudgetär finanzierten Aktivitäten der OSZE in ein Gesamtkonzept einfügen. Diese sind mittlerweile deutlich umfangreicher und besonders dann von Bedeutung, wenn es um Neuerungen geht oder die Organisation neue thematische Akzente setzen möchte. Genau damit soll sich der *Strategic Planning and Resource Mobilization Coordinator* (SPRM) befassen, dessen Posten im Sekretariat neu geschaffen wurde.

Strategische Planung hängt bei der OSZE einerseits von den Planungskapazitäten im Sekretariat und andererseits von der politischen Unterstützung und den Gepflogenheiten des Vorsitzes, der Troika und der Teilnehmerstaaten ab. Wiewohl eine Herausforderung, ist die strategische Abstimmung der politischen Prioritäten des Vorsitzes und der Teilnehmerstaaten enorm wichtig. Jeder Vorsitz neigt dazu, die OSZE nur durch die Brille der zwölf Monate seiner Amtszeit zu sehen, in der er für die Führung der Organisation verantwortlich ist. Sinnvoller wäre jedoch eine längerfristige Perspektive, im Idealfall in Form von Drei- oder Vierjahresplänen. Als 2008 Finnland den OSZE-Vorsitz führte, kamen die fünf aufeinanderfolgenden Vorsitze als Quintett zusammen. Die Schweiz und Serbien vereinbarten einen gemeinsamen Arbeitsplan für die Zeit ihrer Vorsitze in den Jahren 2014 und 2015. Leider hat dieses Modell nicht Schule gemacht. Die Voraussetzungen für eine längerfristige Planung wären derzeit gegeben, da die Vorsitze für

die Jahre bis 2023 feststehen (Schweden, Polen und Nordmazedonien).

Die offiziellen Dialogforen der OSZE wie der Ständige Rat und das Forum für Sicherheitskooperation sind weitgehend zu Plattformen harscher und konfrontativer *Public Diplomacy* geworden. Im Rahmen der Agenda *Fit for Purpose* wurden auch die *Talking Points* eingeführt, eine Gesprächsreihe, die eine neue Gelegenheit zum informellen Dialog eröffnete. Fachleute wurden eingeladen, um in den Räumlichkeiten des Sekretariats mit den Vertretern und Vertreterinnen der Teilnehmerstaaten und den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der OSZE neue Studien und Publikationen zu erörtern. Es war auch ein Versuch, die Mitglieder der Delegationen ins Sekretariat zu locken. Ein weiterer wertvoller informeller Raum für den Austausch sind die von meinem Vorgänger Lamberto Zannier eingeführten *Security Days*. Mit der Abteilung *Strategic Planning Support* verfügte ich im Sekretariat über die nötigen Kapazitäten, um solche Veranstaltungen gezielt planen und eine konsequente Nachbereitung sicherstellen zu können. In letzter Zeit befasste sich die Reihe *Security Days* mit Themen wie der Zukunft der OSZE-Feldoperationen, der Verhinderung militärischer Zwischenfälle, den Zielen für nachhaltige Entwicklung, dem technologische Wandel und den Lehren aus der Charta von Paris.

Ich habe auch Thinktanks ermutigt, informelle Räume für den Dialog über aktuelle Fragen zu eröffnen. Auf meinen Vorschlag hin und mit politischer Unterstützung durch Miroslav Lajčák hat ein von der Friedrich-Ebert-Stiftung und

GLOBSEC zusammengestelltes Konsortium die *Cooperative Security Initiative* ins Leben gerufen. Diese Initiative soll das kooperative Sicherheitskonzept im Mainstream der europäischen Sicherheitspolitik fördern und neue Ideen zur Stärkung des Multilateralismus und der Sicherheitszusammenarbeit in Europa entwickeln.

