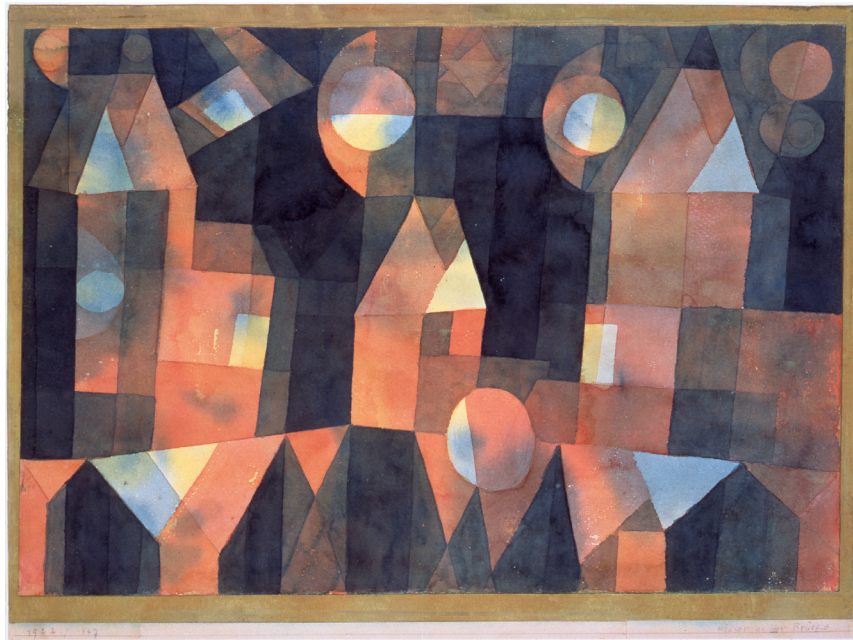


CSS STUDIE

Multilateralismus im Umbruch: Herausforderungen und Chancen für die OSZE



AutorInnen: Thomas Greminger, Fabian Grass,
Anna Hess Sargsyan, David Lanz, Benno Zogg

RedakteurInnen: Simon J. A. Mason und Lisa Watanabe
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Das **Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich** ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen. Es arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert. Das CSS verbindet Forschung mit Politikberatung und bildet so eine Brücke zwischen Wissenschaft und Praxis.

AutorInnen: Thomas Greminger, Fabian Grass, Anna Hess Sargsyan,
David Lanz, Benno Zogg
RedakteurInnen: Simon J. A. Mason, Lisa Watanabe
Lektorat und Sprachbearbeitung: Oliver Roos
Layout und Grafik: Miriam Dahinden-Ganzoni

© 2021 AutorInnen und Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Copyright Titelbild: Drei Häuser und eine Brücke, Paul Klee,
The Miyagi Museum of Art, Japan

Online verfügbar unter: www.css.ethz.ch als pdf, für ein gedrucktes Exemplar wenden Sie sich bitte per E-Mail an das CSS der ETH Zürich.

Danksagung: Die Herausgeber möchten den Kolleginnen und Kollegen am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich ihren Dank für ihre Unterstützung aussprechen, insbesondere Andreas Wenger, Oliver Thränert, Miriam Dahinden-Ganzoni, Oliver Roos, Alessandra Zaugg, Benno Zogg, und Carla Güntert.

Dank gebührt auch dem Projektbeitrag vom Mediation Support Project, einer gemeinsamen Initiative von CSS und swisspeace, finanziert durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Haftungsausschluss: Die geäußerten Ansichten sind die der AutorInnen und spiegeln nicht notwendigerweise die der beteiligten Organisationen wider.

ISBN: 978-3-905696-82-0

DOI: 10.3929/ethz-b-000493979

Inhalt

Mitwirkende	4
Abkürzungsverzeichnis	5
Vorwort	7

Teil I: Einführung und Überblick

Die OSZE in den stürmischen Gewässern des 21. Jahrhunderts: Einleitung und Überblick

<i>Simon J. A. Mason and Lisa Watanabe</i>	8
Historischer Kontext	8
Funktion und Zusammenfassung der Kapitel	9
Zusammenfassung der Hauptaussagen	11

Konfliktmanagement der OSZE und die Krise des Multilateralismus

<i>David Lanz</i>	13
Einleitung	13
Zwei Makrotrends	13
Drei Auswirkungen auf die OSZE	15
Fazit	17

Teil II: Thomas Greminger als Kandidat und Generalsekretär

Wie Thomas Greminger OSZE-Generalsekretär wurde: Kampagneneinblicke

<i>Fabian Grass</i>	19
Die Ausgangslage	19
Der Kandidat Greminger	20
Die Kampagne	20
Strategie und Taktik	21
Das Hearing	22
Der Schlusspunkt	22

Kooperative Sicherheit in schwierigen Zeiten stärken: Drei Jahre als Generalsekretär der OSZE (2017 – 2020) – eine kritische Bilanz

<i>Thomas Greminger</i>	24
Einleitung	24
Die Reformagenda «Fit4Purpose»	26
Die Unterstützung der Vorsitze – von Österreich über Italien, der Slowakei zu Albanien	45
Die Unterstützung der Exekutivstrukturen: Feldoperationen, Institutionen und Parlamentarische Versammlung	60
Der Konfliktzyklus und die Konfliktlösungsformate	66
Die neuen Sicherheitsrisiken auf der OSZE-Agenda	72
Coronavirus: OSZE-Krisenmanagement und der Pandemie/Sicherheits-Nexus	78
Bilanz und Schlussfolgerungen	83

Teil III: Die OSZE im Feld

Mediationsarbeit der OSZE in der Ukraine: Herausforderungen und Chancen

<i>Anna Hess Sargsyan</i>	89
Die Inklusivität der OSZE: Aktivposten, aber auch Belastung	89
Die OSZE: in Wahrnehmungen gefangen	89
Ukraine-Krise: Ausdauertest für die OSZE	91
Ein steiniger Weg	93

Die OSZE in Transnistrien: pragmatische Kooperation in einem langwierigen Konflikt

<i>Benno Zogg</i>	95
Einleitung	95
Der Transnistrien-Konflikt	95
Konfliktlösungsversuche und die Rolle der OSZE	98
Ausblick und die zukünftige Rolle der OSZE	101

Mitwirkende

Fabian Grass ist ein Schweizer Diplomat. Von 2011 bis 2015 war er an das Konfliktverhütungszentrum der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) entsandt, wo er sich mit militärischen Vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen beschäftigte. Im Jahr 2017 unterstützte er Thomas Gremingers Kandidatur für das Amt des Generalsekretärs der OSZE und fungierte als Wahlkampfmanager. Später wurde er diplomatischer Berater der schweizerischen Staatssekretärin und Leiter der Planungs- und Strategiezone im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Seit 2021 ist er stellvertretender Missionschef der Schweizer Botschaft in Canberra, Australien.

Thomas Greminger diente als Ständiger Vertreter der Schweiz bei der OSZE, der UNO und den internationalen Organisationen in Wien von 2010 bis 2015. Während des Schweizer Vorsitzes führte er den Vorsitz im Ständigen Rat der OSZE und spielte eine aktive Rolle bei der Bewältigung der Krise in und um die Ukraine. Von Juli 2017 bis Juli 2020 fungierte er als Generalsekretär der OSZE. Am 1. Mai 2021 übernahm er die Leitung des Genfer Centre for Security Policy (GCSP).

Anna Hess Sargsyan ist eine Expertin für internationale Angelegenheiten mit umfangreicher Erfahrung in Konfliktforschung und Friedensmediation. Während ihrer neunjährigen Tätigkeit am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich unterstützte sie eine Reihe von formellen und informellen Friedensprozessen und entwickelte und leitete verschiedene Ausbildungsprogramme im Bereich der Friedens- und Konfliktforschung. Parallel zu ihrer praktischen Arbeit hat sie eine Reihe von Publikationen verfasst. Ihre Forschung konzentriert sich auf den Einfluss geopolitischer Spannungen auf die Beilegung langwieriger Konflikte im OSZE-Raum.

David Lanz ist Co-Leiter des Mediationsprogramms bei swisspeace, Dozent an der Universität Basel und Co-Leiter des Mediation Support Project (MSP), einem gemeinsamen Projekt zwischen swisspeace und dem CSS der ETH Zürich, welches vom EDA unterstützt wird. Von 2012 bis 2015 wurde er vom Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung an das Konfliktverhütungszentrum des OSZE-Sekretariats entsandt und arbeitete dort am Aufbau des Mediation Support Teams.

Simon J. A. Mason ist Leiter des Mediation Support Teams am CSS der ETH Zürich. Seit 2005 arbeitet er im MSP und seit 2011 im Programm Culture and Religion in Mediation (CARIM), einem gemeinsamen Programm des CSS und des Schweizer EDA. Er war als Trainer oder Moderator in Dialog-, Mediations- und Verhandlungswerkshops mit AkteurInnen aus verschiedenen Konfliktkontexten beteiligt. Er ist Senior Berater für den Master of Advanced Studies ETH Mediation in Peace Processes und Mitglied des Mediation Roster der UNO und OSZE.

Lisa Watanabe ist Leiterin des Teams schweizerische und euroatlantische Sicherheit am CSS der ETH Zürich. Zuvor war sie am GCSP und an der York University, Toronto, Kanada, tätig. Ihre Forschung konzentriert sich auf Herausforderungen im Zusammenhang mit geopolitischen Verschiebungen sowie politischen und sozio-ökonomischen Faktoren in der südlichen Nachbarschaft Europas.

Benno Zogg ist Senior Researcher im Team schweizerische und euroatlantische Sicherheit am CSS der ETH Zürich. Er ist ausserdem Mitglied im Steering Committee des OSZE-Netzwerks von Think Tanks und akademischen Institutionen. Seine Forschungsgebiete umfassen die schweizerische und europäische Sicherheitspolitik, den Nexus zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Handelspolitik und die internationale Politik Eurasiens.

Abkürzungsverzeichnis

ACMF	<i>Advisory Committee on Management and Finance</i>
AM	AussenministerIn
ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>)
ASRC	<i>Annual Security Review Conference</i>
BLA	<i>Board and Lodging Allowance</i>
BMSC	<i>Border Management Staff College</i>
BRI	<i>Belt and Road Initiative</i>
CAO	<i>Chief Administrative Officer</i>
CARIM	<i>Culture and Religion in Mediation</i>
CICA	Konferenz für Interaktion und vertrauensbildende Massnahmen in Asien (<i>Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia</i>)
CiO	<i>Chairperson-in-Office</i>
CMT	Krisenmanagementteam (<i>Crisis Management Team</i>)
CORE	Zentrum für OSZE-Forschung (<i>Center for OSCE Research</i>)
CRMS	<i>Common Regulatory Management System</i>
CSI	<i>Cooperative Security Initiative</i>
CSR	<i>Corporate Social Responsibility</i>
CSS	<i>Center for Security Studies</i>
DCFTA	Vertiefte und umfassende Freihandelszone (<i>Deep and Comprehensive Free Trade Area</i>)
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFS	<i>United Nations Department of Field Support</i>
DMF	<i>Department of Management and Finance</i>
EAUW	Eurasische Wirtschaftsunion
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EC	<i>European Commission</i>
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EECP	<i>Entry and Exit Crossing Point</i>
EEF	Wirtschafts- und Umweltforum (<i>Economic and Environmental Forum</i>)
FPI	<i>Foreign Policy Instruments</i>
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
GCSP	Genfer <i>Centre for Security Policy</i>
GID	<i>Geneva International Discussions</i>
GS	GeneralsekretärIn
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDIM	<i>Human Dimension Implementation Meeting</i>
HCNM	Hohe KommissarIn für nationale Minderheiten
ICC	<i>Indirect Common Cost</i>
ICMPD	<i>International Centre for Migration Policy Development</i>
IHFFC	<i>International Humanitarian Fact-Finding Commission</i>
INF	Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme

IoM	<i>Interoffice Memorandum</i>
IPRM	<i>Incident Prevention and Response Mechanism</i>
KI	Künstliche Intelligenz
KSE	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
LAS	Liga der Arabischen Staaten
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MSC	Münchener Sicherheitskonferenz (<i>Munich Security Conference</i>)
MSP	<i>Mediation Support Project</i>
MST	<i>Mediation Support Team</i>
NEW START	Vertrag über ballistische Nuklearwaffen (<i>New Strategic Arms Reduction Treaty</i>)
NSC	<i>National Security Council</i>
N-4	Normandie-4 / Normandie-Format
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OCEEA	Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (<i>Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities</i>)
ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i>)
OIO	<i>Office of Internal Oversight</i>
OVKS	Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
OSG	<i>Office of the Secretary General</i>
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PBPR	<i>PerformanceBased Programme Reporting</i>
PC	Ständiger Rat (<i>Permanent Council</i>)
PM	PremierministerIn
PO	<i>Programme Outline</i>
PPE	Persönliche Schutzausrüstung (<i>Personal Protective Equipment</i>)
PPP	<i>Public Private Partnership</i>
PV	Parlamentarische Versammlung
RFoM	Beauftragte/r für Medienfreiheit (<i>Representative on Freedom of the Media</i>)
RIAC	<i>Russian International Affairs Council</i>
RMS	<i>Records Management Unit</i>
SD	Strukturierter Dialog
SDG	<i>Sustainable Development Goals</i>
SECI	<i>Southeast European Cooperative Initiative</i>
SG	<i>Secretary General</i>
SMM	Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine (<i>Special Monitoring Mission</i>)
SMR	<i>Secretariat Management Review</i>
SOC	<i>Security Operations Center</i>
SOP	<i>Standard Operating Procedures</i>
SOZ	Shanghai Organisation für Zusammenarbeit
SPRM	<i>Strategic Planning and Resource Mobilisation</i>

SPSU	<i>Strategic Policy Support Unit</i>
SR	Ständiger Rat
SSR	Sozialistische Sowjetrepublik
SSR/G	Sicherheitssektor-Reform und -Gouvernanz
TAP	<i>Talent Acquisition Programme</i>
TAT	<i>Tech Against Trafficking</i>
TCG	Trilaterale Kontaktgruppe für die Ukraine (<i>Trilateral Contact Group on Ukraine</i>)
TNTD	<i>Transnational Threats Department</i>
UAF	Ukrainische Streitkräfte (<i>Ukrainian Armed Forces</i>)
UfM	Union für das Mittelmeer
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNECE	Wirtschaftskommission für Europa (<i>United Nations Economic Commission for Europe</i>)
UNGA	<i>United Nations General Assembly</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
UNODC	Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>)
USG	<i>Under-Secretary-General</i>
USIP	<i>United States Institute of Peace</i>
VBM	Vertrauensbildende Massnahmen
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen
WEF	<i>World Economic Forum</i>
ZNG	<i>Zero-Nominal-Growth</i>

Vorwort

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) müsste erfunden werden, gäbe es sie nicht bereits. Zu ihren 57 Teilnehmerstaaten zählen ganz Europa, alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die Mongolei, die USA und Kanada. Diese grosse Spanne an Mitgliedern von Vancouver bis Wladiwostok zeichnet die Organisation aus. Alle Staaten der euro-atlantischen Region können die vielfältigen Instrumente der OSZE nutzen. Ausserdem stellt sie eine wichtige transatlantische Verbindung dar. Nicht selten werden die Teilnehmerstaaten von PolitikerInnen und der Öffentlichkeit ausserhalb des OSZE-Raums darum beneidet, dass sie jederzeit auf eine Organisation zurückgreifen können, die mit den unterschiedlichsten Konflikten unter ihren Teilnehmerstaaten umgehen kann. Auch wenn die OSZE nicht sehr medienpräsent ist und manchmal erst aus dem «Dornröschenschlaf» wachgerüttelt werden muss, so ist sie in akuten Krisen dennoch für viele Regierungen die erste Anlaufstelle. In der Vergangenheit haben AnalystInnen immer wieder vorgeschlagen, eine «OSZE für den Nahen Osten» zu gründen, da sie einen umfassenden Sicherheitsansatz verfolgt, der sowohl die politisch-militärische, die wirtschaftliche und die ökologische als auch die menschliche Dimension berücksichtigt. Mit anderen Worten, die Arbeit der OSZE dient als Basis eines breiter gefassten Sicherheitsverständnisses. Ihre Mitglieder setzen sich nicht nur für vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen ein, sondern auch für Menschenrechte, nationale Minderheiten, Demokratisierung, sowie Strategien für Polizeikräfte und Terrorismusabwehr. Zudem kümmern sie sich um wirtschaftliche und ökologische Herausforderungen.

Zahlreiche Feldoperationen unterstützen die Teilnehmerstaaten bei der Anwendung von OSZE-Prinzipien, damit Vereinbarungen nicht nur auf dem Papier oder als Verabredungen zwischen Regierungen bestehen, sondern in die Praxis umgesetzt werden. Dass die 57 Teilnehmerstaaten Entscheidungen nach dem Konsensprinzip treffen, ist ein weiterer bedeutender Vorteil der OSZE, schränkt aber angesichts der zunehmenden Polarisierung zwischen einigen Staaten häufig die Effizienz der Organisation ein. Mitunter scheint sie dadurch komplett ausgebremst zu werden. Doch ohne die OSZE wäre die euro-atlantische Region eines ihrer wichtigsten Instrumente für Vertrauensbildung und den Umgang mit Sicherheitsgefährdungen beraubt.

Die Schweiz ist seit jeher ein aktives Mitglied der OSZE. Das Bauen von Brücken und die Konfliktprävention sind zentrale Merkmale ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik. Daher steht eine aktive Rolle innerhalb der OSZE im Einklang mit den Prinzipien der Schweiz, weshalb sie bereits zweimal den OSZE-Vorsitz innehatte. Im Jahr 1996 stand die Umsetzung des Abkommens von Dayton im Mittelpunkt ihrer Arbeit, um Bosnien zu mehr

Stabilität zu verhelfen. 2014, als die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen nach Moskaus militärischem Engagement in der Ostukraine und der Annexion der Krim sich deutlich abkühlten, leistete die Schweizer Diplomatie einen wertvollen Beitrag zum Management der daraus hervorgegangenen Krise. Beispielsweise richtete sie eine Sonderbeobachtermission ein – ein unverzichtbares Instrument zur Unterstützung der Bemühungen, die eine friedliche Lösung des anhaltenden Donbass-Kriegs in den ostukrainischen Oblasten Donezk und Luhansk herbeiführen sollen. Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich unterstützt durch seine Beteiligung am OSZE-Netzwerk von Think Tanks und akademischen Institutionen, das politische relevante Analysen für Teilnehmerstaaten und Mitarbeitende der OSZE erstellt, das Engagement des Schweizer Bundesrats und des Parlaments für OSZE-Aktivitäten.

2017 wurde der Berufsdiplomat Thomas Greminger zum Generalsekretär der Organisation gewählt. Er verfügte zu diesem Zeitpunkt bereits über eine umfangreiche OSZE-Erfahrung. Unter anderem hatte er die schweizerische OSZE-Delegation während der ersten Phase der Ukraine-Krise geleitet. Sein fundiertes Insiderwissen über die Organisation, in das er in diesem Band Einblicke gewährt, bildet die Basis dieser Publikation. Wir sind Botschafter Greminger zu grossem Dank verpflichtet, da er es war, der den Anstoss für dieses Werk lieferte. Ausserdem gilt unser Dank allen AutorInnen für ihre wertvollen Beiträge.

Die euro-atlantische Region steht vor mehreren sicherheitspolitischen Herausforderungen, insbesondere im Zusammenhang mit den Spannungen zwischen Russland und westlichen Staaten. Die OSZE ist gewiss nicht das einzige Konfliktlösungsinstrument, das der Politik zur Verfügung steht, doch sie ist unverzichtbar und würde definitiv fehlen, wenn es sie nicht gäbe. Aus diesem Grund sollte die Fortsetzung der «Fit for Purpose»-Reformagenda ein zentrales Anliegen bleiben, das die AutorInnen dieses Werks mit ihren überaus nutzbringenden Erkenntnissen und umfassenden Analysen unserer Ansicht nach sinnvoll ergänzen.

Nochmals danken wir ihnen und allen anderen Personen, die an der Verwirklichung dieses Buchprojekts mitgewirkt haben. Allen Leserinnen und Lesern wünschen wir eine interessante Lektüre, die hoffentlich die Debatte um die Zukunft der OSZE anregen wird.

Prof. Dr. Andreas Wenger
Direktor, CSS/ETH Zürich

Dr. Oliver Thränert
Leiter des Think Tank, CSS/ETH Zürich

Teil I: Einführung und Überblick

Die OSZE in den stürmischen Gewässern des 21. Jahrhunderts: Einleitung und Überblick

Simon J. A. Mason, Lisa Watanabe

Wo steht die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) am Anfang des 21. Jahrhunderts? Darüber sollen die in diesem Band zusammengestellten Einschätzungen von ExpertInnen und PraktikerInnen Aufschluss geben. Vor dem Hintergrund der globalen Krise des Multilateralismus und einer zunehmenden geopolitischen Polarisierung werden die Herausforderungen untersucht, vor die ein solcher Kontext eine Institution wie die OSZE stellt, und ihr Umgang damit erläutert. Für die Organisation hat das stark polarisierte Umfeld paradoxerweise auch Chancen eröffnet, auf die dieser Band ebenfalls eingehen wird. Neben Analysen der OSZE-Arbeit vor Ort als Reaktion auf die Konflikte in der Ukraine und in Transnistrien bilden Einblicke aus erster Hand über die Herausforderungen, denen der Schweizer Botschafter Thomas Greminger in den Jahren 2017 bis 2020 als Generalsekretär begegnete, sowie in seinem Versuch, die OSZE sicher durch stürmische Gewässer zu steuern, das Herzstück dieses Bandes. Abschliessend folgt ein Ausblick auf die mögliche Entwicklung der Organisation in der Zukunft.

Diese Einleitung fasst, nach einer kurzen Beschreibung der Ursprünge der OSZE, die einzelnen Beiträge zu den oben genannten Fragestellungen zusammen. Am Ende dieses Kapitels werden einige Hauptaussagen als Überblick über den gesamten Band herausgestellt. Die Beiträge zu diesem Band stammen von ExpertInnen und PraktikerInnen, die in Think Tanks arbeiten. Sie geben Einblick in den Kontext, die Herausforderungen und Chancen, mit denen die OSZE heute konfrontiert ist.

Historischer Kontext

Die Geschichte der OSZE geht auf den Kalten Krieg zurück, eine Zeit starker Polarisierung. In der Phase der politischen Entspannung Anfang der 1970er-Jahre entstand der Wunsch nach einem multilateralen Forum für den Ost-West-Dialog. Damals wurde die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von 35 Mitglied-

staaten gegründet und 1975 durch die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki besiegelt. Sie definierte einen umfassenden Sicherheitsansatz, der nicht nur politisch-militärische Aspekte, sondern auch Wirtschafts-, Umwelt- und Menschenrechtsfragen berücksichtigte. Darüber hinaus schrieb das Dokument, welches als «Dekalog» bekannt wurde, zehn politische Grundprinzipien fest, die den Umgang der Staaten miteinander sowie mit ihrer Bevölkerung regeln und das visionäre allgemeine Sicherheitsverständnis der KSZE-Mitgliedstaaten widerspiegeln sollten. Diese Einigung auf einen Normenkatalog war das Ergebnis von Kompromissen: Die westlichen Staaten verpflichteten sich zur Anerkennung des territorialen Status quo in Europa durch Prinzipien wie Unverletzlichkeit der Grenzen und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, während die östlichen Staaten im Gegenzug Menschenrechte und Grundfreiheiten als legitime Diskussions Themen akzeptierten.¹

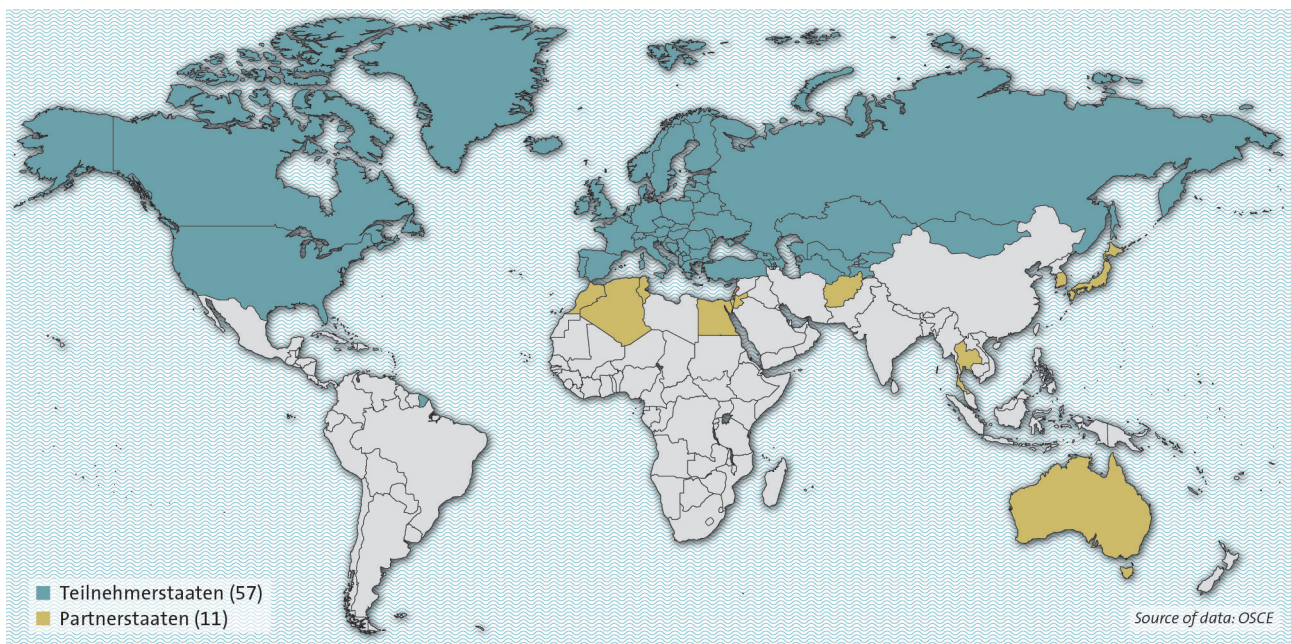
Im Jahr 1990, als der Kalte Krieg in den letzten Zügen lag, verankerten die KSZE-Mitgliedstaaten in der «Charta von Paris» ihre sowohl in Russland wie auch im Westen befürwortete Vision von Frieden und Stabilität in Europa.² In dieser Zeit durchlief die KSZE einen Institutionalisierungsprozess, der 1994 zur Umbenennung in «Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa» führte. Als Regionalorganisation begann sie im Jahr darauf, Aufgaben wahrzunehmen, die über die Entwicklung von Normen hinausgingen, darunter Konfliktprävention, -management und -lösung. Sie unterschied sich von anderen europäischen Sicherheitsorganisationen darin, dass sie sowohl die USA als auch Russland zu ihren Mitgliedern zählte. Ihr inklusiver Teilnehmerkreis – inzwischen sind es 57 Staaten aus dem euro-atlantischen und eurasischen Raum – gilt seit jeher als grosser Pluspunkt, obgleich er den Nachteil hat, dass Beschlüsse und Massnahmen aufgrund des Konsensprinzips der Organisation leicht zu blockieren sind (siehe Karte).

Trotz der Kompromissbereitschaft und anfänglicher Anzeichen, dass sich das Versprechen einer Annäherung zwischen Russland und dem Westen bewahrheiten könnte, entwickelte sich die OSZE nicht zur Schlüsselorganisation innerhalb der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur – sehr zum Leidwesen Russlands. Neu gegründete Demokratien und westliche Staaten gaben letzten Endes der NATO und der EU, denen Russland nicht angehört, den Vorrang. Die NATO und die EU boten den Staaten konkrete Sicherheitsgarantien respektive wirtschaftliche Vorteile, mit denen die OSZE nicht aufwarten konnte. Daraufhin beteiligte sich Russland an der Gründung konkurrierender Organisationen wie der Gemein-

1 Christian Nünlist, «Die OSZE und die Zukunft europäischer Sicherheit», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 202, Februar 2017, S. 2; Daniel Trachsler, «Die OSZE in Rücklage», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 110, März 2012, S. 2.

2 Nünlist, Ebd.

OSZE Teilnehmerstaaten



schaft Unabhängiger Staaten und der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, die zusammen mit der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit zu einer Fragmentierung des OSZE-Raums zwischen «Vancouver und Wladiwostok» führte.³ Dass Russland und der Westen heute so wenig Verständnis für die Strategie des anderen aufbringen, geht zum Teil darauf zurück, dass damals die Erwartungen Moskaus enttäuscht wurden.

Seitdem ist die Kluft zwischen Russland und dem Westen immer tiefer geworden, was für die OSZE eine grosse Belastung darstellt. In Russland gelangte man zunehmend zu der Auffassung, dass die westlichen Teilnehmerstaaten die OSZE benutzen, um ihre Werte zu verbreiten. Westliche Teilnehmerstaaten warfen Russland insbesondere nach der militärischen Intervention in Georgien 2008, der Krim-Annexion und der Beteiligung an dem bewaffneten Konflikt in der Ostukraine 2014 vor, seine Verpflichtungen gemäss den gemeinsamen Dekalog-Prinzipien nicht zu erfüllen. Diese Spannungen haben die OSZE-Mitglieder gespalten und beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit der Organisation. Darüber hinaus wurde die OSZE auch durch das schwindende Engagement einer Reihe von Staaten für kooperative Sicherheit, die durch multilaterale Institutionen bereitgestellt wird, geschwächt, ebenso wie durch das gleichzeitige Aufkommen von Ad-hoc Koalitionen der Willigen, die manchmal als Reaktion auf die Hürden multilateraler Institution gegründet wurden.

Funktion und Zusammenfassung der Kapitel

Im ersten Kapitel dieses Bands schildert David Lanz den breiteren Kontext, mit dem die OSZE sich auseinandersetzen muss. Er erkennt zwei Makrotrends: Der erste ist der zunehmende geopolitische Wettbewerb, insbesondere zwischen Russland und westlichen Staaten. Seit dem Ausbruch der Krise in und um die Ukraine im Jahr 2014 haben sich die Gräben zwischen Russland und «dem Westen» erheblich vertieft. Entstanden sind sie aber, wie Lanz erklärt, schon vorher, als es nicht gelang, die oben erwähnte gesamteuropäische Sicherheitsordnung mit Russland als einem wesentlichen Bestandteil aufzubauen. Infolge der sich seitdem verhärtenden geopolitischen Fronten nahm die Polarisierung weiter zu, und innerhalb der OSZE machte sich eine Nullsummen-Mentalität breit, was Konsensentscheidungen zusätzlich erschwerte. Der zweite Trend ist die Schwächung der durch multilaterale Organisationen geleisteten kooperativen Sicherheit. Ursachen sind unter anderem der sich verschärfende geopolitische Konkurrenzkampf, der zunehmende Unilateralismus einiger Staaten, die vermehrte Bildung von Ad-hoc-Koalitionen im Umgang mit Sicherheitsfragen und der Rückgang politischer und finanzieller Investitionen in multilaterale Organisationen.

Anschliessend untersucht Lanz die bisherigen Folgen dieser beiden Makrotrends für die OSZE und legt dar, welche Herausforderungen auf sie zukommen. Er argumentiert, dass die Schwierigkeit der OSZE, ihr Konfliktmanagementpotenzial voll auszuschöpfen, nicht nur mit der Polarisierung und der Dynamik der eigentlichen Konflikte zusammenhängt, sondern auch mit der mangeln-

³ Daniel Trachsler, «Die OSZE in Rücklage».

den Bereitschaft, über institutionalisierte multilaterale Organisationen in kooperative Sicherheit zu investieren, die angesichts der politisch motivierten Blockaden einiger weniger Teilnehmerstaaten zusätzlich schrumpft.

Nachdem uns Lanz dieses Gesamtbild vermittelt hat, gehen wir zur operativeren Sichtweise eines Praktikers über. Fabian Grass, der 2017 Thomas Gremingers Kampagne für das Amt des OSZE-Generalsekretärs leitete, erörtert, auf welchen Überlegungen die Kampagne beruhte, die unter aussergewöhnlichen Umständen stattfand: In der OSZE wurden gleichzeitig vier Führungspositionen frei, was bedeutete, dass die Stelle des Generalsekretärs Teil eines «Gesamtpakets» war. Im weiteren Verlauf des Kapitels beschreibt der Autor den Ablauf der Kampagne, die bevorzugten Taktiken, die Anhörung und wie sich die Situation schliesslich zugunsten Gremingers entwickelte, der die Wahl 2017 für sich entscheiden konnte. Grass zufolge war dieses Ergebnis Gremingers beeindruckender Erfolgsbilanz zu verdanken, einschliesslich seiner fundierten Kenntnis der OSZE, sowie einer Kampagne, die Timing und Taktik erfolgreich kombinierte.

Der Beitrag von Greminger selbst ist eine kritische Einschätzung, inwiefern die Ziele, die er sich zu Beginn seines Mandats gesetzt hatte, erreicht wurden. Dazu gehört die Reformagenda «*Fit for Purpose*» mit dem Ziel, die Funktionsfähigkeit und Effizienz der Organisation zu verbessern, Dialogformate zu stärken und zu erweitern und Partnerschaften mit der UNO und regionalen Organisationen auszubauen. Ferner schildert Greminger die Unterstützung, die das Sekretariat während seiner Amtszeit den Vorsitzländern und den Exekutivstrukturen der Organisation leistete, beispielsweise bei Feldmissionen, und seine Bemühungen, neue Sicherheitsthemen auf die Agenda der Organisation zu setzen. Auch auf die Corona-Krise geht er in diesem Kapitel ein.

Nach drei Jahren als Generalsekretär ist Greminger zu der Überzeugung gelangt, dass es ein neues und glaubwürdiges Bekenntnis zur Umsetzung der OSZE-Leitprinzipien geben muss. Dazu braucht es einen breit angelegten Dialogprozess. Doch die derzeit vorherrschenden Bedingungen – Aushöhlung der durch multilaterale Organisationen geleisteten kooperativen Sicherheit, Spannungen zwischen Russland und westlichen Teilnehmerstaaten, Uneinigkeit im euro-atlantischen Raum und so weiter – sind einem solch ehrgeizigen Vorhaben nicht zuträglich. Seiner Ansicht nach kann die Grundlage dafür nur von einer Gruppe engagierter und womöglich neutraler Staaten geschaffen werden.

Greminger erinnert daran, dass die Krise des Multilateralismus Reformen erfordert, die die Funktionsfähigkeit und Effizienz von multilateralen Organisationen wie der OSZE verbessern können. Die «*Fit for Purpose*»-Agenda zeigt, dass solche Reformen möglich sind, wenn auch nur Schritt für Schritt. Eine Verpflichtung zu einem Pakt für eine gut funktionierende Organisation könnte

die Teilnehmerstaaten daran hindern, unabhängige Themen miteinander zu verknüpfen, die die gesamte Organisation blockieren. Greminger empfiehlt, Gesprächsplattformen wie den Strukturierten Dialog auszubauen, den Vorsitz attraktiver zu gestalten und die strategische Planung der OSZE sowie die Beziehungen zu anderen Organisationen wie der UNO oder der EU zu stärken, damit regionale Organisationen nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern enger zusammenarbeiten können. Hierfür muss die Führungsrolle der Generalsekretärin erweitert und ihre politische Aufgabe geklärt werden. Überraschenderweise sind es die westlichen Staaten, die sich weigern, dem OSZE-Generalsekretär mehr Befugnisse zuzuerkennen. Doch gerade sie könnten von einer gestärkten OSZE profitieren, da sie bestimmte Rollen und Funktionen übernehmen kann wie keine andere regionale Organisation.

Im Anschluss an Gremingers politische und operationelle Analyse, wie die OSZE mit den aktuellen Herausforderungen umgeht, folgen zwei Kapitel, die sich mit OSZE-Einsätzen in der Ukraine und Transnistrien befassen. Anna Hess Sargsyan untersucht den Nexus zwischen den geopolitischen Spannungen zwischen Russland und dem Westen und deren Bemühungen zur Bewältigung der Ukraine-Krise. Geschickt veranschaulicht sie die Entwicklung der wachsenden Dissonanz zwischen beiden Seiten vom Ende des Kalten Krieges bis zur Krim-Annexion und Russlands militärischer Beteiligung in der Ostukraine. Danach erörtert sie, wie – trotz sich verschlechternder Beziehungen zwischen Russland und westlichen Teilnehmerstaaten – eine Einigung auf den vielschichtigen Friedensprozess der OSZE zustande kam, um den Konflikt anzugehen und eine Verpflichtung dazu aufrechtzuerhalten. Hess Sargsyan endet mit einer Reflexion darüber, welche Zwischenbilanz sich aus der OSZE-Erfahrung mit dem Ukraine-Konflikt ziehen lässt und welche Bedeutung die Unfähigkeit der OSZE, ein Wiederaufflammen der Auseinandersetzung in Nagorno-Karabach zu verhindern, für den Konflikt in und um die Ukraine hat.

In ihrem Kapitel wird deutlich, wie die Krise in und um die Ukraine einerseits die russisch-westlichen Beziehungen beeinträchtigt hat, andererseits aber beide Lager zu einem gemeinsamen Vorgehen bewegte. Dies ist, wie Lanz bereits erwähnte, vor allem dem Schweizer Vorsitz zu verdanken, der sich um Friedensmediation bemühte, sein einschlägiges Know-how einbrachte und als glaubwürdiger Vermittler Zugang sowohl zu Russland als auch zum Westen hatte. Auch wenn die OSZE durch die Ukraine-Krise an Relevanz gewonnen hat, zeigte sich darin, dass sie ihre Mechanismen und Instrumente den aktuellen Gegebenheiten anpassen muss. Allzu oft ist die Institution in den Prioritäten ihrer Teilnehmerstaaten gefangen und lässt sich bei ihren Entscheidungen davon leiten, da Beschlüsse in der OSZE nach dem Konsensprinzip ge-

fasst werden. Dennoch ist die Inklusivität der Organisation eine ihrer grössten Stärken. Erst durch sie konnte sie sich als wichtige Plattform für die Konfliktlösungsarbeit in und um die Ukraine etablieren. Die Frage ist nur, wie die unterschiedlichen Wertesysteme und ihre jeweiligen Interpretationen innerhalb dieses inklusiven Umfelds koexistieren können.

Im Kapitel von Benno Zogg geht es um die Rolle der OSZE im Transnistrien-Konflikt in Moldau, ein sogenannter Langzeitkonflikt, in welchem die OSZE ein weitreichendes Mandat zur Vorbereitung einer Lösung hat. Zogg beleuchtet den Hintergrund und den aktuellen Stand des Transnistrien-Konflikts, beschreibt die beteiligten internen und externen AkteurInnen sowie deren Interessen und betrachtet den Konflikt in einem breiteren geopolitischen Kontext, wobei er näher auf die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen eingeht. Als Nächstes erläutert er die vielschichtige Rolle der OSZE in Transnistrien, die sich einstweilen auf kleine pragmatische Schritte konzentriert, um Vertrauen zwischen den Konfliktparteien aufzubauen. Der Autor betont, dass die OSZE, ungeachtet der Probleme bei den Bemühungen um eine Konfliktbeilegung, bereits zu kleinen Fortschritten hinsichtlich einer Zusammenarbeit beigetragen hat. Die kleinen Erfolge dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass Moldau und die transnistrischen De-facto-Behörden sowie externe Beteiligte gegenwärtig noch weit von einer gemeinsamen Vision, wie der endgültige Status der abtrünnigen Region aussehen könnte, entfernt sind. Nur mit weiteren kooperativen Schritten, ständigem Dialog und einem verbesserten geopolitischen Umfeld kann eine endgültige Lösung in Sichtweite rücken. Dies zeigt, wie schwierig es ist, im Bereich der Konfliktlösung Fortschritte zu erzielen.

Zusammenfassung der Hauptaussagen

Aus den verschiedenen Beiträgen dieses Bands ergeben sich fünf Hauptaussagen.

Aussage 1 – Unter den Teilnehmerstaaten besteht ein starker Minimalkonsens über die Schlüsselprinzipien und Funktionen; bei den Prioritäten der Organisation und deren Umsetzung gehen die Meinungen auseinander: Nicht erst heute ist die OSZE mit einem polarisierten globalen Umfeld konfrontiert; sie entstand damals aus dem polarisierten Kontext des Kalten Krieges. Vielleicht ist dies der Grund, weshalb sie der Polarisierung besser Stand hält, als man zunächst vermuten würde. Darum herrscht unter den 57 Teilnehmerstaaten ein erstaunlich starker Minimalkonsens, auf welche vorrangigen Prinzipien sich die Organisation in der Vergangenheit und in der Zukunft berufen und welche Funktionen sie erfüllen sollte. Die Auslegung dieser Prinzipien und die Bedeutung der ver-

schiedenen Funktionen variieren jedoch im Laufe der Zeit und je nach Teilnehmerstaat.

Aussage 2 – Die Beschlussfassung nach dem Konsensprinzip ist der entscheidende Faktor, um alle Teilnehmerstaaten gleichberechtigt einzubringen, ermöglicht aber die Blockade von Gesamtpaketen und schränkt die Funktionsfähigkeit der OSZE ein; wenn nötig sorgen pragmatische Wege der Entscheidungsfindung dafür, dass die OSZE handlungsfähig bleibt: Das Konsensprinzip der OSZE ist der Schlüssel für die Akzeptanz der Organisation durch die Teilnehmerstaaten, bedeutet aber auch, dass sie die Entscheidungsfindung und das Handeln der Organisation stark einschränken können, insbesondere wenn das weitere Umfeld stark polarisiert ist. Es erlaubt den Staaten Gesamtpakete zu Themen, die scheinbar nichts miteinander zu tun haben, zu blockieren. Interessanterweise treten solche Blockierungstaktiken aber eher dann auf, wenn ein Thema für die grösseren Teilnehmerstaaten weniger wichtig ist (wie Budgets oder IT-Vereinbarungen) oder wenn die grösseren Teilnehmerstaaten selbst nicht einverstanden sind. In anderen Fällen können die grösseren Teilnehmerstaaten – zumindest solange sie gemeinsame Interessen haben – meist genügend Druck auf die kleineren Staaten ausüben, um Vereinbarungen nicht unnötig zu blockieren (etwa die Finanzierung der Sonderbeobachtermission [SMM] in der Ukraine, die für die Stabilität der Region als notwendig erachtet wurde). Die OSZE hat daher pragmatische Wege gefunden, um Entscheidungen in bestimmten wichtigen Fragen zu treffen. Mit dieser Vorgehensweise bleibt die OSZE auch in turbulenten Zeiten bis zu einem gewissen Grad handlungsfähig. Nichtsdestoweniger missbrauchen einzelne Staaten das Konsensprinzip nur allzu oft, wenn einflussreiche grössere Teilnehmerstaaten ein Thema für unwichtig halten, was der gesamten Organisation schadet.

Aussage 3 – Das Kunststück, neue Herausforderungen anzupacken, während man die alten noch nicht voll im Griff hat: Jede regionale Organisation ist ein Kind ihrer Zeit und muss sich stets neu erfinden, um in einem sich ständig weiterentwickelnden Umfeld ihrem Zweck zu dienen. Zu den neuen Herausforderungen, für die sich die OSZE wappnen muss, gehören transnationaler Terrorismus, rasante technologische Entwicklungen, der Klimawandel und der Umgang mit der zunehmenden Bedeutung Chinas. In Phasen einer stärkeren Konzentration auf Krisen (Beispiel Ukraine) stehen in der Regel die eher traditionellen Herausforderungen im Zentrum der Aufmerksamkeit. Dagegen rücken in Zeiten relativer Ruhe andere, langfristige Themen wie der Klimawandel und die Rolle Chinas in den Vordergrund. Diese neuen Herausforderungen in Angriff zu nehmen und gleichzeitig die Bewältigung von Konflikten innerhalb und zwischen Teilnehmerstaaten als traditionellere Aufgabe im Blick zu behalten, ist ein ständiger Balanceakt. Während EU und NATO für ihre Mitgliedstaaten die bevorzugten Plattformen sind,

um den richtigen Umgang mit China auszuloten, stellt für andere, kleinere Staaten die OSZE die einzige Plattform für eine gemeinsame Erörterung dieser Fragen dar. Deshalb sollten alle OSZE-Teilnehmerstaaten erkennen, dass es von Vorteil ist, zu klären, wie eine kritische und konstruktive Auseinandersetzung mit der neuen geopolitischen Bedeutung Chinas aussehen könnte.

Aussage 4 – Festhalten am langfristigen Ziel der Konfliktbeilegung, während sich die Hauptarbeit auf die Prävention von Eskalationen und das Konfliktmanagement konzentriert: Die Frage, wie intensiv die OSZE sich der Prävention, dem Management oder der Lösung von Konflikten widmen sollte, zieht sich wie ein roter Faden durch ihre Geschichte. Selbstverständlich ist es sinnvoll, an der Konfliktlösung oder -beilegung festzuhalten, doch sie ist meist ein langfristiges Ziel. In vielen Fällen scheint die OSZE besser für Konfliktmanagement und -eindämmung geeignet zu sein, auch wenn sie diese Aufgaben nur in dem Umfang erfüllen kann, wie es die Teilnehmerstaaten zulassen. Im Zusammenhang mit den Langzeitkonflikten in der Ukraine, Moldau, Georgien und zwischen Armenien und Aserbaidschan erschweren es Differenzen zwischen den Konfliktparteien und ihren internationalen UnterstützerInnen der OSZE, eine Rolle zu übernehmen, die über die Eindämmung der Konflikte hinaus eine Einigung auf politischer Ebene anstrebt. Doch die Art und Weise, wie die OSZE Konflikte regelt und eindämmt, könnte die langfristigeren Chancen einer Beilegung beeinflussen. Eine Eskalation behindert im Allgemeinen die Bemühungen zur Konfliktbeilegung. Daher ist sorgsam abzuwägen, wie kurz- und mittelfristige Bemühungen zur Konfliktbewältigung eingesetzt werden können, um Aussichten auf eine langfristige Einigung zu eröffnen.

Aussage 5 – Die Handlungsmöglichkeiten der OSZE-Exekutivstrukturen müssen erforscht und erweitert werden, um das «Fit for Purpose»-Ziel im 21. Jahrhundert zu erfüllen: Die OSZE setzt sich aus ihren Teilnehmerstaaten sowie aus OSZE-Exekutivstrukturen zusammen, die in einem gewissen Umfang unabhängig von den Teilnehmerstaaten agieren. Damit die OSZE die Funktionen wahrnehmen kann, die die Teilnehmerstaaten von ihr erwarten, ist es wichtig, im Rahmen einer organisationsbezogenen Reform die Handlungsmöglichkeiten der Exekutivstrukturen zu untersuchen und zu ergänzen. Zudem sollte die Rolle der Generalsekretärin gestärkt werden. Derzeit stellen die Teilnehmerstaaten der OSZE jedoch nicht genügend Ressourcen zur Verfügung, sodass sie ihr Potenzial nicht voll ausschöpfen kann. Die kleineren Staaten, die am meisten vom Multilateralismus profitieren, müssten sich zusammenschließen, um der Forderung nach einer effektiven, funktionsfähigen Organisation mehr Nachdruck zu verleihen.

Betrachtet man die OSZE im Zusammenhang mit den aktuellen Problematiken, gibt dieses Bild aber Anlass zur Hoffnung. Trotz der zahlreichen Herausforderun-

gen, denen sich die Organisation stellen muss – ob zunehmende Polarisierung, anhaltende Konflikte oder fehlende Ressourcen – besteht ein breites Einvernehmen über ihren Zweck und die Prinzipien, die eine Grundlage für Gespräche über ihre Zukunft und die Entfaltung ihres vollen Potenzials bilden können.

Konfliktmanagement der OSZE und die Krise des Multilateralismus

Von David Lanz*

Einleitung

Internationale Politik ist, wie Alexander Wendt es formuliert, das Ergebnis der Wechselwirkung zwischen Akteuren und Strukturen.¹ Wie Individuen, Gruppen, Staaten und internationale Organisationen handeln, ist demnach durch den breiteren Kontext geprägt, in dem sie agieren: Geopolitik und regionale Dynamiken, aber auch vorherrschende Diskurse und die Gestaltung internationaler Institutionen. Im Gegenzug wird dieser Kontext durch ihr Handeln geprägt. Der Beitrag von Botschafter Thomas Greminger – der im Zentrum dieser Publikation steht – beleuchtet die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und beschreibt die Änderungen, die er während seiner Amtszeit von Mitte 2017 bis Mitte 2020 bewirkte. Als Hintergrund dieser Analyse konzentriert sich das vorliegende Kapitel auf den internationalen Kontext, den Greminger als Generalsekretär vorfand und mit dem er sich auseinandersetzen musste. Wenn man die entsprechenden Zusammenhänge kennt, wird besser verständlich, welche Chancen er nutzen konnte und welche Hindernisse sich als unüberwindbar erwiesen. Dabei beschränkt sich dieses Kapitel auf die Rolle der OSZE beim Konfliktmanagement, das sich als Bemühung definieren lässt, den Ausbruch eines gewaltsamen Konflikts zu verhindern beziehungsweise einen bestehenden Konflikt einzudämmen und ihn durch eine von den Beteiligten ausgehandelte Einigung zu lösen.

Die Analyse erfolgt in zwei Schritten. Zunächst werden zwei Makrotrends identifiziert, die seit einigen Jahren die internationale Politik weltweit und innerhalb des OSZE-Raums kennzeichnen. Diese Trends betreffen einerseits die sich verschärfenden geopolitischen Spannungen – insbesondere zwischen Russland und dem Westen – und andererseits die Schwächung der kooperativen Sicherheit durch multilaterale Organisationen. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse legt die Analyse in einem zweiten Schritt Auswirkungen im besonderen Kontext der OSZE dar. Dazu zählen die paradoxen Konsequenzen

der Ukraine-Krise sowie die häufig vorherrschende Nullsummen-Mentalität unter den Teilnehmerstaaten. Abschliessend folgen Überlegungen über die gegenwärtige Position der Organisation und bevorstehende Herausforderungen.

Zwei Makrotrends

Der Kontext der OSZE wird durch grössere Trends in der internationalen Politik und deren Auswirkungen im euroatlantischen Raum beeinflusst. Dieser Abschnitt wird zwei Makrotrends näher beleuchten. Beide bestanden bereits, als Greminger Generalsekretär wurde, verstärkten sich aber während seiner Amtszeit.

Geopolitischer Wettbewerb und Polarisierung

Der erste Makrotrend steht im Zusammenhang mit einer regelrechten tektonischen Plattenverschiebung in der internationalen Politik und dem Eindruck, dass «die Welt aus den Fugen geraten» ist, um es mit Frank-Walter Steinmeiers Worten zu sagen.² Tatsächlich ist die Vorherrschaft der USA und die freiheitliche Ordnung, für die sie stand, einem neuen Gefüge gewichen, das zersplittert und multipolar ist, andererseits aber keine klaren Konturen hat. In einem solchen Umfeld haben regionale Mächte versucht, ihren Einfluss auszuweiten, was oft zu einem Wettbewerb mit Staaten führte, die ähnliche Ambitionen verfolgen. Auf globaler Ebene manifestieren sich aufstrebende Mächte, allen voran China, stärker. Gleichzeitig sind westliche Staaten mit internen Entwicklungen beschäftigt – beispielsweise mit dem Brexit oder dem Vermächtnis der Trump-Präsidentschaft – und verlieren internationalen Einfluss. Sie haben Schwierigkeiten, eine auf liberalen Normen beruhende internationale Ordnung zu verteidigen. Zusammen haben diese Faktoren zu Instabilität, zunehmender Polarisierung und Konfliktherden geführt.

Im OSZE-Raum betrifft die Polarisierung in erster Linie die Beziehung zwischen der Russischen Föderation und der Gesamtheit der liberalen Demokratien in Europa und Nordamerika, häufig als «der Westen» bezeichnet. 2014 verschlechterte sich diese Beziehung dramatisch infolge der Maidan-Revolution, der Annexion der Krim durch Russland und des von Russland unterstützten separatistischen Aufstands in der Ostukraine. Was sich 2014 in der Ukraine ereignete, löste eine neue Phase der Rivalität zwischen Russland und dem Westen aus. Die Ursachen dieser Spannungen gehen jedoch tiefer

* Der Autor dankt Simon Mason, Lisa Watanabe, Thomas Greminger und Fabian Grass für ihre überaus wertvollen Kommentare zu den Entwürfen dieses Kapitels, wobei die inhaltliche Verantwortung allein beim Verfasser liegt.

1 Alexander E. Wendt, «The Agent-Structure Problem in International Relations Theory», in: *International Organization* 41:3 (1987), S. 335–370.

