



OSZE/MIKHAEL EVSTAFIEV

# Glaubwürdige Argumentation zugunsten einer Rechtspersönlichkeit für die OSZE

*Die Diskussionen über ein Übereinkommen, in dem die Rechtsstellung sowie die Vorrechte und Immunitäten der Organisation festgeschrieben werden, begannen lange bevor ich 2004 zum Rechtsdienst des Büros des Generalsekretärs stieß. 2001 hatte eine Arbeitsgruppe einen Entwurf zur Rechtsfähigkeit der Organisation ausgearbeitet, der jedoch keinen Konsens fand. Die Kernfrage lautete: War hier etwas kaputt, das repariert werden musste? Einige Teilnehmerstaaten sahen keine Notwendigkeit einer Reparatur und befürchteten, dass ein Übereinkommen die OSZE, eine für ihr rasches Reagieren auf Konflikte bekannte Organisation, in ihrer Flexibilität einschränken könnte.*

## VON SONYA BRANDER

**D**as Fehlen einer Rechtspersönlichkeit kam mir während meines Interviews für den Posten der Leitenden Rechtsberaterin zu Bewusstsein, und ich erkannte sehr rasch, welche praktischen Rechtsfolgen das Fehlen einer international anerkannten Rechtspersönlichkeit und ebensolcher Vorrechte und Immunitäten für die Organisation tagtäglich haben kann.

Ich war kaum einige Wochen im Amt, als man mich um Rat zu folgenden Situationen ersuchte:

- Eine Bank weigert sich, ein Konto für die

Die Kovorsitzenden der informellen Arbeitsgruppe, die den Übereinkommensentwurf für die OSZE ausarbeitete, Botschafterin Ida van Veldhuizen-Rothenbücher, die Leiterin der Delegation der Niederlande bei der OSZE (Dritte von links), und Botschafter Helmut Tichy, Stellvertretender Leiter der Völkerrechtsabteilung im österreichischen Außenministerium, mit einigen Mitarbeitern des Rechtsdiensts der Organisation: links die frühere Erste Rechtsberaterin Sonja Brander, daneben die Rechtsreferentin Maria Ámor Martín Estébanez und ganz rechts die Rechtsberaterin Laura Noriega Martín.

OSZE zu eröffnen, wenn kein Nachweis vorgelegt wird, dass es sich bei der OSZE um eine juristische Person handelt, die für Abhebungen und Einzahlungen haftbar gemacht werden kann.

- Ein OSZE-Mitarbeiter kommt einer Ladung als Zeuge in einem Zivilprozess nach. Das Gastland sagt, er habe keine Immunität, und ihm droht die Festnahme. Der Prozess soll in Kürze beginnen. Kann ich als Rechtsberaterin für ihn tätig werden?

- Ein Bediensteter wurde im Dienst angeschossen. Sein Vorgesetzter befürchtet, dass er deshalb geklagt werden könnte. Wenn das der Fall ist,

wird ihn die OSZE entschädigen? Soll er sich versichern lassen?

- Ein Feldprojekt verzögert sich. Wer kann auf Schadenersatz verklagt werden? Der OSZE-Mitarbeiter, der den Vertrag unterzeichnet hat? Die OSZE? Teilnehmerstaaten? Würde die OSZE den Mitarbeiter versichern? Sollte das Projekt vielleicht angesichts der Risiken von einer anderen Organisation durchgeführt werden?

Ich war es gewohnt, Organisationen mit einer vertraglichen Grundlage, die über eine fest verankerte internationale Rechtspersönlichkeit und ein System von Vorrechten und Immunitäten verfügten, in Fragen der Verantwortung und Haftung zu beraten. Hier in der OSZE hingegen ist die Rechtsgrundlage nicht so eindeutig. Rechtsanwälte müssen mit viel Erfindungsreichtum nach Lösungen suchen, um Lücken zu schließen, und Manager müssen bei der Risikobeurteilung äußerst sorgfältig vorgehen. Wir scheinen zwar ein Haus mit einem Dach und einigen Fenstern zu sein, aber wir haben kein Fundament. Nun, da die OSZE ihre Aktivitäten ausweitet, werden Risse sichtbar. Wann wird das Dach einstürzen? Glücklicherweise ist das bisher noch nicht passiert.