Der Strukturierte Dialog im Rahmen der OSZE, der ursprünglich Diskussionen über Rüstungskontrolle anstoßen sollte⁴, hat in der Praxis zu einem konstruktiven Austausch über aktuelle Bedrohungswahrnehmungen, militärische Dispositive und Maßnahmen zum Abbau von Spannungen geführt. Die Teilnehmerstaaten sind auch daran interessiert, das Forum zu nutzen, um Instrumente zur Erhöhung der Transparenz zu entwickeln, wie etwa ein Formular für die Meldung größerer militärischer Übungen oder einen Leitfaden für vorbildliche Verfahren zur Verhütung und Regelung militärischer Zwischenfälle.

Ich habe den Strukturierten Dialog nach Kräften unterstützt, insbesondere im Rahmen meiner Kontakte mit Regierungen und Organisationen wie der NATO. Allerdings wurden die Teilnehmerstaaten, allen voran die Skeptiker des Strukturierten Dialogs, nie müde zu betonen, dieser liege in der Verantwortung der Staaten und gehe von diesen aus. Dahinter steht die Angst, die Kontrolle über den Prozess zu verlieren – an die große Gruppe von Staaten, die diesen Dialog befürworten, an ein engagiertes Sekretariat und an interessierte Thinktanks und zivilgesellschaftliche Organisationen. Aber auch von seinen wichtigsten Befürwor-

tern und Befürworterinnen droht ihm Gefahr, da sie unterschiedliche und einander ausschließende Vorstellungen von seinen Prioritäten haben. Zudem lässt sich der Schwung nur mit Mühe aufrechterhalten, da der Vorsitz in der informellen Arbeitsgruppe alljährlich wechselt und jedes Jahr ein anderer Teilnehmerstaat übernimmt. Soll der Strukturierte Dialog robuster werden, bedarf er einer neuen politischen Motivation, einer entschlossenen Führung und einer breiteren Unterstützung – etwa durch Parlamentarier*innen, Thinktanks, Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen. Auch präzisere Vorstellungen davon, zu welchen Themen und in welche Richtung sich die Diskussion entwickeln soll, wären hilfreich.

Verbesserung der Zusammenarbeit im Rahmen von Programmen

Die Agenda *Fit for Purpose* hat sich das Ziel gesetzt, die programmbezogene Zusammenarbeit in der OSZE zu verbessern, unter anderem durch die Mobilisierung neuer Geber und Kooperationspartner. In der Privatwirtschaft wächst das Interesse, sich mit der OSZE zusammenzutun und ihre Aktivitäten zu fördern. Andere nichttraditionelle Geber wie internationale Organisationen und Finanzinstitute sind ebenfalls zunehmend bestrebt, die Programmarbeit der OSZE zu unterstützen. Wenn die OSZE diese Chancen nutzen will, muss sie ihre Regeln und Arbeitsabläufe anpassen. Einen ersten Anstoß dazu gab der *Management Review* im Sekretariat mit der Entwicklung einer

Strategie zur Mobilisierung von Ressourcen.

Neben den Programmabteilungen des Sekretariats sind die Feldoperationen und Institutionen der OSZE unerlässlich für die Umsetzung ihrer Programmarbeit. Die gute Nachricht für die Feldmissionen: Der Druck seitens der Gastländer hat in den letzten Jahren nachgelassen. Das hat nicht zuletzt damit zu tun, dass es uns gelungen ist, die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Gastländern partnerschaftlich zu gestalten und bei den nationalen Behörden das Gefühl zu stärken, selbst Verantwortung für die Feldoperationen zu übernehmen. Heute ist man weitgehend der Auffassung, dass eine OSZE-Präsenz im eigenen Land von Vorteil ist, weil sie mithilft, nationale Reformen umzusetzen. Ausschlaggebend für die Effektivität und Effizienz der OSZE-Feldoperationen sind neben einer starken Eigenverantwortung der örtlichen Strukturen ein klares Profil und die Abstimmung mit anderen internationalen Akteuren.