2 Originalzitat: «Die Welt scheint aus den Fugen geraten zu sein.» Frank-Walter Steinmeier, «Vorwort von Bundesaußenminister Dr. Frank-Walter Steinmeier», in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 8:1 Suppl. (2015), S. 1–3.

und waren schon vor dem Konflikt in der Ukraine vorhanden. Sie wurden durch den Wettstreit um Einflussbereiche entfacht, insbesondere Russlands Vorgehen gegen die empfundene Einmischung in seinen Einflussbereich, aber auch durch die grundverschiedenen Narrative über die Zeit nach dem Kalten Krieg sowie die gescheiterten Versuche, eine gesamteuropäische sicherheitspolitische Ordnung aufzubauen.³

Unabhängig von seinem Ursprung, bedeutet das Zerwürfnis, dass sich Russland und der Westen seitdem feindselig gegenüberstehen, versuchen, sich gegenseitig zu unterminieren, und Sanktionen oder andere Massnahmen verhängen. Dieser Logik folgend wird die internationale Politik inzwischen als Nullsummenspiel gesehen: Wenn der Westen gewinnt, verliert Russland, und umgekehrt. Dies hatte erhebliche Auswirkungen auf die OSZE, deren Hauptaufgabe die Förderung der Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen auf gesamteuropäischer Ebene ist und die Beschlüsse nach dem Konsensprinzip trifft. Wie der zweite Teil dieses Kapitels zeigen wird, hatte die Polarisierung jedoch nicht nur negative Folgen, sondern sie eröffnete auch neue Chancen dank der Funktion der OSZE als Dialogplattform und als Instrument für operatives Konfliktmanagement.

Die Krise des Multilateralismus

Ein zweiter, damit verbundener Makrotrend mit Auswirkungen auf die OSZE ist die sogenannte «Krise des Multilateralismus» – eine etwas ungenaue Bezeichnung, denn es ist keine einheitliche Krise, die sämtliche multilateralen Institutionen betrifft. Sie kann mal mehr, mal weniger akut sein – je nach Thema, Region und spezifischer Organisation. Allerdings beobachten wir seit ein paar Jahren insgesamt die Tendenz, dass multilaterale Vereinbarungen und Organisationen geschwächt werden und dass die internationale Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen nachlässt. Zu diesen Bereichen zählen Handel, Entwicklung, Rüstungskontrolle, internationaler Frieden und Sicherheit und, wie wir während der Coronavirus-Pandemie schmerzvoll erfahren mussten, öffentliche Gesundheit. Eine eingehende Untersuchung der Ursachen für die Krise des Multilateralismus würde den Rahmen dieses Kapitels sprengen. Daher muss es an dieser Stelle genügen zu erwähnen, dass der oben geschilderte erste Makrotrend hin zu geopolitischem Wettbewerb, Polarisierung und einer stärker fragmentierten internationalen Ordnung, die nicht länger durch die Vormachtstellung der USA und die Dominanz des liberalen Paradigmas garan-

tiert wird, definitiv eine Rolle spielt.⁴ Relevant ist auch das Erstarken populistischer Kräfte in vielen Ländern – vor allem in den USA unter Präsident Trump –, die nationalistische Lösungen vorziehen und der internationalen Zusammenarbeit skeptisch gegenüberstehen.

Im Bereich internationaler Frieden und Sicherheit umfasst die Krise des Multilateralismus drei Trends. Erstens ziehen Staaten bei ihrer Reaktion auf globale Sicherheitsprobleme unilaterale Massnahmen einem kollektiven, im Rahmen multilateraler Organisationen vereinbarten Vorgehen vor. Diese Massnahmen sind eher konfrontativ als kooperativ, wie an der Häufung unilateraler Sanktionen zu erkennen ist.⁵ Ein zweiter Trend besteht darin, dass Staaten in Sicherheitsfragen immer häufiger Ad-hoc-Allianzen eingehen, die transaktionale Vereinbarungen begünstigen, anstatt auf vollständig institutionalisierte multilaterale Organisationen zu setzen. Ein Beispiel hierfür ist der Astana-Prozess, in dem Russland, die Türkei und Iran Friedensvereinbarungen für Syrien getroffen haben, manchmal auf Kosten der UNO-geführten Syrien-Friedensgespräche in Genf unter dem Mandat des Sicherheitsrates. Ein dritter Trend ist die Lahmlegung oder die Schwächung von Systemen für kooperative Sicherheit, entweder durch Staaten, die ein Interesse daran haben, sie zu untergraben, oder, was ebenso problematisch ist, durch die Selbstgefälligkeit von Staaten, die sich weigern, Kompromisse einzugehen oder politisches Kapital und Ressourcen in sie zu investieren. Ein Beispiel dafür aus dem Jahr 2020 war das monatelange Versäumnis des UNO-Sicherheitsrates, Massnahmen gegen die Ausbreitung des Coronavirus zu ergreifen und den Aufruf des UNO-Generalsekretärs zu einem weltweiten Waffenstillstand zu befürworten.⁶

Wie es scheint, ist die OSZE von der Krise des Multilateralismus besonders betroffen. Die Umsetzung ihres Mandats – Förderung der Sicherheit durch einen umfassenden Ansatz – bringt der Gemeinschaft der Teilnehmerstaaten eher langfristige Vorteile, anstatt eine schnelle spürbare Wirkung für einzelne Staaten zu zeigen. Dies unterstreicht die Rolle der Organisation als Plattform für Dialog und Kooperation, erschwert es jedoch, SkeptikerInnen, insbesondere mit nationalistischer Gesinnung, vom Nutzen der multilateralen Zusammenarbeit zu überzeugen. Hinzu kommt, dass sich die OSZE nicht auf einen Gründungsvertrag berufen kann und dass Zusagen nicht rechtsverbindlich sind, weshalb sie sich leichter ignorieren lassen. Letztendlich ist die OSZE nicht so bekannt wie

³ Der ehemalige US-amerikanische Diplomat und Leiter der OSZE-Mission in Moldau William H. Hill beschreibt diese Dynamiken treffend in seinem Buch *No Place for Russia: European Security Institutions Since 1989* (New York: Cambridge University Press, 2018).

⁴ Dieses Argument stammt von G. John Ikenberry: «The End of Liberal International Order?» *International Affairs*, 94:1 (2018), S. 7–23. Für eine andere Perspektive, die von einer Transformation anstatt vom Untergang des Multilateralismus ausgeht, siehe Mette Eilstrup-Sangiovanni / Stephanie C. Hofmann, «Of the Contemporary Global Order, Crisis, and Change», in: *Journal of European Public Policy* 27:7 (2020), S. 1077–1089.

⁵ Siehe zum Beispiel David S. Cohen / Zachary K. Goldman, «Like it or Not, Unilateral Sanctions Are Here to Stay», in: *AJIL Unbound*, 29.04.2019.

⁶ Siehe International Crisis Group, «Salvaging the Security Council's Coronavirus Response», 01.08.2020.

andere Organisationen und kann deshalb einfacher hintangestellt werden, da sie in der Zivilbevölkerung, in der Politik und in Expertenkreisen weniger Rückhalt geniesst.

Drei Auswirkungen auf die OSZE

Im Folgenden befasst sich die Analyse mit dem spezifischen Kontext der OSZE und erörtert, wie sich diese Makrotrends auf drei Dimensionen ihrer Konfliktmanagementrolle auswirken. Die hier untersuchten Auswirkungen enthalten Aspekte, die sowohl die Chancen als auch die Einschränkungen hervorheben, mit denen Greminger 2017 beim Antritt seines Amtes als OSZE-Generalsekretär konfrontiert war.

Eine wiederbelebte, aber nicht handlungsfähige Organisation

Die Krise in der und um die Ukraine sowie die dadurch vertiefte Kluft zwischen Russland und dem Westen hatten paradoxe Folgen für die OSZE. Einerseits verhalfen die Ereignisse des Jahres 2014 der Organisation zu neuer Bedeutung. Auf einmal war sie die erste Anlaufstelle für politische Diskussionen über die Krise. Ausserdem entsandte die OSZE eine gross angelegte Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) in die Ukraine und vermittelte in den Verhandlungen zwischen der Ukraine, Russland und den pro-russischen De-facto-Entitäten Donezk und Luhansk.⁷ Bezeichnenderweise verglich die Frankfurter Allgemeine Zeitung 2014 die zentrale Rolle der OSZE bei der Reaktion auf die Ukraine-Krise mit einem «Erwachen aus dem Dornröschenschlaf».⁸ Das Interesse an der OSZE stieg enorm, auch in den Medien, die Teilnehmerstaaten waren im Ständigen Rat stärker vertreten und die OSZE erhielt eine Vielzahl an Einladungen, über Best Practices im Konfliktmanagement zu berichten.⁹ Dies sind nur ein paar Beispiele für die Wiederbelebung der OSZE im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise. Der Ruf, den sich Greminger unter dem Vorsitz der Schweiz 2014 für die erfolgreiche Positionierung der OSZE als Anbieterin von Konfliktmanagement in der Ukraine erarbeitete, war in der Tat ein wesentlicher Faktor für seine Bestellung als Generalsekretär.

Andererseits verschlechterte sich das Klima innerhalb der OSZE weiter und die Spannungen zwischen den Teilnehmerstaaten nahmen zu. Die Botschafter vertraten erneut maximalistische Positionen und nutzten die OSZE-Treffen für unnachgiebige öffentliche Äusserungen, anstatt sich für pragmatische Problemlösung einzusetzen. Oft herrschte eine Nullsummen-Mentalität, wodurch zahlreiche Themen, auch operativer Natur, politisiert wurden. Massnahmen, die eine politische Entscheidung erforderten, wurden nicht selten blockiert. Die Ursache hierfür war das Konsensprinzip, das die OSZE gleichzeitig jedoch davor schützte, auf die eine oder andere Seite gezogen zu werden. Die Polarisierung beeinträchtigte die gesamte Organisation, einschliesslich ihrer Konfliktmanagementrolle. Eine geeinte Organisation hätte vehementer auf die politische Krise in Skopje im April 2017 nach dem Sturm auf das Parlament reagieren können. In Zentralasien konnte die Organisation aufgrund ihrer Uneinigkeit die Versuche der Gastregierungen, Ausstellungen zu schliessen, nicht vereiteln, beispielsweise 2017 in Osh, wo die OSZE-Ausstellung eine entscheidende Aufgabe zur Verhütung von Konflikten auf lokaler Ebene wahrgenommen hatte. In der Ukraine verhinderten von der SMM gemeldete gegenseitige Vorwürfe der Waffenstillstandsverletzung nachhaltigere Bemühungen, den Dialog zwischen den verfeindeten Parteien in Gang zu bringen und die Zivilbevölkerung zu schützen.¹⁰

Zu Beginn der Amtszeit Gremingers als Generalsekretär war die Konfliktmanagementkompetenz der OSZE wie oben geschildert weithin anerkannt, und ihre Glaubwürdigkeit hatte gerade erst einen Schub erhalten. Doch die Nachwirkungen des Zerwürfnisses zwischen Russland und dem Westen spalteten auch die Organisation, weshalb sie in vielen Fällen nicht in der Lage war, Konflikte entschieden zu verhindern und Krisen im OSZE-Raum zu bewältigen. Zudem verpuffte die mit der resoluten, vielschichtigen Reaktion der OSZE erreichte Profilierung drei Jahre nach der Ukraine-Krise allmählich, wohingegen die geopolitischen Spannungen fortbestanden.

Eingedämmte, aber ungelöste Konflikte

Ein wichtiger Fokus des OSZE-Konfliktmanagements liegt auf den sogenannten Langzeitkonflikten: Territorialstreitigkeiten in Moldau und Georgien sowie zwischen Armenien und Aserbaidshan, an denen separatistische Kräfte beteiligt sind und die alle auf irgendeine Weise auf die Auflösung der Sowjetunion Anfang der 1990er Jahre zurückzuführen sind. Für diese häufig fälschlicherweise als

7 Eine umfassende Darstellung der Rolle der OSZE bei der Reaktion auf die Krise in der und um die Ukraine enthält der Abschlussbericht des *Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project* (Experten-gremium zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt) unter der Federführung von Wolfgang Ischinger: *Back to Diplomacy*, osce.org, November 2015. Siehe auch Fred Tanner, «Die OSZE und die Krise in der und um die Ukraine: erste Lehren für das Krisenmanagement», in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2015* (Baden-Baden: Nomos, 2016), S. 267–278.

8 Stephan Löwenstein, «Erwacht aus dem Dornröschenschlaf», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 05.12.2014.

9 Diese Beispiele entstammen der Erfahrung des Autors als Mitarbeiter im Konfliktverhütungszentrum des OSZE-Sekretariats.

10 Näheres zur Überwachung des Waffenstillstands im anstehenden Bericht von Alexander Hug, ehemaliger stellvertretender Leiter der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine: *Ceasefire Monitoring and Verification and the Use of Technology: Insights from Ukraine* (Zürich: CSS, 2021).

eingefroren bezeichneten Konflikte stellt die OSZE seit vielen Jahren Verhandlungsformate zur Verfügung, um die Konfliktparteien gemeinsam mit anderen einflussreichen Akteurinnen und Akteuren an einen Tisch zu bringen. Eine Einigung wurde bislang jedoch noch nicht erzielt. Der Konflikt in der Ukraine unterscheidet sich davon, ist aber mittlerweile auch festgefahren und zudem sind die Verhandlungen ins Stocken geraten.¹¹ Obwohl noch keine Konfliktlösung erzielt wurde, ist es der OSZE weitgehend gelungen, in den letzten Jahren Gewalt einzudämmen, wenn man von Nagorno-Karabach absieht. Die SMM konnte in der Ukraine zur Deeskalation beitragen, sowohl durch unabhängige Beobachtung als auch durch Förderung des Dialogs auf lokaler Ebene.¹² Ähnlich verhält es sich in Georgien, wo die OSZE als Ko-Vorsitzende einen lokalen Präventionsmechanismus begleitet, der regelmässige Kontakte zwischen der georgischen Regierung und den De-facto-Behörden in Südossetien sicherstellt und verhindert, dass die Vorfälle entlang der administrativen Grenze ausser Kontrolle geraten. In Moldau haben die OSZE-Mission und der Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden vertrauensbildende Massnahmen eingeführt und dafür gesorgt, dass der politische Prozess zwischen Chisinau und Tiraspol vorangebracht wird.¹³

Diese Bemühungen, die in einem schwierigen politischen Umfeld gegenseitiger Ansprüche auf Status und Hoheitsgebiete unternommen werden, tragen massgeblich dazu bei, eine Eskalation der Konflikte zu verhindern und das Leben der Zivilbevölkerung in den Konfliktzonen zu verbessern. Trotz allem ist noch immer keine Einigung in Sicht, und so bleibt das Urteil von Victor-Yves Ghéali aus dem Jahr 2005, dass die OSZE zwar bei der Prävention Erfolge verzeichnet, bei der Konfliktlösung aber erfolglos ist, weiterhin gültig.¹⁴ Die Lage ist nicht ungefährlich, denn das Fehlen einer Lösung birgt erhebliche Risiken. Auch eingedämmte Konflikte richten enormen Schaden an. Solange sie nicht beigelegt sind, kann es jederzeit zu gewaltsamen Eskalationen kommen, wie der Krieg um Nagorno-Karabach im vergangenen Jahr deutlich machte.

Dass es sich im OSZE-Raum so schwierig gestaltet, Konflikte zu lösen, ist nicht neu, doch durch die oben genannten Makrotrends sind sie noch hartnäckiger ge-

worden. Eine Annäherung der Interessen Russlands, der USA und der EU ist für die Lösung der Konflikte unter OSZE-Mediation eine *Conditio sine qua non*. Im aktuellen Kontext ist eine solche Annäherung unrealistisch. Darüber hinaus hat die zunehmende geopolitische Feindseligkeit die Gräben zwischen den Konfliktparteien vertieft, wie in Georgien, und heizt den Konflikt an, wie in der Ukraine. Als zweite notwendige Voraussetzung für die Konfliktlösung müssten vor allem die grösseren OSZE-Teilnehmerstaaten viel politisches Kapital und Ressourcen investieren, der Konfliktlösung eine hohe Priorität beimessen und weitere politische Instrumente einbringen, damit sich die Kosten-Nutzen-Rechnung der Konfliktparteien verlagert. Dies müsste in einem multilateralen Rahmen, idealerweise der OSZE, koordiniert werden. Angesichts der verstärkten Konzentration der Staaten auf innere Angelegenheiten und der Nachrangigkeit multilateraler Themen auf der Prioritätenliste ist ein solches Szenario jedoch unwahrscheinlich. Stattdessen geben sich die Teilnehmerstaaten mit dem *Status quo* eingedämmt, aber ungelöster Konflikte im OSZE-Raum zufrieden.

Kurz gesagt: Greminger übernahm die Führung einer Organisation, die dank vielfältiger Präventivmechanismen und vielseitiger Erfahrung im Umgang mit De-facto-Entitäten mit umstrittenem Status bei der Eindämmung von Konflikten ziemlich erfolgreich war. Allerdings deutet das aktuelle Umfeld darauf hin, dass es aufgrund der Auseinandersetzungen zwischen den Konfliktparteien und ihren internationalen Unterstützern sowie des begrenzten Interesses der internationalen Gemeinschaft äusserst schwierig wäre, über die Eindämmung hinaus umfassende Friedensschlüsse zu erzielen.

Vorhandene Kapazitäten, aber fehlendes Potenzial

Das Konfliktmanagement der OSZE ist in der Schlussakte von Helsinki sowie in diversen Beschlüssen von Gipfel- und Ministerratstreffen verankert. Die OSZE verfügt über langjährige Erfahrung und ein weitreichendes Instrumentarium zur Bewältigung verschiedenartiger Krisen und Konflikte in ihrem Bereich. Ihre komplexe institutionelle Architektur kommt ihr bei dieser Aufgabe zugute, denn sie kann auf eine Vielzahl von Akteuren für die Behandlung aufkeimender Konflikte zurückgreifen, darunter der Vorsitz, Institutionen, Feldoperationen und das Sekretariat.¹⁵ Ferner haben die Teilnehmerstaaten auf politischer Ebene Verfahren und Mechanismen, um Gewalt einzudämmen und eine friedliche Konfliktlösung herbeizuführen.¹⁶ 2011 ergänzten die Teilnehmerstaaten das Instru-

11 Für Hintergrundinformationen über die Verhandlungen zur Lösung des Ukraine-Konflikts siehe Anna Hess Sargsyan, «Komplexität aufschlüsseln im ukrainischen Friedensprozess», *CSS Analyse zur Sicherheitspolitik* 243 (2019).

12 Siehe Claus Neukirch, «Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine im zweiten Jahr: das kontinuierliche Konfliktmanagement der OSZE in der Ukraine», in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2015* (Baden-Baden: Nomos, 2016), S. 253–266.

13 Zum Konfliktmanagement in der Ukraine, in Georgien und Moldau siehe Thomas de Waal / Nikolaus von Twickel, *Beyond Frozen Conflict: Scenarios for Separatist Disputes of Eastern Europe* (London: Rowman & Littlefield International, 2020).

14 Victor-Yves Ghéali, *The OSCE between Crisis and Reform: Towards a New Lease on Life*, (Genf: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2005), S. 2.

15 Siehe Christina Stenner, «Understanding the Mediator: Taking Stock of the OSCE's Mechanisms and Instruments for Conflict Resolution», in: *Security and Human Rights*, 27:3–4 (2016), S. 256–272.

16 OSZE-Konfliktverhütungszentrum, *OSCE Mechanisms and Procedures: Summary/Compendium*, osce.org, 2011.

mentarium durch Beschluss Nr.3/11 des Ministerrats zum Konfliktzyklus. Der Beschluss stärkte die Funktion des Generalsekretärs bei der Frühwarnung der Teilnehmerstaaten über potenzielle Konfliktsituationen, ebnete den Weg für die Einrichtung eines Frühwarnnetzes, das die Durchführungsorgane einbezieht, und rief ein Mediationsunterstützungsteam ins Leben.¹⁷

Trotz dieser Entwicklungen reichen die Konfliktmanagementkapazitäten der OSZE immer noch nicht aus. Feldoperationen könnten noch mehr tun, um Konflikte auf lokaler Ebene zu vermeiden, wenn sie ein entsprechendes Mandat und mehr Ressourcen hätten.¹⁸ Auch die Kapazitäten des OSZE-Sekretariats sind zu knapp bemessen. Im Jahr 2017 bestand die zum Sekretariat gehörende Sektion, die sich mit dem Konfliktzyklus befasst, aus nur drei festangestellten, sechs sekundierten und sechs lokalen Mitarbeitenden. Das Budget belief sich auf weniger als eine Million Euro¹⁹, ein Bruchteil der personellen und finanziellen Mittel, die andere Organisationen für das Konfliktmanagement bereitstellen, etwa der Europäische Auswärtige Dienst oder das *UN-Department of Political and Peacebuilding Affairs*. Das heisst, dass die Fachleute für Konfliktmanagement im Fall einer Krise, wie 2014 in der Ukraine, schnell ausgelastet sind und in anderen Kontexten keine dauerhafte Unterstützung mehr leisten können. Dem Sekretariat fehlen auch Ressourcen und Personal für eine voll funktionsfähige Frühwarneinheit und ein Lagezentrum mit moderner Technologie sowie für den kontinuierlichen Einsatz von ExpertInnen in Mediationsteams.²⁰ Erschwerend kommt hinzu, dass die politische Unterstützung für Konfliktmanagement in den letzten Jahren zu wünschen übrig liess. 2014 scheiterte beispielsweise der Vorschlag für einen Ministerratsbeschluss zum Thema Mediation. Ein weiterer Beschlussvorschlag zum Konfliktzyklus, der die Kapazitäten des Sekretariats für frühzeitige Massnahmen und Krisenreaktionen stärken sollte, wurde 2016 abgelehnt.

Insgesamt übernahm Greminger eine Organisation mit einem erprobten und bewährten Instrumentarium, mit der Einschränkung, dass diese ihr Potenzial bislang nicht voll ausschöpfen konnte. Sie könnte mehr tun, um Krisen vorherzusehen, beginnende Gewalt zu unterbinden und zur Bewältigung von Langzeitkonflikten beizutragen. Es fehlt jedoch nach wie vor an politischer Unterstützung und Ressourcen. Dies hat verschiedenste

Gründe; im Grossen und Ganzen liegt es an Faktoren, die im Zusammenhang mit der Krise des Multilateralismus genannt wurden. Versuche, die Konfliktmanagementkapazitäten aufzustocken, wurden durch eine Handvoll Teilnehmerstaaten blockiert, die OSZE-Massnahmen in diesem Bereich mit Skepsis betrachten, da sie einen Kontrollverlust fürchten, wenn die OSZE ausserhalb der etablierten Formate agiert. Diese Blockade wurde auch durch die Selbstgefälligkeit von Teilnehmerstaaten ermöglicht – darunter einige, die sich als Verfechter multilateraler Institutionen ausgeben –, für die das OSZE-Konfliktmanagement keine Priorität hat und die sich weigern, zusätzliche Ressourcen und politisches Kapital in den Ausbau von Kapazitäten zu investieren.

Fazit

Aus der oben stehenden Analyse lässt sich in erster Linie schliessen, dass die Ausübung des Amtes des OSZE-Generalsekretärs keine leichte Aufgabe ist. Globale Trends, insbesondere die zunehmende geopolitische Polarisierung gepaart mit einem nachlassenden Engagement für Multilateralismus, stellen ernstzunehmende Herausforderungen dar. Im Bereich Konfliktmanagement wird dadurch der Handlungsspielraum beschränkt, und die Organisation kann ihr Potenzial nicht voll ausschöpfen. Angesichts dieser Einschränkungen überrascht es nicht, dass einige der Ziele, die sich Greminger gesetzt hatte, unerreich geblieben, wie er in seinem Kapitel schreibt. Im Gegenteil, bemerkenswert viele Projekte wurden verwirklicht, was für sein Engagement, seine Beharrlichkeit und seine fundierte Kenntnis der OSZE sowie ihrer Strukturen und Mechanismen spricht. Dass Gremingers Mandat, ebenso wie das der LeiterInnen anderer Institutionen, dennoch nicht verlängert wurde, verdeutlicht die Probleme, vor denen die OSZE heute steht. Hinzu kommt die Krise in Belarus und der Krieg um Nagorno-Karabach, denen die OSZE nicht massgeblich entgegenwirken konnte.

Auch wenn die OSZE globale Trends, die ausserhalb ihrer Kontrolle liegen, hinnehmen muss, steht sie ihnen nicht machtlos gegenüber. Die Organisation ist es gewohnt, in einem polarisierten Umfeld zu operieren. Tatsächlich besteht einer der entscheidenden komparativen Vorteile der OSZE darin, dass sie trotz tiefer Gräben zwischen den Teilnehmerstaaten operatives Konfliktmanagement anbieten kann, und sie hat zu diesem Zweck ein umfangreiches Instrumentarium entwickelt. Die Verantwortung für den Einsatz dieser Instrumente tragen insbesondere die jeweiligen Vorsitzländer der Organisation: Im Jahr 2021 ist Schweden an der Reihe, danach folgen Polen und Nordmazedonien. Doch auch die Teilnehmerstaaten sind mitverantwortlich. Es reicht nicht, den *Status quo* aufrechtzuerhalten, indem man sich auf die Eindämmung von Langzeitkonflikten beschränkt. Für Frie-

17 Zur Entwicklung von Mediationskapazitäten siehe David Lanz, «Charting the Ups and Downs of OSCE Mediation», in: *Security and Human Rights*, 27:3–4 (2016), S. 243–255.

18 Wolfgang Zellner / Frank Evers, *The Future of OSCE Field Operations (Options)*, osce-network.net, 05.12.2014.

19 Siehe Ständiger Rat der OSZE, *Beschluss Nr.1252: Genehmigung des Gesamthaushaltsplans 2017*, osce.org, 01.06.2017.

20 Für eine Übersicht des OSZE-Instrumentariums für den gesamten Konfliktzyklus, einschliesslich aktueller Kapazitäten und Entwicklungspotenzial, siehe Michael Raith, «Addressing the Conflict Cycle – The OSCE's Evolving Toolbox», in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik* (Hrsg.), *OSCE Insights 3* (Baden-Baden: Nomos, 2020), S. 1–15.

den und Sicherheit innerhalb des OSZE-Raums bedarf es Investitionen in die Organisation und ihre Arbeit zur Förderung der kooperativen Sicherheit. Mit der Überwindung der Führungskrise und der Bestellung von Helga Schmid als neue Generalsekretärin ist in dieser Hinsicht bereits ein kleiner Schritt gelungen. Darauf aufbauend sollten die Teilnehmerstaaten nun die Konfliktmanagementkapazitäten der OSZE ausbauen und politische Führungsstärke zeigen, sodass eine rasche Reaktion auf aufkeimende Krisen möglich ist und neue Bemühungen unternommen werden können, um bestehende Konflikte zu lösen.

Teil II: Thomas Greminger als Kandidat und Generalsekretär

Wie Thomas Greminger OSZE-Generalsekretär wurde: Kampagneneinblicke

*Fabian Grass**

Ein Wahlsieg bedarf einer guten Kandidatin/eines guten Kandidaten und einer guten Kampagne. Ersteres ist am wichtigsten, letzteres darf aber nicht vernachlässigt werden – denn allzu schnell können Persönlichkeit und Eigenschaft in den Hintergrund rücken. Eine gute Kampagne basiert auf einer tiefen Analyse, auf Kenntnissen von Stärken und Schwächen des Kandidaten/der Kandidatin und denen der Mitbewerbenden sowie auf einer guten Taktik. Es gilt, den richtigen Zeitpunkt zu wählen, sich vorteilhaft zu profilieren und das Vorgehen sorgfältig zu planen. Welche Rolle diese und weitere Elemente spielten, wird im Folgenden erläutert.

Die Ausgangslage

Der Wunsch nach einem starken Generalsekretär war im Jahr 2017 spürbar. Viele Teilnehmerstaaten wünschten sich eine ehemalige Ministerin oder einen ehemaligen Minister als Chef des relativ grossen OSZE-Sekretariats in Wien. Er oder sie, so war die Hoffnung, könnte die Organisation aus der politischen Krise führen, die Rüstungskontrolle revitalisieren und den Einsatz für die Menschenrechte stärken. Ob die OSZE entsprechend eher einen «General» oder einen «Sekretär» braucht, bleibt eine alte Frage. Der Ruf nach einem ehemaligen Minister oder einer ehemaligen Ministerin war damals allerdings bemerkenswert, da seit Bestehen der Organisation noch nie ein/e Minister/in zum/r Generalsekretär/in gewählt worden war. Alle Generalsekretäre waren, wie Thomas Greminger, gestandene Karrierediplomaten.

Die OSZE ist ein Konstrukt mit besonderen Eigenheiten. Im Gegensatz zur NATO oder zur UNO ist die Rolle der Generalsekretärin / des Generalsekretärs weniger stark. Das Vorsitzland (2017 war dies Österreich) führt die politischen Geschicke der Organisation, setzt Themen und Schwerpunkte und versucht einen Konsens um diese

zu bilden. Der Vorsitz rotiert allerdings jährlich, weshalb dem Generalsekretär eine wichtige Rolle für die Kontinuität und Stabilität der Organisation zukommt. Die Aussenministerinnen und Aussenminister kommen und gehen und sind nur selten in der Wiener Hofburg, dem Sitz der OSZE, anzufinden. Nicht so aber der Generalsekretär: Es vergeht kaum ein Tag im Leben der Organisation ohne seine bzw. heute ihre Anwesenheit. Er/sie führt das Sekretariat und ist in der Regel an jeder Sitzung des Ständigen Rats anwesend.

Die Amtszeit des damaligen Generalsekretärs, des Italieners Lamberto Zannier, ging per Juni 2017 zu Ende. Eine weitere Verlängerung war nicht möglich, denn sein dreijähriges Mandat war bereits 2014 einmal um drei weitere Jahre verlängert worden. Eine zweite Verlängerung war und ist gemäss OSZE-Regeln ausgeschlossen. Für die Schweiz ergab sich somit eine Gelegenheit. Sie hatte nach dem OSZE-Vorsitz im 2014 ein klares Profil aufgebaut und besass einen guten Ruf. Thomas Greminger war über fünf Jahre hinweg ihr Ständiger Vertreter und präsidierte den Ständigen Rat im Jahr 2014, einem aufgrund der Ukraine-Krise äusserst anspruchsvollen Jahr. Sein Leistungsausweis war unangefochten: Nicht zuletzt durch sein diplomatisches Geschick konnte Ende 2014 die Special Monitoring Mission (SMM) in der Ukraine geschaffen werden. Dank seiner langjährigen Erfahrung und Präsenz kannte er die OSZE bestens, was ein deutlicher Vorteil gegenüber seinen Mitbewerbenden war. Greminger selbst war in Wien gut bekannt und geschätzt; nur war er kein ehemaliger Minister.

Doch wie wird man OSZE-Generalsekretär? Dafür muss eine zugeschnittene Kampagne konzipiert, die Kampagnentaktik überlegt und ein sorgfältiges Timing erarbeitet werden. Kurz vor Weihnachten 2016 wurde ich angefragt, die Kampagne zu leiten. Ich hatte vor kurzem die Ausbildung als Diplomat abgeschlossen und kam im Sommer 2016 aus dem Stage diplomatique aus Ottawa zurück. Vier Jahre davor hatte ich in Wien im OSZE-Sekretariat gearbeitet, wo ich mich, von der Schweiz detachiert, mit Fragen der militärischen Vertrauensbildung auseinandersetzte. Ich kannte Thomas Greminger aus dieser Zeit gut, war aber dennoch überrascht und erfreut über die Anfrage. Nach einem halben Tag Bedenkzeit willigte ich ein. Ich freute mich auf die Herausforderung und war mir sicher, dass ich mein Netzwerk in Wien gut einsetzen konnte. Und dies war wichtig, denn in Wien brodelte die Gerüchteküche stets, und an viele kritische Informationen kam man nur über persönliche Kontakte heran.

Per Ende Juni 2017 galt es nicht nur, den Posten des OSZE-Generalsekretärs zu besetzen, sondern auch die Leitung der drei OSZE-Institutionen: der/die Hohe Kommissar/in für nationale Minderheiten (HCNM), der/die Leiter/in des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) sowie der/die Beauftragte für Medienfreiheit (RFoM). Einige Teilnehmerstaaten spielten

* 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 zu verstehen. Es handelt sich nicht um eine Publikation des EDA.

deshalb mit dem Gedanken, dass die drei Institutionen in den Händen des «Westens» sein müssten, denn es galt, ihre Unabhängigkeit zu stärken, während der Generalsekretär erstmals in der Geschichte der OSZE aus dem «Osten» sein könnte. Dies wäre effektiv neu gewesen, denn die Generalsekretäre kamen seit Gründung der Organisation im Jahr 1995 immer aus dem «Westen»: aus Frankreich, zweimal aus Italien, der Slowakei und aus Deutschland. Zudem waren sie stets Männer. Die berechtigte Frage kam folglich auf, ob es nicht Zeit für eine Generalsekretärin sei (was sich erst Ende 2020 mit der deutschen Generalsekretärin Helga Schmid erfüllen sollte). Eine Frau aus dem «Osten» – dies wäre 2017 für viele eine optimale Nachfolge gewesen.

Die Attribute «Frau» und «aus dem Osten» passten nun voll und ganz auf die wohl aussichtsreichste Mitbewerberin im Rennen: Alena Kupchyna, ehemalige stellvertretende Aussenministerin von Belarus, heute Leiterin der Abteilung für transnationale Bedrohungen im OSZE-Sekretariat. Kupchyna war erst kurz zuvor (2016) die Vertreterin von Belarus bei der OSZE und auch bilaterale Botschafterin gegenüber Österreich geworden, dem damaligen OSZE-Vorsitzland. Neben Kupchyna stand auch der ehemalige tschechische Aussenminister und EU-Kommissar Štefan Füle zur Wahl. Füle hatte dank seiner breiten Erfahrung intakte Chancen, wurde aber als Vertreter des «Westens» perzipiert, was ihn für die Staaten «östlich von Wien», d.h. insbesondere für Russland, kaum wählbar machte. Der vierte Kandidat war Ilkka Kanerva. Er war ehemaliger stellvertretender Premierminister Finnlands und kannte die OSZE gut: Er war im Jahr zuvor Präsident der Parlamentarischen Versammlung und während des finnischen Vorsitzjahres 2008 selbst einmal OSZE-Vorsitzender gewesen. Diesen Posten musste er aber im Sommer 2008 abrupt räumen, da er, gemäss Medienberichten, aufgrund einer Affäre vom Amt des Aussenministers zurücktreten musste. Kurzzeitig war auch ein fünfter Kandidat im Rennen: Erlan Idrissow, der ehemalige kasachische Aussenminister. Dieser erklärte allerdings bereits im März 2017 seinen Rückzug und wurde bilateraler Botschafter in London.

Für die drei erwähnten OSZE-Institutionen bewarben sich weitere Personen bzw. wurden von ihren Regierungen nominiert (denn Individualbewerbungen waren nicht zulässig). Die Nennung dieser Namen und Nationalitäten würde hier den Platz sprengen. Bei diesem grossen Kandidatenfeld eröffneten sich jedoch Möglichkeiten für Paketdeals, das heisst, für das Schnüren eines Vierer-Pakets auf Basis verschiedener Attribute. Bei diesen Überlegungen standen entsprechend nicht nur die Eignung der einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten im Vordergrund, sondern auch weitere Attribute wie die geografisch-politische Ausgewogenheit oder eine angemessene Geschlechtervertretung.

Der Kandidat Greminger

Thomas Greminger war nach seiner Rückkehr aus Wien als stellvertretender Chef der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) in Bern tätig. Er war zuständig für die Südkooperation mit einem Budget von 730 Millionen USD und 900 Stellen. In seiner Karriere war er Leiter der damaligen Politischen Abteilung IV, später Abteilung für menschliche Sicherheit, heute Abteilung Frieden und Menschenrechte, gewesen, was ihn für den umfassenden Sicherheitsbegriff der OSZE prädestinierte. Als Oberstleutnant der Schweizer Armee konnte er zudem authentisch im militärischen Bereich auftreten.

Dank seines Leistungsausweises und seines Bekanntheitsgrades in Wien hatte Greminger gute Karten, aber die Dynamik des Wahlprozesses blieb weitgehend unberechenbar. Dies vor allem, da gleich vier Posten zu bestellen waren und somit das Szenario eines Paketdeals möglich war; im schlechtesten Fall zu Ungunsten der Schweiz. Viele Staaten waren sich einig: Es brauchte mindestens eine Frau, und mindestens ein/e Kandidat/in sollte aus dem Raum «östlich von Wien» kommen. Dies bezeichnete natürlich nicht den geografischen Raum östlich von Wien, sondern die politische Region von Belarus und Russland bis und mit Kaukasus und Zentralasien, ohne die Ukraine oder Georgien, die dem «Westen» zugerechnet werden.

Die Kampagne

Wie gestaltet man nun unter diesen Voraussetzungen eine effektive Kampagne? Soll man sich auf Wien konzentrieren oder besser auf die tonangebenden Aussenministerien in den Hauptstädten? Wann ist der richtige Moment für Demarchen, für Klinkenputzen in Wien und für Besuche in Kapitalen? Wie stellt man sich gegenüber anderen Kandidaten auf? Baut man auf eigene Stärken oder positioniert man sich gegenüber den Schwächen anderer? Dies waren Fragen, die uns Anfang 2017 umtrieben.

Das Szenario eines Paketdeals, starke Mitbewerbende und eine schwer berechenbare Dynamik in Wien waren die Leitplanken für die Kampagne. Welche Strategie verfolgt man in einer solchen Ausgangslage? Früh die Kampagne bekanntgeben und das Terrain markieren, oder zuerst abwarten und die Stärken/Schwächen der anderen analysieren? Wir entschieden uns für ersteres. Wir trafen zudem die strategische Entscheidung, nicht eine «Gegen-Kampagne» zu führen, sondern eine, die die Stärken der schweizerischen Kandidatur und ihres Kandidaten in den Mittelpunkt stellt: Den glaubwürdigen Einsatz für eine starke OSZE.

Thomas Greminger ging folglich am 5. Januar 2017 als erster offizieller Kandidat ins Rennen. Gleich am Folgetag wurden persönliche Briefe des damaligen Schweizer Aussenministers, des Bundesrates Didier Burk-

halter, an seine OSZE-Amtskollegen verschickt. Einige der künftigen Mitbewerbenden waren sichtlich überrascht, viele der Ex-Kolleginnen und -Kollegen von Greminger in Wien erfreut. Nun galt es diesen «first mover advantage» taktisch zu nutzen. Aber wie?

Für diese und viele andere Fragen wurde in Bern aus den Chefs der beiden zuständigen Abteilungen im EDA sowie Vertretern aus dem Kabinett des Aussenministers ein Steuerungsausschuss gebildet. Ich selbst fungierte als Sekretär des Ausschusses und gleichzeitig als Kampagnen-Manager. Der Ausschuss traf sich regelmässig in Bern und legte die strategischen Fragen fest. Die Kampagnen-Taktik war einem kleineren Kreis überlassen, bestehend aus Botschafterin Heidi Grau, der Vorsitzenden des Ausschusses, Thomas Greminger und mir. Die OSZE-Mission in Wien unter Leitung von Botschafter Claude Wild beriet alle Fragen mit und unterstützte die Treffen vor Ort. Die Mission war zudem als unsere weit geöffneten Augen und Ohren in den Salons der Wiener Hofburg im Einsatz.

Strategie und Taktik

Die Strategie war klar: Es galt, ein kompetitives Ernennungsverfahren zu gewinnen, bei dem es nur einen Sieger geben konnte. Die Augen mussten offen gehalten werden bezüglich Paketschnürung. Doch wen musste man überzeugen? Die Wiener Missionschefs und Missionschefinnen, die mit der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär tagtäglich zusammenarbeiten würden, oder die Entscheidungsträger in den Hauptstädten, in denen die wichtigen Beschlüsse gefällt werden? Die Antwort war offensichtlich: Es waren beide. Die Frage der Taktik aber: Wen zuerst?

In der Absicht, möglichst früh eine positive frühe Dynamik vor Ort zu kreieren, beschlossen wir, zunächst die wichtigsten Wiener Missionschefinnen und -chefs zu treffen. Die Reihenfolge war wichtig: Schnell konnte jemand pikiert sein, wenn er oder sie erst am Schluss begrüsst wurde. Aber auch jedes grössere Land erwartete früh eine Aufwartung. Sollten wir zu Beginn die Freunde und Unterstützerinnen treffen oder besser die wankenden Staaten, die milde gestimmt beziehungsweise zumindest für eine Zweitstimme gewonnen werden konnten? Wir entschieden uns für einen gemischten Ansatz. Die erste Besuchsrunde galt den stärksten Stimmen in Wien, den wichtigsten Staaten (was nicht immer deckungsgleich war), den guten Freunden, aber auch bereits möglichen Spoilers. Falls letztere ein Veto in Erwägung zogen, wollten wir dies möglichst früh erfahren.

In der ersten Runde Mitte Januar besuchte Greminger 13 Vertreterinnen und Vertreter in Wien. Die frühe Ankündigung der Kandidatur und der gute Ruf vor Ort erwiesen sich als grosse Vorteile. Natürlich liess sich so

früh im Rennen niemand in die Karten blicken. Die guten Freunde hielten mit konstruktivem Feedback nicht zurück und mahnten uns auch, dass dieses Mal Geschlecht und Geografie eine wichtige Rolle spielen würden. Der Start war uns gelungen, wir hatten ein gutes erstes Bild, keine Vetos in Sicht und intakte Chancen.

Die zweite Runde in Wien fand Mitte Februar statt, gut einen Monat vor den Hearings. Dieses Mal konnten während des dreitägigen Aufenthaltes Gespräche mit 32 Missionschefs und -chefinnen geführt werden, was schon logistisch eine Herkulesaufgabe für unsere OSZE-Mission darstellte. Nun äusserten mehrere VertreterInnen bereits offene Unterstützung für die Kandidatur Greminger oder standen ihr wohlwollend gegenüber. Diese positive Dynamik galt es zu festigen. Wichtig war es zu diesem Zeitpunkt, die wichtigsten Kapitalen an Bord zu behalten beziehungsweise allfällige Vetos zu verhindern.

Vor der dritten und letzten Runde in Wien besuchten wir kurz nacheinander Kyiv und Moskau. In keiner der beiden Hauptstädte lag ein Veto in der Luft. Die Ukrainer waren einer klaren EU/NATO-Position zugewandt, konnten somit auch Füle unterstützen und blieben entsprechend verhalten. Bei Russland stand kein Zweifel im Raum, dass zuerst aus Solidarität die weissrussische Kandidatin unterstützt würde. Wir hofften aber auf die Zweitstimme, die als Ziel nicht unrealistisch war.

In der darauffolgenden dritten und letzten Runde besuchten wir die restlichen der 56 Missionschefinnen und -chefs in Wien, bei denen vorgängig noch keine Treffen möglich gewesen waren. Die Stimmung blieb positiv, die Lage aber volatil – nun durften keine Fehler gemacht werden. In diesen Wiener Treffen wurde uns bewusst, dass die Gespräche, die normalerweise rund eine halbe Stunde dauerten, äusserst geschätzt wurden. Teils glichen sie einem Vorstellungsgespräch mit Frage/Antwort-Segmenten, teils einem ungezwungenen Austausch bei Kaffee, teils wurden vor allem eigene Positionen dargelegt. Was wir in Erfahrung brachten: Nicht alle Mitbewerbenden machten die gleiche Tour wie wir, sie lauerten teilweise auch spontan in der Hofburg den verschiedenen Missionschefs und -chefinnen auf, um mit ihnen ins Gespräch zu kommen. Die Dynamik war natürlich eine andere – erstens wurde dies von anderen beobachtet und registriert, und zweitens hatte dies bei weitem nicht den gleichen Effekt wie die Respektbezeugungen, die Greminger ihnen zuteil kommen liess. Wir baten um ein formelles Treffen, und er begab sich selber vor Ort in die Vertretungen. Dies waren operationelle Finessen, die für eine gelungene Kampagne aber wichtig sind.

Nach der kompletten Wiener Runde besuchten wir Ankara und Washington, wobei die Reihenfolge vor allem logistischen Überlegungen geschuldet war. Die Türkei, ein wichtiger OSZE-Teilnehmerstaat, sendete positive Signale, und auch Washington, wo mit Amtsantritt von Präsident Trump das State Departement in vollem Umbau

war, schätzte den Besuch. Auch die Amerikaner standen der Kandidatur positiv gegenüber.

Ein wichtiges weiteres Element waren die Demarchen in den OSZE-Kapitalen, das heisst das Vorsprechen der Schweizer Botschafterinnen und Botschafter bei den Aussenministerien ihrer Gastländer, um für die Kandidatur zu werben. Ein ansprechender Flyer wurde übergeben, und auf Grundlage einheitlicher *Speaking Points* wurden die Vorzüge der Kandidatur vorgestellt. Mit feinem Gespür versuchten die Kolleginnen und Kollegen dann die Stimmungslage in den Ministerien einzufangen: Wie beurteilte man die Kandidatur von Greminger? Bestanden bereits Präferenzen? Wer hatte über die Kandidatur zu entscheiden: die/der Aussenminister/in oder eher die/der Regierungschef/in? Diese Informationen waren für uns wichtig: Wir wussten danach, wo wir wann und wie nachhaken mussten. Dort, wo es ratsam war, konnten Telefonanrufe des schweizerischen Aussenministers bei seinen AmtskollegInnen gezielt eingesetzt werden. Bundesrat Burkhalter lehnte diese Anfragen nie ab und engagierte sich persönlich für die Kandidatur. Sein OSZE-Vorsitz 2014 lag nicht lange zurück, und er kannte die Wiener Dynamiken gut. Mit diesen Demarchen, der Reise in vier Kapitalen und den Besuchen bei allen Missionschefinnen und -chefs in Wien stand das Fundament, und wir waren bereit für einen weiteren entscheidenden Moment: das Hearing.

Das Hearing

Ich kann mich noch gut erinnern, wie Greminger durch die leere Cafeteria in der Wiener Hofburg streifte. Er ging noch einmal seine Rede durch, die wir am Vorabend endlos eingeübt hatten. Er konzentrierte sich auf den grossen Auftritt.

Vor ihm sprach Alena Kupchyna. Ihr Vortrag war bestechend. Sie war charmant, offen und authentisch. In der Frage und Antwort-Runde konnte sie aber nicht mit detaillierten Kenntnissen über die OSZE aufwarten, sondern war im Gegenteil noch dazu gezwungen, über die Lage in Belarus zu sprechen. Dort fanden zeitgleich Proteste statt, die gewaltsam niedergehalten wurden. Für viele Länder «westlich von Wien» kam eine Wahl der belarussischen Kandidatin nicht mehr in Frage. Auch Ilkka Kanerva blieb unverbindlich und eher oberflächlich. Štefan Füle sprach über Multilateralismus und Kompromissfähigkeit und bediente sogar das Lieblingsbild des Schweizer OSZE-Vorsitzes: den Bau von Brücken. Greminger las die vorbereitete Rede. In der Frage und Antwort-Runde war er kompetent und überzeugte mit detaillierten Kenntnissen über die OSZE. Er war meines Erachtens der einzige, der ein Programm beziehungsweise klare Eckwerte präsentierte, wie er die OSZE zu stärken gedachte. «The OSCE is an organization worth fighting for» war ein Bekenntnis, das viele ansprach.

Der Schlussspurt

Mit dem Abschluss der Hearings ging die Hauptphase der Kampagne zu Ende. Die KandidatInnen hatten sich präsentiert und sich den Fragen gestellt, die Staaten hatten sich ein Bild gemacht und Stärken und Schwächen analysiert. Vor allem aber hatten sie überlegt, wer ihren Interessen und Werten am besten entsprach. Wollten sie eine starke Organisation und eine/n starke/n Generalsekretär/in? Eine OSZE, die die Menschenrechte verteidigt? Eine, die die europäische Sicherheit in den Mittelpunkt stellt und den Dialog in Wien und Vertrauen zwischen Kapitalen fördert? Jedes Land entschied aufgrund einer Vielzahl an Überlegungen.

Nun kam auch die aktivste Zeit für Stimmtauschgeschäfte, die wohl alle Kandidatenländer abschlossen. Bei diesen vereinbarten zwei Länder eine gegenseitige Unterstützung ihrer Kandidaturen, oftmals bei anderen Gremien und Organisationen. Ein Land war teils bereits disponiert, Greminger zu unterstützen, wollte aber ein Maximum herausholen: Es bat um Unterstützung eines eigenen Kandidaten/einer eigenen Kandidatin in einem anderen Gremium und formalisierte so seine Unterstützung für Greminger. Dies waren keine Ausnahmen, sondern der Regelfall. *Pacta sunt servanda* – auf diese Stimmtauschgeschäfte war Verlass. Zusammen mit unserer laufenden Beurteilung der Stimmungslage in Wien, nach Demarchen und Besuchen in Kapitalen bekamen wir ein immer genaueres Bild: Die Situation entwickelte sich zugunsten von Greminger.

Eine Woche nach den Hearings konnten die Präferenzen beim österreichischen Vorsitz eingegeben werden. Aus kampagnentaktischer Sicht bestand über den ganzen Prozess hinweg eine Ungewissheit: Würden Staaten nur eine Präferenz eingeben oder gleich zwei? Dies scheint auf den ersten Blick nicht ausschlaggebend, wir befürchteten damals aber wohl zurecht, dass, wenn die Staaten nur eine Stimme abgäben, sie in ein Muster fallen könnten, wonach die EU/NATO-Mitglieder Füle unterstützen würden, die Staaten «östlich von Wien» Kupchyna. Greminger würde in diesem Szenario am wenigsten Stimmen auf sich vereinen und ausscheiden. Zum Glück kam es anders: Der österreichische Vorsitz gab bekannt, dass die Staaten so viele Präferenzen eingeben konnten, wie sie wollten. Greminger wurde nun oftmals erst- und auch mehrfach zweitgenannt.

Es dauerte rund einen Monat, bis Anfang Mai spruchreif wurde, was wir erhofften: Greminger lag vorne. Mitte Mai wurden die Mitbewerbenden darüber durch den Vorsitz ins Bild gesetzt. Einige waren überrascht, jemand wollte den Zahlen vorerst nicht glauben.

Wir versuchten nun, aus dieser Situation Kapital zu schlagen. Aus taktischer Sicht, aber auch angesichts der noch unklaren Situation bei den drei Institutionen setzten wir uns für einen «SG first»-Ansatz ein: Der Gene-

ralsekretär sollte vor den anderen ernannt werden. Wir wollten damit die Gunst der Stunde nutzen und sicherstellen, dass unsere Kandidatur nicht unter die Räder eines weiteren Kandidaten-Basars geriet. Ein bedeutsames «westliches» Land war aber strikt gegen diesen Vorschlag. Es befürchtete, dass Russland nach der Ernennung des Generalsekretärs die LeiterInnen der drei Institutionen blockieren würde.

Die Zeit tickte, denn Ende Juni lief die Amtszeit von Generalsekretär Zannier ab. Bis zu diesem Zeitpunkt gelang es trotz allem Bemühen des Vorsitzes nicht, einen Konsens herbeizuführen. Alles lief nun doch auf ein Vierer-Paket aus. Die Amtszeit von Zannier endete, und die Funktion des Generalsekretärs wurde zeitlich begrenzt den zwei ranghöchsten Vertretern im OSZE-Sekretariat anvertraut. Die OSZE war, wie sie es auch später wieder werden sollte, führungslos.

Auch wenn Greminger ab diesem Zeitpunkt unbestritten in Führung lag: Die Entscheidung für ein Vierer-Paket konnte erst am informellen Ministertreffen am 11. Juli 2017 in Mauerbach, Österreich, gefällt werden. Der kanadische HCNM-Kandidat schied aufgrund des Widerstands Russlands aus dem Rennen und wurde durch Zannier ersetzt, der zu diesem Zeitpunkt bereits aus dem Amt geschieden war.

Nach dem Durchbruch in Mauerbach stand der Weg frei für die formelle Prozedur. Eine sogenannte Silence Procedure wurde lanciert: Sollte bis zum 18. Juli 2017 kein Veto erfolgen, galten die KandidatInnen als ernannt. Da kein Veto eingegeben wurde, wurden der Schweizer Thomas Greminger (als Generalsekretär), die Isländerin Ingibjörg Sólrún Gísladóttir (für ODIHR), der Franzose Harlem Désir (für RFoM) und der Italiener Lamberto Zannier (für HCNM) gewählt. Drei Männer, eine Frau – vier Personen aus dem Raum «westlich von Wien». Das Paket war in dieser Hinsicht unausgewogen, zeigte aber auch, dass individuelle Kompetenzen wichtig waren. Freilich bemängelten einige Staaten, dass das Paket geografisch so unausgeglichen wie noch nie seit Bestehen der Organisation war. Auch gelang es nicht, zum ersten Mal eine Frau an die Spitze des OSZE-Sekretariats zu wählen. Dass dies schon drei Jahre später der Fall sein würde, wusste zu diesem Zeitpunkt noch niemand.

Greminger war gewählt, und ich zog beruflich weiter im Aussenministerium. Als junger Diplomat solch eine anspruchsvolle Kandidatur leiten zu dürfen, stellt eine grosse Herausforderung wie auch eine grosse Chance dar. Ich danke an dieser Stelle Thomas Greminger, der mich förderte und mir viel Vertrauen entgegenbrachte.

Generelle Vorschläge und Lektionen für künftige Kampagnen lassen sich kaum ableiten, denn der Kontext einer konsensbasierten Viererwahl war speziell. Sicherlich spielten eine gute Taktik, der «first mover advantage» und das gute Beziehungsnetz eine wichtige Rolle. Das Vertrauensverhältnis zwischen den TrägerIn-

nen der Kampagne und im Besonderen zwischen Greminger und mir war rückblickend für mich ein sehr wichtiger Faktor. Sein Leistungsausweis und Bekanntheitsgrad, eine gute Nase für Timing und Taktik sowie eine Portion Glück waren sicherlich zentrale Faktoren. Am Schluss ist es aber wohl wie beim Kochen: Sind die Zutaten gut, ist das Kochen nicht mehr schwer.