Da die OSZE nun zunehmend komplexe Aktivitäten übernimmt – Vernichtung überschüssiger Munition, die Einrichtung eines ein ganzes Land umfassenden computergestützten Wahlsystems oder die Durchführung eines Projekts in einem Gefahrengebiet –, würde ein Fundament Sicherheit in rechtlicher Hinsicht und einen festen operativen Rahmen schaffen.

Einige Teilnehmerstaaten befürchteten jedoch, dass ein Fundament die OSZE in ihrer Flexibilität einschränken könnte: Würden in Stein gemeißelte Regeln nicht das System der raschen Reaktion zerstören, engen Regeln nicht ein, da sie ständig vor irgendeiner Gefahr warnen wie etwa: „Das darfst Du nicht, weil ...“ oder „Verstößt das nicht gegen eine Regel?“

Viele anerkennen jedoch, dass Regeln Sicherheit, Konsequenz, Klarheit und einen Rahmen für die Aktivitäten bieten können. Wer mit Ihnen arbeitet, findet es einfacher, mit Ihnen zusammenzuarbeiten. Wer mit Ihnen arbeiten will, kann sich auf Ihren Status verlassen. Und wer für Sie arbeitet, versteht seine Verpflichtungen Ihnen gegenüber und Ihre Verpflichtungen ihm gegenüber.

#### NEUE IMPULSE

Die Frage der Verankerung der Rechtsstellung der OSZE erhielt neue Impulse, als der Weiserrat – der durch einen Ministerbeschluss in Sofia 2004 eingerichtet worden war – im Juni 2005 seinen Bericht mit dem Titel *Common Purpose: Towards a More Effective OSCE* vorlegte.

Der aus sieben Mitgliedern zusammengesetzte Rat empfahl den Teilnehmerstaaten, „eine kurze

Satzung oder ein kurzes Statut der OSZE [auszuarbeiten], die/das ihre grundlegenden Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen und auch die Struktur ihrer wichtigsten Führungsorgane enthält.“ Der Rat empfahl ferner, dass die „Teilnehmerstaaten ein Übereinkommen beschließen, das die Rechtsfähigkeit der OSZE anerkennt und der OSZE und ihren Amtsträgern Vorrechte und Immunitäten einräumt“.

Als nächster Schritt wurde die Arbeitsgruppe zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE unter der Führung des Leiters der deutschen Delegation bei der OSZE, Axel Berg, eingesetzt. Sie sollte die Möglichkeit prüfen, die OSZE mit einem Rechtsstatus auszustatten und ihr Vorrechte und Immunitäten einzuräumen.

Im Mai 2006 legte Botschafter Berg ein Dokument vor, in dem einige der Probleme aufgeführt sind, mit denen die OSZE konfrontiert ist, und die Aufgabenstellung für eine kleine Rechtsexpertengruppe unter dem Vorsitz des Stellvertretenden Leiters der Völkerrechtsabteilung im österreichischen Außenministerium, Helmut Tichy, vorgeschlagen wird. Die Rechtsexperten legten dem belgischen Amtierenden Vorsitzenden im September 2006 einen Bericht vor, der in der Folge die Grundlage der Erörterungen zwischen den Teilnehmerstaaten in der Arbeitsgruppe zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE bildete.

Das führte zur Verabschiedung des Brüsseler Ministerbeschlusses über die Rechtsstellung sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE im Jahr 2006, in dem es heißt, dass die Arbeit am Entwurf zu einem Übereinkommen auf der Grundlage des im Jahr 2001 erarbeiteten Entwurfs wieder aufgenommen werden soll. Mit dem Beschluss wurde außerdem eine informelle Arbeitsgruppe auf Expertenebene im Rahmen des Ständigen Rates ins Leben gerufen. Sie sollte einen Entwurf zu einem Übereinkommen ausarbeiten, der anschließend dem Ministerrat über den Ständigen Rat zur Annahme „wenn möglich 2007“ vorgelegt werden sollte.

Der neue spanische Vorsitz lud sodann die Leiterin der Delegation der Niederlande bei der OSZE, Botschafterin Ida van Veldhuizen-Rothenbücher, ein, den Vorsitz in der informellen Arbeitsgruppe gemeinsam mit Botschafter Helmut Tichy als Kovorsitzendem zu übernehmen. In schwierigen und langwierigen Verhandlungen auf sieben Sitzungen zwischen März und Oktober 2007 wurde schließlich ein Text vereinbart.