Die OSZE-Feldoperationen sind auf der Grundlage des umfassenden Sicherheitskonzepts tätig und sollten in allen drei Dimensionen Aktivitäten entfalten. Eine weitere Stärke der OSZE-Feldpräsenzen ist ihre geografische Nähe zur Regierung des jeweiligen Gastlandes und ihre Aufgeschlossenheit für deren Wünsche. Diese beiden Faktoren bergen jedoch immer das Risiko, dass die OSZE-Feldoperationen ihre Ressourcen verzetteln. Wichtig ist, dass die Leiter*innen von Missionen in enger Zusammenarbeit mit den Gastländern ihre Aktivitäten genau und langfristig planen. Im Rahmen

einer mehrjährigen Strategie ließe sich festlegen, wo Fachwissen gebündelt und der Löwenanteil der Ressourcen eingesetzt werden soll. Das hieße keineswegs, die Bedürfnisse der Regierungen hintanzustellen, sondern würde vielmehr die OSZE im Land sichtbarer und ihren Nutzen wahrnehmbarer machen. Den vorherrschenden projektzentrierten Ansatz durch ein programmorientiertes Denken zu ersetzen scheint nur auf den ersten Blick einfach, erfordert jedoch eine völlig andere Philosophie, auf die sich sowohl die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Sekretariat und in den Feldoperationen als auch die Geber umstellen müssen. Zu diesem Zweck wurden im Zuge des *Management Review* eine Reihe von Managementabläufen entsprechend verändert. Zudem habe ich einen Dialog zwischen den zwölf wichtigsten Gebern in Gang gebracht, mit dem Ziel, eine nachhaltige Programmkultur einzuführen.

Eine weitere Herausforderung ist die programmbezogene Unterstützung von Teilnehmerstaaten, die an einer Zusammenarbeit interessiert sind, aber keine offizielle OSZE-Präsenz im Land haben. Hierzu gehören zweifellos Länder wie Belarus, Armenien und Aserbaidschan. Was die ersten beiden betrifft, gab es bereits erste Versuche, Einzelprojekte in ein Länderprogramm einzubetten. Die Erfahrungen der jüngeren Zeit haben jedoch Schwierigkeiten aufgezeigt, die sich nur anhand allgemeingültiger Grundsätze lösen lassen. Zusammenarbeit, die einzig und allein auf einer außerbudgetären Finanzierung beruht, ist nicht nachhaltig, daher müssen diese Programme auch

irgendwann Mittel aus dem regulären Haushalt erhalten. Auch wenn die OSZE keine offizielle Präsenz hat, braucht es Regeln, die die Beziehungen zum Gastland festlegen. Sonst kann die OSZE weder ein lokales Bankkonto eröffnen noch ihre Angestellten schützen. Ebenso bedarf es einer Koordinierung, denn wenn die OSZE für ein Land ein kohärentes Programm aufstellen und einen politischen Dialog mit den Behörden des Gastlandes führen will, müssen sich auch ihre Durchführungsorgane untereinander abstimmen.

Im Sinne der *Agenda Fit for Purpose* erfordern komplexe Sicherheits Herausforderungen interdisziplinäre Antworten. Dafür bedarf es gegebenenfalls einer Zusammenarbeit zwischen verschiedenen OSZE-Strukturen, um mit dem gebündelten Fachwissen aus unterschiedlichen Bereichen ein gemeinsames Produkt bereitzustellen. Das beste Beispiel dafür ist das EU-finanzierte Programm zur Prozessbeobachtung auf dem Westbalkan, das ab 2021 umgesetzt wird. Als Partner der EU wird die OSZE ihre Stärke ausspielen können, wenn sie die Kenntnisse ihrer Feldpräsenzen über den geografischen Kontext und deren räumliche Nähe zur jeweiligen Regierung mit der Expertise des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte in der Prozessbeobachtung kombiniert. Dazu bedarf es einer Koordinierung durch das Sekretariat. Die Durchführungsorgane der OSZE täten daher gut daran, im Sinne des Mottos der Vereinten Nationen – *Deliver as One* – zusammenzuarbeiten. Das ist allerdings nicht der Ansatz, den die Teilnehmerstaaten üblicherweise verfol-

gen. Die „Autonomie der Institutionen“ ist zu einem Mantra geworden, selten hört man Aufrufe zur Kooperation und Koordination zwischen den Durchführungsorganen. Die Grenzen dieser Autonomie zeigen sich in aller Deutlichkeit, wenn Diskussionen anstehen etwa über den Haushaltsplan oder die Bestellung der Leiter*innen von Durchführungsorganen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Obwohl man die Ergebnisse der Reformagenda *Fit for Purpose* als durchwachsen bezeichnen könnte, wurden bedeutende Schritte gesetzt, um die Effizienz und Effektivität der Durchführungsorgane zu erhöhen. Das zeigt, dass eine Reform der OSZE möglich ist. Die folgenden Empfehlungen skizzieren, wie die Teilnehmerstaaten und die Durchführungsorgane weitere Anreize dafür schaffen könnten:

- Die Teilnehmerstaaten sollten dem Sekretariat und anderen Durchführungsorganen mehr Spielraum und Unterstützung bei der Verbesserung von Managementabläufen und Organisationsstrukturen geben, statt Mikromanagement zu betreiben.
- Die Teilnehmerstaaten sollten die Haushaltsplanung reformieren und vereinfachen, am besten durch Einführung eines Zweijahreshaushalts, eines mehrjährigen Programmrahmens und eines Investitionsplans.
- Der OSZE-Vorsitz sollte mit den größten Beitragszahlern unter den Teilneh-

- merstaaten eine Revision der Beitragschlüssel erörtern und grundsätzlich vereinbaren – und zwar auf politischer Ebene.
- Es sollte ein Mechanismus⁵ eingeführt werden, der die Teilnehmerstaaten dazu zwingt, den Gesamthaushaltsplan vor Weihnachten zu verabschieden.
 - Die Teilnehmerstaaten sollten sich vom Dogma des nominalen Nullwachstums verabschieden und entweder die OSZE mit angemessenen Ressourcen ausstatten, damit diese ihr Mandat erfüllen kann, oder eine präzisere und begrenztere Prioritätenliste im Rahmen einer längerfristigen Strategie verfolgen. Die OSZE kann nicht länger mit immer weniger Mitteln immer mehr Aufgaben übernehmen.
 - Die im Sekretariat vorhandenen Kapazitäten für strategische Planung sollten stärker gebündelt und die entsprechenden Instrumente, wie ein von einer erweiterten Troika gestalteter Programmrahmen und ein Mehrjahresplan, weiterentwickelt werden.
 - Die Teilnehmerstaaten sollten informelle Foren für einen echten Dialog ausbauen und umfassend nutzen. Sie sollten den Strukturierten Dialog einerseits stärken, indem sie sein Profil in der Öffentlichkeit schärfen und den Vorsitz in der informellen Arbeitsgruppe auf zwei Jahre verlängern, samt einem entsprechenden Arbeitsplan; andererseits sollten sie ihn robuster machen und sich dafür die Unterstützung aus wissenschaftlichen Kreisen, Thinktanks und der Zivilgesellschaft sichern.
- Die Programmportfolios der Feldoperationen sollten mit einem schärferen Profil und einer strategischeren Perspektive ausgestattet werden. Statt zahllose Kleinprojekte zu verwalten, sollte man wohlüberlegte Programme steuern.
 - Die Teilnehmerstaaten sollten sich auf ein allgemeines Verfahren für die Programmarbeit in Teilnehmerstaaten verständigen, in denen die OSZE keine offizielle Feldpräsenz hat. Länderprogramme wären sowohl aus dem Gesamthaushalt als auch aus außerbudgetären Mitteln zu finanzieren und könnten über eine technische Präsenz nach mit den Gaststaaten vereinbarten Regeln umgesetzt werden.
 - Regeln und Denkweisen sollten im Hinblick auf eine Verstärkung der Zusammenarbeit geändert werden – mit nichttraditionellen Partnern wie großen regionalen Organisationen, internationalen Finanzinstituten, Hilfsorganisationen und Akteuren aus dem privaten Sektor einschließlich Stiftungen.