Kooperative Sicherheit in schwierigen Zeiten stärken: Drei Jahre als Generalsekretär der OSZE (2017–2020) – eine kritische Bilanz

Thomas Greminger*

Einleitung

Die Organisation für Sicherheit und Kooperation in Europa (OSZE) ist die grösste regionale Sicherheitsorganisation der Welt. Als Nachfolgeorganisation der Konferenz für Sicherheit und Kooperation (KSZE) hat sie eine bewegte Geschichte hinter sich. Sie gilt als inklusive Dialogplattform, an der alle 57 Teilnehmerstaaten von «Vancouver bis Wladiwostok» am selben Tisch sitzen. Sie ist Hüterin von Prinzipien und Verpflichtungen im zwischen- und innerstaatlichen Verhalten, welche die Staaten seit dem Schlussabkommen von Helsinki im Jahr 1975 eingegangen sind. Die OSZE ist Vorreiterin eines modernen, breit gefassten Verständnisses von Sicherheit, welches politisch-militärische Aspekte, transnationale Bedrohungen wie Terrorismus, Menschenhandel und Cyberangriffe ebenso umfasst wie wirtschaftliche und ökologische Perspektiven. Erstmals werden im Dekalog von Helsinki, in welchem die Teilnehmerstaaten die Grundregeln ihrer zukünftigen Beziehungen definierten, auch Menschenrechte, später ebenso die Rechtsstaatlichkeit und demokratische Institutionen, als zentrale Elemente von Sicherheit betrachtet. In Expertenkreisen werden die Leistungen der OSZE vor allem in der Konfliktprävention im engeren, operationellen, und im weiteren, strukturellen Sinn geschätzt. Sie erbringt sie über ihre Instrumente im Konfliktzyklus, ihre sechzehn Feldoperationen im Westbalkan, in Osteuropa und in Zentralasien sowie über ihre Institutionen. Dazu gehören das in Warschau beheimatete Kompetenzzentrum für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR), der/die Hochkommissar/in für Nationale Minderheiten (High Commissioner on National Minorities, HCNM) mit Sitz in Den Haag sowie der/die im Wiener OSZE-Sekretariat angesiedelte Beauftragte für Medienfreiheit (Representative for the Freedom of the

Media, RFoM). In der breiten Politik kennt man die OSZE am ehesten noch über ihre Wahlbeobachtungen und das Krisenmanagement in der Ukraine.

Welchen weiteren Herausforderungen steht die OSZE heute gegenüber? Wie andere internationale Organisationen ist auch die OSZE in einem Umfeld tätig, dass durch Skepsis gegenüber multilateraler Ordnung und Institutionen geprägt ist. Der transaktionale, auf die Aushandlung eines «Deals» ausgerichtete Ansatz wird gegenwärtig einem regelbasierten System vorgezogen. Unilateralismus oder allenfalls Bilateralismus triumphieren gegenüber dem Multilateralismus in einer zunehmend populistisch geprägten Politlandschaft. Ein weiterer prägender Faktor ist die seit zwei Jahrzehnten zunehmende Polarisierung zwischen den SchlüsselakteurInnen der euroatlantischen und euroasiatischen Sicherheit. Der Mangel an Vertrauen, insbesondere zwischen Russland und dem Westen, hat einen Tiefpunkt seit dem Ende des Kalten Kriegs erreicht.¹ Er führt dazu, dass die Gefahr gewaltsamer Konflikte auch im euroatlantischen Raum wieder steigt. Ebenso steigt das Risiko von Unfällen und Zwischenfällen in der Luft, auf der See oder an Land, welche zu unbeabsichtigter Eskalation führen können. Grossmanöver in Grenznähe, oft verbunden mit überraschenden Übungsteilen, haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Über die Gründe für das historische Vertrauentief gibt es keine Einigkeit. Dazu beigetragen haben unterschiedliche Erwartungen an die Ausgestaltung der neuen europäischen Sicherheitsordnung nach dem Ende des Kalten Kriegs, schwerwiegende Verletzungen der Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE, aber auch divergierende Interpretationen von deren Bedeutung.²

Begleitet wird das Vertrauentief von einer Erosion des komplexen Verbunds von Rüstungskontrollmechanismen, welche uns in den letzten dreissig Jahren eine relative Stabilität in Europa beschert haben. Einige Stichworte: Das Ende des Abkommens über nukleare Mittelstreckenwaffen (INF), die Nichtumsetzung des Vertrags über konventionelle Rüstung in Europa (KSE), der Austritt der USA und Russland aus dem *Open-Skies*-Abkommen³ oder die blockierte Revision des Wiener Dokuments (WD 2011), der Basis für die Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBMs) in Europa. Positiv zu notieren ist immerhin, dass es – seit die neue Administration Biden

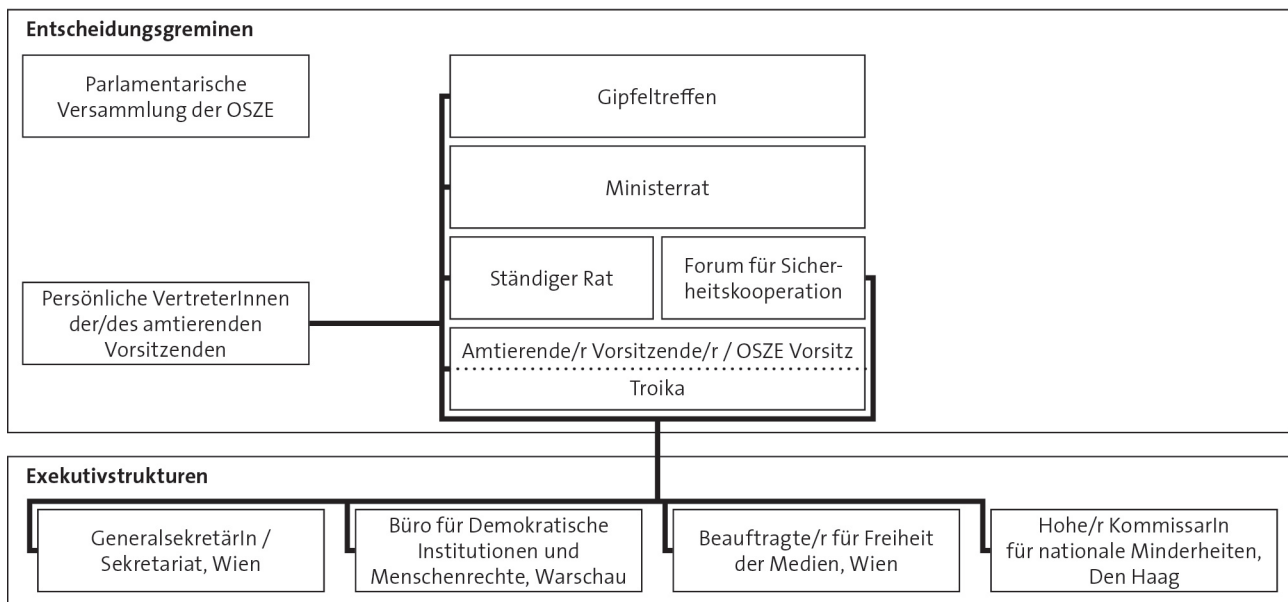
* Der Autor äussert sich hier in seiner persönlichen Eigenschaft. Seine in diesem Text geäusserten Ansichten sind nicht als offizielle Haltung der Schweiz bzw. des Schweizer Aussenministeriums zu verstehen. Es handelt sich nicht um eine Publikation des EDA. Der Autor dankt Charlotte Bleisch, Wolfgang Brühlhart, Walter Kemp, Anna Ifkovits, Simon J. A. Mason, Christian Nünlist und Lisa Watanabe für ihre wertvollen und inspirierenden Kommentare.

1 Beeindruckende Analysen zum Verhältnis zwischen Russland und dem Westen aus verschiedenen Blickwinkeln, vgl.: William H. Hill, *No Place for Russia, European Security Institutions Since 1989* (New York: Columbia University Press, 2018); Ivan Krastev und Stephen Holmes, *Das Licht, das erlosch: Eine Abrechnung* (Berlin: Ullstein Verlag, 2019); John J. Mearsheimer, «Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order», in: *International Security* 43/4 (2019), S. 7–50.

2 Das von Wolfgang Ischinger geleitete *Panel of Eminent Persons* beschrieb die unterschiedlichen Narrative über die Entwicklung der europäischen Sicherheitsordnung sehr treffend. Vgl. «Back to Diplomacy, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project», *OSZE*, November 2015, S. 4–9 und Anhang, S. 21–29.

3 Austritt am 22.11.2020 von USA vollzogen. Am 6. Juni 2021 ist Russland ebenfalls ausgetreten.

OSZE Struktur



Datenquelle: osce.org, «What is the OSCE?»

im Amt ist – bereits gelungen ist, den Vertrag über ballistische Nuklearwaffen (*NEW START*) um fünf Jahre zu verlängern.

Vor dem Hintergrund der erneut steigenden Relevanz von politisch-militärischen Fragen gibt es auch eine ganze Reihe von transnationalen Bedrohungen, die nur in grenzüberschreitender Kooperation wirksam angegangen werden können. Dazu gehören die Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus, staatliche und nichtstaatliche Gefahren im Cyber-Raum, der Kampf gegen Menschen-, Waffen-, Kulturgüter- und Drogenhandel oder die Herausforderungen im Zusammenhang mit illegaler Migration. In jüngerer Zeit sind zudem die Auswirkungen auf die Sicherheit durch Klimawandel und technologischen Wandel – vor allem durch Künstliche Intelligenz – in den Vordergrund gerückt.

Wir stehen damit vor dem Paradox, dass wir mit einer Realität konfrontiert sind, in der multilaterale Kooperation in Frage gestellt wird und der Raum für Dialog schrumpft, während der Bedarf an internationaler Zusammenarbeit und echtem Dialog zunimmt. Die OSZE ist – wenig überraschend – ein exaktes Abbild dieser Situation. Das vorherrschende Klima der Konfrontation und die zugespitzten Sicherheitsherausforderungen machen die Organisation notwendiger denn je. Gleichzeitig bewirkt die Polarisierung, dass Dialogplattformen fast ausschliesslich für Zwecke der öffentlichen Diplomatie, d.h. dem Markieren von Standpunkten für Kommunikationszwecke, und kaum für das Ausloten von Lösungsansätzen genutzt werden. Viel Aufmerksamkeit und Energie gehen für Routinegeschäfte wie die Verabschiedung von Konferenzagenden, Budgets oder Personalfragen verloren, anstatt dass sich die Organisation mit zukunftssträchtigen

Themen auseinandersetzt. Grundsätzliche Reformen wie die lang überfällige Klärung des rechtlichen Status der Organisation⁴ sind ausser Reichweite, aber selbst kleine Reformschritte scheitern oft an der Verknüpfung mit sachfremden Geschäften durch einzelne Teilnehmerstaaten.

In diesem herausforderungsreichen Umfeld agierte ich als Generalsekretär der Organisation zwischen 2017 und 2020. Die Ironie des Schicksals wollte es, dass mir die angestrebte Mandatsverlängerung um weitere drei Jahre aufgrund der oben beschriebenen Schwächen verwehrt blieb. Der vorliegende Beitrag soll eine kritische Bilanz ziehen über die Erreichung der zu Beginn des Mandats gesetzten Ziele. Ich trat an mit drei übergreifenden Zielen, die ich in meiner Eröffnungsrede am 31. August 2017 dem Ständigen Rat präsentierte:

- Stärkung und Ausbau der Dialogplattformen;
- die Partnerschaften mit der UNO, aber auch mit anderen Regionalorganisationen wie der EU vertiefen und systematischer nutzen sowie
- Durchführung von Reformen, die auf höhere Wirksamkeit, Effektivität und bessere Effizienz abzielen.

Eine ausführliche Sektion wird sich deshalb den Zielen und der Umsetzung der Reformagenda widmen, welche ich den Teilnehmerstaaten zu Beginn des Jahres 2018 unter dem Titel *«Fit4Purpose»* präsentierte. Der Schwerpunkt liegt hier stark auf Fragen der Organisation und des Managements, die in erster Linie OSZE-Eingeweihte interessieren dürften. Als Chef des Sekretariats (*Head of Secre-*

4 Vgl. hierzu ausführlicher: Thomas Gremlinger, «The Organization for Security and Co-operation in Europe», in: Robin Geiß / Nils Melzer (Hrsg.), *Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, (Oxford: Oxford University Press, 2021) (draft), S. 1058–1061.

tariat) kommt dem Generalsekretär eine zentrale Rolle in der Unterstützung des Vorsitzlandes zu. Eine weitere Sektion widmet sich daher den unterschiedlichen Ausprägungen dieser Rolle zugunsten der vier Vörsitze Österreich, Italien, Slowakei und Albanien. Als *Chief Administrative Officer (CAO)* hat die Generalsekretärin Unterstützungsaufgaben gegenüber den Exekutivstrukturen, d.h. den Feldoperationen, den Institutionen sowie der Parlamentarischen Versammlung wahrzunehmen. Die vierte Sektion wird sich deshalb mit diesen Aufgaben auseinandersetzen und ein besonderes Augenmerk auf die Flaggschiffoperation der OSZE, die Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine (*Special Monitoring Mission, SMM*), werfen. Darauf folgt eine Sektion, die auf den Konfliktzyklus und die OSZE-Rolle in den verschiedenen Konfliktlösungsformaten in der Ostukraine und in den langwierigen Konflikten fokussiert. Neuere Sicherheitsrisiken, die ich auf der Organisationsagenda voranbringen wollte, stehen im Vordergrund einer separaten Sektion. Es geht hier in erster Linie um die Schnittstelle zwischen Sicherheit und technologischem Wandel, Migration und Klimakrise, aber auch um den Einbezug eines neuen Akteurs im OSZE-Raum: China. Eine eigene Sektion ist der Bewältigung der einschneidenden Coronavirus-Krise gewidmet. Abschliessend soll bilanziert und Schlussfolgerungen für die Zukunft der Organisation im Lichte der erkannten Lehren gezogen werden.

Die Reformagenda «Fit4Purpose»

Nach sechs Monaten im Amt und vielen Gesprächen mit meinen DirektoreInnen beauftragte ich den Chef der von mir neugeschaffenen *Strategic Policy Support Unit*, Walter Kemp, ein Konzept für eine Reformagenda auszuarbeiten. Das am 30. Januar 2018 vorgelegte Papier skizzierte drei prioritäre Reformbereiche, basierend auf den Zielen, die ich Ende August 2017 dem Ständigen Rat präsentiert hatte:

- Stärkung der Plattform für inklusiven Dialog und gemeinsames Handeln;
- Partnerschaften wirksamer einsetzen und
- die Organisation «fit for purpose» machen.

Der dritte Reformbereich wurde am detailliertesten ausgeführt und enthielt insgesamt sieben Unterziele. Nach weiteren internen Diskussionen stellte ich den Teilnehmerstaaten am 14. Februar 2018 im Rahmen der «SG's Hour»⁵ eine Zehn-Punkte-Reformagenda vor, die nach der Veranstaltung auch als *non-paper* in schriftlicher Form verfügbar gemacht wurde. Die Elemente der Reformagenda sind in der untenstehenden Box aufgeführt.

Box 1: Zehn-Punkte Reformagenda des Generalsekretärs vom 14. Februar 2018

1. Plattform zur Unterstützung von inklusivem Dialog und gemeinsamem Handeln
2. Positive vereinigende Agenda
3. Partnerschaften wirksamer gestalten

Elemente der «Fit4Purpose» Agenda:

4. Managementreform des Sekretariats
5. Leistungserbringung im Feld
6. Reform des Budgetzyklus
7. In Mitarbeitende investieren
8. Einschluss von Frauen und der Jugend in allen drei Dimensionen
9. Technologie als «Enabler»
10. Das OSZE-Profil schärfen und stärken

Die Reaktion der Botschafterinnen und Botschafter fiel insgesamt ermutigend aus. Während einige Stimmen das Gesamtpaket als «exzellent und mutig» bezeichneten, gab es auch skeptische Rückmeldungen zu den politischen Aspekten der Agenda. So wurde explizite Kritik am Konzept der *positive unifying agenda* laut. Uneingeschränkte Zustimmung erhielten hingegen die technischen und managementbezogenen Elemente der «Fit4Purpose»-Agenda. Vorsitz und Troika versicherten «starke Unterstützung». Auch von amerikanischer Seite wurde Unterstützung signalisiert. Allerdings wurde bedauert, dass die Agenda vom Generalsekretär und nicht vom Vorsitz lanciert worden war. Ein derart wichtiges Papier sollte ihrer Ansicht nach aus der Feder der politischen Führung der Organisation stammen. Unisono war der Ruf, in der weiteren Ausgestaltung der Reformen einbezogen und auf dem Laufenden gehalten zu werden. In der Folge beauftragte ich die jeweils zuständigen Departemente und Einheiten des Sekretariats, Konzeptpapiere zu allen Reformbereichen auszuarbeiten und zu präsentieren. Innerhalb des Sekretariats war der Direktor OSG (*Office of the Secretary General*) und Stellvertretende Chef des Sekretariats, Botschafter Paul Bekkers⁶, für die Steuerung des Reformprozesses zuständig. In regelmässigen Abständen wurde ein Steuerungsausschuss bestehend aus allen DirektorInnen und der *Senior Gender Adviser* zum Umsetzungsstand konsultiert. Im Weiteren sollen nun die gesetzten Ziele und deren Erreichung im Einzelnen diskutiert werden.

⁵ Die «SG's Hour» ist ein informelles Dialogformat des Generalsekretärs mit den Botschafterinnen und Botschaftern der 57 Teilnehmerstaaten.

⁶ Ab dem 2. Quartal 2020 dessen Nachfolger, Botschafter Luca Frattini.

Plattform für inklusiven Dialog und gemeinsames Handeln

«Die zentrale Priorität liegt in der Unterstützung eines verstärkten Dialogs unter den Teilnehmerstaaten, zum einen über bereits existierende Organe, Prozesse und Veranstaltungen, verstärkte Mediationsunterstützung, aktiverem Engagement mit Parlamentariern, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit, zum anderen über die Schaffung von zusätzlichen informellen Dialogräumen.»⁷

Der Fokus in diesem Reformbereich lag auf drei wesentlichen Aspekten:

- Schaffung einer strategischen Planungskapazität im Sekretariat;
- effektive Unterstützung des Strukturierten Dialogs;
- Schaffung von zusätzlichen informellen Dialogformaten und -prozessen.

Bereits bei der Vorbereitung und Durchführung des schweizerischen OSZE-Vorsitzes 2014 war mir als Schweizer OSZE-Botschafter und Vorsitzender des Ständigen Rates aufgefallen, dass dem Sekretariat eine Planungskapazität für die mittlere und längere Frist fehlte, weil die vorhandenen Policy- und Koordinationseinheiten im Sekretariat vollständig vom Tagesgeschäft absorbiert waren. Ein von der Schweiz und einer Reihe weiterer Staaten finanziertes Projekt erlaubte, eine *Strategic Policy Support Unit* (SPSU) aufzubauen, um mehr Kontinuität in die Planungsprozesse der OSZE zu bringen und Vorsitz wie Troika besser mit strategischer Policy-Beratung zu versorgen.⁸ Die SPSU trug auch massgeblich dazu bei, die *Programme Outline* – ein wichtiges Dokument im formellen Finanzplanungsprozess der Organisation – strategischer auszugestalten und damit auch die Ressourcenallokation besser auf die inhaltlichen Prioritäten abzustimmen. Dank Sekundierungen der USA, der Russischen Föderation, der EU⁹ und der Schweiz gelang es, die Einheit hochkarätig zu besetzen und einen Mehrwert zu schaffen, der von den Teilnehmerstaaten auch grossmehrheitlich anerkannt wird. Damit ist allerdings auch angedeutet, dass einige wenige Missionschefinnen und -chefs die Auffassung vertraten, der Generalsekretär würde mit der SPSU seine Kompetenzen überschreiten. Es gilt deshalb noch klarer zu vermitteln, dass die SPSU der Unterstützung der Teilnehmerstaaten dient.

Der OSZE-Ministerrat von Hamburg im Dezember 2016 kreierte mit dem Strukturierten Dialog (SD) eine neue Dialogplattform, welche erlauben sollte, über die Wiederbelebung der Rüstungskontrolle nachzudenken. In der Realität erlaubte das informelle Format einen wichtigen Austausch über aktuelle Bedrohungsperzeptionen, militärische Dispositive und Massnahmen zum Spannungsabbau. Über die letzten zwei Jahre zeichnete sich ein starkes Interesse ab an der Ausarbeitung konkreter Instrumente zur Erhöhung der Transparenz, beispielsweise eines *Template* für die Ankündigung grosser militärischer Übungen, oder zur Prävention und zum besseren Management von militärischen Zwischenfällen in Form eines *Best Practice Guide*. Angesichts des weitgehend blockierten Forums für Sicherheitskooperation (FSK) nahm ich den Strukturierten Dialog als Schlüsselplattform zur Diskussion von politisch-militärischen Fragen wahr. Folgerichtig unterstützte ich den Dialog zusammen mit dem Sekretariat nach Kräften, insbesondere auch in meinen Kontakten mit Regierungen und Sicherheitsorganisationen wie der NATO; obschon vor allem die SD-Skeptiker unter den Teilnehmerstaaten nicht müde wurden zu betonen, dass der SD *state-owned and state-driven* sei. Hier scheint die Furcht vor einem Kontrollverlust durch – nicht nur gegenüber dem Sekretariat und dynamischen staatlichen SD-Befürwortern, sondern auch gegenüber Think Tanks und der Zivilgesellschaft.

Auch wenn weiterhin eine klare Mehrheit der Teilnehmerstaaten den SD für nützlich und notwendig erachtet, ist er derzeit gefährdet. SchlüsselakteurInnen haben konträre Vorstellungen über die Prioritäten des SD. Während die einen im SD ausschliesslich über politisch-militärische Fragen diskutieren wollen, scheinen die anderen dazu derzeit keine Lust zu haben und wollen hauptsächlich über hybride Bedrohungen (*hybrid threats*) sprechen. Dies wiederum wird von der anderen Seite als reine Konfrontationstaktik wahrgenommen, weshalb Gesprächsrunden zu diesem Thema boykottiert werden. Der bis 2020 wechselnde Vorsitz der Informellen Arbeitsgruppe, welche den SD führt, war auch nicht dazu angetan, das Momentum des Prozesses aufrecht zu erhalten. Ohne neue politische Impulse, entschiedene Führung und eine breitere Abstützung ist die Zukunft des SD somit höchst ungewiss.

Da die formellen Dialogmechanismen wie der Ständige Rat (SR) oder das Forum für Sicherheitskooperation weitgehend zu Plattformen der öffentlichen Diplomatie mit entsprechend harschem und konfrontativen Ton mutiert sind, wollten wir mehr informelle Dialogräume schaffen. Mit der Veranstaltungsreihe «*Talking Points*» riefen wir ein Format ins Leben, das renommierten Expertinnen und Experten sowie Think Tanks ermöglicht, neue Studien und Publikationen mit einem Publikum aus Teilnehmerstaaten und Sekretariat zu diskutieren. Veranstal-

⁷ Die in der Reformagenda verwendete Zielformulierung, die in der Regel aus dem *non-paper* vom 14.02.2018 stammt. Teilweise wurde sie aufgrund der thematischen Konzeptpapiere leicht angepasst.

⁸ Die SPSU unterstützte in der Folge die Vorsitze 2019 und 2020 in der Formulierung der Prioritäten, half dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ), Regionalstrategien für den Westbalkan und Zentralasien zu erarbeiten, und produzierte Prospektivstudien zu erleichterten Vorsitzen oder China.

⁹ Die Sekundierung wird von Finnland finanziert.

tungen mit dem Politologen Ivan Krastev («Das Licht, das erlosch – eine Abrechnung») oder William Hill («No place for Russia») stiessen bei Diplomatinen, Diplomaten und Sekretariatsmitarbeitenden ebenso auf Anklang wie die Friedrich-Ebert-Stiftung, die ihre Studie über die Sicherheitsperzeptionen in Europa («Security Radar 2019 – Wake-up call for Europe») präsentierte. Auch das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich war mit den «Strategic Trends 2019» ein geschätzter Gast. Das Pew Research Center stellte die teils überraschenden Resultate seiner Studien zur öffentlichen Meinung in Europa 30 Jahre nach dem Fall des Kommunismus und zur Haltung gegenüber der NATO vor.

Auf positives Echo stiess auch die Initiative «*Perspectives 20–30*»,¹⁰ welche 22 sorgfältig ausgewählte junge Frauen und Männer aus dem ganzen OSZE-Raum mit dem Ziel zusammenbrachte, sicherheitspolitische Perspektiven für das Jahr 2030 auszuarbeiten. Der von der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführte und vom slowakischen Vorsitz unterstützte Prozess identifizierte sechs thematische Cluster, die inhaltlich durchaus das Potential hätten, eine Weiterentwicklung der OSZE-Agenda zu bewirken. Wenig überraschend kommen dabei neuen Technologien, Künstlicher Intelligenz, Cybersicherheit und *digital literacy* eine wichtige Rolle zu. Der attraktive Bericht wurde am 28. Oktober 2019 am OSZE-Jugendforum und am Rande des Ministerrats in Bratislava vorgestellt. Die Initiative peilte – durchaus mit Erfolg – auch ein zweites Ziel an, nämlich das Thema «Jugend und Sicherheit» weiter auf der OSZE-Agenda zu konsolidieren.

Informeller Dialograum sollte auch geschaffen werden, um das Konzept der kooperativen Sicherheit im Zeitalter der Konfrontation wieder vermehrt ins Blickfeld von Diplomatinen, Diplomaten und EntscheidungsträgerInnen zu rücken. Dies schien auch angesichts anstehender Jubiläen, wie dem dreissigsten Geburtstag der Charta von Paris oder zehn Jahre nach der Gipfelerklärung von Astana, angezeigt. Auf meine Anregung und dank der politischen Unterstützung von Miroslav Lajcak, *Chairperson-in-Office* des slowakischen Vorsizes, formierte sich ein Konsortium mit GLOBSEC und der Friedrich-Ebert-Stiftung, welches die *Cooperative Security Initiative* (CSI) lancierte und achtzehn hochkarätige Sicherheitsexpertinnen und -experten mobilisierte. Die Initiative soll ein überzeugendes Konzept in der Sicherheitspolitik wieder präsentieren machen und idealerweise neue Ideen generieren, um Multilateralismus und Kooperation in Europa zu stärken. In der Tat führt der Schlussbericht der CSI starke Argumente für die kooperative Sicherheit auf, wie die nachstehende Box deutlich macht. Die Herausforderung besteht nun darin, dass diese auch von der Politik wiederentdeckt und valorisiert werden.

Box 2: Argumente für die kooperative Sicherheit¹¹

[...] **Kooperative Sicherheit ist sowohl ein Prozess als auch ein Ziel:** Staaten, die konstruktiv und kollaborativ für dasselbe Ziel zusammenarbeiten.

Im Gegensatz zur kollektiven Sicherheit, die defensiv ist (ein Bündnis gegen etwas/jemanden), ist die kooperative Sicherheit ein über eine bestimmte Allianz hinausschauendes Konzept. Es kommt ins Spiel, wenn die Sicherheitsfrage nicht lautet, gegen wen wir uns verteidigen sollen, sondern mit wem wir zusammenarbeiten müssen, um bestimmte Probleme anzugehen. Klimawandel und Umweltzerstörung, Regulierung der Auswirkungen von Technologie (wie Künstlicher Intelligenz) auf unser Leben, Bewältigung grosser Flüchtlings- und Migrantenströme, Pandemien, Rüstungskontrolle, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Cyber-Bedrohungen und nukleare Sicherheit: Dies sind Themen, bei denen Staaten zusammenarbeiten müssen. In der Tat gibt es in mehreren globalen Fragen entweder eine kooperative oder gar keine Lösung. Wie UN-Generalsekretär Antonio Guterres in seiner Rede vor der 75. Sitzung der UN-Generalversammlung sagte: «In einer vernetzten Welt ist es Zeit, eine einfache Wahrheit anzuerkennen: Solidarität ist Eigennutz.»

Kooperative Sicherheit ist besonders attraktiv für kleine und mittlere Länder: Es gibt Sicherheit in Zahlen und Vorteile bei der Bündelung von Ressourcen. Und für neutrale Länder bringt kooperative Sicherheit viele Vorteile mit sich, wenn man in einem Bündnis ist, ohne Partei ergreifen zu müssen. Es ist kein Zufall, dass neutrale und nicht angeglichene Länder während des Helsinki-Prozesses und des Kalten Krieges Brückenbauer waren.

Aber in einer vernetzten Welt komplexer und großer Herausforderungen, die Grenzen nicht respektieren, haben selbst Großmächte ein Eigeninteresse an einer Zusammenarbeit. Kurz gesagt, eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Großmächten und kleinen und mittleren Staaten ist erforderlich, um Ressourcen und Fähigkeiten zusammenzubringen, die für alle beteiligten Akteure von beiderseitigem Nutzen sind.

¹⁰ Vgl. hier: www.osce.org/perspectives2030.

¹¹ Auszüge aus dem Schlussbericht der Cooperative Security Initiative (CSI) von FES/GLOBSEC: «Restoring European Security: From Managing Relations to Principled Cooperation. Report of the Cooperative Security Initiative», *Cooperative Security Initiative*, 2021.

Kooperative Sicherheit funktioniert am besten, wenn gemeinsame Werte vorhanden sind. Dies ist jedoch keine Voraussetzung. Eine Zusammenarbeit in begrenztem Umfang oder in einem ausgewählten Bereich von Themen ist ohne gemeinsame Werte möglich, aber die Intensität der Zusammenarbeit ist normalerweise größer, wenn ein gemeinsames Verständnis von Rechtsstaatlichkeit, gemeinsamen Grundsätzen und Demokratie besteht. [...]

Darüber hinaus kann Sicherheit durch Zusammenarbeit aufgebaut werden: Es ist nicht erforderlich, sich sicher zu fühlen oder sich gegenseitig zu vertrauen, um miteinander zu sprechen und zusammenzuarbeiten. Tatsächlich kann der Prozess des Dialogs und der Interaktion Vertrauen schaffen. Die Beziehungen müssen sich jedoch an gemeinsamen Regeln und Grundsätzen orientieren, die die Parteien selbst entwickelt und vereinbart haben, und es muss ein gemeinsames Interesse an Sicherheit bestehen. Die Regeln sollen Fairness gewährleisten und ein gewisses Mass an Vorhersehbarkeit schaffen. Dies ist ein bestimmendes Merkmal der prinzipiellen Zusammenarbeit. [...]

Kooperative Sicherheit ist ein Ansatz zur Konzeption der Sicherheitspolitik, der Staaten dazu ermutigt, Bedrohungen sowohl auf nationaler als auch auf transnationaler Ebene gemeinsam zu identifizieren und zu verhindern, anstatt sie durch Abschreckung oder Gewaltanwendung zu bekämpfen. Er beruht auf der Festlegung von Elementen gemeinsamer Bedrohungswahrnehmung, der Demonstration von Zurückhaltung durch alle Parteien, der Privilegierung des Dialogs, der Konfliktverhütung, der regelbasierten Interaktion, gutnachbarschaftlichen Beziehungen und einem schrittweisen Schritt hin zu einem zumindest friedlichen Zusammenleben. [...]

Kooperative Sicherheit basiert auf souveräner Gleichheit. Alle Länder müssen einbezogen werden, und Verhandlungen und Entscheidungen sollten auf der Grundlage eines Konsenses getroffen werden. Kooperative Sicherheit erfordert ein gewisses Mass an Empathie: Um zu verstehen, dass die andere Seite möglicherweise eine andere Geschichte und Kultur sowie unterschiedliche Wahrnehmungen und Interessen hat, aber mit Würde und Respekt behandelt werden möchte. Als Ansatz müssen die Seiten einander zuhören, transparent und konstruktiv sein und ihre Sicherheit nicht auf Kosten anderer verbessern. Es erfordert vertrauensbildende Schritte, Vorhersehbarkeit, Gegenseitigkeit und Pragmatismus, die auf gemeinsamen Prinzipien beruhen.

Als bewährtes Instrument zur Schaffung von informellem Dialograum erwiesen sich die von meinem Vorgänger, Lamberto Zannier, initiierten *Security Days*. Mit der SPSU verfügte ich nun im Sekretariat auch über eine Kapazität, solche Veranstaltungen zielgerichtet zu konzeptualisieren und einen konsequenten Follow-up sicherzustellen. Nur so sind sie mehr als ein *one-off event* und können einen bestehenden Dialogprozess stimulieren oder einen neuen auslösen. Zu fünf Themen fanden inhaltlich substantielle und gut strukturierte *Security Days* statt¹²:

- Leistungserbringung im Feld: Mehrwert im Feld erbringen; OSZE-Unterstützung, -Visibilität und -Wirkung ausbauen;¹³
- Prävention von militärischen Zwischenfällen zur See (Halbtag; vor einer Runde des Strukturierten Dialogs);¹⁴
- die Bedeutung der *Sustainable Development Goals (SDGs)* für die OSZE;¹⁵
- ein menschenrechtsorientierter Ansatz zu Technologie und Sicherheit¹⁶ sowie
- Revitalisierung von Vertrauen und Zusammenarbeit: Lehren aus der Charta von Paris anlässlich des 30-jährigen Jubiläums.¹⁷

Trotz der Vorteile des Formats hat die Informalität auch eine Kehrseite – nämlich ihre Unverbindlichkeit. Sie zeigt sich oft auch an der Präsenz der Teilnehmerstaaten. Auch wenn im Vorfeld grosses Interesse signalisiert wird, sind Missionschefinnen und -chefs oft nur gerade bei der Eröffnung zugegen und bringen sich inhaltlich nur selten ein. Damit reduziert sich der Erkenntniswert der Veranstaltung, ohne aber den Nutzen des Formats grundsätzlich in Frage zu stellen.

12 Zudem fand am Rande der *Annual Security Review Conference 2020* eine Veranstaltung zu Strategic Foresight mit Policy-Planern aus Ministerien und Think Tanks statt, die formell jedoch als Side Event und nicht als *Security Day* galt.

13 *Adding Value on the Ground: Enhancing OSCE Assistance, Visibility and Impact*, OSCE Security Days, 27.04.2018.

14 *Preventing Military Incidents in the Air and at Sea*, OSCE Security Days, 18.09.2018.

15 *The OSCE and the Sustainable Development Goals*, OSCE Security Days, 04.06.2019.

16 *A Human Rights-Centered Approach to Technology and Security*, OSCE Security Days, 8.11.2019.

17 Während meiner Amtszeit konzipiert, aber erst am 16.10.2020 durchgeführt: *Revitalizing Trust and Cooperation in Europe: Lessons of the Paris Charter*, OSCE Security Days, Summary Report, SEC.DAYS/5/20, 19.11.2020.

Positive vereinigende (*unifying*) Agenda

«Das Sekretariat will Bemühungen unterstützen, welche konvergierende Interessen zwischen Teilnehmerstaaten identifizieren und kultivieren [vor allem über den Strukturierten Dialog]. Um solche Interessen zu fördern, sollen Schritte vorgeschlagen werden, die es der OSZE erlauben, strategischer und kooperativer zu agieren. Dazu gehört die Förderung der Kontinuität in der Troika, die Nutzung des Budgets als Steuerungsinstrument und die Erarbeitung von regionalen, länderspezifischen und thematischen Strategien zur Lenkung der programmatischen Tätigkeit.»¹⁸

Auf eine positive vereinigende Agenda hinzuwirken ist offensichtlich eng verbunden mit der vorhergehenden Zielsetzung, einen Dialog zu fördern, der trotz der bestehenden tiefgreifenden Divergenzen gemeinsame Interessen zu identifizieren vermag. Sich auf Felder konvergierender Interessen zu einigen, würde erlauben, in kooperativer Weise an Probleme heranzugehen und sie zu lösen und dabei auch wieder Vertrauen zu schaffen. Von Konflikten betroffene Länder zeigen sich diesem Ansatz gegenüber besonders skeptisch. Ihnen missfällt zum einen das Adjektiv «positiv» und die damit verbundene positive Konnotation, zum anderen vermuten sie dahinter die Absicht, von ihrem Konflikt abzulenken und zur Normalität überzugehen («*business as usual*»). Das Ziel der *positive unifying agenda* muss also zwingend eng mit Anstrengungen gekoppelt sein, bestehende Konflikte im OSZE-Raum zu lösen. Das gilt für die Bemühungen zur Lösung der Krise in und um die Ukraine wie auch für die drei sogenannten «langwierigen Konflikte» (*protracted conflicts*), die Konflikte um Nagorno-Karabach, Georgien und Transnistrien.

Der Ansatz, trotz fundamentaler Differenzen die Zusammenarbeit in Bereichen konvergierender Interessen zu suchen, ist allerdings alles andere als neu. Er liegt allen Bemühungen zugrunde, die in der ersten Hälfte der Siebzigerjahre zum Schlussabkommen von Helsinki und zum darauffolgenden KSZE-Prozess geführt haben. In jüngerer Zeit sind ähnliche Konzepte entwickelt worden, beispielsweise die Idee der «Kooperationsinseln» der Friedrich-Ebert-Stiftung.¹⁹ Im Rahmen der EU-Politik gegenüber der Russischen Föderation von 2016 wird im selben Sinn und Geist die Zusammenarbeit auf «Gebieten des selektiven Engagements» gefordert.

Konvergierende Interessen lassen sich am ehesten im Bereich der Reduktion militärischer Risiken und der erwähnten transnationalen Bedrohungen finden. In der Tat ist es der OSZE gelungen, selbst in den letzten durch Konfrontation gekennzeichneten Jahren auf einigen Ge-

bieten erstaunliche Fortschritte zu erzielen. Ich denke hier an die insgesamt 16 vertrauensbildenden Massnahmen im Bereich der Cybersicherheit, die Fortschritte in der Bekämpfung des Menschenhandels oder in der Prävention von gewalttätigem Extremismus und der Radikalisierung, die zu Terrorismus führen.²⁰ Ich werde später nochmals auf einige Aspekte im Bereich der transnationalen Bedrohungen zurückkommen und hier auf einige methodologische Ansätze hinweisen, die zur nachhaltigen Förderung einer positiven vereinigenden Agenda nötig sind.

Mehr strategische Planung in den Aktionen der Organisation und, damit verbunden, längerfristige Planungshorizonte sind hierfür zentral. Dies ist einerseits eine Funktion der Planungskapazitäten und -methoden, zum anderen von Politik und Praxis seitens des Vorsitzes, der Troika und der Teilnehmerstaaten insgesamt. Dabei gilt das Augenmerk der politischen Aufmerksamkeit, der Zuteilung der regulären Budgetmittel, aber auch den extrabudgetären Ressourcen, welche gerade in der OSZE immer wichtiger werden, wenn es um Innovation und neue inhaltliche Akzente geht. Was die Planungskapazitäten anbelangt, habe ich bereits in der vorherigen Sektion auf die Schaffung der SPSU verwiesen. Damit ist das Sekretariat in der Lage, Vorsitz und Troika entsprechenden Planungssupport zur Verfügung zu stellen.

Wichtig im Bereich des strategischen Einsatzes von extrabudgetären Mitteln ist die ebenfalls neue geschaffene Stelle der *Strategic Planning and Resource Mobilisation* (SPRM)-Koordinatorin, die durch eine amerikanische Sekundierung ermöglicht worden ist. Sie hat zum Ziel, die extrabudgetär finanzierten operationellen Aktivitäten der OSZE längerfristiger und systematischer auszurichten. Das heisst nichts anderes, als das noch immer vorherrschende «Projekt»-Denken schrittweise durch einen «Programm»-Ansatz zu ersetzen oder zumindest zu erweitern. Was so einfach und plausibel klingt, bedingt jedoch einen umfassenden Kulturwandel sowohl bei Mitarbeitenden des Sekretariats und der Feldoperationen wie auch bei den Gebern. In der weiter unten beschriebenen *Management Review* des Sekretariats sind zu diesem Zweck eine Reihe von Managementprozessen angepasst worden. Mit den zwölf grössten Gebern habe ich einen Dialogprozess initiiert, der versucht, ihre Ansprüche mit einer nachhaltigen Programmkultur in Einklang zu bringen. Als schwierig erweist sich, die politische Prioritätensetzung von Vorsitz und Troika strategischer auszurichten. Aus verständlichen Gründen schaut jeder Vorsitz zunächst einmal durch die Zwölf-Monate-Brille seiner präsidentialen Verantwortung auf die Organisation. Es würde jedoch Sinn machen, diesen kurzen Blickwinkel in eine längerfristige Perspektive, idealerweise in einen Drei- oder Vierjahresplan, einzuordnen. Die konsekutiven Vor-

18 Vgl. Fussnote 7.

19 Evgeniya Bakalova / Tazio Schilling, *Islands of Cooperation: A New Approach to Overcoming Geopolitical Deadlock in Europe in Small Steps*, Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2018.

20 *Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism* (VERLT) ist der offizielle Begriff dafür in der OSZE. Im weiteren Text werde ich das Akronym verwenden.

sitze der Schweiz und Serbiens haben dies mit einem gemeinsamen Arbeitsplan für die Jahre 2014/2015 im Ansatz angestrebt. Leider hat dieses Beispiel seither nicht Schule gemacht. Gerade jetzt wären die Voraussetzungen dazu mit einer Troika (+), d.h. definierten Vorsitzen bis 2023, günstig.²¹ Andererseits, und symptomatisch für die OSZE, ist die Organisation oft mit internen Krisen beschäftigt, die sie vom langfristigen Planen abhält. In Unterstützung einer strategischer ausgerichteten politischen Planung müssen die regulären Budgetprozesse ebenfalls längerfristiger ausgestaltet werden. Auch hierzu habe ich einen ernsthaften Versuch unternommen.²² Es ist übrigens interessant festzustellen, dass es dank der dezentralen Natur der Organisation bereits Exekutivstrukturen gibt, die mit mehrjährigen Finanzplänen arbeiten – so beispielsweise die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina.

Partnerschaften wirksamer gestalten

«Praktische, resultatorientierte Partnerschaften können die Leistungsfähigkeit der OSZE über die Optimierung ihrer komparativen Vorteile erhöhen. Dazu gehören die Stärkung der Rolle der OSZE als Regionalorganisation der UNO gemäss Kapitel VIII der UNO Charta, die Wiederbelebung der Plattform für kooperative Sicherheit, die Eröffnung von Verbindungsbüros, die Vertiefung von Partnerschaften mit anderen regionalen und internationalen Organisationen, die Unterstützung von Strategien der Kooperationspartner [im Mittelmeer und in Asien] sowie der weitere Aufbau der Zusammenarbeit mit Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und der Privatwirtschaft.»²³

Erfreulicherweise gelang es, die Partnerschaft mit der UNO sowohl auf der politischen wie auch praktischen Ebene signifikant zu vertiefen. Mittels einer Politischen Deklaration, die ich zusammen mit dem slowakischen Vorsitzenden Miroslav Lajcak und dem UNO-Generalsekretär Guterres im Dezember 2019 unterzeichnete, passen wir das aus dem Jahr 1993 stammende *Framework for Cooperation and Coordination* zwischen der UNO und der OSZE an die heutigen Realitäten an. Gleichzeitig schufen oder erneuerten wir Abkommen mit einer Reihe von wichtigen UNO-Organisationen wie UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*), UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*), UNDP (*United Nations Development Programme*), UN Women oder dem DFS (*United Nations Department of Field Support*). Diese Vereinbarungen erleichtern die praktische Zusammenarbeit

auf vielen Gebieten und verleihen dem Konzept der Regionalorganisation gemäss Kapitel VIII der UNO-Charta konkrete Konturen.²⁴ So eröffnete das *Memorandum of Understanding* (MoU), welches ich am Rande der UNO-Generalversammlung im September 2018 mit DFS-Chef Atul Khare abschloss, der OSZE den Zugang zu UNO-Verträgen mit Grossanbietern wie Microsoft, was der OSZE Einsparungen in Millionenhöhe beim Windows-Update erlaubte, und zu UNO-Weiterbildungsmodulen, beispielsweise im Bereich «Kampf gegen *Sexual Harassment*». Während die Teilnehmerstaaten diese Anstrengungen grossmehrheitlich unterstützten, gab es auch selektive Kritik. So hinterfragten einzelne Teilnehmerstaaten die Notwendigkeit des MoU mit UN Women oder die Erneuerung des Arbeitsplans mit UNODC.

Eine weitere Reformidee zur Stärkung der Partnerschaft mit internationalen Organisationen besteht im Aufbau von Verbindungsbüros in wichtigen multilateralen Hubs, ähnlich etwa wie sie der Europarat betreibt. Die Liaison-Büros bezwecken, die Expertise der OSZE in der internationalen Gemeinschaft besser bekannt und zugänglich zu machen, die Koordination zu verbessern und die Zusammenarbeit zu intensivieren. Eine im August 2018 vorgelegte Konzeptnotiz sah die schrittweise Schaffung von fünf Büros in New York, Genf, Brüssel, Minsk und Moskau vor. Obwohl die Umsetzung ausschliesslich über extrabudgetäre Mittel, Sachbeiträge wie die Bereitstellung von Büroraum und Sekundierungen angedacht war, regte sich erheblicher Widerstand. Er war zum einen politisch, zum anderen budgetär motiviert. Er richtete sich gegen einzelne Standorte (Minsk, Moskau) und den vermeintlich fehlenden Fokus auf die Kernaufgaben der Organisation. Angesichts der positiven Erfahrungen, welche der Europarat mit seinen Verbindungsbüros gerade auch in der Mobilisierung zusätzlicher Budgetmittel gemacht hat, sollte dieses Projekt jedoch weiterverfolgt werden. Auch der Nutzen der in jüngster Zeit in Wien geschaffenen Verbindungsinfrastrukturen von Europarat, NATO und UNO mit der OSZE spricht dafür.

Auch die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Europäischen Union konnte massgeblich vertieft werden. Sinnbild dafür ist die am 22. Juni 2018 erfolgte Unterzeichnung eines Briefwechsels zwischen den Generalsekretären der Europäischen Kommission, Martin Selmayr, des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Helga Schmid, und der OSZE. Dieser kam nicht überraschend: Er ist vielmehr das Resultat der Bemühungen von drei aufeinanderfolgenden OSZE-Vorsitzländern aus der EU (2016 Deutschland, 2017 Österreich, 2018 Italien) und des Sekretariats. Eine engere Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE entspricht aber vor allem einer inhaltlichen Logik, stimmen doch die aussenpolitischen Ziele der EU im Westbalkan, in Osteuropa, im Südkaukasus und in

21 Der Ministerrat von Tirana hat soeben über den Vorsitz Nordmazedoniens für das Jahr 2023 entschieden.

22 Siehe «Reform des Budgetzyklus» S. 38.

23 Vgl. Fussnote 7.

24 Vgl. hierzu auch Greminger, *Oxford Handbook*, S. 1061/1062.



Thomas Greminger mit UN-Generalsekretär António Guterres, New York, 26. April 2018 / OSZE

Zentralasien stark mit den OSZE-Verpflichtungen der Länder dieser Regionen überein. Wenn es um die Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen oder um die Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und den Umgang mit ausländischen terroristischen Kämpfern und Kämpferinnen (*foreign terrorist fighters*) geht, so gibt es zwischen der EU und der OSZE eine weitgehende Interessenharmonie. Während die OSZE über die Vorteile ihrer Unparteilichkeit, Feldpräsenz, ihrer langjährigen Vertrauensbeziehung zu lokalen Behörden und Bevölkerung und ihrer Fachexpertise verfügt, bringt die EU politisches Gewicht und Ressourcen in die Beziehung. Der EU-OSZE-Briefwechsel legte den Grundstein zu einer strukturierten Zusammenarbeit mit regelmässigen Treffen auf der Arbeits- und auf der Führungsebene. Er hat bereits einen Niederschlag in der Zunahme von grösseren und auf längere Zeiträume angelegte Kooperationsvorhaben gefunden. Als Beispiele möchte ich die vom *Service for Foreign Policy Instruments* (FPI) finanzierte Ausbildung der turkmenischen Grenzbehörden an der Grenze zu Afghanistan oder das anspruchsvolle Monitoringprojekt zur Begleitung von Gerichtsverfahren gegen das organisierte Verbrechen im Westbalkan erwähnen.

Auf einem wesentlich bescheideneren Niveau, aber immerhin, wurden die Beziehungen mit Regionalorganisationen mit Mitgliedschaften im östlichen Raum der OSZE und darüber hinaus erweitert. Dazu gehören die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) und die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). Einzelne Teilnehmerstaaten kritisieren den Kontakt mit diesen Organisationen regelmässig in formellen und informellen Statements, weil sie andere Werte als die OSZE vertreten würden. Ich halte jedoch die Beziehungspflege mit diesen Regionalorganisationen aus Gründen des politisch-geo-

grafischen Gleichgewichts für bedeutsam. Inhaltlich konvergieren die Interessen zumindest teilweise. Dies trifft insbesondere für die EAWU bei Fragen der Konnektivität im Wirtschaftsbereich oder für die SOZ in der Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Terrorismus zu. In den Beziehungen mit der GUS und der OVKS interessieren in erster Linie politische und politisch-militärische Fragen. Mit allen vier Organisationen bewegt sich der Kooperationsgrad im Bereich von regelmässigen Treffen auf der Ebene der Sekretariatsleitungen und der jeweiligen Teilnahme an Konferenzen und Seminaren. Ehrgeizigere Pläne wie gemeinsame programmatische Aktivitäten, beispielsweise gemeinsame Projekte zum *capacity building*, blieben bisher unverwirklicht. Dies ist teils auf komplizierte Genehmigungsverfahren (so in der SOZ), mangelnde Finanzierungen (die RF leistet kaum extrabudgetäre Beiträge) und generell auf relativ schwache Sekretariatskapazitäten in den Partnerorganisationen zurückzuführen.

Seit vielen Jahren unterhält die OSZE Beziehungen mit zwei Gruppen von Partnerländern, den *partners for cooperation* im Mittelmeer (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien) und in Asien (Afghanistan, Australien, Japan, Südkorea, Thailand). Beide Gruppen sind sehr interessant zusammengesetzt, zeichnen sich jedoch gleichzeitig durch hohe Heterogenität und unterschiedliche Kooperationsinteressen und -kapazitäten aus. Ähnliches ist aus der Perspektive der OSZE-Teilnehmerstaaten zu sagen: Die Kontinuität fehlt aufgrund der sehr unterschiedlichen Interessen der jeweiligen Vorsitzländer.²⁵ Stark divergierend gegenüber den Kooperationspartnern ist auch die Motivation der 57 Teilnehmerstaaten. Während im südlichen OSZE-Raum der

²⁵ Der Vorsitz über die sogenannte Mittelmeer-Kontaktgruppe führt jeweils das jüngste Mitglied der Troika, während die Asien-Kontaktgruppe vom ältesten Troika-Mitglied geführt wird.

Mittelmeer-Partnerschaft traditionell viel Aufmerksamkeit geschenkt wird, wird sie andernorts kaum zur Kenntnis genommen. Das Interesse schwankt zudem über die Zeit. So ist die Begeisterung für die Zusammenarbeit mit Afghanistan durch die OSZE in den letzten Jahren deutlich abgeflaut. Der Mangel an Kontinuität wird zudem durch fehlende Ressourcen zementiert. Die *External Cooperation Section* im Sekretariat ist unterdotiert und das reguläre Budget erlaubt gerade die Finanzierung von zwei Regionalkonferenzen. Trotzdem hat die Relevanz der beiden Partnerschaften über die letzten Jahre zugenommen. Dies ist einerseits auf erfolgreiche Bemühungen einzelner Vorsitzländer zurückzuführen. Hier sind zweifellos Deutschland und Italien hervorzuheben, denen es gelang, die OSZE-Mittelmeer-Konferenz auf ministerielles Niveau zu heben. Die Bedeutung des Themas Migration hat das Ihrige dazu beigetragen. Aber auch die Partner haben zur Relevanzsteigerung ihren Beitrag geleistet. So sind einige von ihnen – Australien, Südkorea und vor allem Japan – inzwischen zu wichtigen Gebern der OSZE geworden. Ich habe versucht, den positiven Trend mit einigen gezielten Massnahmen zu verstärken:

- die Partnerschaften über Mittelfriststrategien längerfristig auszurichten und damit mehr Kontinuität zu schaffen;
- die Finanzierung von programmatischen Aktivitäten über systematischere Mobilisierung von extrabudgetären Mitteln nachhaltiger zu gestalten;
- die «*out of area*»-Auflage für programmatische Aktivitäten zu eliminieren und
- Partnerschaften mit ausgewählten Regionalorganisationen aufzubauen.

Mit der Liga der Arabischen Staaten (LAS) ist es gelungen, neben Treffen auf der Ebene der Generalsekretärinnen und -sekretäre auch eine inhaltliche Zusammenarbeit in den Bereichen Menschenhandel, Mediationssupport und Prävention von gewalttätigem Extremismus zu etablieren. Ähnliches lässt sich für die *Union für den Mittelmeerraum* (UfM) sagen, mit der ich erstmals ein MoU unterzeichnen konnte. Hier fokussiert das Interesse hauptsächlich auf die operationelle Zusammenarbeit im Bereich Klimawandel und Sicherheit. Der Plan, den thailändischen Vorsitz der *ASEAN (Association of Southeast Asian Nations)* zu nutzen, um mit der Regionalorganisation die Zusammenarbeit zu konsolidieren, konnte hingegen nicht realisiert werden. Im entscheidenden Moment fehlten dafür die nötige Aufmerksamkeit und die Mittel auf beiden Seiten.