Axel Berg war vom August 2005 bis Juli 2008 Leiter der deutschen Delegation bei der OSZE. Derzeit bekleidet er den Posten des deutschen Botschafters in der Schweiz und Liechtenstein.



AXEL BERG



Päivi Kaukoranta, die Direktorin der Abteilung für EU- und Vertragsrecht in der Rechtsabteilung des finnischen Außenministeriums.

## EINIGE BEDENKEN

Mehrere Teilnehmerstaaten vertraten jedoch unverändert den Standpunkt, dass die OSZE eine Satzung braucht, in der die wichtigsten Ziele und Grundsätze der Organisation, ihre Struktur und die Beziehungen innerhalb der OSZE in Form einer Charta oder eines Statuts festgehalten sind. Sie meinten, die Verabschiedung eines Übereinkommens ohne eine Charta könne das Hauptproblem, die Ausstattung der OSZE mit einer Rechtspersönlichkeit und Rechtsfähigkeit, nicht lösen.

Sie begründeten ihren Standpunkt mit der Rechtspraxis anderer internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen, des Europarats und der NATO, die Satzungen haben und dadurch eine „echte, vollwertige völkerrechtliche Stellung“ genießen. Diese Gruppe von Ländern erklärte, sie sehe sich außerstande, ohne eine solche Charta oder ein solches Statut ein Übereinkommen zu ratifizieren.

Der Vorschlag war zwar nicht neu, doch war ein solches Dokument im Rahmen des Mandats der Arbeitsgruppe nicht vorgesehen. Andere Teilnehmerstaaten meinten, die konkreten Bedenken in Bezug auf das Fehlen einer Charta seien bereits in dem Entwurf zu einem Übereinkommen berücksichtigt. Sie vertraten den Standpunkt, die Unterzeichnung des Textes durch einen Teilnehmerstaat signalisiere ja bereits die Anerkennung der OSZE durch diesen Staat.

Auf ihrer letzten Sitzung im Oktober 2007 einigte sich die Arbeitsgruppe einvernehmlich auf den Wortlaut des Entwurfs zu einem Übereinkommen, der allerdings drei Fußnoten enthielt, in denen auf eine OSZE-Charta hingewiesen wird. Leider konnte auf dem Treffen des OSZE-Ministerrats in Madrid 2007 trotz intensiver Verhandlungen und der Bemühungen des Vorsitzes der Arbeitsgruppe keine Einigung zu einem endgültigen Text erzielt werden.

Trotz dieses Rückschlags fand der Wortlaut des Entwurfs zu einem Übereinkommen weiterhin Unterstützung. Nach Beratungen mit Delegationen in Wien organisierte der finnische Vorsitz am 22. Oktober 2008 in der Hofburg ein informelles Gespräch am Runden Tisch über das Übereinkommen. Den Vorsitz führte die Direktorin der EU- und Vertragsrechtsabteilung des finnischen Außenministeriums, Päivi Kaukoranta, mit Unterstützung der Kovorsitzenden, Botschafterin van Veldhuizen.

Die Veranstaltung diente als Plattform für einen offenen Dialog über das von der informellen Arbeitsgruppe vorgelegte Übereinkommen.

Zahlreiche Delegationen nahmen daran teil und trugen zu einem konstruktiven Gedankenaustausch bei.

Nach den Bemühungen des finnischen Vorsitzes und von Botschafterin van Veldhuizen ist nun der griechische Vorsitz am Zug, der, wie im Beschluss des Ministerrats von Helsinki vom Dezember 2008 über die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE vorgesehen, dem Athener Ministerratstreffen 2009 Bericht erstatten wird.

Würde der Wortlaut des Entwurfs zu einem Übereinkommen den rechtlichen Problemen gerecht werden, vor denen die OSZE heute steht? Viel würde davon abhängen, wie jeder Teilnehmerstaat das Übereinkommen nach der Ratifikation umsetzt.

Politisch gesehen würde das Übereinkommen das internationale Ansehen der OSZE erhöhen und sie auf dieselbe institutionelle Stufe wie andere internationale Akteure, etwa die Vereinten Nationen und die NATO, stellen.