Im Einklang mit dem jüngsten „Handlungsauftrag an die OSZE“, mit dem mehr als fünfzig ehemalige Führungspersönlichkeiten der OSZE zu einem stärkeren Engagement auf politischer Ebene aufrufen, damit die OSZE auch weiterhin in der Lage ist, mit Sicherheits herausforderungen umzugehen,⁶ möchte ich den Ministerrat dazu ermutigen, einen „Pakt für eine funktionstüchtige Organisation“ zu vereinbaren. Zielsetzungen wie die rechtzeitige und angemessene Bereitstellung von Haushaltsmitteln, die Überwin-

derung von Hindernissen bei der Verabschiedung der Tagesordnung von Routinetreffen und die Ermöglichung von Reformen würden darin zu politischen Anliegen erklärt. Ein solcher Pakt wäre eine politische Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die OSZE *fit for purpose* bleibt – oder es wieder wird.

Endnotes

- 1 Bei der *Secretary General's Hour* am 14. Februar 2018 übergab ich den Teilnehmerstaaten als Denkanstoß ein Arbeitsdokument zu der Reformagenda.
 - 2 Die Reformagenda erfasste insgesamt zehn Bereiche. Dieser Beitrag konzentriert sich auf ausgewählte Themenfelder.
 - 3 Das ursprüngliche Mandat des Generalsekretärs/der Generalsekretärin wurde in Stockholm (1992) festgelegt. Die wichtigsten Änderungen gehen auf Beschlüsse zurück, die vom Ministerrat in Porto (2002), Sofia (2004), Brüssel (2006) und Vilnius (2011) gefasst wurden. Siehe: OSZE, Schlussdokument des dritten Treffens des Ministerrats der KSZE am 14. und 15. Dezember 1992 in Stockholm, 15. Dezember 1992, <https://www.osce.org/mc/40342>; OSZE, Schlussdokument des zehnten Treffens des Ministerrats der OSZE am 6. und 7. Dezember 2002 in Porto, 7. Dezember 2002, <https://www.osce.org/mc/40521>; OSZE, Schlussdokument des zehnten Treffens des Ministerrats der OSZE am 6. und 7. Dezember 2004 in Sofia, 7. Dezember 2004, <https://www.osce.org/mc/41813>; OSZE, Schlussdokument des vierzehnten Treffens des Ministerrats am 4. und 5. Dezember 2006 in Brüssel, 5. Dezember 2006, <https://www.osce.org/mc/25065>; OSZE, Schlussdokument des achtzehn-
- ten Treffens des Ministerrats am 6. und 7. Dezember 2011 in Wilna, 7. Dezember 2011, <https://www.osce.org/mc/88839>
- 4 In Absatz 3 MC.DOC/4/16 wurde dem Strukturierten Dialog folgender Auftrag mitgegeben: „Wir sagen heute in Hamburg zu, unter anderem ausloten zu wollen, wie sich die negativen Entwicklungen in der Architektur der konventionellen Rüstungskontrolle und der VSBM in Europa rückgängig machen lassen. Wir werden gemeinsam darauf hinarbeiten, ein Umfeld zu schaffen, das ein Wiedererstarken der konventionellen Rüstungskontrolle und der VSBM in Europa begünstigt. Das unumstößliche Bekenntnis der OSZE-Teilnehmerstaaten zur vollständigen Umsetzung und Weiterentwicklung von Rüstungskontrollvereinbarungen ist unabdingbar für die Stärkung der militärischen und politischen Stabilität im OSZE-Raum.“ OSZE, „Von Lissabon bis Hamburg – Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE“, 9. Dezember 2016, <https://www.osce.org/chairmanship/289496>
 - 5 Dazu gab es einige kreative Ideen, wie etwa vom rumänischen Außenminister Teodor Melescanu, der auf dem informellen Ministertreffen in der Hohen Tatra anregte, den Gesamthaushaltsplan Anfang Dezember dem Ministerrat vorzulegen. Als Alternative sollten bewährte Verfahren anderer internationaler Organisationen in Betracht gezogen werden.
 - 6 Parlamentarische Versammlung der OSZE, Handlungsauftrag an die OSZE: Gemeinsame Ziele bekräftigen, 4. Dezember 2020, <https://www.oscepa.org/documents/osce-call-for-action/4114-osce-call-for-action-reaffirming-a-common-purpose-eng/file>; auch verfügbar unter <https://online.flippingbook.com/view/779749/>