Um OSZE-Aktivitäten in Afghanistan genau dosieren und kontrollieren zu können, wurde die Auflage eingeführt, wonach programmatische Tätigkeiten ausserhalb des OSZE-Raums nur mit spezieller Genehmigung des Ständigen Rats zulässig sind. Die Auswirkungen dieser Regelung wiegen jedoch schwer für jegliche operationelle

Zusammenarbeit mit allen Partnerländern. Besonders augenfällig war dies während des Arabischen Frühlings, als ein grosses Interesse für die Zusammenarbeit mit der OSZE in Bereichen wie Rechtsstaatlichkeit, demokratischen Institutionen, Kleinwaffen oder Sicherheitssektor-Reform bestand. Ein Versuch des italienischen Vorsitzes, dieses Zusammenarbeitshindernis zu beseitigen, scheiterte 2018 am Widerstand eines grossen Teilnehmerstaats. Ich bin jedoch überzeugt, dass eine Zustimmung mit der Zusicherung von klaren Transparenzgarantien bezüglich extrabudgetär finanzierter Projekte ausserhalb des OSZE-Raums im Bereich des Möglichen liegt.

Was die längerfristige Planung der Aktivitäten mit den beiden Partnerschaftsgruppen anbelangt, so fehlen zurzeit noch immer Mittelfriststrategien, welche von der Troika in enger Abstimmung mit den jeweiligen Partnerländern erarbeitet worden wären. Hingegen zeichnet sich – vor allem in der asiatischen Partnergruppe – immer deutlicher ein kontinuierlicher thematischer Fokus ab. Dies hilft, der Partnerschaft ein klares Profil zu geben. Seit mehreren Jahren gehören Cybersicherheit, Prävention von gewalttätigem Extremismus sowie *Women, Peace and Security* zu den fixen thematischen Pfeilern der Partnerschaft. Im Argen liegt leider noch immer die nachhaltige Finanzierung der Aktivitäten beider Partnergruppen. Der Partnerschaftsfonds serbelt vor sich hin und auch spezifische Projektfinanzierungen sind meist nur auf die kurze Frist angelegt.

Die Ambition, wirksamere Partnerschaften zu gestalten, bezog sich auch auf Akteure, die bisher trotz aller gegenteiligen Beteuerungen eine eher marginale Rolle in der OSZE spielen: Die Privatwirtschaft, Entwicklungs- und internationale Finanzierungsinstitutionen sowie Akademie und Think Tanks. Ich habe in den letzten Jahren ein zunehmendes Interesse bei Vertretenden des Privatsektors wahrgenommen, die OSZE zu unterstützen oder mit ihr konkret zusammenzuarbeiten. Dies dürfte mit dem gestiegenen Stellenwert der *Corporate Social Responsibility (CSR)* zusammenhängen, aber auch mit gemeinsamen Interessen: Die OSZE leistet wesentliche Beiträge zur Produktion von öffentlichen Gütern wie Stabilität und soliden rechtsstaatlichen Institutionen, die für die Wirtschaft relevant sind. Das erklärt beispielsweise das heutige OSZE-Interesse der in der *Southeast European Cooperative Initiative (SECI)* zusammengefassten Unternehmen, die im Westbalkan und Osteuropa tätig sind. Erfahrungen mit *Public Private Partnerships (PPPs)* der letzten Jahre zeigen, dass diese zukunftssträchtige Kooperationsform – ganz auf der Linie des *Sustainable Development Goals 17* – positive Resultate für beide Seiten erzielen kann, vorausgesetzt die gegenseitigen Erwartungen sind geklärt und klar definiert.

Die OSZE hat ein klares Interesse, die Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Akteuren auszubauen. Dafür muss sie aber ihre Arbeitsprozesse und auch

die Unternehmenskultur entsprechend anpassen. Erste Schritte dazu sind im Gang. Hier gilt es auch, das Selbstverständnis der OSZE, eine «politische Organisation» zu sein, kritisch zu hinterfragen. Bedeutet «politisch» im 21. Jahrhundert wirklich, nur unter Regierungsvertretenden zu bleiben? Nur kurzfristig zu reagieren? Strukturelle Aspekte zu ignorieren? Hier scheint mir eine Rückbesinnung auf das umfassende Sicherheitsverständnis angezeigt, auf welches die OSZE zu Recht stolz ist.

Die vermeintlichen Konsequenzen, die eine politische Organisation nach sich zieht, erklären zumindest teilweise auch die Berührungsängste mit Entwicklungs- und internationalen Finanzierungsorganisationen, obwohl die operationellen Tätigkeitsfelder in Südost- und Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien weitgehend übereinstimmen. Es gibt vereinzelt Kooperationen mit bilateralen Entwicklungsorganisationen, so der schweizerischen Entwicklungsagentur DEZA in der Korruptionsbekämpfung in Georgien, und Ansätze einer strukturierteren Zusammenarbeit mit der *Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (EBWE), auf denen aufgebaut werden könnte. Seitens der OSZE müssten dafür die Prozesse im extrabudgetären Bereich noch stärker vom Kleinprojekt weg in Richtung längerfristige Programme entwickelt werden.

Im Gegensatz dazu gibt es durchaus eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit Think Tanks: Wenn es um eher politisch-konzeptuelle Fragen geht, beispielsweise mit dem *Wilson Center* in Washington, dem *MGIMO* in Moskau oder – über die ganze Bandbreite der OSZE-Themen – mit dem *Centre for OSCE Research* (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik der Universität Hamburg. Die Idee, über das im Jahr 2013 gegründete *OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions* die relevante OSZE-Forschung zu verbreitern und in alle Regionen des OSZE-Raums zu tragen, ist bisher erst im Ansatz gelungen. Zwar verfügt das Netzwerk inzwischen über mehr als hundert Mitglieder, doch sind es aus finanziellen Gründen mehr oder weniger immer dieselben Institutionen, die sich aktiv an Forschungsprojekten beteiligen. Hier könnte eine nichtprojektspezifische und von einer breiteren Gruppe von Ländern getragene Kernfinanzierung Abhilfe schaffen, wie sie bei grösseren internationalen Forschungsprogrammen üblich ist. Das Netzwerk produziert unbestrittenermassen Studien, die von hoher Relevanz für die OSZE-Agenda sind. So ist über den Weg zur Charta von Paris und historische Narrative (2017), die Reduktion von Risiken konventioneller Abschreckung in NATO-Russland-Kontaktzonen (2018) oder die Schaffung einer informellen Plattform von lokalen PeacebuilderInnen (2019) publiziert worden. Allerdings gibt es keinen etablierten Rahmen, welcher es erlauben würde, die Forschungsergebnisse den Track 1-Akteuren zu präsentieren und einen wirklichen Dialog zwischen Forschung und Diplomatie zu ermöglichen.

Managementreform des Sekretariats

«Die Management Review wird evidenzbasierte Analyse und Optionen für den Generalsekretär ausarbeiten, um die Wirksamkeit, die Agilität und die Flexibilität des Sekretariats in der Durchführung von prioritären Aktionen zugunsten der Teilnehmerstaaten zu erhöhen.»²⁶

Das OSZE-Sekretariat ist über mehr als zwei Jahrzehnte organisch gewachsen. Die Managementprozesse haben sich an neue Herausforderungen, die steigende Arbeitslast, die verändernden Prioritäten der Staaten und die immer knapperen Budgets in einer ad hoc-Manier angepasst. Zudem haben sich Arbeitsrealitäten über neue Technologien und moderne Geschäftspraktiken verändert. Zeit also, die zentralen Managementprozesse des Sekretariats systematisch zu überprüfen, um Massnahmen zur Steigerung der Wirksamkeit und der Effizienz zu identifizieren. Im April 2018 fiel der Startschuss zur *Secretariat Management Review* (SMR), einem breit angelegten Prozess, der sämtliche Sekretariatsmitarbeitende miteinbezog und vom gesamten Direktionsausschuss als Steuerungsinstrument gelenkt wurde. Eine renommierte Consultingfirma unterstützte die SMR über die ersten eineinhalb Jahre massgeblich. Insgesamt wurden rund achtzig Optimierungsmassnahmen verfolgt. Am 8. Juli 2020 stellte der Steuerungsausschuss an seinem sechsten und letzten Treffen fest, dass 68 von 77 Massnahmen umgesetzt, 2 aufgegeben worden waren und 7 in separaten Prozessen weitergeführt würden. Die Komplexität der Massnahmen war sehr unterschiedlich, und bewusst haben wir uns zunächst den einfacheren zugewandt und damit die nötige Dynamik kreiert, um auch die anspruchsvolleren anzupacken. Die nachstehende Box listet einige der implementierten Massnahmen auf.

²⁶ Vgl. Fussnote 7.

Box 3: Ausgewählte, bereits umgesetzte Massnahmen im Rahmen der SMR:

- Im Bereich Controlling & Budget ist die Kostentransparenz durch bessere Kontroll- und Berichtsinstrumente wesentlich erhöht worden;
- Ein neues Reisemanagement-Instrument senkt den Aufwand für die Reiseadministration und die Reisekosten;
- Für ein effizienteres Konferenzmanagement sind ein neues Online-Registrierungstool und ein Konferenzmanagement-Leitfaden geschaffen worden;
- Im Beschaffungswesen ist über Rahmenverträge und die Erhöhung der Schwelle für niedrigwertige Verträge der administrative Aufwand reduziert worden;
- Im Rekrutierungswesen ist eine neue elektronische Rekrutierungsplattform eingeführt worden, die Mittel freigespielt hat, um die Selektionsprozesse für die obersten Führungspositionen robuster auszugestalten;
- Die Einführung für neue OSZE-Mitarbeitende ist auf eine Online-Basis überführt worden und erfasst nun alle Neueintretenden und nicht nur den internationalen Staff;
- Der Bewilligungsprozess für extrabudgetäre Projekte ist überarbeitet worden und unterscheidet nun zwischen Vorhaben mit tiefem und hohem Risiko. Er ermöglicht neu auch ein beschleunigtes Verfahren bei Dringlichkeit. Damit wird ein Weiterbildungs-Workshop für 10 000 EUR nicht mehr gleich behandelt wie ein mehrjähriges Kleinwaffenprogramm über mehrere Millionen EUR.

Bereiche, welche von SMR-Optimierungen erfasst worden sind, schliessen auch Logistik, Gebäudeverwaltung, interne Koordination, Kommunikation und die Digitalisierung der Personalverwaltungs- und der Zahlungsprozesse ein. Bei vielen Massnahmen lässt sich ein Muster erkennen: Die Einführung digitaler Technologie ermöglicht eine Verbesserung der Leistungserbringung bei gleichzeitiger Kosteneinsparung. Auch wenn die SMR nicht als Kostensenkungs- sondern als Umlenkungsvorhaben auf höhere Wertschöpfung konzipiert worden war, wurden bereits für 2019 Einsparungen von gegen 300 000 EUR berechnet. Die SMR hat dank der generierten Fülle von Managementinformationen auch ermöglicht, sinnvollere Kürzungsscheide im Rahmen der von den Teilnehmerstaaten aufgelegten Nominal-Nullwachstums-Strategie zu fällen.

Ein besonders grosses Sparpotential liegt in einem Massnahmenbereich, der aufgrund seiner Komplexität noch nicht abgeschlossen werden konnte: die Schaffung von *shared service centres*. Gemeinsame

Dienstleistungszentren können an kostengünstigen Standorten angesiedelt werden (*relocation*). An seiner letzten Sitzung hat der SMR-Steuerungsausschuss entschieden, die Schaffung solcher Zentren für vier Bereiche anzustreben, während sie für andere verworfen wurde.²⁷ Ganz neu sind diese Ansätze allerdings selbst für die OSZE nicht: Bereits heute wird der IT Support für das Sekretariat hauptsächlich aus Sarajevo geleistet. Eine der ersten umgesetzten SMR-Massnahmen bestand zudem in der Zusammenlegung der *Records Management Unit* (RMS/Wien) mit dem OSZE-Dokumentationszentrum Prag im kostengünstigeren Prag. Ein zweiter zentraler Bereich, in welchem SMR-Arbeiten noch zu vollenden sind, betrifft die Strategie zur Ressourcenmobilisierung. Damit sind extrabudgetäre Beiträge, aber auch Sachzuwendungen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gemeint. Hier geht es zum einen darum, den Einsatz extrabudgetärer Mittel – angesichts der budgetären Realitäten die einzige Möglichkeit der Organisation zur Expansion – strategischer zu gestalten sowie vermehrt und systematischer mit neuen Akteuren wie Entwicklungsagenturen, der Wirtschaft und privaten Stiftungen zusammenzuarbeiten. Neben einem Ressourcenmobilisierungskonzept ist ein Aktionsplan zur Umsetzung der neuen Strategie sowie die Verstetigung von internen Koordinationsmechanismen vorgesehen.

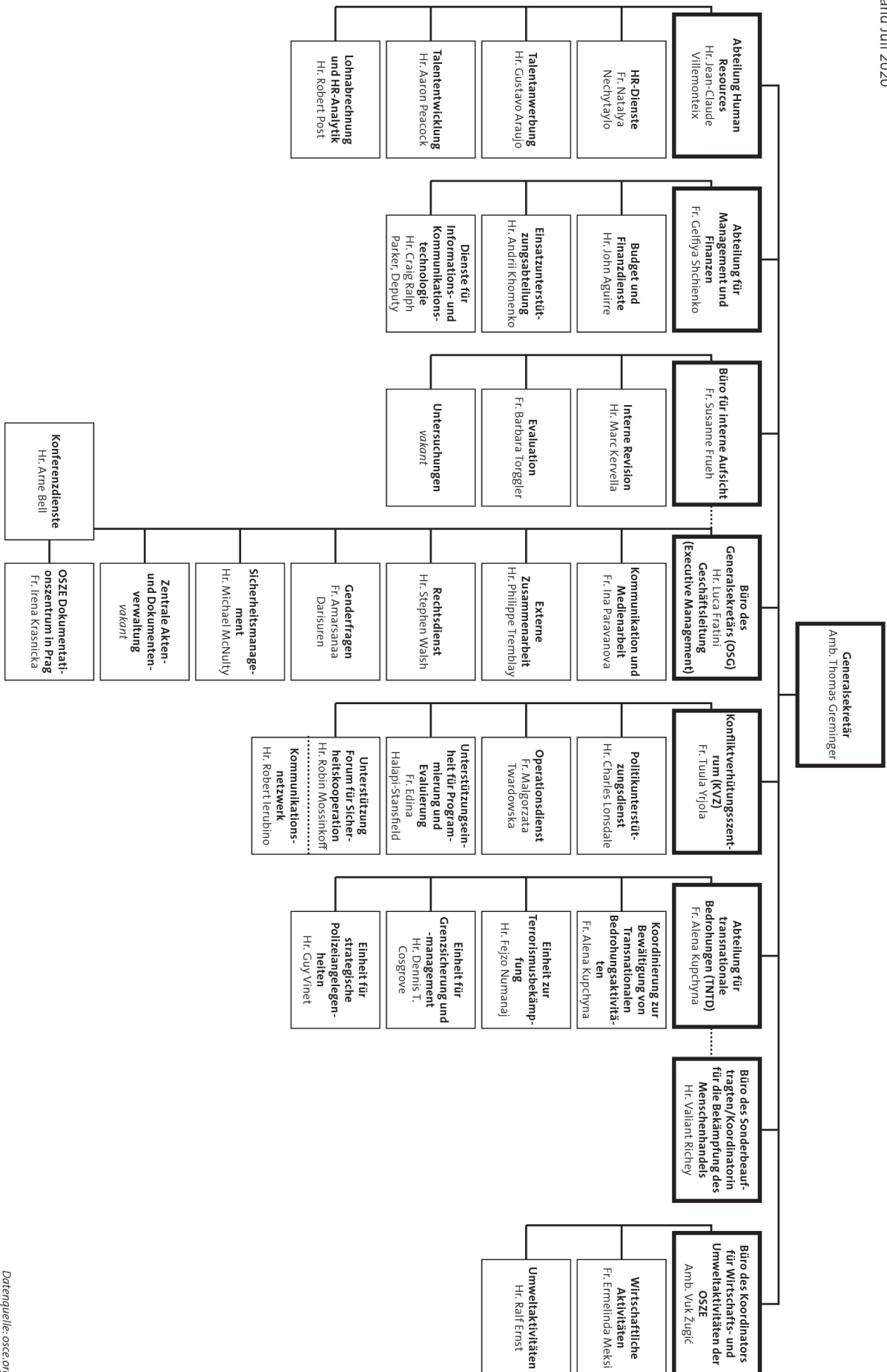
Die SMR legte den Schwerpunkt bewusst auf Fragen der Ablauforganisation. Erste Überlegungen wurden jedoch auch zur Aufbauorganisation angestellt. Ein *quick win*, die oben erwähnte Fusion der *Records Management Unit* mit dem OSZE-Dokumentationszentrum in Prag, wurde auch umgesetzt. Ebenfalls entschieden und vollzogen wurde die Zusammenfassung von ICT-Funktionen in der entsprechenden Facheinheit in der Management- und Finanzabteilung (*Department of Management and Finance*, DMF). Bejaht wurde auch, die Ethik-Funktion und die Gender-Einheit inhaltlich direkt dem Generalsekretär zu unterstellen. Widerstände der Teilnehmerstaaten im Budgetprozess haben jedoch bisher die Umsetzung verhindert. Weitere Fragen wie die Schaffung und Unterstellung einer Einheit für interne Justizfragen oder die Zusammenfassung der Unterstützungsfunktionen im Bereich Ressourcen-Mobilisierung und -Programmierung bedürfen noch der weiteren Vertiefung.

Jegliche Veränderungen des Organigramms des Sekretariats sind grundsätzlich – wenn auch noch so plausibel – politisch heikel, weil sie Niederschlag im *Post Table*²⁸ und damit einem Konsens erfordernden Teil des

27 1) «Standardisation/Automation of Accounts Payable»; 2) «Pooling Supplier Data Management»; 3) «Standardise/relocate HR administration»; 4) «Relocating non-core IT functions». Hingegen wird nach eingehender Prüfung darauf verzichtet, das Beschaffungswesen in einem *Centre of Excellence* zu zentralisieren und das Lohnwesen an einen kostengünstigeren Standort zu verlagern.

28 *Post Table* ist eine Auflistung aller Personalstellen, ein Annex des *Unified Budget*.

OSZE Sekretariat
Stand Juli 2020



Datenquelle: osce.org

Budgets finden. Eine weitere treffliche Illustration für diesbezügliche Schwierigkeiten war der Versuch, die Funktion eines/r zweiten Stellvertretenden Chefs/in des Sekretariats im Budgetprozess 2020 zu formalisieren. Da sich die OSZE keine/n vollamtliche/n Stellvertretende/n Generalsekretär/in leisten will, lasteten die Stellvertretungsaufgaben formell allein auf dem ohnehin schon vielbeschäftigten Direktor des Konfliktverhütungszentrums (KVZ). Ich begann deshalb, mit dem Direktor des *Office of the Secretary General* (OSG) einen zweiten Stellvertretenden Chef des Sekretariats einzusetzen. Die Aufgabenteilung lag auf der Hand: Der KVZ-Direktor übernahm die Stellvertretungsaufgaben für externe, Konfliktzyklus-bezogene Geschäfte, während der OSG-Direktor für interne und managementbezogene Fragen zuständig war. Die Praxis bewährte sich und wurde auch nie von einem Teilnehmerstaat in Frage gestellt. Als ich diese aus der organisatorischen Perspektive in jeder Hinsicht überzeugende Regelung auch ins Organigramm (sprich: *Post Table*) überführen wollte, machte es sich ein Missionschef und dessen Delegation zur Aufgabe, dies unter prozeduralem Vorwand zu verhindern. Leider ein bezeichnender Beleg für die selbst in Management-Angelegenheiten beschränkten Handlungsspielräume der Generalsekretärin.

Leistungserbringung im Feld

«Um den komparativen Vorteil der OSZE, die Leistungserbringung im Feld, aufrechtzuerhalten, muss diskutiert werden, wie deren Wirkung maximiert und eine effektive Zusammenarbeit über bestehende und neue Modelle [der OSZE-Präsenz] sichergestellt werden kann.»²⁹

Die gute Nachricht lautet, dass der Druck, unter welchem viele OSZE-Feldoperationen im Verlauf der letzten Dekade standen, weitgehend gewichen ist. Es gab unterschiedliche Gründe, weshalb die OSZE-Präsenzen von ihren jeweiligen Gaststaaten in Frage gestellt wurden. Rein politisch und letztlich konfliktbedingt war der Anlass, der zum Aus der Missionen in Baku und Jerewan führte. Typischer für eine grössere Zahl von Missionen war der Widerstand gegen ein als veraltet und paternalistisch wahrgenommenes Missionsmandat. Sinnbild dafür war die politische Berichterstattung. Sie führte dazu, dass der betreffende Staat regelmässig im Ständigen Rat an den Pranger gestellt wurde. Gerade im Westbalkan gab es jedoch auch Regierungen, welche behaupteten, die OSZE-Präsenz stelle ein Stigma dar und sei deshalb schädlich für den Ruf von Land und Region. Diese Stimmen sind interessanterweise verklungen.

Ich führe den Stimmungsumschwung zugunsten der OSZE auf drei Faktoren zurück: Erstens neue Re-

gierungen wie in Nordmazedonien oder Usbekistan, die wesentlich kooperationsfreundlicher sind als ihre Vorgängerinnen, zweitens ein Zyklus von gelungenen Mandatsrevisionen in Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan. Natürlich sind die neu ausgehandelten Mandate weniger «politisch». Die entsprechende Berichterstattung fällt weg. Nüchtern betrachtet hat dies jedoch Qualität und Umfang der Zusammenarbeit über die ganze Bandbreite des OSZE-Sicherheitsverständnisses nicht negativ beeinflusst, im Gegenteil: Das Kooperationsvolumen hat leicht zugenommen und auch der Frühwarnmechanismus funktioniert über das interne System der *Early Warning Focal Points* weiterhin. Drittens – und dies war mir ein zentrales Anliegen – ist es gelungen, die Zusammenarbeit zwischen Gaststaat und OSZE-Präsenz als Partnerschaft auszugestalten. Heute überwiegt die Wahrnehmung, dass es ein Vorteil ist, die OSZE im Land zu haben, weil sie hilft, wichtige nationale Reformen umzusetzen. Natürlich dürfen wir uns bezüglich der sechzehn bestehenden Feldoperationen nicht auf den Lorbeeren ausruhen. Eine Partnerschaft will gepflegt und ständig erneuert werden. Es gibt auch Präsenzen, wo sich die OSZE noch besser als Katalysator von zentralen Reformen positionieren sollte. Die Erfahrung macht auch deutlich, dass ein Kooperationsportfolio mit einigen «regierungsfreundlichen» Komponenten auch eher «schwierigere» Elemente erträgt, die meist im Bereich von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie anzusiedeln sind.

Neben starkem lokalem *Ownership* sind ein klares Profil und die Koordination mit anderen internationalen AkteurInnen wichtige Faktoren für Wirksamkeit und Effizienz der OSZE im Feld. Gemäss meinen Beobachtungen funktioniert der lokale Informationsaustausch unter den internationalen Partnern meistens gut. Dasselbe würde ich auch bezüglich der Abstimmung unter Gleichgesinnten für den Politikdialog mit der Regierung sagen. Hingegen orte ich in der strategischen Koordination in einzelnen Leistungsbereichen wie der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit oder der Prävention von gewalttätigem Extremismus Verbesserungspotential. Wer tut was aufgrund welcher komparativer Vorteile? Diese Frage sollte transparenter und nüchterner unter internationalen Partnern und mit der lokalen Behörde diskutiert werden. OSZE-Feldoperationen sind auf der Basis eines breiten Sicherheitsverständnisses tätig und sind gehalten, Aktivitäten in allen drei Dimensionen zu entfalten. Zudem gilt als komparativer Vorteil der OSZE, das Ohr nahe bei der Regierung zu haben sowie rasch und flexibel auf deren Wünsche reagieren zu können. Beide Faktoren tragen dazu bei, dass OSZE-Feldoperationen ständig dem Risiko ausgesetzt sind, ihre Kräfte zu verzetteln. Es ist deshalb wichtig, dass Missionschefinnen und -chefs wie auch Teilnehmerstaaten auf ein klares Profil hinwirken, das in mittelfristiger Perspektive – eng mit dem Gaststaat abgestimmt – definiert wird. Die entsprechende Strategie

²⁹ Vgl. Fussnote 7.

legt fest, worauf der Grossteil der Ressourcen verwendet und wo Expertise aufgebaut wird. Das bedeutet nicht, weniger flexibel oder «responsive» zu sein.

Darüber hinaus liegt die Hauptherausforderung darin, über neue Formen der Leistungserbringung im Feld nachzudenken. Der erste *Security Day* unter meiner Ägide, am 27. April 2018, hat dazu interessante Überlegungen zutage gebracht. Zum einen geht es darum, Länder mit hohem Kooperationsinteresse, aber ohne formelle OSZE-Präsenz, besser zu unterstützen. In diese Kategorie fallen zweifellos Belarus, Armenien und Aserbeidschan. Bezüglich der ersteren beiden gibt es bereits erste Ansätze, einzelne Projekte zu kohärenten Länderprogrammen zusammenzufassen. Erfahrungen der letzten Jahre zeigen aber auch Schwierigkeiten, die grundsätzlich gelöst werden müssen:

- Ressourcenmobilisierung: Es braucht mittelfristig Mittel aus dem regulären Budget, da ausschliesslich extrabudgetäre Finanzierungen keine nachhaltige Zusammenarbeit möglich machen.
- Verhältnis mit dem Gaststaat: Auch ohne formelle Präsenz braucht es definierte Spielregeln, die der OSZE so einfache Dinge erlauben, wie Bankgeschäfte vor Ort zu tätigen oder ihre Mitarbeitenden zu schützen.
- Länderprogramm und Politikdialog: Es braucht dafür die Koordination aller OSZE-Exekutivstrukturen.

Zum anderen liegen auch Vorschläge für neue Formen von OSZE-Präsenzen vor. Schon seit längerer Zeit wird die Idee von thematischen Kompetenzzentren oder *Hubs* diskutiert. Von italienischer Seite ist verschiedentlich gefordert worden, dass sich die OSZE auch «westlich von Wien» physisch zeigen sollte. So wurde die Idee eines Kompetenzzentrums für Migration in den Raum gestellt, die jedoch nie weiter vertieft worden ist.³⁰ Die KasachInnen haben den *Hub*-Gedanken ebenfalls aufgegriffen und nach der Weltausstellung von 2017 in Astana (heute: Nursultan) ein Zentrum für Nachhaltigkeit und Konnektivität in den ehemaligen EXPO-Gebäulichkeiten vorgeschlagen. Darüber hinaus blieb das Konzept jedoch lange vage. Eine von mehreren Staaten finanzierte Machbarkeitsstudie untersuchte dann grundsätzlich die Sinnhaftigkeit von thematischen Kompetenzzentren. Die vom langjährigen OSZE-Diplomaten Ivo Petrov redigierte Analyse kam prinzipiell zu positiven Schlussfolgerungen und listete eine Reihe möglicher Lösungsansätze auf. Sie wies jedoch auch sehr deutlich auf zwei Vorbehalte hin: Ein solches Zentrum soll kein Ersatz für eine in allen drei Dimensionen aktive, bestehende Feldmission darstellen. Der be-

rühmte Wink mit dem Zaunpfahl: Der Plan darf das OSZE-Programmbüro in Nursultan nicht gefährden. Das andere Caveat bezog sich auf die Finanzierung: Es besteht zumindest kurzfristig keine Bereitschaft, ein solches Zentrum über das reguläre Budget zu betreiben.

Nach dem Vorliegen der Machbarkeitsstudie und im Vorfeld der Verhandlungen über das Budget 2019 intensivierte die kasachische Vertretung die Konsultationen und legten gar einen Entscheidungsentwurf für den Ständigen Rat vor. Weiterhin überwog jedoch die Skepsis, insbesondere seitens westlicher Teilnehmerstaaten. Die KasachInnen verzichteten darauf, eine Verankerung im Budgetentwurf zu erzwingen und gaben sich mit der Weiterführung von Konsultationen zufrieden. Die Diskussion über den thematischen *Hub* in Nursultan zeigt in idealtypischer Weise, dass die Schaffung neuer Formen von OSZE-Präsenzen anspruchsvoll und nur mit langem Atem möglich ist. Der initiiierende Staat müsste auf der Grundlage eines überzeugenden Konzepts bereit sein, das neue Format im Rahmen eines mehrjährigen, extrabudgetär finanzierten Pilotvorhabens zu testen und – nach den schwierigen Erfahrungen bezüglich der Finanzierung mit der *OSCE Academy* in Bishkek und dem *Border Management Staff College* (BMSC) in Duschanbe – auch erhebliche Mittel selbst zu investieren.

Reform des Budgetzyklus

«Der Schritt zu einer mehrjährigen strategischen Planung und zu einem zweijährigen Budgetprozess ist notwendig, um besser auf die Prioritäten der Teilnehmerstaaten reagieren und die Wirkung der OSZE zeigen zu können. Im Weiteren werden Vorschläge unterbreitet, um den extrabudgetären Finanzierungsprozess enger mit den strategischen Zielsetzungen abzustimmen und Partnerschaften besser auszuschöpfen.»³¹

Grundsätzlich ist unter den Teilnehmerstaaten der Reformbedarf des Budgetprozesses unbestritten. Zum einen ist er aufwändig und langwierig. Er lädt Staaten geradezu zum Mikromanagement der Finanzangelegenheiten des Sekretariats und der weiteren Exekutivstrukturen der OSZE ein. Zum anderen wäre ein längerfristig definierter Budgetzyklus natürlich ein zentraler Pfeiler einer strategischer ausgerichteten Planung der Organisation. Erfreulicherweise gelang es deshalb, im ersten Halbjahr 2018 eine breit abgestützte Reformdynamik zu schaffen. Ein anfangs Juni dem Budgetausschuss (*Advisory Committee on Management and Finance*, ACMF) vorgelegter Reformentwurf basierte auf zwei Hauptelementen: Der Ausweitung der *Programme Outline* (PO), also des strategischen Plans, auf vier Jahre sowie die Einführung eines Zweijahresbudgets. Die genaue Finanzzuteilung würde zwar weiterhin alljähr-

30 Das politische Interesse an der Migrationsthematik war selbst während des italienischen Vorsitzes nicht nachhaltig genug (vgl. Sektion «Der italienische Vorsitz in 2018 unter CiOs Angelino Alfano und Enzo Moavero Milanesi» S. 49 und «Migration und Klimawandel: Themen mit einer wichtigen Schnittstelle zur Sicherheit» S. 74). Damit ist auch die Frage, wie sich ein solches von existierenden Institutionen wie der *Internationalen Organisation für Migration* (IOM) oder dem *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) abgrenzen sollte, nie geklärt worden.

31 Vgl. Fussnote 7.

lich durch die Staaten genehmigt, aber eben neu auf der Basis eines zweijährigen Budgets. Der Vorschlag stiess im Budgetausschuss auf viel Zustimmung, auch dank der guten Vorarbeit einer «Freundesgruppe» im ACMF. Von einem Schlüsselakteur gab es keinen grundsätzlichen Widerstand, aber doch wesentliche Auflagen: Die ganze Übung müsse als Pilot zeitlich befristet und die PO lediglich auf zwei Jahre beschränkt sein, da man gegenüber den Institutionen nicht genügend Vertrauen für einen 4-Jahres-Plan hätte. Wir waren seitens des Sekretariats bereit, diese «Kröten» zu schlucken und wollten die Reform noch vor der Sommerpause dem Ständigen Rat unterbreiten. Unerwartet, aber nicht untypisch für die OSZE, tauchte plötzlich ein neues Hindernis auf: der sogenannte «Disclaimer». Er sollte diese und andere vom Sekretariat vorgeschlagenen Entscheide über fast drei Vierteljahre blockieren.

Die Einführung des sogenannten *Disclaimers* auf allen Dokumenten, welche von Teilnehmerstaaten über das offizielle OSZE-Vertriebssystem verteilt werden, hatte inhaltlich gar nichts mit der Budgetreform zu tun, weckte aber den Zorn eines Teilnehmerstaats, weil er dahinter ein gegen sich gerichtetes Manöver eines anderen vermutete. In der Tat gab es eine Reihe von Staaten, welche sich regelmässig bei Vorsitz und Sekretariat beklagten, dass andere Staaten den OSZE-Verteiler «missbrauchten», um Informationen von de-facto-Regierungen zugänglich zu machen. Auch wenn der im Juni 2018 eingeführte *Disclaimer* auf einen vor Jahren gefällten Entscheid des Ständigen Rats abgestützt war und in nichtdiskriminierender Weise auf alle Dokumente zu stehen kam, war der betreffende Teilnehmerstaat nicht davon abzubringen, ihn als unfreundlichen Akt des Sekretariats wahrzunehmen. Unzählige Gespräche auf allen Ebenen, vom Botschafter bis zum Aussenminister, halfen nicht, den Teilnehmerstaat von der Blockadehaltung abzubringen. Sie betraf auch Reformmassnahmen im *Human Resource* (HR)-Bereich sowie ein zeitkritisches Vorhaben für die ganze Organisation, den 2,7 Mio. EUR-teuren *Microsoft Update*.

Erst im 1. Quartal 2019 konnte der Bann dank einer Intervention des slowakischen Aussenministers gebrochen werden. Dies kam der *Microsoft-Software-Erneuerung* zugute, die Dynamik der Budgetreform konnte jedoch nicht wiederhergestellt werden, zumal der slowakische ACMF-Vorsitz noch immer mit der Verabschiedung des regulären Budgets und – nolens volens – der Reform des Beitragsschlüssels, den sogenannten *scales of contribution*³², beschäftigt war. Somit blieb vom ersten Anlauf

zur Budgetreform nur gerade eine deutlich abgespeckte Budgetdokumentation und ein benutzerfreundlicheres *performance-based programme reporting* (PBPR).

Ein zweiter Versuch sollte 2020 lanciert werden. Doch auch hier öffnete sich das Opportunitätsfenster spät, weil die Verabschiedung des regulären Budgets erst im Mai erfolgte. Zudem band der Coronavirus Ressourcen und erschwerte das Gespräch mit Staaten. Nichtsdestotrotz nahm die neue Finanzdirektorin Gelfiya Shchienko den Reformdialog über ein Zweijahresbudget und eine mehrjährige *Programme Outline* wieder auf. Ein wichtiges Reformelement – die Einführung eines längerfristig ausgerichteten Kapitalinvestitionsplans – schaffte es bereits in den Budgetausschuss und erhielt Unterstützung. Leider dämpfte dann die einsetzende Führungskrise die Reformdynamik bereits wieder.

In Mitarbeitende investieren

«Die OSZE-Rahmenbedingungen für Menschliche Ressourcen müssen überarbeitet werden, damit die Organisation attraktiver wird, um die besten Mitarbeitenden aus dem OSZE-Raum anzuziehen und bei der Stange zu halten. Ein ganz besonderes Augenmerk kommt der Gleichberechtigung der Geschlechter zu.»³³

Als Nicht-Karriere-Organisation, die zudem traditionell stark auf Sekundierungen angewiesen ist und unter grossem Budgetdruck steht, ist die OSZE im Personalbereich besonders gefordert, um auf dem Arbeitsmarkt attraktiv zu bleiben. Meine HR-Reformvorschläge fokussierten auf drei Gebiete: a) die Modernisierung der *contract policies*, d.h. der Regeln für vertraglich engagierte Mitarbeitende; b) Anpassungen beim Sekundierungssystem und c) das Erreichen der Geschlechterparität in allen Personalkategorien und auf allen Stufen.

Die Personalfuktuation verkörpert gleichzeitig die Chancen und die Verletzlichkeit einer Nicht-Karriereorganisation. Während ein gewisser Personalwechsel gesund ist, weil er neues Talent in die Organisation trägt, muss er in einem vernünftigen Verhältnis zur Aufrechterhaltung von Kontinuität, Erfahrung und institutionellem Wissen stehen. Wenn die Organisation in der zweiten Hälfte 2019 60 Prozent ihrer oberen Kaderpositionen (P5 und D) neu zu rekrutieren hat, dann läuft etwas falsch. Es braucht deshalb ein besseres Gleichgewicht zwischen Rotation und Verbleib von Personal in der OSZE. Mit diesem Ziel liess ich einige Verbesserungen der seit dreissig Jahren unveränderten Vertragsregeln erarbeiten, ohne jedoch den Nichtkarriere-Charakter der Organisation in irgendeiner Weise in Frage zu stellen.³⁴ Im Folgenden seien

32 Der Schlüssel, der die Beiträge der Teilnehmerstaaten ans reguläre Budget festlegt, ist kompliziert und vor allem veraltet. Verschiedenste Versuche, die *scales* zu modernisieren und der heutigen Wirtschaftskraft der Staaten schrittweise anzupassen, sind gescheitert. Da insbesondere ein Teilnehmerstaat seine Budgetzustimmung immer vehementer an einen revidierten Beitragsschlüssel knüpfte, waren Vorsitze gezwungen, sich der schwierigen Aufgabe anzunehmen. Obwohl es sich letztlich um für die Staaten budgetpolitisch marginale Veränderungen handelt, bleibt dies eine undankbare Aufgabe, solange die beiden grössten Beitragszahler keine Bereitschaft zeigen, ihren Beitrag anzupassen.

33 Vgl. Fussnote 7.

34 Das HR-Department erarbeitete in meinem Auftrag ein knapp vierzigseitiges Papier, welches Vorschläge für beide Bereiche darlegt (21.9.2018).

drei Massnahmen erwähnt, welche bei ersten Konsultationen mit Staaten in 2018 auf positives Echo stiessen:

- Die maximale Verweildauer einheitlich auf zehn Jahre festzulegen (im Moment in den Feldmissionen lediglich sieben Jahre);
- Ein Rückkehrrecht nach einer «cooling-off»-Periode von eins bis fünf Jahren vorsehen. Diese Massnahme würde all denjenigen erlauben, die ihre ersten zehn OSZE-Jahre früh in ihrer Karriere absolviert haben, in einer späteren Karrierephase wieder zurückzukehren;
- Die Verweildauer von DirektorInnen von maximal vier auf fünf oder sechs Jahre erhöhen.³⁵

Mit derartigen Massnahmen liesse sich zum einen die Wirksamkeit der Organisation erhöhen, zum anderen aber auch ganz erhebliche Kosten sparen. Schätzungen gehen von rund 400 000 EUR pro Jahr aus.

Die Krise des Sekundierungssystems zeigt sich in mehrfacher Hinsicht. Immer häufiger gelingt es nicht, ausgeschriebene Stellen zu besetzen. Das ist problematisch im Sekretariat, aber noch viel mehr in den Feldmissionen, wo 95 Prozent der internationalen Posten sekundiert sind. Eklatant ist die Ungleichbehandlung unter Sekundierten, da inzwischen mehr als die Hälfte dieser Personalkategorie aus Ländern stammt, die ihren Sekundierten keine Löhne zahlen. Es gibt somit in Missionen ein Nebeneinander von Mitarbeitenden, die mit der sogenannten *Board and Lodging Allowance* (BLA) über die Runde kommen müssen und solchen, die von ihren Entsendestaaten entlohnt werden, wie dies dem ursprünglichen Sekundierungsgedanken entspricht. Augenfällig ist auch die Untervertretung von Frauen unter den Sekundierten und die mangelnde geografische Diversität insbesondere in Sekretariat und Institutionen. Nachdem seit Jahren mit den Teilnehmerstaaten vergeblich über Korrekturmassnahmen diskutiert worden ist, schlug ich vor, in zwei Etappen vorzugehen: In einer ersten Phase sollten Massnahmen diskutiert und entschieden werden, die ohne Kostenfolgen sind. Dann würden, von der positiven Dynamik profitierend, in einer zweiten Phase weitergehende Vorschläge folgen, die gewisse zusätzliche Mittel erfordern. Leider wurde gleich die erste, bescheidene Massnahme im ersten Paket – die Verlängerung der Verweildauer von Sekundierten in Missionen von sieben auf zehn Jahre – von einem Teilnehmerstaat zweimal in 2018 aus den in der vorherigen Sektion geschilderten Gründen blockiert. Erneute Versuche im Jahr 2019 wurden von einer seltsamen Koalition von zwei Teilnehmerstaaten gestoppt.

Erfolgreich war hingegen ein Pilotversuch, der Individuen erlaubte, sich direkt bei der OSZE um sekun-

dierte Stellen zu bewerben. Bei diesem Versuch machten 21 Staaten mit und bewirkten dadurch signifikant mehr Anmeldungen von qualifizierten Kandidatinnen und Kandidaten, darunter auch deutlich mehr Frauen. Der Pilot ist inzwischen in eine ständige Praxis auf einer *Opt-in*-Basis überführt worden. Ebenfalls Teil des ersten Pakets war die inzwischen erfolgte Deaktivierung eines obsolet gewordenen Rekrutierungsprogramms («REACT») mit der Einführung der neuen Rekrutierungsplattform. Es wäre jedoch wichtig, bald auch das zweite Paket anzupacken, weil es zu bescheidenen Kosten einige strukturelle Defizite des heutigen Sekundierungssystems beheben könnte. Eine zentrale Massnahme wäre die Schaffung einer neuen Personalkategorie, die etwa dem *UN Volunteer*-Konzept entspricht. Für schwierig zu besetzende Stellen würden «Freiwillige» engagiert, die von der OSZE ungefähr in der Höhe der BLA bezahlt würden. Damit könnte auch eine klare Unterscheidung zu den Sekundierten im klassischen Sinn etabliert werden, die von ihren Entsendestaaten unterstützt werden. Weitere vorgeschlagene Massnahmen sind eine familienfreundlichere Ausgestaltung der BLA, um mehr Frauen anzuziehen, und die Einführung einer BLA-ähnlichen Beihilfe, um die geografische Diversität unter den Sekundierten in Sekretariat und Institutionen zu erhöhen.

Während die Bilanz in diesen ersten beiden HR-Bereichen nach drei Jahren äusserst ernüchternd ausfällt, kann ich in der nächsten Sektion wesentlich Erfreuliches bezüglich der angestrebten Geschlechterparität berichten. Dem stelle ich jedoch noch einige Überlegungen zu einer weiteren Dauerherausforderung im HR-Bereich voran, der geografischen Diversität: Die Staaten «östlich von Wien» sind in den Exekutivstrukturen tendenziell untervertreten, wie die Personalstatistiken belegen. Die Ursachen dafür sind vielfältig und variieren von Land zu Land. Sie reichen von geringeren Kapazitäten im Land, Schwierigkeiten, das vorhandene Talent zu mobilisieren, bürokratischen Hindernissen bis hin zum mangelndem Willen, Top talent auch wirklich verfügbar zu machen. Dann schlagen sich natürlich auch die deutlich geringeren Sekundierungen, vor allem im Sekretariat und in den Institutionen, in der Personalzusammensetzung nieder. Die geografische Diversität ist nicht nur wichtig, weil sie in Verhandlungen als Druckmittel eingesetzt werden kann, sondern weil sie wesentlichen Einfluss auf die Wahrnehmung und die *Ownership* der Organisation hat. Ich habe deshalb dieser Frage im politischen Dialog viel Gewicht eingeräumt und Ministerinnen und Ministern geraten, eine Strategie zur Erhöhung ihrer Vertretung im OSZE-Personal zu formulieren. Das HR-Department hat über die vergangenen drei Jahre unter der Leitung von HR-Bereichsleiter Jean-Claude Villemonteix und Gustavo Araujo ein umfassendes *Talent Acquisition Programme* (TAP) entwickelt, das den Fokus auf geografische Diversität und Gender legt. Dazu gehört eine ganze Reihe von *Outreach*-

³⁵ In der aktuellen Realität mit einer maximalen Verweildauer von drei plus einem Jahr beginnen DirektorInnen erfahrungsgemäss nach zwei Jahren, nach einem neuen Job Ausschau zu halten, und verlassen die Organisation oft vor Ablauf von drei Jahren.

Aktivitäten, aber auch die Beratung von Delegationen und nationalen HR-Behörden mittels Besuchen in den Hauptstädten. Nachwuchsprogramme, die gezielte Vorbereitung von Kandidaten und Kandidatinnen und das bewusste *Long- und Shortlisting* tragen ebenfalls zur Verbesserung der geografischen Diversität bei. Mit einer gewissen Genugtuung nehme ich zur Kenntnis, dass der russische Aussenminister Sergei Lavrov mir kürzlich in einem Interview gewisse Fortschritte in diesem Bereich attestiert hat.³⁶

Der Einschluss von Frauen und der Jugend in allen drei Dimensionen

«Die effektivere Umsetzung des OSZE-Aktionsplans 2004 für die Förderung der Geschlechtergleichheit wie der Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit zielt darauf ab, die entsprechenden Kapazitäten des Personals zu stärken, die institutionellen Politiken zu verbessern und auf starke Führung und Rechenschaftspflicht für Geschlechtergleichheit zu setzen. Mehr Aufmerksamkeit wird den Prioritäten im Bereich Jugend und Sicherheit gegeben.»³⁷

Gender-Mainstreaming und Jugend-Mainstreaming sind zugebenermassen zwei sehr unterschiedliche Themen. Gemeinsam ist ihnen das *Mainstreaming* als methodologischer Ansatz, der einen gewissen Erkenntnistransfer zwischen den Bereichen ermöglicht, insbesondere von der Gender- zur viel neueren «Jugend und Sicherheit»-Thematik.

Mit viel Elan und Überzeugung ging das Senior Management an die Umsetzung der Geschlechter-Mainstreaming-Agenda. Ein wichtiger Impuls dafür ging vom *Gender Senior Management Coaching* aus, welches 2017/2018 mit dem gesamten Direktionsausschuss durchgeführt worden ist. Dieser Prozess kreierte eine *Unité de Doctrine* und die nötige Entschlossenheit in der Sekretariatsleitung. Davon profitierten die Umsetzungspläne für den OSZE-Aktionsplan 2004, die alle Direktionsbereiche bis Ende 2017 zu erarbeiten hatten. Er legte jedoch auch die Grundlage für weitere signifikante Schritte wie der *Rollout* der *OSCE Gender Parity Strategy*, der Null-Toleranz-Politik bezüglich sexueller Belästigung und der verbesserten Frauenvertretung in der Sekretariatsführung.³⁸

Die OSZE-Geschlechtergleichheitsstrategie wurde im Juli 2019 publiziert. Sie statuiert ein übergeordnetes Ziel, nämlich bis 2026 in allen Personalkategorien die Geschlechterparität erreicht zu haben. Dies mag auf den ersten Blick wenig ehrgeizig erscheinen, doch miteingeschlossen ist eben auch die Kategorie der sekundierten Mitarbeitenden, wo der Aufholbedarf besonders gross ist und die Ziele nur erreichbar sind, wenn auch die Teilnehmerstaaten voll mitspielen. Die Strategie enthält ehrgeizige Zwischenziele und definiert konkrete Massnahmen in drei thematischen Kategorien: a) die Schaffung eines fördernden (*enabling*) und diskriminierungsfreien (*bias-free*) Umfelds; b) Massnahmen im Bereich des Talentmanagements und c) Stärken der Führung und der Rechenschaftspflicht.

Bezeichnenderweise sind hier die grössten Fortschritte erzielt worden, weil die meisten Schritte ohne eine formelle Genehmigung der Teilnehmerstaaten unternommen werden konnten. Von 27 in der Strategie definierten Massnahmen sind inzwischen 20 umgesetzt. Einige Zahlen zur Illustration: In den ersten 12 Monaten nach der Veröffentlichung der Strategie sind 35 internationale Positionen neu besetzt worden, davon 51 Prozent mit Frauen und 49 Prozent mit Männern. Eine neue Missionschefin wurde ernannt und von neun neuen Senior ManagerInnen (P5 und D-Positionen) sind sechs Frauen und drei Männer. Dies bedeutet auch, dass der neue Direktionsausschuss des Sekretariats nun paritätisch zusammengesetzt ist. Zahlen belegen jedoch auch die Herausforderungen: von 1815 Nominierungen für Sekundierungen im Jahr 2019 waren nur 31 Prozent Frauen. In positiver Hinsicht zeigen die Daten, dass viele im Rekrutierungsbereich ergriffene Massnahmen bereits greifen. Dazu gehören eine gender-sensible Definition des Job-Profiles und der Ausschreibung, die Sensibilisierung der Rekrutierungspanels für unbewusste Diskriminierungen (*«unconscious bias»*), die Einführung einer *Diversity Scorecard* ebenso wie die Verlängerung der Ausschreibefrist und klare Vorgaben beim *Long- und Shortlisting*.

Ich bin zudem zuversichtlich, dass auch der von mir eingeführte strukturierte Selektionsprozess für Missionschefinnen und -chefs sowie das verbesserte Auswahlverfahren für *Senior Manager* dem Ziel der Geschlechterparität dient. Allerdings wird die Organisation darauf angewiesen sein, dass die Teilnehmerstaaten mehr starke Kandidatinnen nominieren.

Für die Stärkung eines fördernden und diskriminierungsfreien Arbeitsumfelds haben zwei Studien wichtige Hinweise zutage gefördert: Die eine Untersuchung forschte nach den Ursachen für den markanten Rückgang des Frauenanteils zwischen den Hierarchiestufen P3 und P4 (*«glass ceiling»*)³⁹ und die andere analysierte die Erfah-

36 Interview Sergei Lavrov mit Web-TV-Kanal RTVI, 17.09.2020 (BBC Monitoring Former Soviet Union, 19.9.2020): «Former OSCE Secretary General made an effort with this for the past three years but not everything depended on him...» In der Tat zeigen die Statistiken ein über die Jahre praktisch unverändertes Bild: Zwischen 2014 und 2019 sind konstant 50 bzw. 51 Länder unter allen OSZE-Mitarbeitenden (Sekundierte und vertraglich Gebundene) vertreten (Secretary General, «Report to the Permanent Council on the Implementation of OSCE Recruitment Policies 2019», SEC.GAL/191/20, 24.12.2020, S. 11).

37 Vgl. Fussnote 7.

38 Vgl. dazu die Einschätzung im Schlussbericht der 3. Geschlechtergleichheitskonferenz (*OSCE Third Gender Equality Review Conference*, 27–28 October 2020, Final Report SEC.GAL/4/21).

39 Leslie Groves Williams, «Myth Busting: Women, Gender Parity and the OSCE», July 2019.

rungen von Frauen, die in Jobs der Ersten Dimension der OSZE arbeiten⁴⁰. Beide deuteten auf die Wichtigkeit von familienfreundlicheren Umfeldern (*work/life balance*, flexible Arbeitszeit, Homeoffice) und der Bekämpfung des alltäglichen Sexismus, der Geschlechtervorurteile und der sexuellen Belästigung hin. Eine Arbeitsplatzanalyse (*«Safe Space Survey»*), welche mit einer von der UNO verwendeten Methodologie durchgeführt worden ist, zeigte auf, dass auch in der OSZE diesbezüglicher Handlungsbedarf herrscht.⁴¹ Entsprechend habe ich der Bekämpfung von sexueller Belästigung hohe Priorität eingeräumt und eine Null-Toleranz-Politik festgelegt. Ich verabschiedete einen Aktionsplan, der unter anderem eine Revision der einschlägigen Personalreglemente, obligatorische Trainings und verbesserte Verfahren beinhaltet. Die anvisierte Stärkung der Position der Ethik-Koordinatorin, die hier eine wesentliche Rolle spielen sollte, wurde allerdings von den Teilnehmerstaaten nur ansatzweise mitgetragen und im Budget 2020 stark zurückgebunden. Dies widerspiegelt einen Widerspruch zwischen dem Diskurs von Teilnehmerstaaten, die zu Recht resolute Massnahmen zur Bekämpfung von sexueller Belästigung fordern, und deren Finanzierungsbereitschaft.

Zwei wichtige Reformbereiche, die nicht Teil der ursprünglichen F4P-Agenda waren, haben seit 2019 Fahrt aufgenommen. Beide haben direkt und indirekt wesentlich mit einem fördernden und diskriminierungsfreien Arbeitsumfeld zu tun. Ersterer zielt auf die Erarbeitung von OSZE-Richtlinien zur Prävention von sexueller Ausbeutung und Missbrauch (*Prevention of Sexual Exploitation and Abuse*, PSEA) ab, vereinfachend gesagt dem externen Gegenstück zur Bekämpfung sexueller Belästigung innerhalb der Organisation. In einer interdisziplinären Arbeitsgruppe mit UK-finanzierter Unterstützung und unter starker Beteiligung der Feldoperationen, insbesondere der SMM und der OMIK, wird eine OSZE-Politik erarbeitet. Jüngste Erfahrungen anderer internationaler Organisationen machen deutlich, wie wichtig dies für den Ruf und die Glaubwürdigkeit einer multilateralen Institution ist.