In praktischer Hinsicht wird es zweifellos die Sicherheit und den Rechtsschutz für die OSZE-Mitarbeiter vor Ort erhöhen, insbesondere jene, die in „Problemgebieten“ tätig sind. Es würde mithelfen, die Risiken, die mit komplizierten technischen Projekten verbunden sind, etwa bei der Entsorgung von Mélange oder Munition, zu begrenzen.

Durch die Umsetzung des Übereinkommens wäre es nicht mehr notwendig, bilaterale Abkommen mit Gaststaaten auszuhandeln und Vorrechte und Immunitäten sowie die Rechtspersönlichkeit ausdrücklich zu vereinbaren. Da es derzeit keinen vereinbarten Standard gibt, sind diese Abkommen nur selten gleichlautend; sie verleihen daher der OSZE nicht in jedem Gaststaat dieselbe Rechtsstellung und bieten ihr auch kein einheitliches operatives Umfeld.

Ein Übereinkommen würde ein einheitlicheres System von Rechten und Pflichten zwischen den Gastländern, Feldoperationen, Institutionen und Teilnehmerstaaten schaffen.

Unterschiede zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen im Gehaltsniveau, in der Behandlung nach Beendigung des Dienstverhältnisses und in anderen Nebenleistungen verringern die Attraktivität der OSZE für örtliches Personal. Der uneinheitliche Steuerstatus der OSZE schwächt sie in ihrer Wirksamkeit, insbesondere in Gebieten, in denen andere internationale Organisationen Steuerbefreiung genießen.

Um den Entwurf zu einem Übereinkommen konsensfähig zu machen, sehen mehrere Artikel flexible Bestimmungen in Bezug auf die Besteuerung nationaler Mitarbeiter in den Einsatzgebieten vor. Das ist ein immer wiederkehrendes Problem, mit dem sich der dem Ständigen Rat

*Der Rechtsdienst beteiligt sich am Praktikantenprogramm der OSZE und betreut zwei Praktikanten jeweils sechs Monate. Interessierte und qualifizierte junge Leute können sich anhand eines Formulars, das unter [www.osce.org/employment/13111.html](http://www.osce.org/employment/13111.html) abrufbar ist, bei der Hauptabteilung Personalressourcen bewerben.*

unterstehende Beratende Ausschuss für Verwaltung und Finanzen in jedem Quartal auseinandersetzt und das Leitern von OSZE-Feldoperationen häufig Anlass zu Beschwerden gibt.

Weitere Probleme sind unter anderem die fehlende Freistellung von der Militärpflicht, die Missionen in Konfliktzeiten in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigen kann, sowie Steuern auf diverse Waren und Dienstleistungen, die Beiträge der Teilnehmerstaaten von OSZE-Aktivitäten abziehen.

Rechtliche Fragen sind zwangsläufig etwas, mit dem sich jede Organisation beschäftigen muss, doch besteht kein Zweifel, dass ein Übereinkommen, das der OSZE eine Rechtspersönlichkeit sowie Vorrechte und Immunitäten verleiht, von großem Nutzen für ihre Arbeit wäre.

Wir müssen den Textentwurf am Leben erhalten und die Teilnehmerstaaten daran erinnern, welchen Wert ein

Übereinkommen für die OSZE hätte. Die Bestellung eines Persönlichen Beauftragten zum Thema „Rechtsstellung der OSZE“ würde mithelfen, die engagierten Bemühungen des letzten Jahrzehnts endlich zum Erfolg zu führen.

**Sonya Brander ist eine kanadische Rechtsanwältin und war von 2004 bis Anfang 2009 Leitende Rechtsberaterin der OSZE. In diesem Zeitraum stieg der Personalstand des Rechtsdienstes von drei auf acht Mitarbeiter, darunter zwei Assistenten. Die Absolventin der Dalhousie University in Halifax (Nova Scotia) übernahm vor kurzem die Funktion der Stellvertretenden Direktorin und Leiterin der Evaluierung im Büro für Innenrevision der Organisation.**

**Dieser Berichtsschwerpunkt des OSZE-Magazins wurde mit Rat und Unterstützung der OSZE-Referentin für Rechtsfragen, Dr. jur. María Amor Martín Estébanez, verfasst.**