Der zweite Reformbereich hoher Aktualität will das interne Justizsystem der OSZE modernisieren. In der Tat erhielt die OSZE keine guten Noten in einer vergleichenden Studie über die internen Gouvernanzstrukturen internationaler Organisationen.⁴² Es braucht gestärkte Prozesse und verbesserte Kapazitäten, um die Klagen betreffend das Arbeitsumfeld (Belästigung, Vergeltungsmassnahmen, Diskriminierung), Beschwerden und Disziplinarverfahren korrekt zu behandeln. Aber es muss auch mehr zur Vermeidung und Bearbeitung von internen

Konflikten getan werden, idealerweise über eine Ombudsinstitution. Letztlich muss sich die OSZE auf eine dialogoffenere Organisationskultur hinbewegen. Eine ausgezeichnete, von Ungarn sekundierte Expertin hat mit entsprechenden Arbeiten begonnen.

Stellvertretend für Mainstreaming-Anstrengungen in vielen Aktionsbereichen der OSZE seien hier einige Massnahmen im Konfliktzyklus erwähnt: Am OSZE-Ministerrat 2019 in Bratislava konnte ein neues Toolkit vorgestellt werden, das praktische Instrumente für den systematischeren Einschluss von Frauen in Friedens- und Vermittlungsprozesse präsentiert. Genau in diesem Geist hat das *Mediation Support Team* im Konfliktverhütungszentrum Vorschläge und Materialien für die VermittlerInnen (*Co-Chairs*) in den *Geneva International Discussions* (GID), dem auf das Konfliktmanagement zu Georgien ausgerichteten Prozess, zusammengestellt. Das Team unterstützt auch die OSZE-Vermittlerin in der Trilateralen Kontaktgruppe, Heidi Grau, welche sich mit dem Konflikt im Donbass auseinandersetzt.

Während der konsekutiven Vorsitze der Schweiz und Serbiens 2014/2015 sind erste systematische Anstrengungen unternommen worden, die «Jugend und Sicherheit»-Thematik in der OSZE-Agenda zu verankern. In den letzten drei Jahren sind weitere Schritte erfolgt, um den Blickwinkel und die Beteiligung der Jugend besser in der OSZE zu integrieren. Dies ergänzt die Jugend-, Friedens- und Sicherheitsagenda der UNO, die in den letzten Jahren über Sicherheitsratsresolutionen entwickelt worden ist.⁴³ Wichtige Träger dieser Bemühungen sind die immer aktiveren Netzwerke von Jugend-*Focal Points* in Feldoperationen und Institutionen sowie die nun zu einer festen Einrichtung gewordenen Sonderbeauftragten für Jugend und Sicherheit der Vorsitze. Eine weitere Ministerratsentscheidung in Milan 2018 stützt die Agenda politisch ab. Mit dem Sekretariat habe ich Leitlinien entwickelt, die dem Mainstreaming Struktur und Richtung geben, aber auch Impulse und neue Ideen vermitteln.⁴⁴ Unterstützt von der Schweizer Peacebuilding-Stiftung *Peace-Nexus*, hat die OSZE-Mission in Serbien in einem Pilotvorhaben einen umfassenden Ansatz entwickelt, der die Jugendagenda in einer Feldoperation umsetzt. Wie junge Leute neue Ideen, frische Energie und ein breiteres Publikum für die OSZE schaffen können, zeigt auch die «Perspectives 20–30»-Initiative, welche bereits oben vorgestellt worden ist⁴⁵.

40 Sandra Sacchetti, ««Prove yourself!» Women's experiences inside the OSCE's first dimension», September 2019.

41 Deloitte, *Safe Space Survey Level 2: Report for the OSCE*, February 2019.

42 Council of Europe, Centre of Excellence on International Administrative Law, *International Justice Systems of International Organizations Legitimacy Index 2017*, S. 5.

43 UN Security Council Resolution 2250 (2015) sowie UN Security Council Resolution 2419 (2018).

44 OSZE, *Working with Youth and for Youth: Framework for Strengthening OSCE Efforts on Youth and Security*, März 2019.

45 Siehe in Sektion «Plattform für inklusiven Dialog und gemeinsames Handeln» S. 27.

Technologie als *Enabler*

«Die Informationstechnologie soll konsequent als Innovations- und Produktivitätskraft genutzt werden. In diesem Sinne werden Vorschläge ausgearbeitet, um die Sicherheit der ICT-Infrastruktur, die Dienstleistungserbringung, die ICT-Gouvernanz und die Standardisierung über das dezentralisierte OSZE-System hinweg zu verbessern.»⁴⁶

Das Ziel besteht demnach darin, die OSZE digital zu transformieren, damit sie effizienter und sicherer wird und den technologischen Fortschritt dazu nutzt, wirksamer zu werden. Dies soll über die folgenden vier Schienen geschehen:

- Stärkung der ICT- und Informationssicherheit;
- Digitalisierung der Geschäftsabläufe über Automation;
- Digitale Transformation des Arbeitsplatzes;
- Verbesserung der ICT-Gouvernanz und Konsolidierung.

In allen vier Bereichen konnten in zweieinhalb Jahren trotz knapper Budgets erhebliche Fortschritte erzielt werden. So sind im Bereich der Informationssicherheit die Kontrollen im gesamten OSZE-System verbessert und die Fähigkeit, auf Sicherheitsvorfälle reagieren zu können, über die Schaffung eines *Security Operations Centre* (SOC) in Wien und Sarajevo wesentlich erhöht worden. Die Einführung cloudbasierter Systeme erleichtert die Geschäftsautomation vielerorts: das Online-Event-Registrierungssystem hat das OSZE-Eventmanagement einfacher und kundenfreundlicher gemacht. Cloudbasierte Systeme werden momentan auch im Reisemanagement, in der Personalrekrutierung sowie in der Budgetvorbereitung und -prognose eingeführt. Der *Situation Room* im Konfliktverhütungszentrum ist mit einer neuen *Database* ausgerüstet worden, welche ein schnelleres und umfassenderes Medien-Monitoring und -Reporting erlaubt. Auch für die Berechnung des Overheads bei extrabudgetären Projekten, der sogenannten *Indirect Common Cost* (ICC), die ich 2018 eingeführt habe, gibt es nun eine automatisierte Lösung. Was die OSZE-übergreifende Gouvernanz anbelangt, ist neben dem *Shared Service Centre* in Sarajevo ein zweiter *Shared Service Desk* für die Missionen in Zentralasien eingerichtet worden. Die Sicherheitsdienstleistungen werden vom SOC für die gesamte Organisation gewährleistet und die Server-Ausrüstung ist ebenso standardisiert worden wie die Software-Architektur.

Die Technologie hilft den Exekutivstrukturen der OSZE aber auch immer mehr, ihre Mandate umzusetzen. Das gilt insbesondere für die Mission in der Ukraine (SMM), die über eine ganze Flotte von Drohnen für die kurze, mittlere und lange Distanz und inzwischen über zwanzig Kameras entlang der Kontaktlinie verfügt. Sie er-

gänzen die Tätigkeit der Beobachterinnen und Beobachter, indem sie Einsicht in nicht zugängliche Gebiete und eine 24-Stunden-Beobachtung ermöglichen. Im Kampf gegen den Terrorismus und zur Erhöhung der Grenzsicherheit kommen biometrische Verfahren zum Einsatz.

Moderne Technologien sind oft Fluch und Segen zugleich. Menschenhändler wie Terroristinnen nutzen beispielsweise das Internet für ihre Zwecke. Wir haben aber Möglichkeiten, das Netz zu unseren Gunsten für die Prävention und die Bekämpfung von Verbrechen einzusetzen. Ich werde dies in der Sektion über neue Themen auf der OSZE-Agenda noch weiter ausführen und auch darlegen, was es für die Zusammenarbeit mit Akteuren und Akteurinnen in der Tech-Industrie und in der Zivilgesellschaft bedeutet.

Das OSZE-Profil schärfen und stärken

«Die Betonung wird auf Branding, Messaging und Targeting sowie die effektivere Nutzung aller Medienformate gelegt, um die Arbeit, Relevanz und Wirksamkeit der OSZE zu erklären, ihre Visibilität zu erhöhen und das Konzept der kooperativen Sicherheit zu fördern.»⁴⁷

Obschon der Personalbestand der Kommunikationsabteilung des Sekretariats (13 Stellen) seit zwanzig Jahren praktisch unverändert geblieben ist, gelingt es der OSZE, eine beachtliche Sichtbarkeit in den Medien zu erzielen, wie aus den monatlichen *Media Digest and Visibility Reports* an die Teilnehmerstaaten ersichtlich wird. Hierzu trägt eine geschickte Nutzung der Sozialen Medien erheblich bei. Allein im letzten Jahr haben die Besucherinnen und Besucher der Website sowie die Followers auf Facebook und Twitter um 5 Prozent, auf LinkedIn gar um 50 Prozent zugenommen. Das Social-Media-Mainstreaming ist also zweifellos ein Erfolgsfaktor, dessen Potential noch nicht ausgeschöpft ist. Noch viel systematischer sollte dazu das gesamte *Senior Management* der Organisationen, Direktoren und Direktorinnen wie Missionschefinnen und -chefs, genutzt werden. Eine besucherfreundlichere Website verspricht ebenfalls ein *quick win*.

Es war mir im Weiteren ein Anliegen, bei allen Strategie- und Politik-Prozessen die Frage der Kommunikation, des *Messaging*, von Beginn weg zu integrieren. Neue Dimensionen wie «Jugend», «Gender» oder die OSZE als «Partner der Wahl für die Umsetzung der SDGs» sind Teil des OSZE-Narratives geworden. Die kommunikative Weiterbildung sowohl an der Zentrale wie in den Exekutivstrukturen legt viel Gewicht auf das Storytelling. Dabei geht es um die Fähigkeit, Erfolgsgeschichten im Rahmen von extrabudgetären Projekten oder *human impact stories* aus dem Feld zu erzählen und so die konkrete

46 Vgl. Fussnote 7.

47 Vgl. Fussnote 7.

Wirkung der multilateralen Aktion auf einfache und plausible Weise zu illustrieren. Erfolg zeitigt auch das systematische Nutzen von Reisen des Generalsekretärs – und in Zukunft hoffentlich vermehrt der *Senior Managers* – für mediale Botschaften. So haben meine Auftritte an der Münchner Sicherheitskonferenz (MSC), am WEF in Davos, GLOBSEC in Bratislava, der Warschauer oder der Moskauer Sicherheitskonferenz insgesamt mehr als 120 Medieninterviews generiert. Hingegen dürfte ich im Rückblick zu wenig systematisch mit den in Wien ansässigen KorrespondentInnen und den Kommunikationsbeauftragten der verschiedenen diplomatischen Missionen zusammengearbeitet haben.

Neben den ungenügenden personellen und finanziellen Mitteln für eine zeitgemässe Kommunikationspolitik fehlt es der OSZE weiterhin an einem modernen Branding. An Inhalten würde es der OSZE dafür nicht fehlen: die OSZE als Garantin von Frieden und Sicherheit im euroatlantischen und euroasiatischen Raum, als unumgängliche Akteurin in der Konfliktprävention, als SDG-Umsetzerin oder als Beraterin zur Bewältigung moderner Sicherheitsherausforderungen. Es ist klar, dass es angesichts der heterogenen Zusammensetzung der Organisation und jährlich wechselnder Vorsitze nicht trivial ist, einen griffigen Brand festzulegen, hinter dem alle stehen können. Aber es muss gerade im Hinblick auf das 50-Jahr-Jubiläum des Schlussabkommens von Helsinki möglich sein. Ist dafür der Entscheid des Ständigen Rats von 2002⁴⁸ zu revidieren, der der Kommunikationsarbeit der Organisation zugrunde liegt? Dessen Überarbeitung würde die Aufgabe auf jeden Fall erleichtern, da er sehr restriktiv gefasst ist und letztlich wenig mehr als reine Informationsvermittlung zulässt. Ein starker politischer Wille von Vorsitz und Troika für eine moderne Kommunikationspolitik würde den entsprechenden Spielraum ebenfalls erweitern.

Die Bilanz

Trotz Polarisierung vermochte die OSZE ihr Angebot als inklusive Dialogplattform aufrechtzuerhalten und bezüglich der informellen Dialogräume gar etwas ausbauen. Strategische Planungskapazitäten, deren Potential allerdings noch systematischer zu nutzen ist, konnten zugunsten von Vorsitz und Troika geschaffen werden. Partnerschaften mit anderen internationalen Organisationen im ganzen OSZE-Raum und darüber hinaus konnten weiterentwickelt werden. Besonders signifikant fiel die Stärkung gegenüber der EU und der UNO und ihren Unter- und Spezialorganisationen aus. Eine kritische Analyse der Zielerreichung bezüglich der «Fit4Purpose»-Reformagenda zeigt, dass eine beachtliche Menge von effizienz- und

effektivitätssteigernden Massnahmen umgesetzt werden konnten.⁴⁹ Wer also glaubte, die OSZE sei reformunfähig oder -immun, wurde eines Besseren belehrt. Das ist die positive Botschaft für die Zukunft. Zahlreiche für das gute Funktionieren der Organisation essentielle Reformen harren jedoch weiterhin der Umsetzung. Das gilt insbesondere für die Budgetreform und die Reformen des vertraglich engagierten und des sekundierten Personals. Viel Potential bietet auch die geplante Schaffung von gemeinsamen Dienstleistungszentren. Unabdingbar ist die weitere Stärkung der internen Gouvernanzstrukturen (Stichworte: interne Justiz, Konfliktprävention, Ethik). Die Aufbauorganisation des Sekretariats ist zweckmässig und braucht keinen radikalen Umbau. Einige wenige, angedachte oder in der Praxis bereits umgesetzte Verbesserungen im Organigramm würden jedoch das Funktionieren des Sekretariats erleichtern. Generell täten die Teilnehmerstaaten gut daran, dem Sekretariat den nötigen Spielraum für Managementreformen zu geben und sich nicht zum Mikromanagement verleiten zu lassen.

⁴⁸ OSCE, Permanent Council, *Decision No. 485: OSCE Statements and Public Information*, PC.DEC/485/2002, 28 June 2002.

⁴⁹ Vgl. auch die Tabelle in der Schlusssektion, Box 8 S. 85.

Die Unterstützung der Vorsitze – von Österreich über Italien, der Slowakei zu Albanien

Das Mandat des Generalsekretärs

Meine Erennungsurkunde (*«letter of appointment»*) listet sieben Ministerratsentscheide, fünf Entscheide des Ständigen Rats sowie das OSZE-Personal- und das Finanzreglement als Grundlagen für das Mandat des Generalsekretärs. Dies macht deutlich, dass sich das Verständnis der Rolle des Generalsekretärs über die Zeit entwickelt hat. Das ursprüngliche Mandat wurde 1992 in Stockholm definiert. Die wichtigsten Ergänzungen erfolgten über die Ministerratsentscheide von Porto in 2002 (10/02), Sofia 2004 (14/15/04) und Brüssel 2006 (18/06) sowie zuletzt von Vilnius 2011 (3/11), welche die Frühwarnkompetenz für Konflikte hinzufügte. Grundsätzlich umfasst das Mandat einerseits Managementfunktionen und andererseits politisch-diplomatische Aufgaben.

Als Managerin ist die Generalsekretärin *Chief Administrative Officer* (CAO) und damit verantwortlich für die effektive und effiziente Verwendung aller menschlichen, finanziellen und materiellen Ressourcen der gesamten Organisation. Dabei hat sie die Umsetzung der Vorgaben des *Common Regulatory Management Systems* (CRMS) sicherzustellen und alle *Fund Managers* über den Budgetprozess in Planung, Umsetzung und Evaluation von Programmaktivitäten zu unterstützen. Als Chefin des Sekretariats (*Head of Secretariat/Programme and Fund Manager*) ist die Generalsekretärin auch zuständig für die Führung des Sekretariats und die Umsetzung von dessen Programmen. Sie ist beauftragt, die Geschlechtergleichheit zu fördern. Weiter, ist sie mit einer Koordinations- und Konsultationsaufgabe unter den OSZE-Institutionen betraut. Sie hat aber deren Mandate zu respektieren. Zudem überwacht sie das Management der Feldoperationen und koordiniert deren operationelle Tätigkeit.

Als Diplomat ist der Generalsekretär der Vertreter des/r Vorsitzenden (*Chairperson-in-Office*, CiO) und unterstützt ihn/sie in allen Aktivitäten, die auf Erreichung der Ziele der OSZE ausgerichtet sind – dazu gehört explizit auch die Öffentlichkeitsarbeit sowie die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen. Er ist beauftragt, den politischen Dialog und die Verhandlungen unter Teilnehmerstaaten zu unterstützen. Weiter ist er Garant des institutionellen Gedächtnisses (*institutional memory*) und der Kontinuität der OSZE-Geschäfte über Vorsitze hinweg.⁵⁰ Schlussendlich ist er auch für die Konfliktprävention zuständig: Er bietet den Teilnehmerstaaten in Absprache mit dem Vorsitz Frühwarnung und

schlägt Handlungsoptionen als Reaktion auf Spannungen und Konflikte vor.

Es gibt unter den Teilnehmerstaaten unterschiedliche Ansichten über die Rolle der Generalsekretärin. Gemäss meiner Wahrnehmung gibt es eine klare Mehrheit, die sich einen aktiven und durchaus diplomatisch profilierten Generalsekretär wünscht, allerdings ohne das gegenwärtige Mandat formell anzutasten. Einige wenige Staaten, hauptsächlich westlicher Provenienz, sind der Auffassung, er/sie solle sich auf seine/ihre Managementaufgaben beschränken und insbesondere die Institutionen und Feldoperationen nicht antasten. Im starken Gegensatz dazu möchten andere – eher Staaten östlich von Wien – ihr/sein Mandat stärken, indem etwa ihre/seine Weisungsbefugnisse gegenüber anderen Exekutivstrukturen erweitert würden. Angesichts solcher Differenzen⁵¹ ist davon auszugehen, dass das formelle Generalsekretär-Mandat in naher und mittlerer Zukunft unverändert bleiben wird.

In der Praxis gibt es zwei Bereiche, die erhebliche interpretative Spielräume zulassen: Der eine liegt in der Koordinationsrolle, die der Generalsekretärin als CAO zukommt. Gerade wenn angesichts der Komplexität moderner Sicherheitsbedrohungen die Nachfrage nach interdisziplinären Antworten zunimmt, braucht es deutlich mehr Koordination. Das von der EU finanzierte *Trial Monitoring Programme* im Westbalkan bietet dafür die perfekte Illustration: Die OSZE hat dann komparative Vorteile als Partnerin für die EU, wenn es ihr gelingt, das geografische Kontextwissen und die Nähe ihrer Feldpräsenzen mit der thematischen Expertise im Monitoring von Gerichtsverfahren zu vereinen. Dafür braucht es Koordination, die vom Sekretariat zu leisten ist. Dasselbe gilt für die Bewältigung von Krisen wie die Coronavirus-Pandemie, die den ganzen OSZE-Raum betreffen. Nur mit einer starken Koordination seitens des Sekretariats kann sichergestellt werden, dass die beiden obersten Ziele, Schutz der Mitarbeitenden und möglichst weitgehende Weitererfüllung der Mandate, über die ganze Organisation konsistent verfolgt werden.

Wie oben gezeigt, offerieren eine Reihe von Ministerratsentscheiden ungefähre Vorgaben bezüglich der politisch-diplomatische Rolle des Generalsekretärs. Letztlich definiert jedoch die *Chairperson-in-Office* (CiO) deren Bandbreite, und die Vorstellungen der Vorsitzenden differieren erheblich. Es gibt Aussenminister und -ministerinnen, die wollen oder können nur beschränkt Zeit für ihre CiO-Verpflichtung aufwenden und sind deshalb froh,

⁵⁰ Vgl. Artikel 3, MC(10).DEC/8: Der zu wenig beachtete Ministerratsentscheid von Porto weist darauf hin und begründet, weshalb das Sekretariat die Staaten in der strategischen Planung zu unterstützen hat.

⁵¹ Für die unterschiedlichen Sichtweisen gibt es hauptsächlich zwei Erklärungsansätze: 1) die ursprünglich der OSZE zugeordnete Rolle als einzige Sicherheitsorganisation im euroatlantischen Raum vs. die OSZE als eine von mehreren Regionalorganisationen, die sich mit Sicherheitsfragen befassen (EU, NATO); 2) eine zentrale Struktur mit einem/r starken Generalsekretär/in, dem/r die übrigen Exekutivstrukturen unterstellt sind vs. eine bewusst dezentrale Organisationsarchitektur mit starken, autonomen Institutionen und Feldoperationen. Letzteres bewusst auch zum Schutz der *«watch dog»*-Funktionen von ODIHR, RFoM und HCNM.

wenn die Generalsekretärin möglichst viele Aufgaben übernimmt. Andere anerkennen, dass es viel zu tun gibt und streben sehr bewusst eine klare Arbeitsteilung an. Dann wiederum gibt es Situationen, in denen es über längere Zeit keine/n amtierende/n oder vollwertige/n Aussenminister/in gibt. Daraus resultieren sehr unterschiedliche Erwartungen an den Generalsekretär, an welche es sich anzupassen gilt, wie ich in den folgenden Untersektionen anhand meiner Zusammenarbeit mit vier Vorsitzländern illustrieren werde.

Der österreichische Vorsitz unter CiO Sebastian Kurz

Österreich ging mit drei wohlgewählten Prioritäten in sein Vorsitzjahr: Bestehende Konflikte entschärfen, Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus bekämpfen und Vertrauen wiederaufbauen.⁵² «Österreich als Brückenbauer» war das Bild, das Aussenminister Sebastian Kurz bei seiner Präsentation im Ständigen Rat am 12. Januar 2017 und im Verlauf des Jahres immer wieder brauchte. In der Tat gelang es der österreichischen Diplomatie in einem schwierigen internationalen Umfeld einige wesentliche Erfolge zu erzielen.⁵³ Im Bereich des Konfliktmanagements vermochten der Sonderbeauftragte des Vorsitzes, Wolf-Dietrich Heim, und der OSZE-Missionschef in Chisinau, Michael Scanlon, dem Transnistrien-Prozess eine positive Dynamik zu verleihen. Sie leiteten die Umsetzung einer ganzen Reihe von substantiellen vertrauensbildenden Massnahmen, dem sogenannten «Berlin+»-Paket, ein. Besonders symbolträchtig war die Wiedereröffnung der Dnjestr-Brücke zwischen Gura Bicului und Bychok, die während 25 Jahren geschlossen gewesen war. In den Bemühungen, den Konflikt im Donbass nicht eskalieren zu lassen, schaffte es der österreichische Vorsitz, das Budget der SMM so zu erhöhen, dass mittels Drohnen und Kameras ein 24h-Monitoring möglich wurde.

Dank erheblichen Investitionen Österreichs konnte die Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus weiter auf der OSZE-Agenda konsolidiert werden. Sebastian Kurz ernannte den bekannten Terrorismus-Experten und King's College Professor Peter Neumann zum thematischen Sonderbeauftragten. Er präsentierte Ende September einen ausgezeichneten, 80-seitigen Bericht. Dessen Rezeption fiel jedoch kritischer als erwartet aus, weil sich wichtige Delegationen zu wenig gut vorbereitet wähnten. Noch enttäuschender dann das Ausbleiben des Konsenses zum angestrebten Ministerratsentscheid. Als wichtiger Erfolg in der Dialogförderung ist hingegen die Lancierung des Strukturierten

Dialogs und damit die Umsetzung eines wichtigen Mandats des Hamburger Ministerrats zu werten. Die neugeschaffene Dialogplattform führte zu relativ konstruktiven Diskussionen über aktuelle Bedrohungswahrnehmungen insbesondere, aber nicht ausschliesslich, im politisch-militärischen Bereich.⁵⁴ Eine diplomatische Meisterleistung brauchte es, um die Führungskrise in der OSZE zu lösen: Aufwändige diplomatische Konsultationen in Wien wie in den Hauptstädten und schliesslich bilaterale Gespräche im «end game» in Mauerbach zwischen CiO Kurz und Minister Lavrov ebneten den Weg zu meiner Ernennung und derjenigen der ChefInnen der drei OSZE-Institutionen.

Insgesamt war jedoch 2017 ein weiteres schwieriges Jahr für die multilaterale Diplomatie und die kooperative Sicherheit. Der überraschende Ausgang der amerikanischen Wahlen im November 2016 führte nicht zu einem «Reset» der russisch-amerikanischen Beziehungen. Im Gegenteil, das für die KSZE/OSZE so relevante Verhältnis verschlechterte sich weiter. Keiner der beiden Präsidenten schien bereit, politisches Kapital in eine Rückkehr zur Diplomatie und zum gegenseitigen Vertrauensaufbau zu investieren.⁵⁵ Damit blieb für Österreich die Hoffnung unerfüllt, an das historische Erbe seiner erfolgreichen Vermittlungsbemühungen zwischen Ost und West während des Kalten Kriegs anzuknüpfen. Darüber hinaus musste der österreichische Vorsitz trotz engagiertem Team um die beiden Botschafter Clemens Koja (Vorsitzender des Ständigen Rats) und Florian Raunig (Chef der OSZE-Taskforce) übermässig viel Zeit und Energie aufwenden, um das simple Funktionieren der Organisation sicherzustellen. So konnte das reguläre Budget für 2017 erst am 1. Juni verabschiedet werden. Konferenzagenden, wie insbesondere für das *Human Dimension Implementation Meeting* (HDIM), mussten mit riesigem Aufwand verhandelt und konnten oft erst in letzter Stunde verabschiedet werden, obwohl sie sich letztlich immer gleichen. So fehlte die Zeit, sich über inhaltliche und längerfristige Fragen Gedanken zu machen.

Sebastian Kurz hatte klare Vorstellungen über das politische *Messaging* im Rahmen des OSZE-Vorsitzes und über die Bereiche, in welche er sich persönlich aktiv einbringen wollte. Thematisch waren es das Konfliktmanagement und der Kampf gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus. So reiste er ganz zu Beginn seines Mandats, am 3. Januar 2017, in den Donbass und setzte damit ein klares Zeichen. Anfang Februar folgte ein Besuch in Georgien. Ein Schwerpunkt galt auch der Konflikt-Nachsorge im Westbalkan, wo er mehrere Feldmissionen besuchte. Andererseits war eine Zentralasien-Mission angesichts seiner Beanspruchung durch die Wahlkampagne – immerhin war er auf dem Weg, Bundeskanzler zu

⁵² OSCE Annual Report 2017, Wien 2018, S. 7–11.

⁵³ Vgl. Florian Raunig / Julie Peer, «Chairing the OSCE», in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (Hrsg.), OSCE Yearbook 2018, (Hamburg: Nomos, 2019), S. 67–78.

⁵⁴ Siehe «Plattform für inklusiven Dialog und gemeinsames Handeln». S. 27.

⁵⁵ Christian Nünlist, *Bridgebuilding without Foundations: Reflections on the Austrian OSCE Chairmanship in 2017*, CSS/ETHZ, 20.12.2017.

werden – nicht möglich. Stattdessen forderte er mich auf, meine Prioritäten entsprechend zu setzen. Überhaupt war mein Verhältnis zu ihm partnerschaftlich, wenn auch nicht auf Tuchfühlung. Dies zeigte sich bei gemeinsamen Konferenzauftritten, vor allem aber auch beim Ministerrat in Wien, wo wir die ankommenden Ministerinnen und Minister gemeinsam begrüßten und auch die abschließende Medienkonferenz zusammen bestritten.

Die Unterstützung des österreichischen Vorsitzes stand somit im Vordergrund meiner Tätigkeit in den ersten Monaten meiner Amtszeit. Dabei ging es darum, Leistungen aus dem Sekretariat zu koordinieren, thematische und vor allem auch Prozess-Expertise verfügbar zu machen sowie über den Dialog mit den Delegationen vom Vorsitz geführte Entscheidungsprozesse zu unterstützen. Zu diesem Zweck gab es unzählige informelle Kontakte zwischen Generalsekretär und Vorsitz sowie jeden Dienstag eine gemeinsame Sitzung. Wie oben angedeutet, wurden wichtige Reisen ebenso mit dem Vorsitz abgestimmt. Die nachstehende Box gibt einen ungefähren Eindruck über die unternommenen Missionen und die getroffenen Schlüsselakteure.

Als indirekte Unterstützung für die neue Flaggschiff-Dialogplattform der OSZE, den Strukturierten Dialog, sah ich meine Teilnahme an der grossen Rüstungskontrollkonferenz des Auswärtigen Amtes am 6. September 2017 in Berlin. Denkwürdig waren sowohl die Rede wie auch das Treffen mit dem deutschen Aussenminister Sigmar Gabriel. Hauptdiskussionspunkt war die Ukraine Krise und die nur Tage zuvor von russischer Seite aufgebrachte Idee einer beschränkten *Peacekeeping*-Operation entlang der Kontaktlinie im Donbass.⁵⁶ Ein bleibender Eindruck hinterlässt die erstmalige Teilnahme am *High Level Segment* der UNO-Generalversammlung in New York. Es sind weniger die offiziellen Reden, die man als VertreterIn einer Regionalorganisation aus einer der hintersten Reihen des Saals verfolgt, als die vielen thematischen Side Events und bilateralen Treffen, die den Mehrwert dieser Veranstaltung ausmachen. Gerade die bilateralen Meetings – etwas spasshaft, aber durchaus treffend, «speed-dating» genannt – erlauben in kurzer Zeit eine Vielzahl wertvoller Kontakte mit Aussenministerinnen und Aussenministern von OSZE-Teilnehmerstaaten und Repräsentanten und Repräsentantinnen von internationalen Organisationen.

Box 4: Auszug aus der Agenda des Generalsekretärs im Jahr 2017

11.7.	Mauerbach	Wahl zum GS durch Informellen Ministerrat
20.7.	Wien	Empfang durch CiO Sebastian Kurz und PC-Präsentation der italienischen Vorsitzprioritäten durch AM Angelino Alfano
6.9.	Berlin	Konferenz zur konventionellen Rüstungskontrolle und Treffen mit AM Sigmar Gabriel
8.9.	Prag	Wirtschafts- und Umweltforum (EEF)
12.9.	Warschau	HDIM und Treffen mit AM Witold Waszykowski (Polen)
13./14.9.	Kiew	1. Besuch SMM, Treffen mit Präsident Poroshenko, AM Pavlo Klimkin
18.–22.9.	New York	<i>UNGA High Level Segment</i> : Treffen mit NATO GS Stoltenberg, EU HR Mogherini, UNGA Präsident Lajcak, UN USG Abdul Karre, AM Lavrov, Dacic, Bushati, Cavusoglu
2.10.	Bratislava	Präsident Kiska, AM Lajcak
23./24.10.	Palermo	OSZE Mittelmeer-Konferenz; Treffen mit AM Alfano
2./3.11.	Moskau	AM Lavrov
9.11.	Warschau	Warsaw Security Forum
9.–12.11.	Taschkent/ Samarkand	<i>Conference on Security and Sustainable Development in Central Asia</i> und Treffen mit Präsident Mirziyoyev, AM Kamilov und Sadiq Safojev
14.11.	Rom	AM Alfano
16./17.11.	Skopje	Besuch Feldmission und Treffen mit PM Zaev, AM Dimitrov, Präsident Ivanov
28.–30.11.	Ashgabat	Präsident Berdimuhamedov, AM Meredov
7./8.12.	Wien	Ministerrat mit Gastgeber Sebastian Kurz, SoS Rex Tillerson, AM Lavrov, Makei, Aslov, Abdyldaev, Janelidze, Rabbani

⁵⁶ Mehr dazu siehe «Die langwierigen Konflikte» S. 70ff.



Thomas Greminger beim Treffen mit dem russischen Aussenminister Sergej Lawrow, Moskau, 2. November 2018 / Flickr / Russian MFA

Im Spätherbst begann ich mit meinen Besuchen der OSZE-Feldmissionen. Die erste Mission führte mich nach Zentralasien, welches seit der Transition in Usbekistan ein Aufblühen der regionalen Zusammenarbeit erlebt hat. Unmittelbarer Anlass war in der Tat eine von der UNO organisierte Regionalkonferenz in Samarkand, an der erstmals die Aussenminister aller fünf zentralasiatischen Staaten sowie der afghanische Minister Rabbani teilnahmen. Am Rande der Konferenz hatte ich die Gelegenheit, wichtige Vertreter dieses in einer erstaunlichen Transition befindlichen Landes zu treffen. Neben Aussenminister Kamilov war es der beeindruckende Reformler und stellvertretende Senatsvorsitzende Safojev und Präsident Shavkat Mirziyoyev, mit welchem ich ein denkwürdiges Gespräch hatte. Noch beim Betreten der präsidentiellen Sitzungsräume erinnerte mich der Protokollchef daran, dass es sich um einen zwanzigminütigen *Courtesy Call* handle. Nun, das Treffen dauerte schliesslich knapp zweieinhalb Stunden. Der Präsident nutzte die erste Stunde des Treffens, um mir die Logik seiner Reformen zu erläutern. Er strebe eine radikale Transformation der Wirtschaft an. Dafür müssten aber rechtsstaatliche Strukturen neu geschaffen werden. Ich zeigte ihm auf, in welchen Bereichen die OSZE die Reformen unterstützen könne, mit einem starken Akzent auf der Stärkung des Rechtsstaats, des Respekts der Menschenrechte und der demokratischen Institutionen. Zum Abschluss des Gesprächs wünschte er die Ausarbeitung eines Aktionsplans innert Monatsfrist, der die Zusammenarbeit mit der OSZE massiv erweitern würde. Auf meine Anfrage hin entschied er, dass das Lokalpersonal der OSZE und anderer internationaler Organisationen nicht mehr zu besteuern sei. Die OSZE spart damit 300 000 EUR/Jahr. Der präsidentielle Auftrag wurde ernst genommen und genau einen Monat

später stand ein Vize-Aussenminister vor dem Sekretariat an der Wallnerstrasse und wollte den Aktionsplan unterzeichnen, was dann auch geschah.

Die erste Mission nach Südosteuropa führte mich nach Skopje in ein Land, das eben gerade eine schwere politische Krise überwunden hatte. Noch im Frühjahr hatte sich die OSZE über den österreichischen Vorsitz erfolgreich für Deeskalationsmassnahmen eingesetzt. Ich traf mich mit Vertretern der neuen Regierung, Premierminister Zaev und dem engagierten Aussenminister Nikolai Dimitrov. Beide zeigten sich sehr interessiert, auf ihrem Reformkurs eng mit der OSZE und ihrer Feldoperation zusammenzuarbeiten. Ich war beeindruckt vom grossen Medieninteresse an meinem Besuch.

«Hassliebe» ist vielleicht die beste Umschreibung für Russlands Verhältnis zur OSZE. Zur historischen Frustration, dass sich die OSZE nicht zur einzigen umfassenden europäischen Sicherheitsorganisation entwickelt hat, gesellt sich auf der positiven Seite ein grosser Respekt für die einzigartige Dialogplattform mit dem Westen, die offensichtlich auch schlechtes Wetter aushält. Wertschätzung gibt es ebenso für die im Konsens verabschiedeten Konfliktmanagement-Instrumente. Dies zeigte sich auch bei meinem ersten Besuch in Moskau. Während gut drei Stunden – einer Arbeitssitzung gefolgt von einer Medienkonferenz und einem Arbeitsessen – konnte ich mit Minister Sergei Lavrov eine breite Palette von OSZE-Themen besprechen. Viel Raum nahmen die Konflikte ein, insbesondere die Krise in und um die Ukraine. Ich nutzte die Gelegenheit, SMM- und Trilateral Contact Group on Ukraine (TCG)-bezogene Anliegen vorzutragen. Zugleich begann ich den Boden für einige meiner Reformideen vorzubereiten, so der strategischen Planung und der Budgetreform. Oft bleibt es in solchen Gesprächen

bei der gegenseitigen Kenntnisnahme von Standpunkten, ohne dass sich Positionen annähern. Doch auch dies ist in einem von gegenseitigem Respekt gekennzeichneten Dialog wichtig, weil damit Transparenz geschaffen wird. Dann gibt es auch die kleinen Erfolge, indem ein gegenseitiges Einvernehmen geschaffen werden kann.

Der italienische Vorsitz in 2018 unter den CiOs Angelino Alfano und Enzo Moavero Milanesi

Nach einem Ministerrat in Wien mit durchgezogenem Ergebnis übernahm Italien den Vorsitz in einem ähnlich schwierigen politischen Umfeld. Gut vorbereitet, mit einem motivierten Aussenminister Alfano und einem starken Team in Wien unter der Leitung von Botschafter Alessandro Azzone, wählte Italien für seine Präsidentschaft das treffende Motto «Dialog, Ownership, Verantwortung». Sie setzten auf Kontinuität und fokussierten auf die Weiterführungen und Konsolidierung wichtiger Prozesse. Dazu gehörte das Krisenmanagement in der Ukraine ebenso wie die Fortführung des Strukturierten Dialogs. Die zentrale politische Priorität galt der euro-mediterranen Sicherheit. Bereits der engagierte Vorsitz über die Mittelmeer-Kontaktgruppe, die PC-Rede Minister Alfanos und vor allem die Mittelmeer-Konferenz in Palermo im Vorjahr unterstrichen diese Absicht. Thematisch bedeutete der Mittelmeer-Fokus auch die Wiederaufnahme der Diskussion zur Migrationsfrage, welche unter dem österreichischen Vorsitz zurückgestellt worden war. Der Stärkung der Mittelmeer-Perspektive und der Migrationsagenda galt denn auch die informelle Botschafter-Retraite am 7./8. Juni 2018 in Triest. Sie sollte den Vorbereitungsprozess für entsprechende Entscheide des Ministerrats auslösen. In der Tat gelang es in Mailand, eine Erklärung zur Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum zu verabschieden. Allerdings blieb die Deklaration relativ unverbindlich und vermochte keine der strukturellen Hindernisse für eine verstärkte Mittelmeer-Kooperation der OSZE, wie den Mangel an Ressourcen oder die «out of area»-Restriktion der Programmarbeit, zu lösen.

Die Migrationsthematik hingegen verlor bereits während der viermonatigen Regierungskrise in Italien an Schub und wurde danach vom Vorsitz nicht mehr mit derselben Bestimmtheit weiterverfolgt. Trotz erheblicher Bemühungen gelang es in Mailand nicht, einen Konsens zur Konsolidierung dieses wichtigen Themas auf der OSZE-Agenda zu erzielen. Wenn den ItalienerInnen auch der politische Durchbruch misslang, so gelangen doch im programmatischen Bereich wichtige Fortschritte: Der Sonderbeauftragte für den Kampf gegen den Menschenhandel baute in enger Zusammenarbeit mit den italienischen *Carabinieri* eine simulationsbasierte Ausbildung für den Kampf gegen den Menschenhandel entlang von Migrationsrouten auf. Das interdisziplinäre Trainingsprogramm

hat sich inzwischen zu einem Flaggschiff-Ausbildungsangebot der Organisation entwickelt, das bereits in mehreren Teilregionen und auch mit Beteiligung der Mittelmeer-Partnerländer durchgeführt worden ist.

Trotz unfreundlichem Umfeld erzielte der italienische Vorsitz auch in anderen Arbeitsbereichen einige bemerkenswerte Erfolge. So konnte im Transnistrien-Konflikt die Umsetzung der im «Berlin+»-Paket vereinbarten vertrauensbildenden Massnahmen fortgesetzt werden. Auch dank dem Einsatz des ehemaligen italienischen Aussenministers Franco Frattini wurden die ersten gemeinsamen Fahrzeugregistrierungsämter eingerichtet, welche die Wiederaufnahme des internationalen Strassenverkehrs für transnistrische Fahrzeuge erlaubte. Die ehemalige Justizministerin Paola Severino gab als Sondergesandte für Korruptionsbekämpfung diesem wichtigen Thema der zweiten Dimension einen neuen Impuls, der auch programmatische Arbeiten zur Folge hatte, beispielsweise die Unterstützung zur Schaffung einer nationalen Anti-Korruptionsagentur in Armenien. Im Bereich der transnationalen Bedrohungen lancierte Italien – ebenfalls in Zusammenarbeit mit der entsprechenden Spezialeinheit der *Carabinieri* – systematische Arbeit im Kampf gegen den illegalen Handel von Kulturgütern, eine der wichtigsten Finanzierungsquellen des internationalen Terrorismus. Der Ministerrat in Mailand brachte zudem erstmals wieder seit dem Basler Ministerrat von 2014 Entscheide in der Humanitären Dimension zustande. Mit dem Entscheid zum Kampf gegen die Gewalt an Frauen wurde eine wichtige Verpflichtungslücke in der OSZE geschlossen, während der Entscheid über den Schutz von Journalisten und Journalistinnen erstmals seit 1994 neue Verpflichtungen auf diesem für die Medienfreiheit so zentralen Gebiet brachte.⁵⁷

Das italienische Vorsitzteam hatte nicht nur mit Herausforderungen an der Aussenfront zu kämpfen, sondern musste auch über längere Zeit in einem politischen Vakuum operieren. Die vorzeitigen Neuwahlen im März setzten der Amtszeit von CiO Alfano ein Ende. Vier Monate dauerte die Regierungsbildung. Der neue CiO, Enzo Moavero Milanesi, erschien somit für die OSZE erst wieder auf der Bildfläche anlässlich seiner PC-Präsentation am 30. August 2018. «Ich vermisste das politische Gewicht über mir, welches hätte handeln können, wenn die rein diplomatische Arbeit in einer Sackgasse steckte», beschreibt der PC-Vorsitzende Alessandro Azzone diese Zeit.⁵⁸ Er versuchte, das politische Vakuum mit einem Schulterschluss innerhalb der Troika und noch engerer Zusammenarbeit mit dem Sekretariat zu kompensieren.

Die Rolle des Generalsekretärs wird während eines politischen Vakuums im Vorsitzland noch wichtiger sowohl in der Aussenwahrnehmung wie auch in der Steu-

⁵⁷ Vgl. *OSCE Annual Report 2018*, Wien 2019, S. 6–11.

⁵⁸ Stephanie Liechtenstein, «Interview with Ambassador Azzone on the 2018 Italian OSCE Chairmanship», in: *Security and Human Rights Monitor (SHRM)*, 14.02.2019.



Thomas Greminger mit dem Vorsitzenden des Ständigen Rates, Alessandro Azzoni, 16. Juli 2018, OSZE / Micky Kroell

erung der Organisation. Es gilt dann im Sinne des Vorsitzes und der Kontinuität zu handeln. Dies ist umso einfacher, je besser die Absichten des Vorsitzes und die strategische Planung der Organisation definiert sind. Zum Glück hatte ich bereits im Vorjahr mehrere Treffen mit Minister Alfano und seinem Vorsitzteam. Besonders nützlich erwies sich der Austausch am 14. November 2017 in Rom. Er erlaubte mir, ihn einerseits auf die Relevanz laufender Prozesse – Krisenmanagement in der Ukraine, Strukturierter Dialog, pendente *Housekeeping*-Fragen wie Beitragsschlüssel, NGO-Zugang zu *Human Dimension Events* und dergleichen – hinzuweisen, die ItalienerInnen andererseits aber auch in der beabsichtigten Schwerpunktsetzung auf euromediterrane Sicherheit und Migration zu bestärken. Entsprechend bemühte ich mich, während des italienischen Vorsitzjahres diese Prioritäten nach Kräften zu unterstützen. Dazu gehörte insbesondere eine enge Zusammenarbeit mit den Mittelmeer-Partnerländern, der Aufbau einer strukturierten Partnerschaft mit der Arabischen Liga (LAS) und der *Union for the Mediterranean* (UfM). So besuchte ich im Februar Kairo und traf LAS-Generalsekretär Achmed Aboul Gheit sowie den ägyptischen Außenminister Sameh Shoukry. Es resultierte eine Zusammenarbeit zwischen den beiden Sekretariaten in den Bereichen Kampf gegen den Menschenhandel, Prävention von gewalttätigem Extremismus und Mediationssupport. Am Rande der Mittelmeer-Konferenz in Malaga unterzeichnete ich ein MoU mit der UfM, welches in erster Linie als Grundlage dient, um im Bereich Klimawandel und Sicherheit zu kooperieren.

Ich fuhr 2018 fort, die OSZE-Feldmissionen im Westbalkan (Bosnien und Herzegowina, Albanien) und in Zentralasien (Duschanbe, Taschkent, Astana) zu besuchen. Ende Juli reiste ich in Begleitung des italienischen

Vize-Außenministers Guglielmo Picchi erneut in die Ukraine, um der SMM im Donbass einen zweitägigen Besuch abzustatten. Mit einer Antonov 30 flogen wir von Kiew nach Dnpro und von dort mit einem Helikopter im Konturenflug weiter nach Kramatorsk, wo wir vom *Chief Monitor* Ertugrul Apakan in Empfang genommen wurden. Wir hatten einen Austausch mit der gesamten Belegschaft des *Patrol Hubs* Kramatorsk, erlebten den Start einer Langstrecken-Drohne an der *Launch Site* in Stepanivka und durften uns im Pilotieren einer Kurzstrecken-Drohne üben. Besonders beeindruckt war ich von den Gesprächen mit Zivilpersonen an einem der wenigen Übergänge über die Kontaktlinie, dem *Entry and Exit Crossing Point* (EECP) Maiorsk. Dies erlaubte mir, zumindest einen Teil des humanitären Dramas zu begreifen, das sich konfliktbedingt in der Ostukraine seit 2014 abspielt.

Im September reiste ich in den Südkaukasus. In allen drei von Konflikten betroffenen Ländern hatte ich längere Arbeitstreffen mit den Außenministern, aber auch substantielle Gespräche mit den Staatsoberhäuptern, dem neu gewählten armenischen Premierminister Paschynian, dem aserbaidzschanischen Präsidenten Aliyev und dem kurz vor dem Ende seiner Amtsdauer stehenden georgischen Präsidenten Margvelashvili. Zweck der Besuche in allen drei Ländern bestand nicht nur darin, die OSZE-Flagge zu zeigen und die üblichen politischen Themen zu besprechen, sondern vor allem auch das Interesse für eine vertiefte programmatische Zusammenarbeit jenseits der Konflikte auszuloten. Dabei ging es um Inhalte, aber auch um ganz praktische Fragen der operationellen Zusammenarbeit, da die OSZE in diesen Ländern über keine Feldpräsenzen mehr verfügt.

In Armenien spürte ich vor allem in der Zivilgesellschaft und Teilen der Verwaltung die Aufbruchsstim-

Box 5: Auszug aus der Agenda des Generalsekretärs im Jahr 2018

11.1.	Wien	Launch des Vorsitzes mit AM Angelino Alfano
12.1.	Wien	Schweizer Bundespräsident Alain Berset besucht Sekretariat
25./26.1.	Davos	<i>World Economic Forum (WEF) 2018</i>
29.1.	Rom	Antisemitismus-Konferenz in Rom mit AM Alfano, Ronald S. Lauder; Audienz bei Papst Franziskus
9./10.2.	Kairo	Besuch der Arabischen Liga, GS Aboul Gheit; AM Sameh Shoukry (Ägypten)
15.2.	Wien	Japanischer AM Taro Kono besucht Sekretariat
16.–18.2.	München	Münchner Sicherheitskonferenz (MSC): AM Freeland, Kurt Volker, AM Lavrov, Lajcak, PM Pavel Filip, AM Dastis, Abdyladaev, CP International Criminal Court Fatou Bensouda
20.–22.2.	Sarajevo	Besuch Bosnien-Herzegowina, Feldmission
26.2.–1.3.	Washington	<i>State Department</i> : AS Wess Mitchell, Michael Kozak, Andrew Schofer, Bruce Turner; <i>Wilson Center</i> : Jane Harman, Matt Rojansky; <i>United States Institute of Peace (USIP)</i> : Nancy Lindborg; <i>Women's Foreign Policy Network</i> : Jenna Ben-Yehuda; Senator Roger Wicker; Congressman Chris Smith; <i>Helsinki Commission Staff</i>
1.–3.3.	Cambridge Boston	Harvard University, Kennedy School of Government; Boston University, Pardee School of Global Studies
6.3.	Brüssel	HR Mogherini, DG NEAR, DG DEVCO
7.3.	Wien	Präsident van der Bellen
14.3.	Den Haag	Jubiläum <i>Helsinki Committee</i> , HCNM, AM Stef Blok
4./5.4.	Moskau	<i>Moscow Security Conference</i> ; VM Shoygu, AM Lavrov, Interview Rossya 24
23./24.4.	New York	Konferenz <i>Prevention of Conflict</i> von UNPGA Lajcak; UNSG Guterres
2.–4.5.	Duschanbe	Anti-Terrorismuskonferenz; Präsident Rahmon, AM Aslov
18.5.	Wien	Unterzeichnung Sitzstaatabkommen mit Österreich
28./29.5.	Tirana/Durres	Präsident Meta, AM Bushati; Regionalkonferenz der OSZE-Missionschefinnen und -chefs
11.6.	Taschkent	Konferenz zu Jugend und Prävention von gewalttätigem Extremismus; AM Kamilov
12./13.6.	Green Tree	<i>UN Retreat</i> der Chefs von Regionalorganisationen mit SG Guterres
19./20.6.	Oslo	The Oslo Forum «The end of the Big Peace? Opportunities for mediation»; AM Ine Soreide
22.6.	Brüssel	<i>Exchange of Letters</i> ; HR Mogherini; <i>High Level Event on Climate, Peace and Security</i>
9.7.	Ankara	Inauguration Präsident Erdogan
11.7.	Berlin	Sommersession der Parlamentarischen Versammlung der OSZE
26./27.7.	Donbass	Besuch SMM mit Vize-AM Picchi
30.7.	Wien	AM Kneissl
30.8.	Wien	AM Moavero-Milanesi
4.9.	Jerewan	PM Pashinyan, AM Mnatsakanyan
7.9.	Prag	Wirtschafts- und Umweltforum; AM Petricek
10.9.	Bled	Bled Forum; AM Erjavec
11./12.9.	Baku	Präsident Aliyev, AM Mammadyarov
12./13.9.	Tiflis	Präsident Margvelashvili, AM Zalkaliani; EUMM
21.9.	Warschau	HDIM; AM Czaputowicz

23.–29.9.	New York	UNGA: Achim Steiner (UNDP), Vittorino (Internationalen Organisation für Migration), Frans Timmermans (EU), Präsident Trump, AM Klimkin, Dacic; AS Wess Mitchell (US)
2.10.	Stockholm	Gender-Konferenz des Verteidigungsministeriums; VM Hultqvist; AM Wallström
4.10.	Wien	Unterzeichnung MoU mit USG Voronkov UNOCT
9.10.	Minsk	Präsident Lukashenko, AM Makei
10.10.	Astana	Konferenz religiöser Führer; Präsident Nazarbaev; AM Abdrakhmanov; 20 Jahre OSZE-Präsenz
14.10.	Wien	US Deputy Secretary John Sullivan
17.10.	Wien	LAS GS Abdoul Gheit
22./23.10.	Oxford	Präsident St. John's College; Rede am Harris Manchester College, Lord Alderdice, Sundeep Waslekar
25./26.10.	Malaga	Mittelmeer-Konferenz; AM Borrell, Lajcak; MoU mit der UfM
31.10./1.11.	Minsk	MSC Regionalkonferenz
2.11.	Moskau	AM Lavrov, PA Surkov; GS Sargsyan (EEC)
22./23.11.	Helsinki	AM Soini, Martti Ahtisaari
6./7.12.	Milano	Ministerrat; AM Moavero-Milanesi, Borrell, Maas, Lavrov, Petricek, Aslov, Zalkalians; Aidarbekov; Abela; Mnatsakanyan, Mammaydyarov, Bushati, HR Mogherini, Rose Gottemoeller

mung der *Velvet Revolution*. Dies äusserte sich auch in einem wachen Interesse, mit der OSZE und ihren Institutionen wieder enger zusammenzuarbeiten. Solche Absichten in konkrete Zusammenarbeit überzuführen, ist jedoch anspruchsvoll. Immerhin gibt es Ansätze aus dem Programmportfolio der früheren Feldoperation wie auch das neue Anti-Korruptionsvorhaben. In Baku gelang es mir, präsidentalen Support für ein ehrgeiziges Projekt der Zweiten Dimension zu mobilisieren: Das «*Greening the Ports of the Caspian Sea*»-Projekt beabsichtigt, den Betrieb der Häfen im Kaspischen Meer nachhaltig zu gestalten und einheitlich zu digitalisieren, um so den Handel bis in den EU-Raum zu erleichtern. Die aserbeidschanische Seite signalisierte zudem Interesse an einer Zusammenarbeit im Bereich der Wahlreform und in der Prävention von gewalttätigem Extremismus. In Georgien registrierte ich den klaren Willen, im Bereich Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit weiterhin mit ODIHR zusammenarbeiten zu wollen. Darüber hinaus bestand Interesse, im Kampf gegen transnationale Bedrohungen zu kooperieren, insbesondere im Bereich der Cybersicherheit.

An einem anderen längerfristigen Ziel habe ich 2018 konsequent gearbeitet, nämlich die OSZE und die kooperative Sicherheit auf relevanten internationalen Konferenz- und Dialogplattformen besser zu positionieren. Aus den Rückmeldungen der Teilnehmerstaaten wird klar, dass dies in hohem Mass gewünscht wird. Im Gegensatz zur Führung der UNO, der EU oder der NATO sind die

Türen für die OSZE an Grossveranstaltungen wie dem *World Economic Forum* (WEF) oder der Münchner Sicherheitskonferenz (MSC) nicht einfach weit offen. Es braucht viel Vorinvestition und einen langen Atem. Man muss sich zunächst über Side Events und Prozesse abseits der Hauptveranstaltung beweisen, bevor der Auftritt auf der Hauptbühne erfolgt. Auch die starke Tendenz sicherheitspolitischer Konferenzen in jüngerer Zeit, hauptsächlich unter Gleichgesinnten zu diskutieren, kommt der OSZE nicht entgegen. Zu stark transatlantisch ausgerichteten Anlässen wird die OSZE teils gar nicht eingeladen oder kommt nicht ins Hauptprogramm. An der Moskauer Sicherheitskonferenz hat die OSZE ihren Auftritt, zuletzt jedoch immer inmitten eines eigenartig zusammengesetzten Panels und konsequent nach der SOZ.⁵⁹ Solche Plattformen offerieren immerhin die Möglichkeit für interessante Kontakte am Rande, so ausgeprägt an der MSC oder am WEF. Die Moskauer Sicherheitskonferenz gab mir zweimal die Möglichkeit, mit Verteidigungsminister Shoi-gu über den Strukturierten Dialog, das Wiener Dokument und die Krise in und um die Ukraine sprechen.

Es braucht für die Positionierung der OSZE einen längerfristigen Plan und einen kontinuierlichen Dia-

⁵⁹ So 2019 mit dem Armeechef von Myanmar, dem serbischen Verteidigungsminister Vulin, dem saudischen Vize-Verteidigungsminister, neben GUS-Exekutivsekretär Lebedev, dem russischen Generalstabschef Gerasimov und dem Verteidigungsminister von Belarus, («Conference Proceedings: VIII Moscow Conference on International Security», *Verteidigungsministerium der Russischen Föderation*, 23.–25. April 2019, S. 4).

log mit den VeranstalterInnen. Ich bin zuversichtlich, dass die OSZE auf einer Reihe von relevanten Plattformen wie der MSC, dem WEF, dem *Wilson Center* in Washington, dem Bled Forum in Slowenien oder der Warschauer Sicherheitskonferenz gut aufgestellt ist, nach Überstehen der Coronavirus-bedingten Durststrecke wieder prominent in Erscheinung zu treten.

Der slowakische Vorsitz in 2019 unter CiO Miroslav Lajcak

Bei einem der ersten Treffen mit dem künftigen Vorsitzenden versicherte mir Miroslav Lajcak, damals angehender Präsident der UNO-Generalversammlung, dass er den slowakischen Vorsitz ganz in den Dienst der Organisation legen möchte, das heisst, keine eigenwilligen nationalen Prioritäten setzen, sondern die zentralen Prozesse der OSZE im Sinne der Kontinuität unterstützen. Er verfolgte diesen Vorsatz auch konsequent. Er sah den slowakischen Vorsitz in erster Linie als Beitrag an die so dringend notwendige Stärkung des Multilateralismus. Als Motto offerierte die Slowakei einen Dreiklang: «Für Menschen, Dialog und Stabilität.»⁶⁰ Dahinter standen ebenfalls drei Ziele: Das erste war auf «Konfliktprävention, -vermittlung und -eindämmung mit Augenmerk auf die betroffenen Menschen» ausgerichtet.

Der Schwerpunkt lag ganz klar auf dem Konfliktmanagement in der Ostukraine. Der Vorsitz schlug einen Katalog von neun vertrauensbildenden Massnahmen mit humanitärem Charakter vor – alles Elemente, die in irgendeiner Form bereits auf der Agenda der Trilateralen Kontaktgruppe figurierten: darunter Entminung, die Eröffnung weiterer Übergänge über die Kontaktlinie und die Reparatur des einzigen Übergangs im Oblast Luhansk, der defekten Fussgängerbrücke von Stanyzja Luhanska, Sinnbild des sinnlosen menschlichen Leidens im Donbass. Lajcak begab sich alleine viermal in die Ukraine, um Impulse für die festgefahrene Umsetzung der Minsker Abkommen zu geben. Lange geschah nichts. Dann brachte der neue Präsident Selensky frischen Wind. Wo über Jahre kleinkarierte gefechtstechnische und allenfalls taktische Überlegungen jeglichen Fortschritt blockierten, waren nun Durchbrüche zu verzeichnen.⁶¹ Die berühmte Stanyzja-Luhanska-Brücke wurde in einer gemeinsamen Anstrengung wiederhergestellt. Man einigte sich im Weiteren auf drei Pilot-Entflechtungszonen im Raum Stanyzja Luhanska, in Zolote und Petrivske. Eine zumindest vordergründige Einigung konnte auch bezüglich der Sequenzierung wichtiger politischer Massnahmen, der sogenannten

«Steinmeier-Formel», erzielt werden: Die Sonderstatus-Gesetzgebung, wie sie von den Minsker Abkommen vorgesehen wird, soll einen Tag nach den Lokalwahlen provisorisch in Kraft treten. Definitiv, nachdem die OSZE/ODIHR die Wahlen als konform mit einschlägigen internationalen Vorgaben und mit der ukrainischen Gesetzgebung befunden hat.

Die positive Dynamik kulminierte im Gipfel der «Normandie-4» (N-4) im Dezember 2019 in Paris. Der Gipfel kannte keine VerliererInnen – wichtig vor allem für Präsident Selensky –, zeigte jedoch auch, wie schwierig der weitere Prozess sein würde. Insgesamt machte das Zusammenwirken von politischem Willen der Parteien, politischen Impulsen der N-4 und der kombinierten Anstrengungen der OSZE-Akteure von TCG über SMM hin zu Vorsitz und Sekretariat diesen Fortschritt möglich. Der slowakische Vorsitz hatte im Übrigen zwei wichtige personelle Übergangsprozesse zu gestalten. Es galt, den langjährigen *Chief Monitor*, Ertugrul Apakan, und den Sonderbeauftragten für die Ukraine, Martin Sajdik, zu ersetzen. Beides gelang ohne grössere Probleme, sodass Ende Mai der türkische Diplomat Halit Cevik die SMM und im Dezember die ehemalige Chefin der Schweizer OSZE-Task Force, Heidi Grau, die Vermittlerrolle in der TCG übernahmen.

Auch den Langzeitkonflikten zollte der slowakische Vorsitz seine Aufmerksamkeit. Neben 15 der 16 Feldoperationen besuchte der engagierte Lajcak alle Konfliktregionen in der ersten Jahreshälfte. Die Umsetzung der «Berlin+»-Massnahmen konnte fortgeführt und an einem «5+2»-Treffen im Oktober in Bratislava auch konsolidiert werden. Doch der Prozess hatte sich stark verlangsamt, zumindest teilweise aufgrund der politischen Entwicklungen in Chisinau.

«Vorsorgen für eine sichere Zukunft» lautete das zweite Ziel des slowakischen Vorsitzes. Es beinhaltete die Förderung einer Reihe von thematischen Prozessen, meist verbunden mit einer entsprechenden Konferenz in Bratislava. Im Vordergrund standen Jugend und Sicherheit, Toleranz und Nichtdiskriminierung, die Prävention von gewalttätigem Extremismus sowie Cybersicherheit. Viel investierte der slowakische Vorsitz, um eine langjährige aussenpolitische Priorität, Sicherheitssektor-Reform und -Gouvernanz (SSR/G), weiter auf der OSZE-Agenda zu festigen. Trotz des breiten programmatischen Portfolios der OSZE und einer Vielzahl von SSR/G-Aktivitäten des slowakischen Vorsitzes konnte das ursprüngliche Ziel nicht erreicht werden, einen Konsensentscheid aller Teilnehmerstaaten zu erwirken, um das Konzept auch auf der Politikebene zu verankern. Ist der SSR/G-Ansatz ausschliesslich für Postkonfliktsituationen und damit hauptsächlich für Afrika und Asien relevant? Ist er einfach ein weiteres westliches Instrument, um mit dem Finger auf Russland und andere Staaten östlich von Wien zu zeigen? Die Vorbehalte insbesondere eines grossen Teilnehmer-

60 *Programme of the Slovak OSCE Chairmanship 2019*, CIO.GAL/3/19, 10.1.2019.

61 Ich hatte im Vorjahr in Wien ein denkwürdiges Gespräch mit dem damaligen Vertreter der Ukraine in der TCG, Yevgen Marchuk. Er zeichnete mir eine Skizze vom Umfeld der Stanyzja Luhanska-Brücke und erklärte mir im Detail, aus welchen taktischen bzw. gefechtstechnischen Gründen sich die Militärs weigerten, sich aus dem Raum zurückzuziehen.

staates liessen sich auf jeden Fall nicht überwinden. Hier bräuchte es noch mehr Politikdialog auf höchster Ebene.

Besonders zukunftssträchtig erwies sich die Anforderung des zweiten slowakischen Vorsitzziels, sich mit den Auswirkungen des technologischen Wandels auf die Sicherheit auseinanderzusetzen: «Schneller technologischer Wandel, Digitalisierung und Innovation eröffnen uns immense Möglichkeiten, aber sie können auch Herausforderungen und Bedrohungen darstellen. Um für eine sichere Zukunft für alle zu sorgen, müssen wir unsere Anstrengungen hochfahren, um die Sicherheit und Wohlfahrt aller Bürgerinnen und Bürger in allen drei Dimensionen voranzubringen.»⁶² Dieses programmatische Ziel erlaubte dem Sekretariat, sich mit der Thematik des technologischen Wandels und seinen Auswirkungen auf die Sicherheit vertieft auseinanderzusetzen. Neben konzeptuellen Arbeiten in meiner Stabsabteilung resultierte daraus auch die Veranstaltung *Security Days* unter dem Titel «Ein menschenrechtsgestützter Ansatz zu Technologie und Sicherheit» vom 8. November 2019, die ein erstes Mapping der möglichen Arbeitsfelder auf diesem Gebiet erlaubte.

Die Förderung eines «bedeutsamen und umfassenden Dialogs unter Staaten und mit nichtstaatlichen Akteuren» stand im Zentrum des dritten Vorsitzzieles. Auch hierfür engagierte sich Minister Lajcak persönlich sehr stark. Im Vorfeld des informellen Ministertreffens in der Hohen Tatra führte er in drei Gruppen Gespräche mit den Wiener : Diplomatinen und Diplomaten. Seinem Ruf ins pittoreske Strbske Pleso folgten am 8. und 9. Juli 34 MinisterInnen und stellvertretende MinisterInnen. Zumindest einige von ihnen lösten sich auch von ihren vorbereiteten Statements und brachten interessante Vorschläge ein. Denkwürdig der brillante Schlagabtausch am informellen Lunch zwischen Sergei Lavrov und der schwedischen Aussenministerin Margot Wallström, der die unterschiedlichen Weltansichten geradezu idealtypisch zum Vorschein brachte. Auch für mich als Generalsekretär bot die Hohe Tatra eine Plattform, um – auf Lajcaks Aufforderung hin – auf Themen der Zukunft hinzuweisen, die noch nicht auf der OSZE-Agenda figurierten. Ich nannte die Auswirkungen von Klimawandel und Technologie, aber auch China als relevanten Akteur im OSZE-Raum. In der Hohen Tatra fehlte die Zeit zur Vertiefung. Leider gab es aber auch keinen Follow-up-Prozess, der erlaubte hätte, die interessantesten Ideen weiterzuentwickeln.

Das informelle Ministertreffen erlaubte mir aber, mit den Aussenministern Nordmazedoniens und Estlands über einen eventuellen OSZE-Vorsitz zu sprechen. Im Falle Estlands ging es um ein erstes Sondieren. Ich habe Minister Urmas Reinsalu grundsätzlich dazu ermutigt und ihn anschliessend auch dokumentiert. Dabei machte ich ihn mit Vorschlägen vertraut, die meine *Strategic Policy Support Unit* soeben zu Papier gebracht hatte,

um Vorsitze weniger aufwändig im politischen und materiellen Sinn zu machen.⁶³ In Nordmazedonien war der Reflexionsprozess schon deutlich weiter vorangeschritten: Nikolai Dimitrov kündigte an, eine Vorsitzkandidatur einzureichen, sobald Brüssel das grüne Licht für die Beitrittsverhandlungen gegeben habe. Er wollte wissen, ob das für mich Sinn mache und welches Jahr in Frage komme. Da ich von Polens Aussenminister Jacek Czaputowicz bereits das grüne Licht für 2022 erhalten hatte, stand 2023 im Vordergrund, wobei ich auch auf das Interesse von Usbekistan für dasselbe Jahr hinwies.

Lajcak setzte seine Bemühungen zur Förderung eines substantiellen Dialogs fort. Am Vorabend des Ministertreffens in Bratislava lud er zu einem informellen Abendessen ein, um möglichst viel Unterstützung für seinen «*Bratislava Appeal*» zu mobilisieren. Im Zentrum des von seinem Team ausgearbeiteten Appells stand die Forderung nach mehr Flexibilität und Kompromisswille, um die OSZE und den Multilateralismus insgesamt wieder zu stärken. Auch am ersten Ministerratstag bot der Vorsitz den annähernd 50 MinisterInnen und StellvertreterInnen erneut informellen Dialograum am Lunch der Delegationschefs und -chefinnen. Obschon hier wie am Vorabend viel Support für die OSZE zu vernehmen war, gelang der Brückenschlag zu den Verhandlungen der Diplomatinen und Diplomaten nicht, so dass die Bilanz am Abend des zweiten Tages sehr ernüchternd ausfiel. Lediglich sechs Entscheide und Deklarationen erzielten Konsens. Einigermassen bedeutend war eigentlich nur gerade der Entscheid über die Vorsitze für die Jahre 2021 und 2022, Schweden und Polen. Ein schlechter Lohn für einen derart engagierten Vorsitz.⁶⁴

Die Abstimmung mit dem slowakischen Vorsitz war seitens des Sekretariats bereits in der Planungsphase eng. Auf Einladung von Miroslav Lajcak erarbeitete die SPSU schon früh in der ersten Jahreshälfte ein Papier mit möglichen Prioritäten, welche den schliesslich gewählten Schwerpunkten sehr nahe kamen. Auch in der zweiten Hälfte 2018 traf ich mich mehrmals mit dem slowakischen Aussenminister, so am Rande der UNO-Generalversammlung in New York. Während des Vorsitzjahres informierten wir uns regelmässig über die laufenden Prozesse, stimmten Vorgehensweisen ab und koordinierten unsere Reiseplanung. Gelegenheit dazu boten kurze Treffen am Rande der zahlreichen Vorsitzkonferenzen, zwei bilaterale Arbeitsfrühstücke in Bratislava und viele WhatsApp-Nachrichten. Die alltägliche Koordination erfolgte über die wöchentlichen Sitzungen mit dem PC-Vorsitzenden, Botschafter Rado Bohac.

63 OSCE Strategic Policy Support Unit, *Leadership, Continuity and Creativity: Towards a More Attractive Chairmanship Model Based on Lessons Learned: Discussion Paper*, Juni 2019.

64 Vgl. *OSCE Annual Report 2019*, Wien 2020, S. 7–12.

62 Ibid, S. 7.

Box 6: Auszug aus der Agenda des Generalsekretärs im Jahr 2019

10.1.	Wien	PC: Launch des slowakischen Vorsitzes; CiO Miroslav Lajcak
14.1.	Basel	<i>Basel Peace Forum</i>
23.–25.1.	Davos	WEF 2019
16./17.2.	München	Münchner Sicherheitskonferenz; CP International Criminal Court Bensouda, Kurt Volker; AM Dimitrov; AM Freeland, USG Voronkov; USG Lacroix, <i>acting</i> AM Cakaj; Panel mit Präsident Poroshenko, Manfred Weber, PM Plenkovic, moderiert von Ian Bremmer
21.2.	Wien	Winter-Session der Parlamentarischen Versammlung der OSZE
1./2.4.	Podgorica	Montenegro; PM Markovic, Präsident Djukanovic, Speaker Brajovic
7./8.4.	Kopenhagen	Büro-Meeting PV OSZE; Staatssekretär Bering Lisberg, Präsident Meta
16./17.4.	Ashgabat	Präsident Berdimuhamedov, AM Meredov; 20 Jahre OSZE-Präsenz
24./25.4.	Moskau	Moskauer Sicherheitskonferenz; VM Shoigu, AM Lavrov, PA Surkov; PC OVKS; Rede MGIMO
7.5.	Wien	AM Atamkulov, Kasachstan
16./17.5.	Helsinki	70 Jahre Europarat; Präsident Niinisto; AM Cavusoglu; AM Mnatsakanyan
27.5.	Wien	40 Jahre UNO in Wien; SG Guterres
29./30.5.	Wien	Verabschiedung CM Ertugrul Apakan, Begrüssung CM Halit Cevik
6./7.6.	Bratislava	GLOBSEC
11./12.6.	Washington D.C.	<i>National Security Council</i> (NSC): Fiona Hill, Jim Gilmore; <i>State Department</i> : David Hale, Phil Reeker, Alice Wells, John Cotton Richmond; <i>Senator</i> Chris van Hollen; <i>Wilson Center</i> : Cathy Ashton
20.–22.6.	Ulan-Bator	AM Damdin Tsogtbataar; AM Szjarto; PVE Konferenz
25.6.	Wien	<i>Annual Security Review Conference</i> (ASRC): Cathy Ashton, AM Lajcak, Ex-Präsident Fischer
7.7.	Luxemburg	Sommer-Session PV OSZE
8./9.7.	Hohe Tatra	Informelles OSZE-Ministertreffen; AM Lajcak, Dimitrov, Abela
10.7.	Wien	<i>Acting</i> AM Cakay
31.7./1.8.	Bussnang/Meilen	Bundesfeier-Ansprachen
23.–25.8.	Alpbach	<i>European Forum Alpbach</i>
2.–4.9.	Minsk	Anti-Terrorismus-Konferenz mit UNOCT; Präsident Lukashenko, AM Makei; Besuch des NS-Vernichtungslagers Maly Trostinec
11.9.	Prag	Wirtschafts- und Umweltforum; AM Petricek
16.9.	Warschau	HDIM; Ex-Präsident Lech Walesa
18./19.9.	Chisinau/Tiraspol	Moldau; Präsident Dodon; <i>Chief Negotiator</i> Sova, VM Voicu; Transnistrische Führung (Vadim Krasnoselsky, <i>Chief Negotiator</i> Ignatiev)
23.-27.9.	New York	UNGA; SG Stoltenberg, AM Makei, Aslov, Aidarbekov, Tileuberdi, Kamilov, Haavisto, Prystaiko, Mammadyarov, Mnatsakanyan, Popescu, SG Pejcinovic Buric, USG Khare, USG Voronkov
2.10.	Warschau	<i>Warsaw Security Forum</i> ; AM Czaputowicz
9./10.10.	Belgrad	Präsident Vucic, PM Brnabic, AM Dacic
22./23.10.	Washington D.C.	<i>Wilson Center</i> : AM Lajcak/Cathy Ashton; <i>State Department</i> : Bruce Turner, Michele Markoff, Robert Destro; <i>Truman Center</i> : Nathan Sales, Alice Wells
25.10.	Tirana	Mittelmeer-Konferenz; PM Rama, Präsident Meta, <i>acting</i> AM Cakay

31.10./1.11.	Moskau	AM Lavrov; PA Surkov; Stv. AM Andrei Rudenko
5.–7.11.	Amman	<i>Amman Security Colloquium</i> ; AM Al-Safadi; Zaatari Flüchtlingslager
11.–13.11.	Paris	<i>Paris Peace Forum</i> , Dinner mit Präsident Macron
27./28.11.	Dublin	AM Simon Coveney, SG Niall Burgess
5./6.12.	Bratislava	Ministerrat; AM Lajcak, Ann Linde, Tsogtbataar, Aslov, Aidarbekov, Ciocoi, Dimitrov, Anselmi, Soreide, Dep. SG Mirceu Geoana

Nur gerade in einem Bereich, den Budgetfragen, funktionierte die Abstimmung mit dem slowakischen Vorsitz unbefriedigend. Wie bereits oben angetönt⁶⁵, setzte ein Teilnehmerstaat die Vorsitze unter grossen Druck, den OSZE-Beitragsschlüssel zu revidieren. Zu Recht argumentierte er, dass der Schlüssel völlig veraltet und ungerecht sei, weil er nicht der heutigen Wirtschaftskraft der Länder entspreche. Der Revisionsauftrag ist allerdings eine *mission impossible*, solange Schlüsselakteure keinerlei Bereitschaft zeigen, ihre Beiträge zu verändern bzw. in diesem Fall zu erhöhen. Unter Druck präsentierte das slowakische Budgetteam einen unausgereiften Vorschlag, der es den Staaten überlassen hätte, ob sie ihre erhöhten Beiträge zu zahlen bereit wären oder nicht. Das neue System wäre nicht nur kompliziert gewesen, sondern hätte zu Einkünften geführt, die unter den durch das Budget verabschiedeten Ausgaben gelegen wären. Trotz meiner wiederholt vorgebrachten Einwände versuchte die Slowakei über einen vom zuständigen Staatssekretär geführten diplomatischen Prozess, den Vorschlag zum Durchbruch zu bringen. Der Versuch scheiterte schliesslich am Widerstand einiger grossen Hauptstädte.

Beinahe hätte der slowakische Vorsitz aus innenpolitischen Gründen ohne Miroslav Lajcak stattgefunden. Als sich das slowakische Parlament Ende November 2018 weigerte, eine Delegation an die Konferenz von Marrakech vom 10./11. Dezember zu entsenden, die den UNO-Migrationspakt verabschieden sollte, entschied sich Minister Lajcak – er hatte sich persönlich sehr stark für den Migrationspakt eingesetzt – seine Demission einzureichen. Als ich davon erfuhr, setzte ich mich sofort mit Miroslav in Verbindung und versuchte ihn davon abzubringen. Er zeigte Verständnis, forderte mich aber auf, diese Frage mit dem Premierminister und dem Präsidenten zu besprechen. So fuhr ich am Morgen des 3. Dezembers nach Bratislava, wo ich ein ebenso freundliches wie konstruktives Gespräch mit Premierminister Peter Pellegrini hatte. Wir kamen beide zum Schluss, dass wir Miro-

slav angesichts der Herausforderungen, der die OSZE und die Slowakei als künftiges Vorsitzland gegenüberstehen, überzeugen müssen, seinen Entscheid zurückzuziehen. Pellegrini meinte, es sei wichtig, diese Argumente auch gegenüber den slowakischen Medien vorzubringen. Am Treppenaufgang in seinem Amtssitz, dem früheren Sommerpalais des Erzbischofs, erwarteten mich denn auch nach dem Treffen über dreissig JournalistInnen und zahlreiche TV-Kameras. Ich kommunizierte meine Botschaft, dass nur Minister Lajcak dieser Herkules-Aufgabe gewachsen und die OSZE gerade jetzt auf eine starke Führung angewiesen sei. Am Tag darauf hatte ich ein inhaltlich sehr ähnliches Telefongespräch mit Präsident Andrej Kiska. Ich weiss letztlich nicht genau, wie wichtig diese Schritte in der Entscheidungsfindung von Miroslav Lajcak waren. Auf jeden Fall waren wir alle erleichtert, als wir wenige Tage später erfuhren, dass er seinen Rücktrittsentscheid rückgängig gemacht hatte.

Gut koordiniert mit dem Vorsitz und begleitet von einem slowakischen Diplomaten besuchte ich 2019 zwei weitere Feldmissionen im Westbalkan, Montenegro und Serbien. Die Regierungen beider Länder schätzen die OSZE als Partnerin. Anfangs April traf ich mich in Podgorica mit Präsident Djukanovic, Premierminister Markovic und einer ganzen Reihe von Linienministern. Im Parlament unterhielt ich mich mit dem Speaker Brajovic, aber auch mit sämtlichen Oppositionsführern. In einer lebhaften Auseinandersetzung gaben sie mir klar zu verstehen, dass sie die OSZE-Mission bzw. deren Chefin als parteilich und zu regierungsnah wahrnehmen.

Auch bei meinem Besuch im Herbst in Belgrad traf ich auf eine politisch hochpolarisierte Gesellschaft. Ich führte Gespräche mit Präsident Vucic, der Premierministerin Brnabic und Aussenminister Ivica Dacic. Nach einem für die ganze Region typischen Muster pocht die Regierung gemäss geltendem Recht auf ihre demokratische Legitimität, während sich die Opposition ohnmächtig fühlt, weil sie Verwaltung, Wahlinstitutionen und Medien als regierungskontrolliert wahrnimmt. In Serbien gelingt es der OSZE-Mission geschickt, als *honest broker* zwischen den politischen Parteien wahrgenommen zu werden, wie

⁶⁵ Siehe «Reform des Budgetzyklus» S. 38.

ich in einem denkwürdigen Meeting mit allen relevanten Oppositionsvertreterinnen und -vertretern erleben konnte. Sie versucht, über ihre Rolle in der Reform der Medien-gesetzgebung auf gleichlange Spiesse für alle politischen Akteure und Akteurinnen hinzuwirken. Doch auch sie vermag das in der Region verbreitete Verhaltensmuster der sich chancenlos fühlenden Opposition, die Wahlen oder das Parlament zu boykottieren, nicht zu durchbrechen.

Bereits Mitte September besuchte ich Molda-wien mit der Absicht, der nach der Regierungsumbildung in Chisinau ins Stocken geratenen Umsetzung des «Ber-lin+»-Pakets wieder etwas Schub zu verleihen. Ausge-zeichnet betreut von Claus Neukirch, dem OSZE-Missions-
chef vor Ort, hatte ich spannende Gespräche auf beiden Seiten des Dnjestr. Ich pries die Umsetzung der «Ber-lin+»-Massnahmen als substantiellen Fortschritt im Kon-
fliktlösungsprozess und ermutigte die Seiten, mit prag-matischem Geist an einer vollständigen und, wo sinnvoll, vertiefenden Umsetzung der ursprünglichen Massnah-men zu arbeiten und über ein neues Set nachzudenken. Diskutiert wurden Massnahmen im Bankenwesen, Men-schenrechtsfragen und eine Trolleybus-Linie.

Zwei Monate nachdem der russische Verteidi-gungsminister Shoigu in Chisinau signalisierte hatte, das Munitionsdepot in Cobasna räumen zu wollen, besprach ich mit Präsident Dodon, Verteidigungsminister Voicu und mit Vadim Krasnoselsky in Tiraspol, wie die OSZE diesen Prozess unterstützen und zu einer Erfolgsgeschichte für alle Beteiligten machen könnte. Alle Gesprächspartner zeigten grosses Interesse an einer Rolle der OSZE. Bei mei-nem Treffen in Moskau knapp zwei Monate später zeigte Sergei Lavrov nach längerer Diskussion Bereitschaft, die Frage ernsthaft zu prüfen. Dabei wurde klar, dass eine die OSZE involvierende Lösung von Cobasna so ausgestaltet und präsentiert werden muss, dass sie russischen Interes-sen Rechnung trägt.⁶⁶

Nachdem ich im Vorjahr im *State Department* dazu ermutigt wurde, ungefähr im Halbjahresrhythmus Washington zu besuchen, setzte ich diesen Wunsch 2019 um. Das gute Meeting mit *Secretary* Rex Tillerson am Mi-nisterrat in Mailand liess mich hoffen, künftig auch in Wa-shington auf dieser Stufe empfangen zu werden. Die Hoffnung erfüllte sich leider nach dessen Weggang nicht.⁶⁷ Ich fand jedoch in der amerikanischen Kapitale immer eine ganze Reihe von Gesprächspartnerinnen und -partnern, die ein waches Interesse für die OSZE hatten,

zum einen natürlich im *State Department*, im *National Se-curity Council*, aber auch im Kongress, insbesondere bei Mitgliedern der *Helsinki Commission*. Gerne und regel-mässig traf ich mich auch mit deren *Staffers*, die ein beein-druckendes institutionelles OSZE-Gedächtnis darstellen, sowie mit Vertretern und Vertreterinnen der breiten *Think Tank*-Gemeinde. Bei meinem Besuch in der ersten Juni-Hälfte wollte es der Zufall, dass der neuernannte amerikanische Botschafter bei der OSZE, Jim Gilmore, ge-
rade seine Einführungsbriefings hatte. So trafen wir uns für ein längeres Gespräch mit Fiona Hill zusammen im Nationalen Sicherheitsrat. Danach lud er mich in den *Re-publican Club* ein, wo er als ehemaliger Gouverneur Virgi-nias noch immer mit grosser Ehrfurcht begrüsst wurde. Alles in allem ein dreistündiger *crash course* zur OSZE.

Bei Drinks mit Lady Cathy Ashton, die am *Wil-son Center* arbeitete, vereinbarten wir einen Auftritt von CiO Lajcak und mir im *Wilson Center*, um der OSZE mehr Visibilität in Washington zu geben, sowie Zusammenar-beit in der «*Tech4Peace*»-Initiative, die ich in der sechsten Sektion näher beschreiben werde. Das OSZE-Panel mit Miroslav Lajcak und mir fand dann in der Tat am 22. Okto-ber am Rande meines zweiten Washington-Besuchs in 2019 statt. Bei den Gesprächen im *State Department* standen neben dem «Standardthema» der Ukraine Cyber-sicherheit, Zentralasien und Anti-Terrorismus im Zentrum des Interesses. Auf allen drei Gebieten signalisierten mir meine amerikanischen Gesprächspartnerinnen und -part-ner erfreulicherweise Bereitschaft, mehr extrabudgetäre Mittel in die OSZE investieren zu wollen.

Der albanische Vorsitz im Jahr 2020 unter CiO Rama

Albanien war sich bewusst, dass die Vorsitzführung eine grosse Herausforderung für das Land darstellen und sie auf Unterstützung angewiesen sein würden. Die Zusam-menarbeit zwischen dem albanischen Team unter der starken Führung von Botschafter Igli Hasani und dem Se-kretariat war denn auch von Anfang an eng und gut. In Tirana traf ich mich im Vorjahr zweimal mit Premierminis-ter Rama und konnte so mit dazu beitragen, dass er dem Vorsitzjahr motiviert und unterstützungswillig entgegen-blickte. Auch einer seiner grossen politischen Rivalen, Prä-sident Ilir Meta, sah dem Vorsitz mit einer sehr konstruk-tiven Haltung entgegen. Bedauerlicherweise gelang es nicht, den «*acting*» Aussenminister Gent Cakay auch for-mell zu ernennen, um so Albanien eine schlagkräftigere aus-senpolitische Führung im Hinblick auf den Vorsitz zu geben. Interessanterweise spielte der agierende Aussen-minister Gent Cakay eine sehr aktive Rolle in der Vorberei-tungsphase, wurde jedoch 2020 kaum mehr für Vorsitz-geschäfte eingesetzt.

Mit den inhaltlichen Prioritäten setzte Albanien ausschliesslich auf Kontinuität und verzichteten auf aus-

66 Leider ist bis heute – zumindest in den offiziellen Verlautbarungen – keine Annäherung der Standpunkte festzustellen. Es sieht demnach so aus, als ob Russland die Räumung von Cobasna weiterhin als unilaterale Aktion plant. Damit würde eine einmalige Gelegenheit für eine vertrauensbildende Massnahme vergeben.

67 Dies dürfte einerseits mit der nicht besonders prominenten Rolle zu-sammenhängen, welche der OSZE in der amerikanischen Aussenpolitik gegenwärtig zukommt, andererseits wohl auch mit einer bewusst ge-wählten protokollarischen Hierarchie: Der *Secretary* empfängt den CiO, während der Generalsekretär mit den Spitzenbeamten Vorlieb nehmen muss.

gefallene nationale Spezialitäten. Sie definierten drei Oberziele: 1) einen Mehrwert im Feld bewirken, 2) die OSZE-Verpflichtungen umsetzen und 3) Stabilität durch Dialog schaffen. Dabei legten sie die Schwerpunkte auf das Konfliktmanagement in der Ukraine und den Langzeitkonflikten, auf politisch-militärische Fragen einschliesslich des Strukturierten Dialogs, die transnationalen Bedrohungen und Menschenrechte.⁶⁸ Einen hohen Stellenwert im albanischen Vorsitzprogramm kam Gender zu mit Akzenten auf der «*Women, Peace and Security*»-Agenda, dem Kampf gegen die Gewalt an Frauen und der Förderung von Frauen in Führungspositionen. Interessant auch der Fokus auf Bereiche, bei denen Albanien selbst gefordert ist, aber gleichzeitig auch positive Erfahrungen und *best practices* einbringen kann. Dazu gehört die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, aber auch Toleranz und Nichtdiskriminierung, einschliesslich des Kampfs gegen den Antisemitismus.

Allen Unkenrufen zum Trotz startete Albanien ihren Vorsitz am 10. Januar 2020 ganz ansprechend vorbereitet und mit einem sichtlich motivierten Premierminister. Dann kam jedoch vieles anders als geplant, so dass der albanische Vorsitz sehr stark vom Management von Krisen absorbiert worden ist. Die Stichworte dazu: die Budget-, die Coronavirus- und die Führungskrise. So verblieb letztlich wenig Zeit und Energie, sich den thematischen Schwerpunkten zu widmen, nicht zu reden von der angestrebten Beschäftigung mit der «längerfristigen strategischen Planung» oder den «sich verändernden und neu abzeichnenden Sicherheitsherausforderungen».⁶⁹ Auf das ausgezeichnete Coronavirus-Krisenmanagement Albanien werde ich in der vorletzten Sektion zurückkommen.

Unbeeindruckt vom Druck, den die Pandemie auf das Funktionieren der Organisation ausübte, liessen sich die Teilnehmerstaaten zu einer langwierigen und kleinkarierten Budgetdiskussion verleiten. Trotz eines vom Vorsitz engagiert und geschickt geführten Prozesses erhielt die Organisation ihr reguläres Budget erst Ende Mai 2020 mit einer Verspätung von fünf Monaten. Es waren nicht nur «die üblichen Verdächtigen», welche Probleme verursachten, d.h. die «Konfliktstaaten» oder die ganz grossen Teilnehmerstaaten. Nein, es waren auch EU-Mitgliedsländer und Länder aus der sogenannten «Like-minded»-Gruppe, welche dem Vorsitz das Leben schwermachten. Trotzdem blieb lange die Hoffnung aufrecht, es könne erstmals seit neun Jahren ein Budget gelingen, das in bescheidenem, aber doch symbolischen Mass über dem nominalen Nullwachstum liegen würde. Eine Hoffnung, die auch von Signalen des amerikanischen Botschafters genährt wurde, dass er sich persönlich in Washington für ein Nicht-Zero-Nominal-Growth (ZNG)-Budget einsetzen wür-

de,⁷⁰ sollte ein solches zustande kommen. Schliesslich scheiterte ein Budgetentwurf, der einen halben Prozentpunkt über dem Nominalwachstum stand. Das endgültige Verdikt lautete einmal mehr Null-Nominalwachstum. Damit verliert die Organisation rund 2 Prozent an realer Kaufkraft.

Dass es auch ganz anders geht, bewiesen dieselben Staaten zur selben Zeit mit dem Budget der SMM, welches trotz einer respektablen Erhöhung von 8,5 Prozent rechtzeitig verabschiedet werden konnte. Im Unterschied zum regulären Budget kommen hier jedoch aus den Hauptstädten eindeutige politische Signale.

Die Führungskrise in der OSZE nahm ihren Anfang mit der doch überraschenden Ankündigung Aserbeidschans, das Mandat des Beauftragten für Medienfreiheit, Harlem Désir, nicht verlängern zu wollen.⁷¹ Die Hiobsbotschaft erfolgte in der zweiten Maihälfte und wurde nach den Hearings mit den vier Amtsträgern Anfang Juni bestätigt. Noch schien nicht wirklich klar, wie ernst es Aserbaidschan meinten. Vielleicht doch nur diplomatisches «*Posturing*»? Eine ganze Reihe von Staaten demarchierten auf Stufe Botschafter in Wien und in Baku. CiO Edi Rama rief Präsident Aliyev an, der unverbindlich, aber nicht abschliessend negativ reagierte. Nun sprangen auch Tadschikistan und die Türkei in die Bresche und erklärten, sie wollten ihrerseits die ODIHR-Direktorin Ingibjörg Gísladóttir nicht verlängern. Dies komplizierte die Situation und liess den Eindruck eines konzertierten Angriffs auf die Menschliche Dimension im westlichen Lager entstehen. Doch auch hier war nicht klar, ob diese Initiative auf politischer Ebene in Duschanbe und Ankara mitgetragen würde.

Weiterhin herrschte der Eindruck vor, dass Aserbeidschan der Schlüssel zu einer Verlängerung des Viererpakets blieb. Während die Zeit zerrann und sich Aliyev nicht in Tirana zurückmeldete, erfolgten vereinzelt Interventionen auf Ministerebene. Der Schweizer Bundesrat Ignazio Cassis und der deutsche Aussenminister Heiko Maas sprachen mit Minister Elmar Mammadjarov, jedoch ohne Erfolg. Die französische Delegation machte in Wien klar, dass sie der Verlängerung von Generalsekretär und Hochkommissar nur die Zustimmung geben würde, wenn das Viererpaket in seiner Gesamtheit verlängert würde. Kanada, Norwegen und Island schlossen sich dieser Haltung an. Botschafter Hasani zögerte die formelle Entscheidungsfindung immer wieder hinaus, um Zeit für

70 Botschafter Gilmore tat dies erneut und mit Erfolg im Rahmen des Budgetprozesses 2021, womit die USA vom ZNG-Dogma in der OSZE abgerückt ist. In seiner Intervention vor dem Ständigen Rat am 14.1.2021 in Replik auf das Statement der neuen *Chairperson-in-Office*, Aussenministerin Ann Linde (Schweden), verwies er auf die überzeugende («persuasive») Argumentation für adäquate Ressourcen des früheren Generalsekretärs Thomas Greminger.

71 Zu Beginn argumentierte Aserbeidschan hauptsächlich mit der mangelnden Ausgewogenheit Désirs. Ihm wurde «exzessive Kritik» gegenüber Aserbeidschan vorgeworfen. Im Verlauf der Zeit wurde die Kritik spezifischer und insbesondere auf Désirs Engagement gegen eine geplante Auslieferung eines Journalisten nach Aserbeidschan verwiesen.

68 *Programme of the Albanian OSCE Chairmanship 2020*, Wien 2020.

69 *Ibid.*, S. 5 und 7.

Box 7: Auszug aus der Agenda des Generalsekretärs im Jahr 2020

10.1.	Wien	Launch des albanischen Vorsitzes durch PM Edi Rama
20.–23.1.	Davos	<i>World Economic Forum</i> (WEF) 2020; Präsident Duda, AM Linde, VM Amherd, EC Sefcovic
27.1.	Auschwitz	75 J. Befreiung des Vernichtungslagers Auschwitz-Birkenau
30.1.	Wien	Bundespräsidentin Sommaruga, Lunch mit BP Van der Bellen
31.1.	Berlin	Roadmap 2024 SALW-Konferenz Westbalkan
10./11.2.	Wien	AM Mammaryarov, Aurescu, Szjjarto
12.2.	Wien	<i>CT Conference on Foreign Terrorist Fighters</i> , USG Voronkov
13.–16.2.	München	Münchner Sicherheitskonferenz; AM Dimitrov, PM Rama; AM Haavisto, Mnatsakanyan, Gonzalez Laya, Präsident Dodon, Präsident Zelensky, VM Hultquist
18.2.	Wien	AM Schallenberg
20.2.	Wien	BR Ignazio Cassis besucht Sekretariat; EC Margaritis Schinas
24.2.	Wien	US <i>Congressman</i> Alcee Hastings
4.3.	Genf	USG Valovaya, Olga Algayerova (UNECE); Unterzeichnung MoU mit Filippo Grandi (UNHCR)
15.3.	Wien	SG Norov (Shanghai Cooperation Organisation)
Ab 16.3.	Wien	Coronavirus-Lockdown
16.7.	Wien	<i>Farewell PC und Reception</i>

hochrangige Demarchen zu gewinnen. In der Tat gab es seitens der schweizerischen Bundespräsidentin Sommaruga und des Vorsitzenden Rama noch weitere Telefongespräche mit Aliyev, die aber von keiner Mittel- oder Grossmacht sekundiert wurden. Interessant auch, dass sowohl Washington wie Moskau das Viererpaket sehr explizit unterstützen, aber beide nicht bereit waren, dafür politisches Kapital zu investieren.⁷²

Die Diplomatie der EU-Mitgliedstaaten war in dieser Zeit weitgehend absorbiert durch die Vorbereitungen auf den EU Gipfel zum *Covid-19-Recovery Plan* vom 17./18. Juli 2020. Schlussendlich gab es keine konzertierte politische Initiative, um die Führungskrise abzuwenden. So scheiterten in der Woche vom 6. Juli alle Versuche, eine zweite Mandatsdauer für Generalsekretär, ODIHR-Direktorin, Hochkommissar für Nationale Minderheiten und Beauftragten für Medienfreiheit per Konsens der 57 zu erwirken. Der albanische Vorsitz versuchte dann übers Wochenende, noch einen Entscheid über eine zumindest provisorische Mandatsverlängerung bis zum Ministerrat in Tirana vorzubereiten. Doch am Montag scheiterte auch dies an genau denselben Positionen wie in der Woche zuvor. Erschwert wurde dieser letzte Versuch, ein Führungs-

vakuum in der OSZE zu verhindern, durch schwere Waffenstillstandsverletzungen zwischen dem 12. und 16. Juli entlang der Kontaktlinie in Nagorno-Karabach. Somit wurde die Sitzung des Ständigen Rats vom 16. Juli zur Abschiedsveranstaltung, und die Organisation befand sich ab dem 19. Juli ohne Führung.

Der Grossteil der Hauptstädte realisierte das Unheil erst, als es bereits geschehen war. Dasselbe gilt für die Medien: dank der Journalistin und OSZE-Expertin Stephanie Liechtenstein berichteten einige Schweizer Zeitungen über das sich abzeichnende Fiasko,⁷³ in der nicht-deutschsprachigen Presse herrschte jedoch Schweigen. In den Tagen danach gab es dann aber doch Stimmen des Bedauerns in relevanten Publikationen wie der *Financial Times*, dem *Spiegel* oder dem *Kommersant*.⁷⁴ Die Schweizer Medien berichteten breit und zeigten viel Sympathie für den

72 Aus vermutlich unterschiedlichen Gründen: In Washington dürfte die OSZE schlicht nicht auf dem politischen Radar figuriert haben, während man in Moskau wohl nicht einsah, weshalb man sich für eine ausschliesslich westlich zusammengesetzte Führung einsetzen sollte.

73 Stephanie Liechtenstein, «Schweizer Top-Diplomat wackelt: Dem Generalsekretär der OSZE droht die Abwahl», in: *Aargauer Zeitung / Luzerner Zeitung*, 27.06.2020.

74 Walter Kemp, «Executed Structures: Leadership Crisis in the OSCE», in: *Security and Human Rights Monitor (SHR)*, 14.07.2020; Alexander Sarovic, «Chaos bei den Friedenswächtern», in: *Der Spiegel*, 29.07.2020; «OSCE faces crisis as infighting leaves it rudderless», in: *Financial Times*, 27.07.2020; and in: *Kommersant*, 22.07.2020; Stephanie Liechtenstein, «How Internal Squabbling Paralyzed Europe's Most Vital Security Organization», in: *World Politics Review*, 05.08.2020.

abgesetzten Generalsekretär, der Opfer eines Machtspiels und somit zum Kollateralschaden geworden sei.⁷⁵

Immerhin gelang es dem albanischen Vorsitz mit geschickter Diplomatie, die Führungskrise nach einem gut viermonatigen Interregnum zu beenden und ein neues Führungsquartett durch den Ministerrat von Tirana ernennen zu lassen.⁷⁶

Die Bilanz

Unterschiedlich aufgestellte Vorträge haben unterschiedliche Erwartungen und Ansprüche an den/die Generalsekretär/in. Zentral bleibt jedoch seine/ihre Rolle als Garant/in des institutionellen Gedächtnisses und der Kontinuität der OSZE-Geschäfte. Dies fällt je leichter, je klarer die strategische Planung der Organisation definiert und je besser er/sie mit den Absichten des Vorsitzes vertraut ist. Trotz schwierigen Zeiten für die multilaterale Diplomatie gelang es allen Vorträgen dank grossem Engagement, in Teilbereichen – sei es im Konfliktmanagement oder bezüglich thematischer Politiken – punktuelle Erfolge zu verzeichnen. Dies obschon alle Vorträge übermässig viel Zeit aufwenden mussten, um das blosses Funktionieren der Organisation sicherzustellen (Stichworte: Budget, Konferenzagenden, Führungspersonal). Anstrengungen, wie sie vom slowakischen Vorsitz unternommen wurden, um die OSZE wieder vermehrt und dauerhafter auf den politischen Radar von Hauptstädten und Aussenministerinnen und Aussenministern zu bringen, müssen fortgesetzt werden, um die Organisation institutionell zu stärken und die kooperative Sicherheit wieder stärker in den sicherheitspolitischen Mainstream zu rücken.

Die Unterstützung der Exekutivstrukturen: Feldoperationen, Institutionen und Parlamentarische Versammlung

Wie oben ausgeführt⁷⁷, gibt es in konzeptueller Hinsicht unterschiedliche Ansichten, wie weit das Koordinationsmandat bezüglich der Feldoperationen reicht. In der Praxis hingegen dominiert eine gut eingespielte Arbeitsteilung zwischen Vorsitz, Sekretariat und den OSZE-Feldpräsenzen. Formell sind die Feldoperationen dem Vorsitz bzw. den Teilnehmerstaaten gegenüber rechenschaftspflichtig. Dies kommt in der Genehmigung der Berichte durch den Vorsitz und der regelmässigen Berichterstattung der Missionschefinnen und -chefs im Ständigen Rat zum Ausdruck. Die Wahlinstanz der Missionschefinnen und -chefs ist der CiO, während der Selektionsprozess im reformierten Verfahren von der Generalsekretärin geleitet wird. Im Tagesgeschäft werden die Feldmissionen von den unterschiedlichen Sekretariatsbereichen in administrativer und inhaltlicher Hinsicht unterstützt und beraten. Die Koordinationsrolle liegt beim Konfliktverhütungszentrum (KVZ). Der Vorsitz engagiert sich nur bei klar politischen Fragen. Trotzdem machen regelmässige Besuche durch den CiO Sinn, weil sie das Profil der OSZE im Gastland stärken und erlauben, politische Botschaften zu übermitteln.

Im Prinzip erfüllen die Missionen des Generalsekretärs genau denselben Zweck und sind deshalb gut mit dem Vorsitz abzustimmen. Darüber hinaus hatte ich mir zum Ziel gesetzt, im Gespräch mit den Mitarbeitenden der Präsenz und den PartnerInnen, Ministerien wie zivilgesellschaftlichen AkteurInnen, einen Eindruck über das Programmportfolio zu gewinnen. Meist war ich beeindruckt von der Arbeit, welche die Missionen in allen drei Dimensionen leisten. Ich ermutigte sie, sich noch stärker zu konzentrieren und ihr thematisches Profil zu schärfen: weg von einer grossen Zahl von Kleinprojekten hin zum Fokus auf wichtige Reformprogramme. Das Gespräch mit den lokalen Personalkommissionen war immer auch integraler Bestandteil meiner Feldbesuche. Zuhören und Unterstützung zu signalisieren ist psychologisch wichtig, erlaubt aber auch, strukturelle Probleme zu erkennen wie die Defizite im Sekundierungssystem oder die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit auf den lokalen Arbeitsmärkten. Ebenso gehörte das *High Level Troubleshooting* zum fixen Programm meiner Feldbesuche und ministeriellen Gespräche: festgefahrene Verhandlungen über das MoU mit dem Gastland wie in Kirgistan oder Tadschikistan wieder in Schwung bringen, Fragen der Besteuerung von Lokalpersonal in Usbekistan oder in der Ukraine klären oder den Bezug längst versprochener neuer Räumlichkeiten für die Präsenz in Ashgabat vorwärtsbringen.

75 Stephanie Liechtenstein, «Schweizer Diplomat wird Opfer eines Machtspiels», in: *Aargauer Zeitung*, 11.07.2020, S. 5; «Le Suisse Thomas Greminger n'a pas été réélu à la tête de l'OSCE», in: *Le Matin Dimanche*, 12.07.2020, S. 6; Marc Allgöwer, «Thomas Greminger, victime du duel Est-Ouest», in: *Le Temps*, 14.07.2020, S. 3 und Interview in derselben Zeitung am 15.07.2020, S. 2/3; Ivo Mijnsen, «Kopflose OSZE», in: *NZZ*, 17.07.2020, S. 5; Hubert Mooser, «Unerwünschter Friedensstifter», in: *Weltwoche*, 23.07.2020, S. 39; «Wie es bei der OSZE zum Eklat kam», in: *Tages-Anzeiger*, 04.08.2020, S. 6.

76 Vgl. eine differenzierte Beurteilung des albanischen Vorsitzes durch Stephanie Liechtenstein, «The OSCE Ministerial Council and Year in Review: Virtual Diplomacy and the Limits of Cooperative Security», in: *Security and Human Rights Monitor (SHR)*, 16.02.2020.

77 Siehe «Das Mandat des Generalsekretärs» S. 45.

Das Flaggschiff: Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine (*Special Monitoring Mission, SMM*)

Die im Rahmen des schweizerischen Vorsitzes am 21. März 2014 als wichtiges Deeskalationsinstrument in der Krise in und um die Ukraine ins Leben gerufene SMM ist die mit Abstand grösste Operation der OSZE.⁷⁸ Sie ist nicht nur Auge und Ohr der internationalen Gemeinschaft, sondern vermittelt auch die lokalen Waffenstillstände. Diese *windows of silence* verhindern, dass lokale Waffenstillstandsverletzungen ausser Kontrolle geraten und ermöglichen Reparaturen an zerstörten Wasser-, Gas- und Stromleitungen. Die SMM erleichtert so Hunderttausenden von Menschen auf beiden Seiten der Kontaktlinie das Leben. Mit ihren über 1300 Mitarbeitenden, darunter gut 800 Beobachterinnen und Beobachter, generiert sie auch den grössten Unterstützungsbedarf seitens des Sekretariats. Wie für die übrigen Feldoperationen stellen enge Arbeitskontakte zwischen Sekretariat und Mission die Unterstützung sicher.

Im Unterschied zur grossen Mehrheit der Operationen ist die SMM hingegen hoch auf der Agenda von Vorsitz und Troika. Eine aktive «Freundesgruppe» von westlichen Teilnehmerstaaten interessiert sich stets auch für sehr operationelle Fragen, etwa bezüglich des Mitarbeiterschutzes (*duty of care*) oder der technischen Ausstattung (Drohnen, Kameras). Als Teil des Ukraine-Krisenmanagements ist sie auch auf dem politischen Radar der Hauptstädte. Dies wirkt sich wie eben beschrieben durchaus positiv auf den Mandatsverlängerungs- und Budgetprozess aus. Als beispielsweise im März 2019 die entsprechenden Verhandlungen wenige Tage vor Ablauf des Mandats festgefahren schienen, machte ich die Teilnehmerstaaten im Ständigen Rat darauf aufmerksam, dass die SMM ihre Monitoring-Tätigkeit am Sonntagnachmittag einstellen würde, sollte das Mandat bis dahin nicht verlängert sein. Darauf liefen die Telefone zwischen einigen Hauptstädten und den Wiener Delegationen heiss und die Budget- und Mandatsverlängerung konnte rechtzeitig unter Dach und Fach gebracht werden.

Die Weisungsbefugnis der Generalsekretärin beschränkt sich gegenüber der SMM auf finanzielle und personelle Aspekte, einschliesslich der *duty of care*. Gerade letztere hängt jedoch eng mit inhaltlichen, einsatzbezogenen Fragen zusammen, operiert die SMM doch in einem – zumindest in der Ostukraine – hochvolatilen und gefährlichen Umfeld, d.h. in einer Konfliktzone. Nur schon deshalb ist ein enger Dialog zwischen dem/r Missionschef/in, dem/r *Chief Monitor*, dem Vorsitz und dem/r Generalsekretär/in eine zwingende Notwendigkeit. Über die zentrale Aufgabe des Mitarbeiterschutzes hinaus war ich

jedoch auch bestrebt, zu einem möglichst günstigen Umfeld für die SMM beizutragen. Deshalb legte ich das Schwergewicht auf drei Elemente:

- die Schnittstelle zu den politischen Prozessen, d.h. eine möglichst gute Abstimmung mit der Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe und der «Normandie-4»;
- einen starken administrativen Support, sei es im Rekrutierungsprozess, in Klage- und Disziplinarverfahren oder im Beschaffungswesen;
- auf die Führung bzw. die Unterstützung von zwei Schlüsselprozessen: die Anpassung der Sicherheits- und Risikomanagementsysteme nach dem 23. April 2017 und das Krisenmanagement im Coronavirus-Umfeld.

Am 23. April 2017 fuhr ein SMM-Patrouillenfahrzeug in nichtregierungskontrolliertem Gebiet in der Nähe von Pryshyb im Oblast Luhansk auf eine Panzermine auf. Dabei starb der amerikanische *Paramedic* Joseph Stone und zwei BeobachterInnen wurden verletzt. Der erste tödliche Unfall versetzte die SMM in eine Schockstarre. Sollte die Mine gezielt die SMM treffen? Wurden Fehler in der Einsatzplanung und der Risikoabschätzung gemacht? Sind die Sicherheitsbestimmungen und -verfahren der SMM adäquat? So lauteten die Fragen. Der tragische Vorfall wurde in der Folge durch eine interne, vom *Office of Internal Oversight* (OIO) geführte und eine externe, der *International Humanitarian Fact-Finding Commission* (IHFFC) übertragenen Untersuchung sorgfältig analysiert.