**2008** „Der Ministerrat – geleitet von unserem gemeinsamen Ziel, die rechtliche Grundlage der OSZE zu stärken, (...) beauftragt den Amtierenden Vorsitzenden, in Absprache mit den Teilnehmerstaaten den Dialog über die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE weiterzuführen und dem Ministerratstreffen in Athen im Jahr 2009 zu berichten.“  
**Beschluss Nr. 4/08 des Ministerrats von Helsinki: Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE (Auszug)**

**2007** „Es kam zu keiner Einigung darüber, (...) wie eines der wichtigsten und praktischen Probleme, vor die sich die OSZE gestellt sieht, zu lösen ist, nämlich die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Organisation im internationalen Bereich. Ich meine, wir sollten uns dadurch nicht entmutigen lassen – ganz im Gegenteil. Wir können dadurch in der Organisation noch intensiver über Fragen in Bezug auf ihre Stärkung im rechtlichen Bereich beraten, einschließlich der Möglichkeit, eine Charta oder Gründungssatzung für die OSZE auszuarbeiten. Das sollte an sich keiner Delegation Sorgen bereiten. Wichtig ist der Inhalt, nicht das Format. Gleichzeitig möchte ich die Bemühungen der Arbeitsgruppe würdigen und sie beglückwünschen, und ich möchte, dass der von dieser Arbeitsgruppe verfasste Text aus praktischen Gründen meiner Erklärung beigefügt wird.“  
**Madrid, 30. November 2007, Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE auf der Schlussitzung des Fünfzehnten Treffens des Ministerrats (Auszug), Seite 3**

**2006** „Der Ministerrat – (...) beschließt, 1. dass die Arbeit an einem Entwurf für ein Übereinkommen über die internationale Rechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE auf der Grundlage des von den Rechtsexperten 2001 verfassten Textentwurfs (der als Dokument CIO.GAL/188/06 erneut zur Verteilung gelangte) fortgesetzt wird; 2. eine informelle Arbeitsgruppe auf Expertenebene im Rahmen des Ständigen

Rates einzurichten, die mit der Abfassung eines Entwurfs für ein Übereinkommen über die internationale Rechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE betraut wird. Die Arbeitsgruppe wird diesen Entwurf für ein Übereinkommen dem Ministerrat über den Ständigen Rat zur Annahme durch den Ministerrat wenn möglich 2007 vorlegen.“

**Beschluss Nr. 16/06 des Ministerrats von Brüssel: Rechtsstellung sowie Vorrechte und Immunitäten der OSZE (Auszug)**

**2005** „3. Struktureller Handlungsbedarf (...) 3.1. Stärkung der Identität und des Profils der OSZE (...) 28. Die Weiterentwicklung der OSZE von einer Konferenz zu einer vollwertigen internationalen Organisation muss nun in letzter Konsequenz vollzogen werden, indem die ‚Teilnehmerstaaten‘ zu ‚Mitgliedstaaten‘ werden.

29. Die Stellung der OSZE als internationale Organisation wird durch das Fehlen der Rechtspersönlichkeit geschwächt. Das Fehlen eines eindeutigen Rechtsstatus wirkt sich auch zum Nachteil von OSZE-Personal aus, wenn es ohne den Schutz, den ihm diplomatische Anerkennung bieten würde, in Krisengebieten stationiert wird.

30. Der Rat empfiehlt daher: (a) Die Teilnehmerstaaten sollten eine kurze Satzung oder ein kurzes Statut der OSZE ausarbeiten, die/das ihre grundlegenden Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen und auch die Struktur ihrer wichtigsten Führungsorgane enthält. Das würde mithelfen, aus der

OSZE eine vollwertige regionale Organisation zu machen. (b) Die Teilnehmerstaaten vereinbaren ein Übereinkommen, in dem die Rechtspersönlichkeit der OSZE anerkannt und ihr und ihren Amtsträgern Vorrechte und Immunitäten eingeräumt werden. Ein solches Übereinkommen würde in keiner Weise den politisch bindenden Charakter von OSZE-Verpflichtungen schmälern. (c) Das Profil der OSZE im Kreise anderer internationaler Organisationen würde sich deutlicher abzeichnen, wenn sie sich eindeutiger auf eine beschränkte Anzahl von Prioritäten konzentrieren, ihrer Führung langfristig Wiedererkennbarkeit in der Öffentlichkeit verleihen und zu einer stärkeren Identifizierung ihrer Teilnehmer mit der Organisation ermutigen würde.“

**„Common Purpose: Towards a More Effective OSCE“, Schlussbericht und Empfehlungen des Weisenrates für die Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, 27. Juni 2005 (Auszug), Seiten 19 und 20**

# Chronologie der Ereignisse

## Auf dem Weg zu einer Rechtspersönlichkeit

**Rom, 30. November und 1. Dezember 1993: Viertes Treffen des Ministerrats der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE).** Die Minister verabschiedeten einen Beschluss über die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten, nachdem sie den Bericht der Ad-hoc-Gruppe von Rechts- und anderen Experten über die Zweckmäßigkeit einer Übereinkunft, die den KSZE-Institutionen einen international anerkannten Status verleiht, behandelt hatten. (Im Laufe der Jahre wurde der „Beschluss von Rom“ nur von einem Viertel der Teilnehmerstaaten umgesetzt.)

**Gipfeltreffen von Istanbul, 18. und 19. November 1999.** Die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten beauftragen den Ständigen Rat, durch eine allen Teilnehmerstaaten offenstehende informelle Arbeitsgruppe einen Bericht an das nächste Ministerrats-Treffen auszuarbeiten, der auch Empfehlungen zur Verbesserung der Lage enthält.

**Wien, 2000 bis 2001.** Die informelle Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Helmut Tichy (Österreich) tritt zusammen und arbeitet an einem Dokument, das Bestimmungen über die Rechtspersönlichkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE enthalten soll. Die Gruppe kann sich jedoch nicht auf den genauen Rechtscharakter des Dokuments einigen.

**Wien, 2002 bis 2006.** Es finden sporadisch Konsultationen und Präsentationen zum Problem der Rechtspersönlichkeit der OSZE statt.

**Laibach, 27. Juni 2005.** Der OSZE-Weisenrat legt dem slowenischen Amtierenden Vorsitzenden, Außenminister Dimitrij Rupelj, einen 32-seitigen Bericht über die Stärkung der Wirksamkeit der Organisation vor. Der Rat empfiehlt unter anderem „eine kurze Satzung oder ein kurzes Statut der OSZE“ und „ein Übereinkommen, das die Rechtsfähigkeit der OSZE anerkennt und der OSZE und ihren Amtsträgern Vorrechte und Immunitäten einräumt.“

**Wien, 2006.** Die Frage der Rechtspersönlichkeit wird auf die Reformagenda der OSZE gesetzt und der Arbeitsgruppe zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE unter Führung von Botschafter Axel Berg (Deutschland) zur Behandlung übertragen. Daraufhin wird eine Gruppe von Rechtsexperten ins Leben gerufen, die sich mit den Konsequenzen des Fehlens eines völkerrechtlichen Status und einheitlicher Vorrechte und Immunitäten für die OSZE auseinandersetzen soll. Unter dem Vorsitz von Helmut Tichy tritt die Gruppe zweimal zusammen. Sie empfiehlt, die Arbeit am Entwurf eines Übereinkommens auf der Grundlage des im Jahr 2001 erarbeiteten Entwurfs fortzusetzen und von einer Arbeitsgruppe mit offenem Teilnehmerkreis einen endgültigen Entwurf zu einem Übereinkommen auszuarbeiten zu lassen, der dem Ministerrat 2007 über den Ständigen Rat vorgelegt werden soll.

**Brüssel, 4. und 5. Dezember 2006: Vierzehntes Treffen des OSZE-Ministerrats.** Mit einem Beschluss des Ministerrats wird eine informelle Arbeitsgruppe auf Expertenebene unter der Zuständigkeit des Ständigen Rates mit dem Auftrag eingesetzt, den Entwurf zu einem Übereinkommen über die Völkerrechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE auszuarbeiten.

**Wien, März bis Oktober 2007.** Die informelle Arbeitsgruppe hält unter dem Vorsitz von Botschafterin Ida van Veldhuizen-Rothenbücher (Niederlande), der Botschafter Helmut Tichy als Kovorsitzender zur Seite steht, sieben Sitzungen ab, bei denen alle Bestimmungen des Entwurfs zu einem Übereinkommen von 2001 eingehend erörtert und nötige Umformulierungen vorgenommen werden.