Der Bericht der IHFFC kam zum Schluss, dass die Minen mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht gegen die SMM gerichtet waren. Der interne Bericht identifizierte keine schwerwiegenden Planungsfehler, folgte aber, dass die Patrouillenplanungs- und das Risikoeinschätzungsverfahren zu verbessern und durch die Patrouillen auch systematischer zu befolgen seien. Es ging insbesondere darum, Konzepte, die zumeist noch aus der Pionierzeit der SMM datierten, an die stark gewachsene Missionsgrösse und das veränderte Einsatzumfeld anzupassen.

In einem Schreiben vom 21. Juli 2017 beauftragte ich *Chief Monitor* Apakan, entsprechende Prozesse unmittelbar in die Wege zu leiten. Die SMM entwickelte darauf einen umfassenden *Response Plan*, der am 25. September 2017 vorlag und auch die Aufmerksamkeit der Teilnehmerstaaten auf sich zog. Sicherheitsexperten und -expertinnen des Sekretariats begleiteten die Umsetzung des Plans eng, einschliesslich der mehrmaligen Überprüfung vor Ort. Der Plan beinhaltete zunächst die Erarbeitung von drei neuen Konzepten: einem *SMM Framework of Security*, einem Standardverfahren für integrierte Patrouillenplanung und einem Standardverfahren für die Risikoabschätzung bei der Patrouillenplanung. Dann galt es, die neuen Verfahren einzutrainieren und deren Einhaltung zu überprüfen. Am 22. April 2019 meldete mir Ertugrul Apakan den Abschluss des Prozesses und die Auflösung der dafür geschaffenen Taskforce.

⁷⁸ Vgl. zur Rolle der OSZE im Ukraine-Krisenmanagement. Thomas Gremlinger, «The 2014 Ukraine Crisis: Curse and Opportunity for the Swiss Chairmanship», in: Christian Nünlist / David Savarin, *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*, (Zürich: CSS/ETH, 2014), S. 11/12.

OSZE-Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine Stand Juni 2020



Quelle: OSCE SMM

Nicht weniger anspruchsvoll gestaltete sich ab März 2020 die Anpassung an die vom Coronavirus vorder- und hintergründig geschaffenen Realitäten. Zum einen galt es die Arbeitsweise im Sinne des Mitarbeiterschutzes anzupassen: Anzahl Patrouillen, Anzahl BeobachterInnen/Fahrzeuge und Personalbestand in der Ukraine aufs absolut Notwendige reduzieren, Technik hochfahren, die medizinische Evakuierung (*Medevac*) planen. Kompliziert wurden diese Anpassungen durch die massiven Einschränkungen der Bewegungsfreiheit in den nichtregierungs kontrollierten Gebieten. Daraus resultierte ein komplexer und politisch sensibler Prozess, der über viele abendliche Videokonferenzen zwischen *Chief Monitor*, Generalsekretär, KVZ-Direktorin und dem PC-Vorsitzenden gesteuert wurde.⁷⁹

Die Sicherheit der SMM-BeobachterInnen und der Respekt für deren technische Mittel war mein Schlüsselanliegen in sämtlichen politischen Kontakten. Ich insizierte auf dieser Botschaft insbesondere in meinen Ge-

sprächen mit russischen Partnern wie Sergei Lavrov und Vladislav Surkov, mit den ukrainischen Aussenministern Klimkin, Prystaiko und Kuleba sowie dem amerikanischen Sondergesandten Kurt Volker. Doch auch in meinen vierzehntäglichen Meetings mit den Botschaftern Russlands, der USA und der EU sowie in den regelmässigen Treffen mit dem ukrainischen Botschafter in Wien war dieses Thema immer eines der obersten meiner Agenda. Ich bin überzeugt, dass diese Botschaft nicht ungehört blieb. Bei einem Treffen mit dem russischen Präsidentenberater Surkov beklagte ich mich mit einigen klaren Belegen über den mangelnden Respekt der Bewaffneten Formationen gegenüber SMM-Beobachtern und das immer intensivere und raffiniertere *Jamming* unserer Langstrecken-Drohnen. Er argumentierte sicher nicht zu Unrecht, wie wichtig der *Outreach*, der Dialog der SMM mit der lokalen Bevölkerung sei. Er bemerkte auch, dass es schwierig nachzuweisen sei, wer die Drohnen störe und wollte damit natürlich zum Ausdruck bringen, dass dies die ukrainischen Streitkräfte (UAF) auch täten. Er wolle die geschil-

⁷⁹ Mehr dazu in Sektion «Der Coronavirus und die Konflikte», S. 80.

derden Probleme jedoch nicht in Abrede stellen und versprach einen Follow-up in beiderlei Hinsicht.

Immerhin sind – Zufall oder nicht – seit Mitte 2019 keine Langstrecken-Drohnen mehr abgestürzt. Mir war es deshalb auch immer wichtig, möglichst genau über die Umstände von Vorfällen informiert zu sein, welche entweder Leib und Leben der BeobachterInnen oder die Ausrüstung der SMM gefährdeten. Im polarisierten politischen Klima leben die Seiten in Echokammern: Man ist überzeugt und bestärkt sich gegenseitig darin, dass ein negatives Vorkommnis zwangsläufig von der Gegenseite zu verantworten sei. Die SMM ist äusserst vorsichtig in der Attribution von Vorfällen. Häufig weiss sie deutlich mehr, als sie preisgibt. So fragte ich regelmässig nach und organisierte zudem militärische Expertise in meinem Umfeld. Einige Beispiele zur Illustration: Am 4. Juli 2019 rapportierte die SMM einen Vorfall aus dem nichtregierungs-kontrollierten Gebiet von Zolote-Pervomaisk, bei welchem eine SMM-Drohne aus relativ grosser Distanz mit MG- und Kleinwaffenfeuer beschossen wurde. Dabei flogen Geschosse etwa 10 bis 15 Meter über die Köpfe der Patrouille hinweg. Wenige Sekunden später wurde das Feuer seitens der Besatzung des Checkpoints erwidert, etwa 5 Meter vom Aufenthaltsort der SMM-Patrouille entfernt. Die SMM-BeobachterInnen waren sowohl durch das Überschiessen angesichts der Geschossstreuung aus dieser Distanz wie auch durch das Vorbeischiessen stark gefährdet.

Im Juni 2020 verlor die SMM drei ihrer teuren Kameras durch Beschuss: nach heutigem Wissenstand am 2. Juni in Petrivske durch direkten und absichtlichen Kleinwaffenbeschuss; am 22. Juni im regierungskontrollierten Shyrokyne vermutlich versehentlich durch ein nichtexplodiertes Panzerabwehr-Lenkstoffgeschoss, gezielt auf drei Schützenpanzer, die unerlaubterweise nahe der Kamera standen. Die Kamera im nichtregierungs-kontrollierten Oktyabr dürfte unabsichtlich durch Minenwerfer-Beschuss zerstört worden sein. Ich leitete solche Informationen in meinen politischen Dialogen mit dem Vorsitz und den Schlüsselakteuren und -akteurinnen immer weiter, verbunden mit der Botschaft nach dem Schutz von SMM-BeobachterInnen und -Mitteln und dem impliziten Hinweis, dass die Realitäten komplexer sind, als gerne wahrgenommen.

Die SMM hat es in den sieben Jahren ihrer Existenz geschafft, trotz polarisiertem Umfeld vor Ort wahrscheinlich nicht geliebt aber doch von den lokalen Bevölkerungen akzeptiert zu sein. Die explizite Unterstützung der ukrainischen wie auch der russischen Regierung hat hierzu zweifelsohne beigetragen. Aber diese Haltung will auch gepflegt werden. Dies ist sich der *Chief Monitor* bewusst, deshalb ist auch die Berichterstattung der SMM eine sehr sensible Angelegenheit. Ganz besonders gilt dies für die thematischen Berichte, weil unbequeme

Wahrheiten ungern verbreitet und zur Kenntnis genommen werden.

Dazu gehört der regelmässig erscheinende Bericht über die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit. Der Bericht über die erste Jahreshälfte 2019⁸⁰ registrierte zwar 37 Prozent weniger Einschränkungen als im Vorjahr, doch von den Zugangsverweigerungen fanden 290 oder fast 90 Prozent in nicht regierungskontrollierten Gebieten statt. Ein Muster, das seither unverändert geblieben ist. Dies gilt auch für die systematischen Zugangsverweigerungen zu Grenzregionen im nichtregierungs-kontrollierten südlichen Donetsk und Luhansk. Vorsitz und Sekretariat müssen der SMM auch den Rücken stärken, wenn es um die Publikation von Berichten über zivile Opfer geht. Der zweite derartige Bericht ist im November 2020 veröffentlicht worden.⁸¹ Er besagt, dass etwa doppelt so viele zivile Opfer in nichtregierungs-kontrollierten Gebieten (657) zu verzeichnen sind wie in den regierungskontrollierten Zonen (270). Dies hängt teilweise mit der Besiedlungsstruktur entlang der Kontaktlinie und dem Umstand zusammen, dass die Bewaffneten Formationen ihre Feuerstellungen häufig in dicht besiedelten Gebieten aufbauen. Am tödlichsten erwiesen sich Minen und andere explosive Objekte. Sie waren für 81 Todesopfer verantwortlich, gefolgt von Granatfeuer (66) und Kleinwaffenfeuer (11). Dreiviertel aller zivilen Opfer von direkten Kampfhandlungen, also Granat- und Kleinwaffenfeuer, konzentrierten sich auf vier Hotspots entlang der Kontaktlinie: 1) Avdiivka, Yasynuvata und Teile von Donetsk-Stadt, 2) westliche Vorstädte von Donetsk-Stadt, 3) Horlivka und Umgebung sowie in der Region Luhansk 4) die Zolote-Gegend.

Positiv ist, dass die Zahl der zivilen Opfer seit 2017 jedes Jahr rückläufig ist. Seit der Wiederbestätigung des Waffenstillstands vom 27. Juli 2020 ist nur mehr ein ziviles Opfer direkter Kampfhandlungen zu verzeichnen, aber noch immer acht Opfer von Minen und anderen explosiven Objekten. Dies unterstreicht den hohen Stellenwert, welcher rascher und umfassender Entminung zukommt, wie auch am N-4 Gipfel in Paris entschieden wurde. Nur streitet man sich in der Trilateralen Kontaktgruppe weiter über die konkrete Umsetzung, und die SMM berichtet fast täglich über frisch gelegte Minen.

80 SMM, *Thematic Report: Restrictions of SMM's freedom of movement and other impediments to fulfilment of its mandate, January–June 2019*, 24.04.2020.

81 SMM, *Thematic Report: Civilian casualties in the conflict-affected regions of eastern Ukraine, 1 January–15 September 2020*, 09.09.2020. Der erste Bericht erschien August 2017 und deckte das Jahr 2016 ab.

Die OSZE-Institutionen – *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR), das *High Commissioner on National Minorities* (HCNM), und das *Representative on Freedom of the Media* (RFoM)

Gerne werden die drei OSZE-Institutionen, ODIHR, HCNM und RFoM, als die Kronjuwelen der OSZE bezeichnet. In der Tat nehmen sie im Rahmen des umfassenden Sicherheitsverständnisses der Organisation eine wichtige Rolle ein und stellen Instrumente der strukturellen Konfliktprävention *par excellence* dar. Sie gelten zu Recht als Kompetenzzentren auf ihren jeweiligen Gebieten und stellen den Teilnehmerstaaten ihre Sachexpertise zur Verfügung. Sie leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Festigung nationaler Institutionen in den Bereichen Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie und stärken so die Resilienz gegenüber Destabilisierung und Konflikt. Sie sind jedoch auch die «Wachhunde» über die Verpflichtungen in ihren Bereichen. Die Resultate ihres Monitorings werden den Teilnehmerstaaten im Ständigen Rat regelmässig kommuniziert. Der/die Beauftragte für Medienfreiheit wie auch ODIHR richten sich mit ihren Botschaften oft direkt an die Öffentlichkeit. Der/die Hochkommissar/in für Nationale Minderheiten hingegen arbeitet meist mit den Mitteln der stillen Diplomatie.

Die vier SpitzenfunktionärInnen der OSZE wurden durch den Entscheid des informellen Ministerrats von Mauerbach im Juni 2017 gleichzeitig ernannt. Wir vier nahmen dies als Chance wahr, die Zusammenarbeit unter unseren Exekutivstrukturen zu intensivieren. Bereits am 1. September 2017 trafen wir uns zu einer eintägigen Retreat auf dem Tulbinger Kogel im Wienerwald. Wir einigten uns auf eine «offene, rücksichtsvolle, gegenseitig unterstützende und Überraschungen vermeidende Kommunikation» untereinander. Wir entschieden, Reiseplanungen und Missionsberichte systematisch zu teilen und uns viermal im Jahr zum persönlichen Austausch zu treffen. Wenn ich auf unsere drei gemeinsamen Amtsjahre zurückschaue, so hat sich der Informationsaustausch als fruchtbar erwiesen und den gesetzten Erwartungen völlig entsprochen, sodass wir uns 2020 gar im Zwei-Monats-Rhythmus zu treffen begannen.

In der Koordination von programmatischen Aktivitäten und der strategischen Planung fällt die Bilanz hingegen durchgezogen aus. Auf der positiven Seite: nach aufwändigen Koordinationsbemühungen gelang es, der EU für das komplexe *Trial Monitoring* im Westbalkan einen gemeinsamen Projektvorschlag einzureichen. Bei unserem ersten grösseren *Public Private Partnership* (PPP)-Vorhaben einigten wir uns darauf, dass ODIHR die von «Der Ersten»⁸² finanzierten «Demokratie-Workshops» mit

Jugendlichen in Südosteuropa durchführt und nicht etwa das Sekretariat unter der «Jugend und Sicherheit»-Flagge.

Auf der anderen Seite war ODIHR nicht bereit, zu gemeinsamen Regionalstrategien für Zentralasien oder den Westbalkan beizutragen.⁸³ Solche Mittelfristkonzepte für Regionen oder Länder sind sowohl nützliche Planungs- wie auch Marketinginstrumente, insbesondere gegenüber grossen Gebern wie Internationalen Finanzierungsinstitutionen, der EU oder der USA. Es mutet deshalb seltsam an, wenn ein OSZE-Mittelfristkonzept für Zentralasien den Themenbereich Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie ausklammert.

Im Coronavirus-Kontext gab es einen ausgezeichneten Informationsaustausch und praktische Unterstützung im Krisenmanagement. Bereits früh richteten Generalsekretär, PC-Vorsitzender und die Chefinnen und Chefs der drei Institutionen sowie der Parlamentarischen Versammlung einen gemeinsamen Aufruf an die «OSZE-Gemeinde» zur Solidarität und zum Respekt gegenüber der OSZE-Verpflichtungen.⁸⁴ Andererseits zeigte ODIHR Zurückhaltung, gemeinsam an den konzeptuellen Nexus-Fragen zwischen Sicherheit und Pandemie zu arbeiten.

Das heisst auch, dass es noch nicht wirklich gelungen ist, eine Zusammenarbeitskultur zwischen ODIHR und dem Sekretariat zu schaffen. Aus Gründen der inhaltlichen Komplexität moderner Sicherheitsrisiken und der kritischen Masse operationeller Einheiten täten Exekutivstrukturen der OSZE gut daran, zu kooperieren und sich vermehrt von der UNO-Devise «*to deliver as one*» leiten zu lassen. Allerdings ist dies nicht der Tenor, der seitens der Teilnehmerstaaten am deutlichsten zu hören ist. Schon fast gebetsmühlenartig wird die Autonomie der Institutionen gepredigt, während kaum jemand an Kooperation und Koordination erinnert. Ganz im Gegenteil, besonders in den Budgetdebatten: Hüben und drüben werden die Exekutivstrukturen in gute und böse eingeteilt und wacker gegeneinander ausgespielt. Das Resultat ist bekannt: Nominelles Nullwachstum für alle seit zehn Jahren.

Die Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE

Erfreuliches lässt sich über die Zusammenarbeit zwischen der Parlamentarischen Versammlung (PV) und sämtlichen Exekutivstrukturen der OSZE, insbesondere Sekretariat und ODIHR, sagen. An die Stelle einer spannungsgeladenen und oft konfrontativen Beziehung, wie ich sie noch während meiner Tätigkeit als multilateraler Botschafter der Schweiz erlebte, ist eine konstruktive und intensive Zusammenarbeit in vielen Bereichen getreten. Dafür sind

83 ODIHR argumentierte einerseits damit, zu spät in entsprechende Prozesse einbezogen worden zu sein, zum anderen mit einer anderen methodologischen Logik, die auf Instrumente und nicht spezifische Geographien ausgerichtet ist.

84 CIO.GAL/41/20, 26.3.2020.

82 Die Stiftung einer grossen österreichischen Bank.



Thomas Greminger beim Besuch der Sonderbeobachtungsmission (SMM) in Donbas, 26.–27. Juli 2018 / OSZE

mehrere Elemente verantwortlich: Zum ersten veränderte sich die Grundhaltung der PV. Während sie unter der früheren Führung in erster Linie auf der Idee der parlamentarischen Kontrolle über den exekutiven Teil der OSZE beruhte, setzte Roberto Montella auf die Philosophie der Kooperation. Nützlich war dabei auch die Erfahrung, die der neue Generalsekretär der PV aus seiner Tätigkeit in den Feldoperationen von Bosnien und Herzegowina, Kosovo sowie Serbien und Montenegro mitbrachte. Der kooperative Kurs wurde auch von den PräsidentInnen der PV, Christine Muttönen (Österreich, 2016–2018) und George Tsereteli (Georgien, ab 2018) aktiv mitgetragen. Damit ist auch gesagt, dass Personen einen erheblichen Unterschied machen. Ich verstand mich mit der neuen Führung der PV ausgezeichnet, sodass wir gemeinsam auf einen Mentalitätswandel in der Zusammenarbeit hinarbeiteten, der schliesslich auch die Mitarbeitenden auf beiden Seiten erfasste.

Das Leitmotiv war einfach: den Mehrwert der parlamentarischen Arbeit für die gesamte OSZE nutzbringend zu gestalten. Dafür liegt die Basis in einer starken Koordination aller wichtigen Dossiers, dem Austausch von Analysen, Besuchsberichten und Notizen und der engen Abstimmung bei politisch sensiblen Geschäften. Als beispielhaft ist mir hier die intensive Koordination im Dialog mit Vertretern von Albanien politischen Parteien in Erinnerung. Oft liegen die Vorteile der PV in ihrer Flexibilität ausserhalb rigider Regierungsstrukturen und in ihrer Nähe zum Puls der Zeit. So ist die PV in thematischer Hinsicht die Vorreiterin der OSZE. Sie diskutiert neue Herausforderungen für die Sicherheit im OSZE-Raum – lange bevor sie auf der offiziellen OSZE-Agenda einen Platz finden. Ich denke hier an Themen, die ich in der übernächsten

Sektion näher ausführen werde, wie die Auswirkungen des Klimawandels, der Künstlichen Intelligenz oder die Rolle Chinas.

Im Krisen- und Konfliktmanagement verfügt die PV häufig über Zugang zu Segmenten der Gesellschaft, die zentral für einen konstruktiven Dialog, aber für die Akteure und Akteurinnen der exekutiven OSZE *off limits* sind. Dazu gehören beispielsweise manchmal Oppositionsvertreterinnen und -vertreter. Es fällt der PV zudem leichter, Teilnehmerstaaten heikle Botschaften zu kommunizieren. Die Entsendung einer PV-Delegation kann deshalb ein sehr probates Mittel darstellen, um einen Staat auf die Einhaltung einer OSZE-Verpflichtung aufmerksam zu machen. Die PV ist auch eine ideale Partnerin, wenn es darum geht, das Profil der OSZE in den nationalen Wählerschaften zu stärken oder besondere Anliegen zu vermitteln. Ein ausgezeichnetes Beispiel dafür ist der am 4. Dezember 2020 publizierte Aufruf für mehr politisches Engagement in der OSZE, der von über fünfzig ehemaligen OSZE-Führungspersonlichkeiten unterzeichnet worden ist.⁸⁵

Am sichtbarsten für die breitere Öffentlichkeit ist die Komplementarität von PV und den Exekutivstrukturen der OSZE in der Wahlbeobachtung. Konkret geht es um die Zusammenarbeit von ODIHR, welche seine angesehene Wahlbeobachtungsmethodologie über seine Langzeit- und KurzzeitbeobachterInnen zum Tragen bringt, und der PV, die über ihre Mitglieder KurzzeitbeobachterInnen stellt, die politische Perspektive einbringt und die gemeinsame Delegation am Wahltag und bei der

⁸⁵ OSCE PA, *OSCE Call for Action: Reaffirming a Common Purpose*, PA.GAL/25/20, 04.12.2020.

Verkündung des Verdikts anführt. Das früher oft durch Rivalität und Konflikt gekennzeichnete Verhältnis hat sich seit 2017 massgeblich verbessert, wie ich mit Genugtuung feststellen konnte.

Die Bilanz

Die dezentrale Struktur liegt in der Natur der OSZE. Es braucht jedoch eine enge Zusammenarbeit zwischen Sekretariat und den Exekutivstrukturen, um eine effektive Unterstützung, ein kohärentes Krisenmanagement und koordinierte Antworten auf komplexe Sicherheitsherausforderungen zu gewährleisten. Dies gilt für alle Institutionen und Feldoperationen, aber natürlich ganz besonders für politisch und sicherheitsmässig so exponierte Missionen wie die SMM. Die Kooperation mit den Institutionen hat sich in diesem Sinn in den letzten Jahren verstärkt. Noch gibt es jedoch erhebliches Potential zur Vertiefung der Zusammengehörigkeitskultur. Das leuchtende Vorbild dafür ist das stark verbesserte Verhältnis zur Parlamentarischen Versammlung. Teilnehmerstaaten sind eingeladen, nicht nur die Autonomie der Exekutivstrukturen, sondern ebenso Kooperation und Koordination einzufordern.

Der Konfliktzyklus und die Konfliktlösungsformate

Seit dem bahnbrechenden Entscheid des Ministerrats von Vilnius im Jahr 2011 (MC 3/11) sind die OSZE-Instrumente im Rahmen des Konfliktzyklus kontinuierlich weiterentwickelt und im Rahmen der gegebenen Mittel gestärkt worden. Das gilt beispielsweise für das Frühwarnsystem, welches auf der Basis eines Netzwerks von *Early Warning Focal Points* in sämtlichen Exekutivstrukturen, vor allem auch in den Feldmissionen, sicherheitspolitisch relevante Informationen aus dem OSZE-Raum analysiert und in geeigneter Form über den dafür vom MC 3/11 besonders mandatierten Generalsekretär an Vorsitz, Troika und Teilnehmerstaaten weiterleitet. Unter anderem unterbreitet das Konfliktverhütungszentrum der Generalsekretärin eine halbjährliche Standortbestimmung über den OSZE-Raum, die über ein Ampelsystem massgebliche Veränderungen signalisiert. Nützlich sind auch die Berichte des bescheidenen, aber effektiven Lageanalyse zentrums (*Sitroom*), das seinen Fokus auch sehr kurzfristig auf Räume mit zunehmender Spannung legen kann.

Die Werkzeuge der *Early Response* sind in der OSZE gut dokumentiert und deren Anwendung letztlich eine Funktion der Politik.⁸⁶ Wichtig ist jedoch, dass OSZE-Akteure und -Akteurinnen mit diesen Mitteln vertraut sind und sie im Krisen- oder Konfliktfall den Parteien anbieten können. Das Sekretariat führt deshalb seit dem Schweizer Vorsitz von 2014 mit dem künftigen Vorsitz eine eintägige Krisenmanagementübung anhand eines fiktiven Szenarios durch. Die Übung bezweckt, die Vorsitzteams in Wien und in der Zentrale anzuregen, sich mit den *Early Response Tools* auseinanderzusetzen. Auch der *Mediation Support* hat sich weiterentwickelt. Das entsprechende Team ist zwar noch immer klein – aber fein.⁸⁷ Wie in anderen Organisationen auch bestand die Herausforderung im Mainstreaming der Dienstleistungen: Wie wird die Mediationsunterstützung integraler Bestandteil des Vermittlungsformats? Dieser anspruchsvolle Prozess ist bezüglich der Trilateralen Kontaktgruppe und des Transnistrien-Prozesses deutlich weiter fortgeschritten als bei den *Geneva International Discussions* (GID; Georgien) und den *Minsk Co-Chairs* (Nagorno-Karabach). Ich werde in den nachfolgenden Untersektionen auf diese Formate und die Rolle der OSZE näher eingehen. Darüber hinaus hat das *Mediation Support Team* auch die Feldoperationen in ihrer lokalen Dialogförderung geschult und unterstützt – was vom Standpunkt der Konfliktpräventi-

86 OSCE Secretariat's Conflict Prevention Centre, Operations Service (CPC/OS), Planning and Analysis Team, «Compendium of OSCE Mechanisms and Procedures», OSCE, 2011; neu produzierte das KVZ eine übersichtliche Checklist, die allerdings vorderhand nur Sekretariat und Vorsitz zugänglich ist: «Early Warning-Early Action Matrix», 13.11.2018, SEC/CPC/OS/011/18.

87 Das *Mediation Support Team* (MST) besteht aus drei sekundierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und ist Teil des KVZ.

on aus nicht minder wichtig ist. Das Jahr 2021 bietet im Rahmen des zehnjährigen Jubiläums Gelegenheit, Bilanz zu ziehen, wo die OSZE in der Entwicklung des Konfliktzyklus-Instrumentariums steht, und mit realistischem Blick zwei bis drei Bereiche zu identifizieren, die gestärkt werden sollten. Dazu könnte ein moderater Ausbau der *Mediation Support Team* (MST)-Kapazitäten gehören, die dem Team beispielsweise vermehrt eine direkte Einbettung in den Vermittlungsprozess erlauben würde.

Die Trilaterale Kontaktgruppe und Entwicklungen in der Ostukraine

Die institutionelle Architektur für den Konfliktlösungsprozess ist komplex. Da ist zunächst die politische Ebene: das Format der «Normandie-4» mit der Ukraine, Russland, Deutschland und Frankreich. Gemäss eigenem Selbstverständnis steht die N-4 ausserhalb der OSZE und operiert auf drei Ebenen: derjenigen der PräsidentInnen, der PräsidentenberaterInnen und der AussenministerInnen. Sie gibt politische Impulse und – zumindest de facto – auch Aufträge an die OSZE-geführten Mechanismen, die SMM und die Trilaterale Kontaktgruppe (*Trilateral Contact Group on Ukraine*, TCG). Die TCG ist eine Verhandlungsplattform, welche aus Vertreterinnen und Vertretern der Ukraine und Russlands sowie der OSZE als Vermittlerin besteht und auch die beiden weiteren Mitunterzeichnerinnen der Minsker Abkommen, die de-facto-Behörden aus Donetsk und Luhansk, an den Tisch bringt.

Die Zusammensetzung der Gruppe lässt bereits erahnen, dass Statusfragen viel Zeit und Energie absorbieren: Wer ist Konfliktpartei, wer VermittlerIn? Wer ist befugt, mit wem zu verhandeln? Die TCG arbeitet in einem Plenarmodus und in vier Arbeitsgruppen zu Fragen der Sicherheit, der Politik, der Wirtschaft und des Humanitären. Vorsitz und Sekretariat sind bemüht, die OSZE-Elemente nach Kräften zu unterstützen. Während die Komplexität dieser Architektur durchaus zweckmässig sein kann, erfordert sie einen stark entwickelten Informationsfluss und ein hohes Mass an Abstimmung. Dies ist besonders dann wichtig, wenn Bewegung in den Prozess kommt, wie ab Sommer 2019.

Ich habe mich deshalb bemüht, zunächst einmal Informationsfluss und Abstimmung unter den relevanten OSZE-AkteurInnen – Sondergesandtem bzw. Sondergesandter, *Chief Monitor*, Vorsitz und Sekretariat (Generalsekretär, KVZ) – zu verbessern. Einiges ist gelungen, wie beispielsweise regelmässige, substantielle Treffen der zuvor Genannten am Vorabend der PC-Berichterstattung über TCG und SMM. Sie hatten zum Ziel, sich gegenseitig auf den neusten Stand zu bringen und zu einem gemeinsamen Verständnis über die zentralen politischen Botschaften zu gelangen. Auch unter Coronavirus-Bedingungen fanden diese Meetings – weiterhin – online statt. Fixe Standardverfahren zur gegenseitigen Informa-

tion und Koordination vermochte ich aber nicht zu etablieren. Solche *Standard Operating Procedures* (SOPs) gibt es auch nicht zwischen OSZE- und N-4-AkteurInnen. Dies schliesst natürlich gute ad hoc-Beziehungen zwischen einzelnen Individuen und Hauptstädten nicht aus.⁸⁸ So war beispielsweise in OSZE-Kreisen unklar, welche mittel- und längerfristigen Erwartungen an die SMM am Pariser Gipfel diskutiert worden waren. Dies verunmöglicht antizipierende Planung und könnte gegebenenfalls die OSZE in ein schlechtes Licht stellen, wenn sie nicht zeitgerecht «liefern» kann. Hier gibt es also Strukturierungs- und Verbesserungspotential im Hinblick auf dynamischere Zeiten im Konfliktlösungsprozess.

Während 2016 immerhin noch ein N-4-Gipfeltreffen mit einigen Impulsen zustande kam, stagnierten die Arbeiten in der TCG zur Umsetzung der Minsker Abkommen 2017 praktisch vollständig. Die Waffenstillstandsverletzungen verharrten auf einem relativ hohen Niveau, die Wirtschaftsblockade vertiefte die Gräben zwischen den Seiten und die vom französischen Spitzen diplomaten Pierre Morel geleitete Politische Arbeitsgruppe war völlig blockiert. Die Idee, die Blockade durch Verhandlungen über eine UNO-Friedensoperation zu überwinden, erschien deshalb verlockend. Allgemein wurde erwartet, dass der ukrainische Präsident Poroschenko an der UNO-Generalversammlung im September 2017 eine solche fordern würde. Vermutlich um der Ukraine zuvorkommen, schlug Präsident Putin Anfang September in Xiamen (China) vor, im Donbass entlang der Kontaktlinie eine Peacekeeping-Truppe zum Schutz der SMM aufzustellen. Auch wenn niemand wirklich den Mehrwert einer solchen Operation erkannte, fielen erste Reaktionen durchaus interessiert aus.⁸⁹ Die Forderung Kiews nach einer Friedensoperation folgte in der Tat wenige Wochen später. Bald wurde klar, dass hier an eine umfassende Operation, vermutlich mit einer militärischen Durchsetzungskomponente («*Peace-Enforcement*» gemäss Artikel VII der UNO-Charta) oder zumindest einem sehr robusten Mandat und einer Ziviladministration gedacht wurde. Deren Konturen lassen eine einige Monate später publizierte Studie eines regierungsnahen Think Tanks unter der Leitung von Ex-NATO Generalsekretär Fogh Rasmussen erahnen.⁹⁰ Die multidimensionale Operation sollte mindestens 20 000 Mann stark sein.

Offensichtlich waren die russischen und ukrainischen Vorstellungen diametral verschieden. Regierungsnahen Think Tanks auf beiden Seiten versuchten, die beiden Konzepte mit eigenen Vorschlägen anzunähern. So sah ein vom *Russian International Affairs Council* (RIAC)

88 Wir konnten beispielsweise einen guten informellen Draht vom Sekretariat ins Kanzleramt schaffen.

89 So zeigte sich Aussenminister Sigmar Gabriel in unserem Gespräch in Berlin äusserst interessiert, diesen Vorschlag konstruktiv aufzugreifen.

90 Richard Gowan, «Can the United Nations Unite Ukraine?», *Hudson Institute*, February 2018.

unter der Leitung von Andrey Kortunov ausgearbeiteter Vorschlag einen schrittweisen Ausbau der Mission in Funktion von Fortschritten in der Umsetzung der politischen Verpflichtungen der Minsker Abkommen vor.⁹¹ Auch im *United States Institute of Peace* (USIP) wurde unter der Leitung des ehemaligen US-Botschafters in der Ukraine, Bill Taylor, an einer Kompromissformel gearbeitet. Auf offizieller Ebene berieten der amerikanische Sondergesandte Kurt Volker und der russische Präsidentenberater Vladislav Surkov in ihrem Dialog eine Annäherung der beiden so unterschiedlichen Ansätze. Auch der OSZE-Sondergesandte Martin Sajdik und Chief Monitor Ertugrul Apakan – beide mit einer markanten UNO-Vergangenheit – brachten sich mit einem pragmatischen Vorschlag in die Diskussion ein.⁹²

Seitens des OSZE-Sekretariats stand ich der Idee einer Friedensoperation von Beginn weg offen gegenüber. Sollten Verhandlungen über das Mandat erlauben, aus der gegenwärtigen Sackgasse der Umsetzung der Minsker Abkommen zu kommen, so wäre dies positiv zu werten. Ich bot auch der UNO gegenüber an, unsere dreijährige Erfahrung aus dem Feld in die Verhandlungen einzubringen; offerierte für alle zivilen Komponenten der Operation OSZE-Elemente und schlug zudem vor, die Mission nach dem Vorbild von *Joint African Union / UN-Operationen* auch gemeinsam zu führen. Letztere Idee wurde auch von Sajdik/Apakan übernommen. Ich insistierte allerdings immer darauf, dass eine Friedensoperation ebenso die Umsetzung der Minsker Abkommen zum Ziel haben müsse. Es zeichnete sich nämlich ab, dass sie für gewisse Kreise die Hoffnung darstellte, damit unbequeme Elemente der Minsker Abkommen – die Sequenzierung der Massnahmen zur Wiedererlangung der Kontrolle über die ukrainisch-russische Grenze – zu umgehen. Die Versuche, die völlig unterschiedlichen Philosophien einer Friedensoperation anzunähern, erlitten schliesslich jedoch aus exakt denselben Gründen Schiffbruch, die für die Blockade in der TCG verantwortlich waren. Letztlich ging es um die Frage, unter welchen Bedingungen die Ukraine wieder die Kontrolle über die gegenwärtig von den Separatistenrepubliken kontrollierten Gebiete erlangen könnte. Die De-facto-Behörden und Moskau wollten dies erst zulassen, wenn die politischen Massnahmen wie Sonderstatus, Amnestie und Wahlen in ihrem Sinn entschieden wären, und beriefen sich dabei auf die von den Minsker Abkommen definierte Sequenzierung der Mass-

nahmen.⁹³ Auch in Zukunft dürfte es schwierig sein, dies grundsätzlich anders angehen zu wollen – so verständlich dies aus ukrainischer Sicht auch erscheinen mag.

Im Jahr 2018 nahmen die Spannungen im Ukraine Konflikt weiter zu. Zu den stagnierenden Arbeiten der TCG und anhaltenden Waffenstillstandsverletzungen kamen weitere Entwicklungen hinzu, wie etwa in der Erziehungs- bzw. Sprachengesetzgebung, durch die Unabhängigkeitsbestrebungen der ukrainischen Russisch-Orthodoxen Kirche (*«Autocephaly»*)⁹⁴ und das Aufschaukeln der Spannungen im Asowschen Meer. «Tit for tat»-Aktionen waren im Asowschen Meer ab Mai 2018 zu beobachten und kulminierten am 25. November 2018, als drei ukrainische Schiffe von der russischen Grenzwehr gekapert, beschlagnahmt und 27 Matrosen festgenommen wurden, weil sie sich unbefugt in russische Territorialgewässer begeben hätten. Die Ukraine beklagte sich bereits zuvor über insgesamt 92 schikanöse Schiffskontrollen in den Kerschstrassen; Russland hingegen über 15 festgesetzte Schiffe, weil sie illegal in Krim-Häfen eingelaufen wären. Zusammen mit dem OSZE-Vorsitzenden, Enzo Moavero Milanesi, rief ich am 26. November zur Zurückhaltung und zum Dialog über Deeskalationsmassnahmen auf.⁹⁵

Zugleich – das einzige Mal während meiner dreijährigen Amtszeit als Generalsekretär – äusserte ich eine formelle Frühwarnung an die 57 Teilnehmerstaaten, weil ich das Eskalationsrisiko für so hoch hielt. Am 27. November besprach ich mit Enzo Moavero in Rom mögliche Schritte der Deeskalation und Risikoverminderung, nicht zuletzt auch im Hinblick auf den bevorstehenden Ministerrat in Mailand:

- als unmittelbare vertrauensbildende Massnahme die Freilassung der Matrosen und die Rückgabe der Schiffe;
- bilateraler Dialog, wenn erwünscht ermöglicht durch eine Drittpartei, mit dem Ziel sich auf praktische Arrangements zur Wiederherstellung der Navigationsfreiheit in den Kerschstrassen und im Asowschen Meer zu einigen (Grundlage: bilaterales Abkommen von 2003);
- multilaterale Dialogplattformen auf der Basis des Wiener Dokuments, Kapitel III, oder der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM) für die Schifffahrt im Schwarzen Meer von 2003;

91 Andrey Kortunov, *Is a compromise on the Donbass peacekeeping possible?* Background note ECFR EU-Russia Strategy Group, Stockholm, 23.10.2017.

92 *Joint UN/OSCE Mission to Eastern Ukraine/UNMEUK*, o. Datum, o. Ort; weitere interessante Beiträge zur Diskussion einer Friedensoperation im Donbass: International Crisis Group, *Can Peacekeepers Break the Deadlock in Ukraine?*, Report 246, 15.12.2017; Robert Serry, *Blue Helmets in Donbass? A phased and Sequenced Scenario to Unlock the Minsk Agreements and Restore Peace in Ukraine*, UPEACE Centre The Hague (UPH), October 2018.

93 Artikel 9 des Massnahmenpakets zur Implementierung der Minsker Abkommen besagt: «Wiedereinsetzung der vollständigen Kontrolle über die Staatsgrenze durch die Regierung der Ukraine im gesamten Konfliktgebiet, beginnend am ersten Tag nach den Kommunalwahlen und endend nach der umfassenden politischen Regelung (Kommunalwahlen in bestimmten Gebieten der Regionen Donezk und Lugansk auf der Grundlage des ukrainischen Gesetzes und der Verfassungsreform), abzuschliessen bis Ende 2015, vorausgesetzt, Absatz 11 [Verfassungsreform] wurde in Absprache und nach Vereinbarung mit Vertretern bestimmter Gebiete der Regionen Donezk und Lugansk im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe umgesetzt.» Vgl. *Package of measures for the Implementation of the Minsk agreements*.

94 Vgl. hierzu Cora Alder / Palwasha Kakar / Leslie Minney, «Ukraine: The Religious Dimension of the Conflict», in: *CSS Analyses in Security Policy* 259 (2020).

95 Selbst die *Washington Post* zitierte die OSZE in ihrer Ausgabe vom 27.11.2018.

- eine Fact-Finding-Mission der OSZE;
- gute Dienste des OSZE-Vorsitzenden am Rande des Ministerrats;
- Errichtung eines parallelen Dialogprozesses zur TCG;⁹⁶
- Monitoring über eine separate Mission, da die SMM nur über beschränkten Zugang zur Region und über keine Marinekomponente verfügte.

Der Ministerrat bot in der Tat eine gute Gelegenheit, das Deeskalationsmenu mit den Parteien zu besprechen. Ähnlich gelagerte Vorschläge wurden nicht nur von Enzo Moavero und mir, sondern auch von der Hohen Vertreterin der EU, Federica Mogherini, und dem deutschen Außenminister Heiko Maas vorgebracht. Russland zeigte sich jedoch nicht an international vermittelten Deeskalationsmassnahmen interessiert. Doch es vermied in der Folge, das Feuer weiter zu schüren. Die Matrosen wurden erst viele Monate später – unter dem neuen Präsidenten Selensky – im Rahmen eines umfassenden Gefangenenaustauschs freigelassen.

Der neue ukrainische Präsident brachte frischen Schwung in den Konfliktlösungsprozess. Ein Treffen zwischen den Präsidentenberatern der N-4 am 12. Juli 2019 in Paris fiel besonders produktiv aus und beauftragte die TCG, den Rückzug von Truppen und Material aus den bereits entschiedenen Entflechtungszonen sicherzustellen, zusätzliche Entflechtungszonen zu identifizieren, einen «Ernte-Waffenstillstand» zu vereinbaren, eine schrittweise Deeskalation entlang der gesamten Kontaktlinie sowie Entminungspläne zu entwickeln und umzusetzen. Weitere Ziele beinhalteten einen umfassenden Gefangenenaustausch innert Monatsfrist, die Entwicklung eines Plans zur Wiederaufnahme der sozioökonomischen Beziehungen, konkrete Schritte zur Verbesserung der humanitären Situation inklusive die Reparatur der Brücke von Stanyzja Luhanska sowie – in politischer Hinsicht – Vorbereitung der nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen bezüglich Sonderstatus samt Steinmeier-Formel, Amnestie und lokaler Wahlen. Wie oben ausgeführt, gelang es der TCG Fortschritte in einigen Teilbereichen dieser ambitionierten Agenda zu erzielen, so kam es zum erwähnten umfassenden Gefangenenaustausch, zu erheblichen Fortschritten in der Entflechtungszone Stanyzja Luhanska und der Einigung auf die Steinmeier-Formel.

Die Bäume wuchsen allerdings auch unter Präsident Selensky nicht in den Himmel. Dafür sorgten einerseits politische Widerstände in Kiew in der *Verkovna Rada*, dem ukrainischen Parlament, aber andererseits gab es auch von russischer Seite kein grosses Entgegenkommen. Obwohl Moskau mit Selensky nun einen engagierten Partner in Kiew hatte, zeigte es sich nicht besonders konziliant. Dies wiederum limitierte die innenpolitischen Spielräume

der Administration Selensky. Die Resultate des Pariser N-4-Gipfels widerspiegeln die Situation gut: Es geht vorwärts, jedoch nur in kleinen Schritten, die jeweils politisch hart erkämpft bzw. ausgehandelt werden müssen. Ohne diese politischen Impulse kommt die TCG trotz der geschickten Diplomatie der Sondergesandten Heidi Grau kaum voran.

Dies zeigte sich auch in der ersten Jahreshälfte 2020. Die Umsetzung der Gipfelvorgaben verlief harzig und die Coronavirus-bedingten Onlinemeetings halfen auch nicht dabei, ein produktives Verhandlungsklima zu schaffen. Möglicherweise gab ein Treffen der Präsidentenberater im Verlaufe des Julis einen positiven Anstoss. Sicher ist, dass die TCG unter Heidi Graus Vermittlung einen wichtigen Teilerfolg erzielte: Am Treffen vom 22. Juli 2020 einigte sie sich auf eine Wiederbestätigung des Waffenstillstands, der am 27. Juli in Kraft trat und die Waffenstillstandsverletzungen auf ein Minimum reduzierte. Verletzungen durch Waffensysteme, die in der Sicherheitszone nicht zulässig sind, gab es keine mehr. Der erfreuliche Fortschritt trägt zu einem Umfeld bei, das auch positive Entwicklungen bei den politischen Fragen wahrscheinlicher macht. Doch hier scheint trotz der vordergründigen Einigung auf die Steinmeier-Formel weiterhin die Sequenzierung der von den Minsker Abkommen vorgesehenen Massnahmen der entscheidende Stolperstein zu sein. Regelmässig ist aus dem Regierungsumfeld in Kiew zu hören, dass Wahlen nicht durchgeführt werden können, bevor die Ukraine wieder die volle Kontrolle über die ukrainisch-russische Grenze habe, dass sich die Zeiten seit der Unterzeichnung der Minsker Abkommen geändert hätten und diese nicht in Stein gemeisselt seien. Nun, es wird letztlich von den Staatschefs der N-4 zu entscheiden sein, ob es hier einen Spielraum zur Abänderung der von den Minsker Abkommen vorgegebenen Sequenz gibt. Vielleicht wäre es zielführender, auf die Erfüllung der Bedingungen hinzuwirken, die die Steinmeier-Formel vorgibt.

Will die OSZE nach der Durchführung von Lokalen Wahlen zum Verdikt gelangen, dass sie gemäss internationalen Standards und in Übereinstimmung mit der ukrainischen Gesetzgebung durchgeführt worden seien, so müssten dafür die entsprechenden Rahmenbedingungen in den nichtregierungskontrollierten Gebieten geschaffen werden. Es bräuchte dafür Bewegungsfreiheit sowie Rede- und Vereinigungsfreiheit für ukrainische Bürgerinnen und Bürger. Sie müssten in der Lage sein, eine Wahlkampagne durchzuführen. Dies bräuchte zwar keinen Zugang der ukrainischen Behörden (Armee, Polizei, Grenzschutz), aber doch Bewegungsfreiheit für politische Akteure und Akteurinnen und damit auch eine praktische Annäherung zwischen den Bevölkerungsgruppen.⁹⁷ Bei einer noch grundsätzlicheren inhaltlichen Frage – jener

⁹⁶ Russland argumentierte, die Entwicklungen im Asowschen Meer hätten keinen Bezug zu den Minsker Abkommen und demzufolge könne die TCG dafür nicht zuständig sein.

⁹⁷ Ich machte diese Überlegungen in verschiedenen Interviews öffentlich. Ich hatte jedoch auch die Gelegenheit, sie in Wien mit Andriy Yermak (14.01.2020) und – allerdings deutlich kürzer – mit Präsident Selensky selbst zu besprechen (Auschwitz, 27.01.2020).

der konkreten Ausgestaltung des Sonderstatus und damit der Dezentralisierung – streiten sich die Seiten im Moment noch hauptsächlich darüber, ob und wie er in der Verfassung zu verankern sei. Auch hier sind die Minsker Abkommen an sich klar, indem sie eine Verfassungsreferenz verlangen. Aber entscheidend ist letztlich, wie der Sonderstatus inhaltlich definiert wird. Ich gehe davon aus, dass es hierfür noch mehr als einmal politische Anleitung seitens der N-4 auf Stufe der Staatsebene braucht.

Die langwierigen Konflikte

Der OSZE kommen sehr unterschiedliche Rollen in den Verhandlungsformaten zu den drei langwierigen Konflikten zu: 1) Transnistrien-Konflikt, 2) Georgien-Konflikte und 3) Nagorno-Karabach.

Transnistrien-Konflikt: Im sogenannten «5+2»-Prozess⁹⁸ hat die OSZE das stärkste Mandat. Sie ist über den Sondergesandten des Vorsitzes und den Missionsschef in Chisinau die offizielle Vermittlerin. Die Fortschritte im transnistrischen Konfliktlösungsprozess in der Umsetzung des «Berlin+»-Pakets sind erfreulich und vorbildlich. Ich habe oben bereits auf einige der Massnahmen Bezug genommen.⁹⁹ Neben der Eröffnung einer für lange Zeit geschlossenen Brücke über den Dnjestr und der Regularisierung transnistrischer Autoschilder gehörten der Zugang für Bäuerinnen und Bauern zu ihrem Farmland (Dubasari) auf der linken Seite des Dnjestr, die Anerkennung von Universitätsdiplomen, das Funktionieren von in lateinischer Schrift unterrichtenden Schulen in Transnistrien, die Mobiltelefonie und weitere Fragen zu den vereinbarten und weitgehend umgesetzten Massnahmen. Inzwischen sind weitere – teilweise kniffligere, teilweise einfachere – Aufgaben wie der Kreditkartengebrauch im Bankenwesen oder der Aufbau einer Trolleybus-Linie zwischen Guru-Bicului-Bychok und Bender dazugekommen. Die Einigung auf diese Massnahmen und deren Umsetzung war weder ein leichter noch ein linearer Prozess, aber er erlaubte, Vertrauen in kleinen Schritten aufzubauen und Grundsätze im Zusammenleben der beiden Seiten aufzuzeigen, welche auch die finale Konfliktlösung bestimmen werden. Bewusst forcierte die OSZE-Vermittlung die Diskussion der inhaltlichen Parameter einer Lösung in den letzten Jahren nicht übermässig, weil dafür zuerst das geeignete Umfeld geschaffen werden muss. Dazu gehört ein bestimmtes Mass an Vertrauen gegenüber der anderen Seite, aber auch eine politisch genügend breit abgestützte Verhandlungsausgangsposition.

Georgien-Konflikt: In den *Geneva International Discussions* (GID) stellt die OSZE zusammen mit der UN und der EU je eine/n Co-Vorsitzende/n. Die GID beschäftigen

sich aber nicht mit der eigentlichen Konfliktlösung, sondern hauptsächlich mit dem Konfliktmanagement. Sie stellen jedoch eine wichtige Dialogplattform dar und haben einen stabilisierenden Effekt. Dies nicht zuletzt auch über deren praktischen Instrumente, die *Incident Prevention and Response Mechanisms* (IPRMs), welche konkrete Probleme entlang der Administrativen Grenzlinie lösen.¹⁰⁰ Trotzdem zeigten sich die GID auch zwischen 2017 und 2020 als labiles Konstrukt mit bescheidener Produktivität, das durch einzelne Vorfälle leicht aus dem Tritt zu bringen ist. Ich bekam den Eindruck, dass die GID oft weniger dazu dienen, mittels Kompromiss und kreativer Ambiguität ein Resultat zu erzielen, sondern möglichst klare Positionen für die Auseinandersetzung zwischen West und Ost, ein Ort, um Punkte an der Heimfront zu verbuchen. Die Diskussion um die schliesslich knapp gescheiterte Gewaltverzichtserklärung (*non-use of force agreement*) illustriert diese Haltung ausgezeichnet. Die engagierte Arbeit der OSZE-Sondergesandten Günther Bächler wie Rudolf Michalka, unterstützt durch Topexperten und -expertinnen im KVZ, dient damit in erster Linie dem permanenten Krisenmanagement. Trotzdem: Versuche sollten fortgeführt werden, die GID weiterzuentwickeln mit dem Ziel, substantielle vertrauensbildende Massnahmen durchzuführen, welche für die betroffenen Bevölkerungen einen humanitären und entwicklungspolitischen Mehrwert schaffen. Dies könnte in mittlerer oder längerer Frist auch die Voraussetzungen schaffen, um die grundsätzlichen Fragen einer Konfliktlösung zwischen Georgien, den De-facto-Entitäten und Russland auf einer geeigneten Verhandlungsplattform anzugehen.

Nagorno-Karabach: Im Konflikt um Nagorno-Karabach nehmen die drei Co-Vorsitzenden der Minsk Gruppe, d.h. in 2020 Vertreter Frankreichs (Stéphane Visconti), der USA (Andrew Schofer) und Russlands (Igor Popov), die Vermittlungsrolle wahr, während dem persönlichen Vertreter des OSZE-Vorsitzenden Andrzej Kasprzyk das Konfliktmanagement zukommt. Er versucht, über seine Kontakte und das Monitoring an der Kontaktlinie Waffenstillstandsverletzungen zu verhindern oder zumindest einzudämmen. Dank seiner Verweildauer im Amt stellt er auch das institutionelle Gedächtnis der Gruppe dar. Als Generalsekretär pflegte ich einen regelmässigen Austausch mit den Vieren (drei- bis viermal im Jahr), offerierte Unterstützung und verstärkte ihre politischen Botschaften in meinen Kontakten mit den Parteien und den Teilnehmerstaaten. Die Vier schätzten die logistische Unterstützung sehr,¹⁰¹ fragten aber – nüchtern betrachtet – keine Mediationsunterstützung im inhaltlichen Sinn nach.

¹⁰⁰ Auch wenn im Moment nur der IPRM in Ergneti (mit Südossetien) funktioniert.

¹⁰¹ Das reichte von Hilfen zur Überlistung der OSZE-Bürokratie durch sogenannte *Exception Reports* (ER), d.h. Ausnahmegewilligungen, bis hin zur Vermittlung von Zimmern durch die Schweizer Mission in New York für das teure *High Level Segment* der UNO-Generalversammlung.

⁹⁸ Der Prozess wird so genannt, weil er von Moldava, Transnistrien, Ukraine, Russland und der OSCE plus den USA und der EU geführt wird.

⁹⁹ Siehe Sektionen «Der österreichische Vorsitz unter CIO Sebastian Kurz» S. 46 bis «Der slowakische Vorsitz in 2019 unter CIO Miroslav Lajcak» S. 53.