**Wien, 18. September 2007.** Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, die Russische Föderation, Tadschikistan und Usbekistan bringen



FOTO: MINISTERRAT VON ROM/ANSA

**Rom, 1. Dezember 1993, Viertes Treffen des Ministerrats der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.** Von links: Botschafter Nils G. Eliasson (Schweden), der erste Direktor des KSZE-Sekretariats in Prag; Botschafter Wilhelm Höyneck (Deutschland), der erste Generalsekretär der KSZE/OSZE; der italienische Außenminister Beniamino Andreatta (der 2007 starb) und Botschafter Paolo Bruni, der Leiter der italienischen Delegation im Ausschuss Hoher Beamter.

**„Das Fehlen einer Rechtspersönlichkeit für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit Europa war seit meinem ersten Tag im Amt als erster Generalsekretär der KSZE/OSZE ein Albtraum,“ meinte Botschafter Wilhelm Höyneck kürzlich gegenüber dem OSZE-Magazin. „Wie üblich schafften die Österreicher rasch und pragmatisch Abhilfe, indem sie ein Sondergesetz erließen, das der KSZE für ihre Tätigkeit innerhalb Österreichs Rechtspersönlichkeit verlieh. Allerdings – um die praktischen Aspekte des Problems zu veranschaulichen – erzählte man mir im Konfliktverhütungszentrum, dass 1992, als ein Auto für die ersten Langzeitfeldmissionen im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina gekauft werden sollte, der Autohändler nur Bargeld akzeptieren wollte.“**

den Entwurf eines Ministerratsbeschlusses über die Charta der OSZE ein.

**Wien, 11. und 12. Oktober 2007.** Die Arbeitsgruppe tritt zum letzten Mal zusammen und einigt sich auf einen neuen Text des Übereinkommensentwurfs, dem jedoch drei Fußnoten angefügt sind.

**Madrid, 29. und 30. November 2007: Fünfzehntes Treffen des OSZE-Ministerrats.** Obwohl zum Wortlaut eines Übereinkommens kein Konsens erzielt wird, fügt der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der spanische Außenminister Miguel Angel Moratinos, den Textentwurf der Arbeitsgruppe seiner Schlusserklärung „aus praktischen Gründen“ bei. Er verweist auch auf die Möglichkeit, eine Charta oder Gründungssatzung für die OSZE auszuarbeiten.

**Helsinki, 2. Juni 2008.** Das „Quintett“ von OSZE-Vorsitzen bringt seine Unterstützung für eine Rechtspersönlichkeit der Organisation zum Ausdruck.

**Wien, 22. Oktober 2008.** Der finnische Vorsitz organisiert ein informelles Treffen am Runden Tisch zum Übereinkommen unter dem Vorsitz der Direktorin der Abteilung für EU- und Vertragsrecht im finnischen Außenministerium, Päivi Kaukoranta, und dem Kovorsitz der niederländischen Botschafterin van Veldhuizen. Erwähnt wird „eine allgemeine Übereinstimmung zwischen den Delegationen in Bezug auf die Ausstattung der OSZE mit einer Rechtspersönlichkeit“.

**Helsinki, 4. und 5. Dezember 2008: Sechzehntes Treffen des OSZE-Ministerrats.** Mit Ministerbeschluss Nr. 4/08 wird der designierte Amtierende Vorsitz beauftragt, den Dialog über die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE fortzusetzen und dem Ministerratstreffen in Athen im Jahr 2009 zu berichten.

**Wien, 15. Januar 2009: Amtseinführung des griechischen Vorsitzes in der OSZE.** Die neue Amtierende Vorsitzende, die griechische Außenministerin Dora Bakoyannis, erinnert daran, dass sich die Teilnehmerstaaten zu der Notwendigkeit bekannt haben, die Rechtsstellung der OSZE zu stärken, und erklärt sich bereit, in dieser Frage unverzüglich tätig zu werden, wobei sie das Bekenntnis Griechenlands „zur Weiterentwicklung und zum Abschluss des Prozesses“ bekräftigt.

**– Botschafter Helmut Tichy, Stellvertretender Leiter der Völkerrechtsabteilung im österreichischen Außenministerium**

# Rechtspersönlichkeit der OSZE: Wie geht es weiter?

Von Botschafterin **Ida van Veldhuizen-Rothenbücher**

**S**tellen Sie diese Frage Anfang 2009 und die Antwort wird sein: „Das wissen wir nicht“. In 15 Jahren des Nachdenkens, Präsentierens, Konsultierens und Verhandeln wurden greifbare Fortschritte gemacht. Aber das Ziel – die Verabschiedung eines „Übereinkommens über die Völkerrechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE“ – wurde noch nicht erreicht.

2007 brachte einen Durchbruch in dem Prozess: Der Wortlaut des Übereinkommens lag im Entwurf vor, allerdings mit drei Fußnoten zu einer (nicht existierenden) OSZE-Charta.

Wie wurde dieser wichtige Meilenstein erreicht? Zwischen März und Oktober 2007 traten in Wien im Geiste des guten Willens und der Transparenz Rechtsexperten aus verschiedenen Hauptstädten mit Mitarbeitern der ständigen Vertretungen bei der OSZE zu einer Reihe von insgesamt sieben zweitägigen Tagungen einer informellen Arbeitsgruppe zusammen.

Durch harte Arbeit und ausgezeichnete Zusammenarbeit bewiesen sie, dass sie im Rahmen der OSZE und innerhalb kurzer Zeit ein Produkt vorlegen konnten, auf das alle stolz sein konnten: das ausformulierte Übereinkommen bestehend aus 25 Artikeln, bereit, im Oktober 2007 dem spanischen Amtierenden Vorsitzenden vorgelegt zu werden. Viele Teilnehmerstaaten freuten sich darauf, den Text auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Madrid im Dezember 2007 anzunehmen, doch dazu kam es nicht.

Der finnische Vorsitz hielt die Frage der Rechtspersönlichkeit am Leben, indem er im Oktober 2008 ein Treffen am Runden Tisch organisierte. In den Diskussionen in und um die Hofburg war klar, dass alle Teilnehmerstaaten die Notwendigkeit einer Völkerrechtspersönlichkeit für die OSZE anerkannten.

Noch offensichtlicher war, dass die OSZE dringend einer Rechtspersönlichkeit bedurfte, sei es im Interesse ihres

internationalen Ansehens, ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber von mehr als 3000 Personen, ihrer rechtlichen Beziehungen mit dem Gastland des Sekretariats und mit den Aufnahmeländern von OSZE-Institutionen und -Feldoperationen oder auch im Interesse ihrer Fähigkeit, ihren breit gestreuten Projektverpflichtungen effektiv und effizient nachzukommen.

Wie sollen wir nun weiter vorgehen, nachdem einige Teilnehmerstaaten den Standpunkt vertreten, dass die Organisation eine Charta braucht, während andere keine Notwendigkeit dafür sehen?

Im Dezember 2008 beauftragte der Ministerrat auf seinem Treffen in Helsinki den designierten griechischen Vorsitz, in Absprache mit den Teilnehmerstaaten den Dialog über die Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE weiterzuführen und dem Ministerratstreffen in Athen im Jahr 2009 zu berichten. Ich sehe den Vorschlägen des griechischen Amtierenden Vorsitzenden über das weitere Vorgehen entgegen.

Bis dahin lassen Sie uns hoffen, dass die Organisation durch das Fehlen einer Rechtspersönlichkeit keinen Schaden nimmt.

*Ida van Veldhuizen war Vorsitzende der informellen Arbeitsgruppe, die den Entwurf eines Übereinkommens für die OSZE ausarbeiten sollte. Sie ist seit 2006 Ständige Vertreterin der Niederlande bei der OSZE. Zuvor war sie Botschafterin der Niederlande in Kroatien und anschließend in der Tschechischen Republik. In den 1990er Jahren war sie politische Beraterin in der ständigen Vertretung ihres Landes bei der NATO. Botschafterin van Veldhuizen studierte Völkerrecht und Notariatsrecht an der Universität Leiden.*



OSZE



Da die OSZE über keine Rechtspersönlichkeit verfügt, mussten die Niederlande 2002 ein eigenes Gesetz erlassen, um dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten, einer wichtigen OSZE-Institution, den erforderlichen Status und die nötigen Vorrechte und Immunitäten verleihen zu können.

IRKIN/DIMITRI ALECHKEVITCH



FINNISCHES AUSSENMINISTERIUM/PETRI KRÖÖK

Helsinki Ministerratstreffen, 5. Dezember 2008. Die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten beauftragten den designierten griechischen Vorsitz, den Dialog über die Stärkung der rechtlichen Grundlage der Organisation fortzusetzen und dem Ministerratstreffen 2009 Bericht zu erstatten.