Der Konfliktlösungsprozess war während meiner Amtszeit geprägt von den Hoffnungen, welche die Wahl von Premierminister Nikol Pashinyan ausgelöst hatte. Im Gegensatz zu seinen Vorgängern hatte Pashinyan keine direkten persönlichen Verbindungen mit Artsakh, wie die ArmenierInnen das umstrittene Gebiet nennen. Ein erstes informelles Treffen mit Präsident Aliyev im Herbst 2018 in Duschanbe schürte Hoffnungen. Die Minsk-Co-Vorsitzenden versuchten alles, um Kapital aus den vermeintlich guten Beziehungen der beiden Staatshäupter zu schlagen. Das gemeinsame Statement nach dem Treffen mit den Außenministern im Januar 2019 in Paris liess aufhorchen: Es forderte die Parteien dazu auf, ihre jeweiligen Bevölkerungen auf den Frieden vorzubereiten. In der Folge war jedoch keine wesentliche Veränderung in der aggressiven Rhetorik oder in der Offenheit für vertrauensbildende Massnahmen auf beiden Seiten auszumachen. Beide Staatshäupter liessen auch verlauten, dass sie sich den Madrider Konfliktlösungsprinzipien von 2007 nicht verpflichtet fühlen. Positiv war lediglich die vorübergehende Stabilisierung der Situation entlang der Kontaktlinie und der damit verbundene Rückgang von Toten und Verletzten. Hoffnung keimte nochmals auf durch das konstruktive Treffen der Co-Vorsitzenden mit den beiden Ministern im Januar 2020 in Genf. Ein Retreat mit Fokus auf Fragen der Konfliktlösung, d.h. die Implementierung der Madrider Prinzipien, stand in Aussicht. Dann kam die Coronavirus-Pandemie, bedeutende Waffenstillstandsverletzungen im Juli und die massive Eskalation zwischen dem 27. September und 10. November 2020.¹⁰²

Konflikten (Transnistrien-, Georgien- und Nagorno-Karabach-Konflikt) wahr. Obschon von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen und wertgeschätzt, so ist auch das reine Konfliktmanagement wegen seiner stabilisierenden und humanitären Wirkung bedeutsam. Fortschritte in der Konfliktlösung können seitens der OSZE unterstützt werden, bleiben aber immer eine Funktion des politischen Willens der Parteien.

Die Bilanz

Angesichts der komplexen institutionellen Architektur des Konfliktlösungsprozesses in der Ostukraine ist ein guter Informationsfluss und eine ebensolche Abstimmung unter den OSZE-AkteurInnen – Sondergesandte, *Chief Monitor*, Vorsitz, Generalsekretär/KVZ – unerlässlich. Auch zwischen N-4 und der OSZE wären Standardverfahren in der Kommunikation durchaus vorteilhaft. Es war wichtig und richtig, dass die OSZE anlässlich der Spannungen im Asowschen Meer Ende November 2018 eine formelle Frühwarnung ausgesprochen und eine Reihe von Deeskalationsinstrumenten angeboten hat. Auch wenn letztendlich keine multilateral unterstützten Deeskalationsmassnahmen umgesetzt wurden, so verzichteten die Parteien auf eine weitere Eskalation. Die Trilaterale Kontaktgruppe, ein schwieriges Format unter geschickter OSZE-Vermittlung, arbeitet vor allem dann erfolgreich, wenn sie auf politische Anleitung seitens des N-4-Formats bauen kann.

Die OSZE nimmt sehr unterschiedliche Rollen in den Verhandlungsformaten zu den drei langwierigen

¹⁰² Siehe «Der Coronavirus und die Konflikte», S. 80.

Die neuen Sicherheitsrisiken auf der OSZE-Agenda

Wie ist die OSZE in den letzten drei Jahren mit jüngeren Sicherheitsrisiken umgegangen? Zur Analyse dieser Frage werde ich einen Blick auf das Thema Cybersicherheit werfen, das unter dem Dach des *Transnational Threats Departments* (TNTD) bearbeitet wird. Zudem werde ich einen Bereich ansprechen, in welchem die OSZE besonders innovativ agiert: den Kampf gegen den Menschenhandel. Im Vordergrund dieser Sektion sollen jedoch drei grosse globale Herausforderungen stehen, deren Schnittstelle zur Sicherheit die OSZE in Zukunft interessieren sollte: nämlich Migration, Klimawandel und rascher technologischer Wandel mit einem besonderen Augenmerk auf der Künstlichen Intelligenz. Über den Nexus Pandemie und Sicherheit werde ich in Sektion «Der Pandemie/Sicherheits-Nexus» sprechen. Zu guter Letzt will ich die Aufmerksamkeit auf einen neuen, OSZE-externen Akteur mit hoher Relevanz für die Sicherheit im OSZE-Raum lenken: China.

Transnationale Sicherheitsrisiken: Cybersicherheit und technologischer Wandel

Früher als jede andere Regionalorganisation vermochte sich die OSZE auf vertrauensbildende Massnahmen für die Cybersicherheit zu einigen. Die entsprechende Diskussion setzte 2011 ein, nahm mit der Schaffung einer Informellen Arbeitsgruppe zur «Entwicklung von vertrauensbildenden Massnahmen zur Reduktion der Risiken, die von der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien stammen» im April 2012 Fahrt auf¹⁰³ und führte in den Jahren 2013 und 2016 zur Verabschiedung von je acht vertrauensbildenden Massnahmen (VBM).¹⁰⁴ Die VBM können grob in drei Kategorien eingeteilt werden. In der ersten («*Posturing*») geht es primär um den Informationsaustausch über nationale Risikowahrnehmungen, Terminologie und ICT-Politiken. Der zweite Bereich («*Communication*») stellt das Herzstück dar und besteht aus Elementen eines Krisenkommunikationssystems, während der dritte Pfeiler («*Preparedness*») Präventions- und Vorbereitungsmaßnahmen umfasst. Die Massnahmen werden von den relevanten UNO-Mechanismen als *best practice* wahrgenommen und sind bisher von zwei Regionalorganisationen (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN und Organisation Amerikanischer Staaten, OAS) teilweise übernommen worden.

Die zentrale Herausforderung liegt seit 2016 in der Umsetzung. Mitte 2019 lag die Umsetzungsrate über alle 16 VBM bei 43 Prozent. Das Monitoring wird allerdings durch fehlende gemeinsam vereinbarte Indikatoren und das Fehlen eines Überprüfungsmechanismus er-

schwert. Der initiative Vorsitzende der Informellen Arbeitsgruppe, der ungarische OSZE-Botschafter Karoly Dan, hat ein Patensystem («*adopt a [confidence-building measure] CBM!*») ins Leben gerufen, das Teilnehmerstaaten dazu aufruft, sich der Verbreitung einer VBM besonders anzunehmen. So wollen sich eine Reihe von Staaten (Tschechische Republik, Rumänien, Ungarn und die Niederlande) besonders um die Förderung der VBM 16 kümmern, welche den Dialog mit der Privatwirtschaft über ICT-Schwachstellen und mögliche Gegenmassnahmen zum Ziel hat. Die USA hat sich der VBM 13 angenommen, die geschützte Kommunikationskanäle für die Krisenkommunikation fördert. Das Sekretariat unterstützt die Umsetzung über die Durchführung von Szenario-gestützten Übungen und über eine Palette von extrabudgetär finanzierten Projekten, die dem Aufbau von Kapazitäten in Teilnehmerstaaten dienen. Aufgrund von *CBM implementation roadmaps* wird auf die spezifischen Bedürfnisse von einzelnen Staaten zugeschnittene Unterstützung geleistet, so für die Ukraine, Usbekistan und Montenegro. Ich konnte auch die Regierungen von Turkmenistan und Belarus überzeugen, bei diesem Programm mitzuwirken.

Bei meinen Auftritten an den der Cybersicherheit gewidmeten Veranstaltungen am WEF oder am von *Avenir Suisse* organisierten *Think Tank Summit 2020* ist mir jedoch aufgefallen, wie wenig bekannt die OSZE-VBM einem breiteren Publikum noch immer sind. *Outreach* bleibt daher eine zentrale Herausforderung. Wichtig scheint mir auch, dass das Krisenkommunikationsnetzwerk nicht nur übungshalber genutzt, sondern bald einmal in einem realen Fall getestet wird. Nur so kommen die VBM auch auf den Radar der EntscheidungsträgerInnen.

Die Cybersicherheit ist aber nur ein Aspekt einer Vielzahl immer komplexer werdender und oft miteinander verflochtener transnationaler Sicherheitsherausforderungen. Neue Technologien haben das Potenzial, diese Bedrohungen zu verstärken, ihnen aber auch entgegenzuwirken. Sie bieten kriminellen Netzwerken und böswilligen nichtstaatlichen AkteurInnen, aber auch staatlichen Sicherheitsanbietern leistungsstarke Tools. Künstliche Intelligenz (KI), zum Beispiel, wird sowohl im digitalen Raum als auch in der physischen Welt tiefgreifende transformative Auswirkungen haben, wie wir sie eben erst langsam begreifen. Die böswillige Nutzung des Cyberraums, aber auch Terrorismus und gewalttätiger Extremismus, der Menschenhandel, ebenso wie die Medienfreiheit und die Kriegführung über autonome Waffensysteme werden besonders von neuen Technologien betroffen sein. Wie gesagt, birgt der rasche technologische Wandel neue Herausforderungen und Chancen zugleich.

Klar ist aber auch, dass keine Staaten, auch nicht die mächtigsten, den transnationalen Bedrohungen allein erfolgreich begegnen können. Nur die Kooperation zwischen Staaten und anderen relevanten Akteurinnen und Akteuren erlaubt die Entwicklung wirksamer Antworten.

¹⁰³ PC.DEC/1039, 26.04.2012.

¹⁰⁴ PC.DEC/1106, 03.12.2013 und PC.DEC/1202, 10.03.2016.

Ich bin überzeugt, dass die OSZE eine geeignete Plattform darstellt, um die Auswirkungen neuer Technologien systematisch zu diskutieren, Herausforderungen zu identifizieren, innovative Ansätze zu deren Bewältigung zu erforschen und sich über bewährte Verfahren und gewonnene Erkenntnisse auszutauschen.

Es gibt thematische Bereiche, in welchen die OSZE hierzu bereits weiter fortgeschritten ist. Dazu gehört der Kampf gegen den Menschenhandel. MenschenhändlerInnen nutzen moderne Informationstechnologien zur Rekrutierung und Ausbeutung ihrer Opfer, aber auch für die damit verbundenen finanziellen Transaktionen. Um das Potential technologischer Entwicklung auch für diejenigen nutzbar zu machen, die den VerbrecherInnen das Handwerk legen wollen, begann der Sondergesandte und Koordinator der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels, Val Richey, eng mit der Tech-Industrie zusammenzuarbeiten. So konnte ich im Jahr 2019 die *Tech Against Trafficking* (TAT)-Koalition, bestehend aus führenden IT-Unternehmen wie Microsoft, Amazon, AT&T, Salesforce.org und BT, zu ihrem *Advisory Group-Meeting* in der Hofburg begrüßen.¹⁰⁵ Die Zusammenarbeit mit der Tech-Industrie unterstützt die Strafverfolgungsbehörden auf Anfrage hin, ergreift Massnahmen, damit deren Instrumente und Plattformen nicht von Kriminellen missbraucht werden und aktiv personelle und finanzielle Mittel zu mobilisieren, um den Menschenhandel zu bekämpfen. Eine kürzlich herausgegebene Publikation will helfen, dass erfolgreiche Tech-Instrumente zur Bekämpfung des Menschenhandels Verbreitung finden.¹⁰⁶

Um eine OSZE-Plattform zu schaffen, welche die Auswirkungen neuer Technologien auf grenzüberschreitende Bedrohungen untersucht, habe ich 2019 die *Tech4Peace*-Initiative lanciert. Sie sieht vor, in den nächsten zwei Jahren eine Reihe *Tech4Peace*-Foren durchzuführen, welche in einem *Multi-Stakeholder*-Ansatz politische EntscheidungsträgerInnen, die Privatwirtschaft, insbesondere die Tech-Industrie, und die Zivilgesellschaft zusammenbringt. Sie sind so konzipiert, dass sie in erster Linie den Ost-West-Dialog fördern und in Zusammenarbeit mit lokalen Think-Tank-Partnern in Washington, Moskau, Brüssel, allenfalls Berlin und Wien stattfinden werden.¹⁰⁷ Thematisch werden sich die Foren auf die Cybersicherheit, den Menschenhandel sowie den Kampf

gegen Terrorismus und Extremismus konzentrieren. Erste Reaktionen auf die Initiative aus Washington, Moskau, Brüssel und Berlin fielen ermutigend aus. Renommierete Think Tanks wie das *Wilson Center*, RIAC und die Stiftung Wissenschaft und Politik haben bereits ein erstes Interesse signalisiert, als Gastgeber der Foren zu wirken.

Das *Security Day Event* vom 8. November 2019 zur Schnittstelle zwischen modernen Technologien und Sicherheit hat deutlich gemacht, dass Staaten noch über keine umfassenden Strategien zu den Auswirkungen der Künstlichen Intelligenz auf Sicherheit und Stabilität verfügen, während Teilbereiche bereits recht gut konzeptualisiert sind. Das widerspiegelt auch den Arbeitsstand auf multilateraler Ebene. So ist der Europarat bereits fortgeschritten in der Analyse der KI-Effekte auf die Menschenrechte und bietet auch entsprechende Politik-Anleitungen an.¹⁰⁸ Ebenso haben sich die Sonderverfahren des UNO-Menschenrechtsrats in Zusammenarbeit mit dem UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte der Thematik angenommen. Sie arbeiten dabei eng mit dem Privatssektor zusammen. Breiter angelegt, aber auch nicht sicherheitsspezifisch sind die KI-Empfehlungen der OECD.¹⁰⁹

Die OSZE hat begonnen, gewisse Facetten aufzugreifen, so startete der Beauftragte für Medienfreiheit 2019 eine Initiative unter dem Titel *Spotlight on AI and freedom of expression (#SAIFE)*, welche die Auswirkungen auf die journalistische und Medienarbeit untersucht.¹¹⁰ Hierbei ist eine zentrale Frage der Umgang mit falschen Nachrichten, sei es die Verbreitung von simplen Lügen über soziale Medien oder die Produktion von sogenannten *Deepfakes*.¹¹¹ Das jährliche OSZE-Treffen der Polizeiexpertinnen und -experten von 2019 widmete sich den Chancen und Risiken der KI in der Strafverfolgung. Da stehen auf der einen Seite die Möglichkeiten, über KI-Algorithmen auf Indizien und Beweise für Verbrechen in der Untersuchung grosser Datenmengen zu stossen oder Gegenstände, VerbrecherInnen oder vermisste Personen über Erkennungstools zu finden. Auf der anderen Seite steht das Risiko, dass VerbrecherInnen immer raffiniertere Cyber-Angriffe unternehmen, über *Deepfakes* desinformieren oder mittels automatisierter Drohnen morden.¹¹² Starke Argumente dafür, den KI/Sicherheitsnexus weiterhin eng im Auge zu behalten.

105 OSCE, *2018–19 Report of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings*, 2019.

106 OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings and Tech Against Trafficking, *Leveraging innovation to fight trafficking in human beings: A comprehensive analysis of technology tools*, Mai 2020.

107 *Tech4Peace* bezweckt: 1) besser verstehen, welche neuen Technologien erhebliche Auswirkungen auf Frieden und Sicherheit haben werden; 2) ein gemeinsames Verständnis für die Herausforderungen und Chancen entwickeln, die diese Technologien mit sich bringen werden; und 3) Räume schaffen für den Austausch über *best practices* und *lessons learnt* zum Einsatz von moderner Technologie zugunsten von Sicherheit und Stabilität sowie zur wirksamen Bekämpfung der böswilligen Nutzung durch nichtstaatliche AkteurInnen.

108 Vgl. CoE Commissioner for Human Rights, *Unboxing Artificial Intelligence: 10 steps to protect Human Rights*, Mai 2019.

109 OECD.ai Policy Observatory, *OECD AI Principles overview*.

110 OSCE, *Impact of Artificial Intelligence*.

111 Vgl. James Andrew Lewis, «Trust Your Eyes? Deepfakes Policy Brief», *Center for Strategic & International Studies*, 23.10.2019.

112 OSCE, *Artificial Intelligence and Law Enforcement: an Ally or an Adversary? Key findings and Outcomes*, OSCE Annual Police Experts Meeting, 23.–24. September 2019, CIO.GAL/148/19, 26.11.2019.

Migration und Klimawandel: Themen mit einer wichtigen Schnittstelle zur Sicherheit

Ein weiteres, breites Themenfeld mit einer relevanten Schnittstelle zur Sicherheit ist die Migration. Über Jahre in der OSZE ein marginales Thema, veränderte sich der Stellenwert der Migration mit den grossen Flüchtlingsströmen 2015/2016 auf der OSZE-Agenda schlagartig. Unter deutschem Vorsitz wurde dazu eine informelle Arbeitsgruppe geschaffen, die vom Schweizer Missionschef Claude Wild geleitet wurde. Der ehemalige Tessiner Ständerat Filippo Lombardi führte seinerseits eine ebenso aktive Gruppe in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Beide Foren bemühten sich, einen kooperativen Ansatz der Migrationsgouvernanz zu fördern. Es zeigte sich, dass die OSZE in Teilaspekten über komparative Vorteile verfügte, die sie zu einer gefragten Partnerin in der Politikberatung und im *Capacity-Building* machten. Dazu gehören Bereiche wie die Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten mit ODIHR als Kompetenzzentrum, die Bekämpfung von Verbrechen entlang der Migrationsrouten, die Auseinandersetzung mit zurückkehrenden terroristischen Kämpfern und Kämpferinnen (*Foreign Terrorist Fighters*) oder die vom *Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities* (OCEEA) angebotene Beratung bezüglich erfolgreicher Integrationspolitiken. Wie oben dargelegt¹¹³, gelang es trotz Bemühungen des italienischen Vorsitzes jedoch nicht, die Thematik über einen Ministerratsentscheid endgültig auf der OSZE-Agenda zu verankern und die OSZE-Nischen zu definieren. Die migrationspolitischen Differenzen unter den OSZE-Teilnehmerstaaten erwiesen sich auch hier als unüberwindlich. Dies ist insofern bedauerlich, weil anzunehmen ist, dass das Thema auch in Zukunft angesichts des anhaltenden Migrationsdrucks, der von Afrika und dem Mittleren Osten ausgeht, relevant bleiben wird.¹¹⁴

Die Schlussakte von Helsinki von 1975 war nicht nur innovativ, um das umfassende und kooperative Sicherheitskonzept der Organisation voranzutreiben. Es war auch eines der ersten international vereinbarten Dokumente, in denen Klimaphänomene als gemeinsame Herausforderung anerkannt wurden. Die Schlussakte von Helsinki forderte die KSZE-Teilnehmerstaaten auf, bereits vor der ersten Weltklimakonferenz 1979 bei der Erforschung der «Anpassung an klimatische Extreme» zusammenzuarbeiten. In einer Reihe von OSZE-Dokumenten wurde seitdem auf den Klimawandel und die globale Erwärmung Bezug genommen. So wurde in der Madrider

Erklärung zu Umwelt und Sicherheit von 2007 eine «ergänzende Rolle» für die OSZE im Bereich des Klimawandels festgelegt. In einer Reihe weiterer Entscheide der OSZE wurde auf den Klimawandel unter Gesichtspunkten wie Migration, Energie oder Reduktion des Katastrophenrisikos bezuggenommen.

Der Klimawandel ist ohne Zweifel eine entscheidende Herausforderung unserer Zeit. Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen aus mehr als 150 Ländern haben kürzlich einen Klimanotfall ausgerufen. Sie warnen uns, dass wir häufigeren und stärkeren Überschwemmungen, Dürren, Stürmen und Hitzewellen sowie einem beschleunigten Anstieg des Meeresspiegels ausgesetzt sein werden. Dies führt wiederum zu einer zunehmenden Knappheit und einem zunehmenden Wettbewerb um lebenswichtige Ressourcen wie Wasser. Der Klimawandel und seine Auswirkungen sind kein imaginäres Zukunftsszenario mehr. Trotzdem: der Zusammenhang zwischen Klima und Sicherheit ist noch kein etablierter Bestandteil der Sicherheitsagenda der OSZE. Doch gerade weil Frühwarnung und Prävention zu den Eckpfeilern des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE gehören, müsste sie eine stärkere Rolle in der Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Bewertung klimabezogener Sicherheitsrisiken spielen. Immerhin hat sie in einigen Teilregionen bereits damit begonnen. Feldoperationen können dabei eine wichtige Rolle bei der Förderung der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit spielen. Es scheint mir eine offensichtliche OSZE-Aufgabe zu sein, klimasensitive Konfliktverhütungsansätze zu entwickeln und gleichzeitig auch sicherzustellen, dass Klimaschutzmassnahmen konfliktsensitiv ausgestaltet werden.

Auch ohne einen direkten Kausalzusammenhang zwischen Klimawandel und Konflikt herzustellen, könnte ein Klimasicherheitsdialog auf den OSZE-Plattformen dazu beitragen, das politische Bewusstsein zu schärfen und die Suche nach gemeinsamen Ansätzen zu erleichtern. Noch gilt es, die Skeptikerinnen und Skeptiker zu überzeugen. Ganz zentral ist für mich, dass die Bearbeitung des Klima/Sicherheits-Nexus in der OSZE Teil einer einigenden Agenda wird: eine «Insel der Kooperation» also und nicht ein weiteres Thema, das den Ost-West-Graben vertieft. Klima und Sicherheit ist, wie erwähnt, kein völliges Neuland für die OSZE. Seit gut einem Jahrzehnt führt sie Projekte im Zusammenhang mit dem Klimawandel in enger Partnerschaft mit anderen regionalen und internationalen Partnern durch, darunter der EU, UNDP und UNEP. Als ich dies mit einigem Stolz am von Federica Mogherini organisierten *High Level Event* zu Klima, Frieden und Sicherheit am 22. Juni 2018 in Brüssel ausführte, lobte die moderierende schwedische Aussenministerin Margot Wallström die OSZE für ihren Vorsprung gegenüber anderen internationalen Organisationen.

2019 startete die OSZE ein wichtiges Nachfolgeprojekt zusammen mit dem deutschen Think Tank

113 Siehe «Der italienische Vorsitz in 2018 unter den CiOs Angelino Alfano und Enzo Moavero Milanesi» S. 49.

114 Vgl. Eduard Gnesa, «Veränderungen in der europäischen und schweizerischen Migrations- und Flüchtlingspolitik seit 2015, unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie», in: Alberto Achermann / Véronique Boillet / Martina Caroni / Astrid Epiney / Jörg Künzli / Peter Uebersax (Hrsg.), *Jahrbuch für Migrationsrecht 2019/2020*, (Bern: Stämpfli, 2020), S. 4–32.



Thomas Greminger beim Treffen mit der ehemaligen Hohen Vertreterin Federica Mogherini, 22. Juni 2018, EU/OSZE

adelphi: «Antworten auf Sicherheitsrisiken durch den Klimawandel in Südosteuropa, Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien stärken.» Das Vorhaben fördert einen regionalen Ansatz für Klimaschutzmassnahmen, der nationale und globale Initiativen verbindet. Es zielt darauf ab, das politische Bewusstsein für die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit in den vier Regionen zu schärfen. Es will einen Dialog auf regionaler Ebene über klimabezogene Sicherheitsrisiken unterstützen und Massnahmen identifizieren, die es den Nachbarländern ermöglichen, solche Risiken gemeinsam anzugehen.

Die Arbeiten begannen in Südosteuropa mit einem Konsultationsprozess, um *Hotspots* für die Klimasicherheit zu identifizieren und abzubilden. Akteure und Akteurinnen aus Regierungen, NGOs und Hochschulen nehmen daran teil. In einem nächsten Schritt werden grenzüberschreitende Anpassungsmassnahmen für ausgewählte, vorrangige *Hotspots* entwickelt. Das Unterfangen dient auch der regionalen Zusammenarbeit und trägt zur Konfliktverhütung und Vertrauensbildung bei. Ein ähnliches Programm hat die OSZE zusammen mit der Union für das Mittelmeer (UfM) entwickelt, das sich an die Mittelmeerpartnerländer richtet. Gemeinsam ist diesen Initiativen das Bestreben, Klimarisiken in Kooperationschancen umzuwandeln, welche die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum stärken.¹¹⁵

China als sicherheitsrelevanter Akteur im OSZE-Raum

Das Interesse am «China-Faktor» wächst: Kaum jemand bestreitet mehr, dass die Rolle Chinas im OSZE-Raum auch signifikante Auswirkungen auf die Sicherheit und Stabilität hat. Es besteht jedoch kein Konsens darüber, ob oder wie diese Frage in der Organisation angegangen werden sollte. Ich habe den Eindruck bekommen, es sei eine Art Tabu-Thema, über welches man gar nicht zu diskutieren wagt. Von Skeptikern und Skeptikerinnen hört man, dass China nur ein weiteres Thema sei, das von den «Kernfragen der Organisation» ablenke. Damit denkt man in der Regel an mangelnden Respekt für Verpflichtungen in der Dritten Dimension und an die Konflikte. Es wird auch argumentiert, dass man über andere Foren verfüge, um sich mit China zu beschäftigen. Dies trifft für viele Teilnehmerstaaten in der Tat zu. Es gibt eine Reihe von Plattformen, auf welchen – meist in einem Umfeld von Gleichgesinnten – über und teilweise mit China diskutiert wird. Die NATO wie auch die EU tun dies in separaten Prozessen. Die UNO, die G-20 wie auch der sogenannte «17+1»-Prozess bieten weitere Kanäle, die sich allerdings nicht mit Fragen der Sicherheit und Stabilität beschäftigen. So fehlt gerade für Staaten ausserhalb von EU und NATO ein Raum, solche Fragen zu diskutieren. Es ist bezeichnend, dass ich gerade von den VertreterInnen dieser Regionen informell ermutigt worden bin, China auf die OSZE-Agenda zu bringen.

Sicher hängt die Zurückhaltung, sich mit China in der OSZE über Fragen der Sicherheit auseinanderzusetzen, auch mit der unterschiedlichen Grundhaltung der Schlüsselakteure zusammen: Während Russland ein freundschaftliches Verhältnis zu China entwickelt hat und immer öfter politische Allianzen mit China sucht, ist

¹¹⁵ Vgl. Thomas Greminger, «The Role of Multilateralism and Multi-Level Governance: An Interview with OSCE Secretary General Thomas Greminger», in: Alexander Carius / Noah Gordon / Lauren Risi (Hrsg.), *21st Century Diplomacy: Foreign Policy is Climate Policy*, 30.09.2020, S. 71–76.

die sino-amerikanische Beziehung in jüngster Zeit von Konfrontation und Spannungen geprägt. Es dominieren die Wettbewerbsperspektive im Kampf um die globale Vormacht, wirtschaftlich und anderweitig, und eine Nullsummen-Logik. Ein ebenso wichtiger Grund für die Skepsis, in der OSZE über und mit China reden zu wollen, liegt jedoch in der Unsicherheit über die Art und Weise, wie dies geschehen könnte. Ich werde darauf zurückkommen.

Die Relevanz Chinas für Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum ist eng mit Chinas wachsendem Einfluss über die *Belt and Road Initiative* (BRI) verbunden. Die 2013 lancierte BRI sollte zunächst einmal Chinas internen Problemen wie dessen industriellen Überkapazitäten begegnen und die regionale und überregionale Wirtschaftszusammenarbeit stärken. In Verbindung mit dem Konzept der *«community of shared destiny of mankind»* spiegelt es jedoch auch Chinas Ambition nach einer grösseren globalen Rolle wider, die seinem wachsenden wirtschaftlichen Potenzial und seinem politischen Anspruch entspricht. Zweifellos leistet China damit einen wichtigen Beitrag zur Konnektivität im OSZE-Raum, insbesondere bei der Verbindung europäischer und asiatischer Märkte. Über die BRI ist China auch zu einem sehr präsenten Akteur in Südosteuropa, Zentralasien und der Mongolei geworden. Dies schafft für die Regionen Chancen über erhöhte Investitionen und beschleunigte Infrastrukturentwicklung, aber auch zunehmende Abhängigkeiten durch die steigende Verschuldung und den Kontrollverlust über Schlüsselinfrastrukturen wie Häfen und wichtige Transportwege. Damit bekommt ein Engagement überwiegend wirtschaftlicher Natur zwangsläufig auch politische und sicherheitspolitische Konsequenzen.

Wirtschaftlich und sicherheitspolitisch ebenso bedeutend ist die «digitale Seidenstrasse». Sie gibt der Digitalisierung einen enormen Impuls, birgt aber auch Risiken für Sicherheit und Menschenrechte. Die im März 2015 gestartete digitale Seidenstrasse ist derjenige Teil der BRI, der sich auf die Stärkung der Internet-Infrastruktur, die Förderung chinesischer Technologieunternehmen und die Entwicklung gemeinsamer Technologiestandards zwischen den an der BRI beteiligten Ländern konzentriert. Zu den Hauptkomponenten der Digital Silk Road gehört der Aufbau einer physischen Infrastruktur im digitalen Bereich, darunter Mobilfunknetze der nächsten Generation (5G-Technologie), Glasfaserkabel für die Datenübertragung über das Internet sowie Rechenzentren für die Datenspeicherung. Andere Elemente beziehen sich die Entwicklung von Technologien wie KI oder Quantencomputer, die Förderung des digitalen Handels über Freihandelszonen sowie die Definition internationaler Normen im Cyberspace.

Das Interesse an der digitalen Seidenstrasse ist gross: Gemäss Schätzungen unterzeichneten bis Ende April 2019 bereits 16 Länder MoU über die diesbezügliche Zusammenarbeit mit China. Selbstredend weckt eine der-

artige Dynamik Widerstände aus Wettbewerbsgründen. Die Einführung der 5G-Technologie durch Huawei wird von Expertinnen und Experten jedoch auch als strategische, sicherheitspolitische Herausforderung angesehen, da sie zum Kontrollverlust über die für unsere modernen Gesellschaften so fundamentale digitale Infrastruktur führen könnte. Sie würde, so die Befürchtung, den Westen gegenüber China verletzlich und erpressbar machen und somit dessen Sicherheit und Sicherheitskooperation einschränken.¹¹⁶ Dazu kommen menschenrechtspolitisch begründete Bedenken bezüglich des Missbrauchspotentials solcher Technologien, wenn es beispielsweise um die Gesichtserkennung und damit staatliche Überwachungsinstrumente geht. Damit einher geht auch die Furcht, dass Chinas Praktiken im Zusammenhang mit den neuen Technologien autokratische Systeme stärken und gültige Menschenrechtsstandards untergraben könnte.

Eine weitere sicherheitspolitisch relevante Frage bezieht sich auf den aktuellen Stand der Sicherheitszusammenarbeit Chinas mit OSZE-Teilnehmerstaaten. Es gibt Evidenz für Chinas zunehmende Sicherheitskooperation mit Ländern im OSZE-Raum. Unter ihnen dürfte die Zusammenarbeit mit Russland am weitesten fortgeschritten sein, ohne allerdings den Charakter eines formellen Militärbündnisses anzunehmen. Im Weiteren ist im August 2019 auf einer Trainingsbasis in der autonomen Region Xinjiang im Nordwesten Chinas die gemeinsame Antiterror-Übung «Kooperation 2019» zwischen China und Kirgisistan durchgeführt worden. Auch berichten Medien, dass China Tadschikistan beim Bau von Grenzschutzposten entlang der afghanischen Grenze unterstützt und einen geheimen Stützpunkt am östlichsten Punkt der afghanisch-tadschikischen Grenze eingerichtet hätte.

Zudem ist China seit Anfang der 2000er Jahre an der multilateralen Sicherheitskooperation in der Region beteiligt: Sie ist Gründungsmitglied der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) sowie der *Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia* (CICA). Beide Organisationen veranschaulichen Chinas Ansatz in der multilateralen Sicherheitskooperation mit ihrem Fokus auf den Kampf gegen Terrorismus, Extremismus und Separatismus – die «drei bösen Kräfte» – sehr gut. Die militärische Zusammenarbeit war bisher hingegen relativ bescheiden und beschränkte sich auf Ausbildung und gemeinsame Antiterrorübungen, während die dritte Dimension im Sicherheitsverständnis der OSZE völlig abwesend ist.

Nun zur Frage des «Wie»: in der Vergangenheit gab es nur wenige Kontakte zwischen der OSZE und China, und es schien auf beiden Seiten kein klares Interesse daran zu bestehen, engere Beziehungen aufzubauen. Im Abklärungsprozess, ob sich dies künftig ändern sollte,

¹¹⁶ Vgl., Kadri Kaska / Henrik Beckvard / Tomáš Minárik, «Huawei, 5G, and China as a Security Threat», NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE), 2019.

drängt sich deshalb ein vorsichtiges, schrittweises Vorgehen auf. Um eine solide Grundlage dafür zu schaffen und Ideen für erste Schritte zu generieren, beauftragte ich die *Strategic Policy Support Unit* 2019, ein entsprechendes Papier auszuarbeiten. Inzwischen liegt ein 55-seitiges Dokument vor, welches eine ausgezeichnete Grundlage darstellt, um in einer ersten informellen Diskussion zwischen Vorsitz, Troika und Teilnehmerstaaten mögliche Wege vorwärts zu identifizieren.¹¹⁷

Ich sehe eine Reihe von Optionen:

- Auf informellen Plattformen zusammen mit dem *OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions* ein Mapping von Chancen und Risiken vornehmen sowie mögliche Dialog- und Kooperationsplattformen diskutieren;
- den Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE suchen, die sich bereits mit China beschäftigt, u.a. über die *Silk Road Support Group*;
- über Vorsitz und/oder Sekretariat den informellen Kontakt mit China wiederaufnehmen und konvergierende Interessen sondieren;
- in Bereichen konvergierender Interessen, vermutlich den transnationalen Gefahren, vermehrt chinesische Teilnehmende und ExpertInnen zu OSZE-Events einladen;
- mit SOZ und allenfalls CICA die bestehenden Beziehungen zwischen den Sekretariaten konsolidieren und gezielte Kooperationen auf einzelnen Gebieten, beispielsweise der Terror- und Extremismus-Bekämpfung in Zentralasien, suchen.¹¹⁸

Natürlich wird sich, sollte sich ein Interesse an Dialog und Kooperation bestätigen, zu einem gewissen Zeitpunkt auch die Frage des formellen Status Chinas gegenüber der OSZE stellen. Es ist nicht anzunehmen, dass der Partnerstatus eine realistische Option darstellt. Man könnte jedoch darüber nachdenken, einen Beobachterstatus einzuführen, wie ihn andere internationale Organisationen auch kennen.

Die Bilanz

Im Umgang mit den Herausforderungen der Cybersicherheit hat sich die OSZE mit ihren vertrauensbildenden Massnahmen (VBMs) ausgezeichnet positioniert. Noch braucht es mehr Kommunikation und praktische Nutzung des Krisenkommunikationsnetzwerks, um sie stärker ins Bewusstsein der EntscheidungsträgerInnen zu rü-

cken. Der rasche technologische Wandel birgt Chancen und Risiken zugleich: Er spielt den wohlwollend wie den böswillig agierenden Akteuren neue, leistungsstarke Instrumente in die Hände. Nur über eine enge Kooperation zwischen Staaten und anderen relevanten Beteiligten, insbesondere der Tech-Industrie und der Zivilgesellschaft, kann es gelingen, dass die Wohlgesinnten die Oberhand behalten. Im Kampf gegen den Menschenhandel zeigt diese Kooperation bereits erste Früchte. Das umfassende Sicherheitsverständnis der OSZE prädestiniert die OSZE, eine nützliche Rolle in der Bewältigung der sicherheitsrelevanten Herausforderungen der Künstlichen Intelligenz zu spielen. Die OSZE hat bewiesen, dass sie an der Schnittstelle zwischen Migration und Sicherheit über komparative Vorteile verfügt, beispielsweise wenn es um die Menschenrechte von Migrantinnen und Migranten, die Verbrechensbekämpfung entlang von Migrationsrouten oder den Umgang mit zurückkehrenden terroristischen Kämpfern und Kämpferinnen geht. Für den Klimasicherheitsdialog kann die OSZE auf wertvoller programmatischer Vorarbeit aufbauen. Wichtig ist, den Dialog so zu gestalten, dass er zu einem einigenden und nicht zu einem weiteren spaltenden Thema zwischen Ost und West wird. Der Faktor «China» ist ohne Zweifel hochrelevant für die Sicherheit im OSZE-Raum. Ein vorsichtiges, schrittweises Vorgehen ist angezeigt, um über – und zum gegebenen Zeitpunkt auch mit – China in der OSZE eine konstruktive Auseinandersetzung zu ermöglichen.

¹¹⁷ Strategic Policy Support Unit, *China in the OSCE Area: Implications for Security and Cooperation*, Februar 2020.

¹¹⁸ Ich habe den Generalsekretär der SOZ, Vladimir Norov, in meinem dritten Amtsjahr dreimal getroffen. Ein Kooperationsinteresse ist eindeutig vorhanden, aber aufgrund komplexer Entscheidungsstrukturen auf Seite der SOZ nur mit viel Aufwand und Geduld zu realisieren (vgl. auch Sektion «Partnerschaften wirksamer gestalten» S. 31). Dies dürfte auch für CICA zutreffen, dessen neuer Exekutivdirektor Kairat Sarybay ein langjähriger OSZE-Botschafter Kasachstans ist.

Coronavirus: OSZE-Krisenmanagement und der Pandemie/Sicherheits-Nexus

An den Anfang dieser Sektion werde ich einige allgemeine Überlegungen zur Coronavirus-Pandemie und Multilateralismus stellen. Danach beschreibe ich das Krisenmanagement der Organisation zwischen den konkurrierenden Ansprüchen von *duty of care* und *business continuity* sowie die Auswirkungen auf die Konflikte im OSZE-Raum und auf andere Bereiche des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE.

Die Coronavirus-Pandemie erweist sich als Trendbeschleuniger. Misstrauen und Polarisierung nehmen weiter zu: innerhalb von Staaten zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen, zwischen den sogenannten Eliten und dem Gros der Bevölkerung, Regierenden und Regierten; genauso wie zwischen Staaten wie beispielsweise den USA und China. Hinzu kommen eine beschleunigte Digitalisierung und der Einsatz neuer Technologien. Das Internet hat unsere Volkswirtschaften sicherlich vor noch grösserem Schaden bewahrt. Die Art und Weise aber, wie einige Länder Künstliche Intelligenz und *Big Data* einsetzen, um die Ausbreitung des Virus zu kontrollieren, wirft wichtige Fragen auf. Sind diese mit grundlegenden Menschenrechten, einschliesslich der Privatsphäre, noch kompatibel? Klar ist, dass die Pandemie Folgen haben wird, die weit über die öffentliche Gesundheit hinausgehen. In fast allen Ländern ist die Arbeitslosigkeit sprunghaft angestiegen. Viele Millionen Menschen sind mit existenzbedrohenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert. Auch die Demokratie ist unter Druck geraten. Nicht überall erfolgten die Einschränkungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten proportional und zeitlich beschränkt. Alle diese Faktoren sind potenzielle Auslöser für soziale Unruhen und politische Instabilität. Sie können bestehende Konflikte schüren und neue auslösen.

Auch der Druck auf multilaterale Institutionen nimmt weiter zu. So dominierten – nicht überraschend – vielerorts unilaterale Ansätze im Krisenmanagement. Zumindest zu Beginn der Pandemie verfolgten politisch Verantwortliche hauptsächlich nationale Alleingänge. Nationale Grenzen wurden unkoordiniert geschlossen, Medikamente und Schutzausrüstungen mit Exportverboten belegt und exklusive Zugänge auf potentielle Impfstoffe angestrebt. Mittlerweile manifestiert sich jedoch eine politische Führung, die sich für die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Krise einsetzt. Sinnbild dafür ist die Einigung des EU-Gipfels vom 17.–19. Juli 2020 in Brüssel auf das grösste Haushalts- und Finanzpaket ihrer Geschichte, darunter 750 Milliarden EUR für ein Konjunktur- und Investitionsprogramm zur Überwindung der Folgen der Pandemie. Auch im Bestreben, möglichst rasch einen breit verfügbaren

Impfstoff zugänglich zu machen, sind grosse Anstrengungen gebündelt worden. Ermutigende Anzeichen einer Trendwende sind also durchaus vorhanden. Im Spannungsfeld zwischen Unilateralismus und multilateraler Kooperation befinden wir uns somit an einem Scheideweg: Wird sich «*Me first*» durchsetzen oder erlebt die internationale Zusammenarbeit einen neuen Frühling? Noch lässt sich das nicht mit Bestimmtheit sagen.

Das Krisenmanagement der OSZE

Beim Krisenmanagement der OSZE ging es in erster Linie darum, in enger Zusammenarbeit mit dem Vorsitz ein Dilemma geschickt zu bewältigen: Den Umgang mit dem Zielkonflikt zwischen der Aufrechterhaltung des Betriebs und der möglichst uneingeschränkten Mandaterfüllung einerseits (*business continuity*) und der Gesundheit und Sicherheit unserer Mitarbeitenden, der Delegierten und unserer PartnerInnen im Feld andererseits (*duty of care*). Ich wage zu behaupten, dass es der OSZE auch im Vergleich mit anderen Organisationen recht gut gelungen ist, beides unter einen Hut zu bringen.

Konkret habe ich dem Sekretariat ab dem 26. Februar 2020 mit regelmässig aufdatierten *Interoffice Memoranda* («IoM») Instruktionen im Umgang mit der Pandemie erteilt. Für die übrigen Exekutivstrukturen hatten die IoM den Charakter von Leitlinien, die unter Berücksichtigung der örtlichen Bedingungen und Anforderungen der verschiedenen OSZE-Standorte umzusetzen waren.¹¹⁹ Am 13. März habe ich im Sekretariat ein Krisenmanagementteam (*Crisis Management Team*, CMT) eingerichtet. Es erarbeitete die Richtlinien, die die Sorgfaltspflicht für unsere Mitarbeitenden gewährleisteten und gleichzeitig ein Fortführen unserer Arbeit ermöglichten. Den Lockdown-Vorgaben der österreichischen Behörden Rechnung tragend, führte ich am 16. März den Homeoffice-Betrieb für das gesamte Sekretariat ein. Ausgenommen davon waren eine Handvoll von Mitarbeitenden im Sicherheits- und Gebäudemanagement sowie im IT-Bereich. Auch der Generalsekretär blieb als «Kapitän auf dem Schiff»: Ich arbeitete allerdings vor allem deshalb weiterhin von der Wallnerstrasse aus, weil ich dort über bestes IT-Gerät und die nötige Verbindungsqualität verfügte. So konnten alle relevanten Sitzungen und Abläufe ohne Unterbruch – nun einfach online – weitergeführt werden. Ab 3. April war Teleworking auch in allen OSZE-Exekutivstrukturen die Regel. Ausnahmen gab es für Teilbereiche, beispielsweise für Feldoperationen wie die SMM, die Monitoring-Tätigkeiten ausführten. Klare und vertrauensschaffende Kommunikation im und ausserhalb des Sekretariats war mir in allen Phasen des Krisenmanagements ein grosses Anliegen. Deshalb

¹¹⁹ Eine Ausnahme davon bildete das IoM vom 01.04.2020, welches einen für alle verbindlichen Charakter hatte, weil ich zum Schluss gekommen war, dass die Homeoffice-Regelung von gewissen Feldoperationen zu wenig konsequent umgesetzt worden war.

habe ich mich regelmässig über Videobotschaften an alle Mitarbeitenden gewandt.

Ab Ende Mai haben wir damit begonnen, den Mitarbeitenden auf freiwilliger Basis eine schrittweise Rückkehr in die Räumlichkeiten des Sekretariats zu ermöglichen, so dass ab Mitte Juni wieder etwa 100 von knapp 400 Sekretariatsmitarbeitenden zumindest stundenweise im Sekretariatsgebäude anzutreffen waren. Die Lockerung der Beschränkungen erfolgte in wie auch ausserhalb von Wien in vorsichtigen Schritten. Dabei wollten wir im Einklang mit den Vorgaben und Empfehlungen der nationalen Behörden agieren und uns auch mit anderen internationalen Organisationen abstimmen. Es galt aber auch, den physischen und psychischen Einschränkungen Rechnung zu tragen. Das denkmalgeschützte Palais Palffy bietet nur einem kleineren Teil der Sekretariatsmitarbeitenden Platz, will man die 10 Quadratmeter/Mitarbeiter-Vorgabe respektieren. Wichtiger noch: eine nicht zu unterschätzende Zahl von Mitarbeitenden war aus mentalen Gründen nicht bereit, wieder physisch an den Arbeitsplatz zurückzukehren, solange die Pandemie noch virulent war. Die Bereichsleitenden stellten im Übrigen fest, dass Homeoffice der Produktivität keinen Abbruch tat. Für gewisse Arbeiten eher konzeptueller Natur konnte sie gar gesteigert werden. Allerdings gilt es auch, der Dreifach-Belastung von Frauen und Männern mit Kindern (Homeoffice, Homeschooling, Haushalt) gebührend Rechnung zu tragen.¹²⁰ Sicher ist, dass Teleworking auch nach Überwindung dieser Krise einen viel höheren Stellenwert in der OSZE haben und so einen Beitrag für die Vereinbarung von Familie und Beruf leisten wird.

Den Konferenzbetrieb der OSZE vermochte der Lockdown nur ganz kurz zu stoppen.¹²¹ Dank dem klaren Willen des PC-Vorsitzenden und der Sekretariatsleitung, der hervorragenden Arbeit der Konferenz- und Sprachdienste sowie der IT-Fachleute trafen sich der Ständige Rat, das Forum für Sicherheitskooperation und alle wichtigen Ausschüsse und Arbeitsgruppen bereits eine Woche nach dem *Spring Recess* wieder – nur eben digital. Zu Beginn zeigten sich zahlreiche Delegationen skeptisch ob dieses Ansinnens. IT-Sicherheitsbestimmungen liessen vielerorts die gängigen Online-Konferenzplattformen wie Zoom oder Webex nicht zu. Doch «wo ein Wille ist, ist auch ein Weg» bestätigte sich einmal mehr. Ab Mitte Juni tagte der Ständige Rat wieder in der Hofburg im hybriden Format, das heisst, viele Botschafterinnen und Botschafter erschienen wieder persönlich, andere schalteten sich digital zu. Solche gemischten Gesprächsformate mit einer Mischung von physischer Präsenz und Online-Teilnahme haben sich in der Folge immer mehr zum Standard entwickelt. Zumindest wurde damit der für die Diplomatie so

wichtige direkte persönliche Kontakt mit Einschränkungen wieder möglich. Das hybride Format brachte zudem einen weiteren Vorteil für OSZE-Veranstaltungen: Es erlaubte einen verbesserten Einbezug der Hauptstädte. Der Schweizer Missionschef, Botschafter Wolfgang Brühlhart, bewies, dass es auch möglich ist, diplomatische Prozesse digital durchzuführen. Als Vorsitzender der *Informal Working Group on Civil Society Participation* steuerte er den Dialog- und Verhandlungsprozess mittels vier Webex- oder Zoom-Plenarm Meetings, mehr als 200 bilateralen WhatsApp-Meetings und einer abschliessenden Präsentation des Schlussberichts, der alle Elemente für eine Lösung dieses schwierigen Problems des Zugangs von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu OSZE-Events der Menschlichen Dimension auf den Tisch legte. Um der Gefahr der Monotonie eines ausschliesslich online geführten Dialogs zu begegnen, baute er emotional ansprechende Elemente ein, so einen *Virtual Morning Tea* sowie virtuelle Mittag- und Abendessen. Auch Diskussionen in Breakout-Gruppen gehörten zu seinem digitalen Repertoire.¹²²

Die Feldoperationen passten sich ebenfalls schnell an die neue Situation an. Eine dem *Crisis Management Team* (CMT) unterstellte *Working Group on Covid-19 Contingency Planning for OSCE Field Operations* unter der Leitung der KVZ-Direktorin Tuula Yrjola verfolgte systematisch die Lage in den sechzehn Einsatzgebieten. Das Monitoring betraf lokale Massnahmen und Coronavirus-Auflagen, implementierte Schutzmassnahmen, die Auswirkungen auf die Mandaterfüllung sowie Unterstützungsbedürfnisse. Ich führte persönlich in den ersten Krisenwochen Gespräche mit allen Missionschefinnen und -chefs. In vielen Fällen waren die Feldoperationen in der Lage, die Behörden ihres Gaststaates kurzfristig im Coronavirus-Krisenmanagement zu unterstützen. So stellten sie beispielsweise Projektpartnern persönliche Schutzausrüstung (PPE) zur Verfügung, beispielsweise der Grenzpolizei in Albanien und den Gesundheitsbehörden in Kirgistan, oder halfen besonders betroffenen Minderheiten. Durch mehrere Feldoperationen wurden Sensibilisierungskampagnen durchgeführt, um in der Lockdown-Phase auf die Gefahr zunehmender Gewalt gegen Frauen aufmerksam zu machen und Gegenmassnahmen zu ergreifen.

Die Missionen begannen auch, mit ihren Gastländern über Themen zu sprechen, die mittelfristig aufgegriffen bzw. Coronavirus-bedingt verstärkt angegangen werden sollten – wie die Krisenvorsorge, die Korruptionsprävention, die Bekämpfung des Menschenhandels oder Fragen des Grenzmanagements, insbesondere in Zentralasien. Lockdown-bedingt mussten in vielen Ländern die Kooperationsprogramme teilweise eingestellt oder zumindest stark reduziert werden. Vielerorts konnten Ausbildungsaktivitäten in Online-Kurse umgewandelt und so weitergeführt werden. Je länger die Pan-

120 Deshalb versandten wir früh in der Krise entsprechende Tipps: OSCE, *Infographics – Remote Working: Gender-Sensitive Tips for Managers*.

121 Vom 16.03. bis 03.04.2020 fanden keine OSZE-Meetings statt (CIO, INF/29/20, 13.03.2020).

122 Chairperson IWG CSO, *Final Report*, Wien, 13.01.2021.

demiekrise andauerte, desto unterschiedlicher wurden die Ländersituationen, mit welchen wir zu tun hatten. Im Westbalkan wurde beispielsweise seitens der Behörden rasch mit einschneidenden Massnahmen reagiert, so dass die erste Welle mit Ausnahme von Serbien mit vergleichsweise geringen Opfern und relativ schnell unter Kontrolle gebracht werden konnte. Zentralasien schien zunächst von hohen Fallzahlen verschont zu werden, doch dann zeigten sich plötzlich überforderte nationale Gesundheitssysteme, gerade in Ländern, welche zuvor die Existenz des Coronavirus überhaupt abgestritten hatten. In Ländern mit schwachen Gesundheitssystemen war die Planung medizinischer Evakuierungen (*Medevac*) eine zentrale Herausforderung, für welche es im Normalfall ein Standardverfahren über einen Vertrag mit *International SOS* gibt. Hierfür wurde deshalb lokal die Zusammenarbeit mit grossen bilateralen oder multilateralen Präsenzen gesucht. Nicht überraschend verlangte unsere grösste Operation, die SMM, auch das mit Abstand aufwändigste Krisenmanagement. Mehr dazu im nächsten Abschnitt.

Als sehr hilfreich für die Steuerung des Krisenmanagements erwies sich das Instruments der Blitzaudits (*«agile audits»*), welche Susanne Früh, die neue Direktorin des *Office of Internal Oversight* (OIO), ins Sekretariat gebracht hatte. Mit einem halben Dutzend innert einer bis zwei Wochen durchgeführten Audits konnten wir rasch überprüfen, ob wir das Richtige taten und ob die getroffenen Massnahmen griffen. So galt ein Audit der Konnektivität der Mitarbeitenden im Homeoffice. Wir stellten fest, dass Ende April 85 Prozent des gesamten Personals vollen Zugang (*«full remote access»*) zu den OSZE-Systemen hatte. Wir erkannten aber auch, in welchen Missionen es noch Defizite aufzuholen gab. Eine andere Prüfung verglich das von unserem *Security Management* verwendete Datenmaterial mit anderen verfügbaren Daten und folgte, dass unsere Analyseinstrumente akkurat waren. Ein weiteres Audit untersuchte, ob alle relevanten personalbezogenen Risiken auf unserer Risiko-Matrix figurierten. Vom 15. bis 17. April führten wir beim gesamten OSZE-Personal eine Kurz-Umfrage durch. Der Rücklauf fiel mit 1899 Antwortenden oder 48 Prozent des Mitarbeitergesamtbestands beeindruckend aus. Die Antworten auf Fragen wie zu den Arbeitsmodalitäten, dem Systemzugang, der individuellen Schutzausrüstung, dem *Social Distancing* oder den Unterstützungsbedürfnissen zeigten insgesamt befriedigende Resultate – wiesen aber auch auf Bereiche und Missionen hin, wo nachgebessert werden musste.

Der Coronavirus und die Konflikte

In einem gemeinsamen Statement mit den Leitern von ODIHR, HCNM, RFoM und dem PC-Vorsitzenden am 26. März unterstützte ich die Forderung von UNO-Generalsekretär Antonio Guterres nach einem globalen Waffenstill-

stand ausdrücklich.¹²³ Das Plädoyer blieb jedoch in der OSZE-Region ohne unmittelbare Folgen. Die Pandemie wirkte sich auf die bestehenden Konflikte und die verschiedenen Formate mit OSZE-Beteiligung insgesamt negativ aus, ganz zu schweigen von der betroffenen Zivilbevölkerung. Von einem krisenbedingten Zusammenrücken war nichts zu spüren. Versuche, die Coronavirus-Pandemie im Sinn einer vertrauensbildenden Massnahme gemeinsam anzugehen, waren nicht zu registrieren.

In der Ukraine hemmte die Coronavirus-Pandemie die OSZE-Operationen, ohne sie aber ganz zum Stillstand zu bringen. Die SMM, das Büro des OSZE-Projektkoordinators ebenso wie die Beobachtungsmission an den zwei russischen Grenzkontrollpunkten vermochten ihre Mandate mit Einschränkungen weiterhin umzusetzen. Verstösse gegen den Waffenstillstand blieben bis in den Juli an der Tagesordnung. Zudem verzeichneten wir einen besorgniserregenden Trend der Einschüchterung und Gefährdung von Beobachtern und Beobachterinnen durch Warnschüsse und zum Teil grosskalibrige Einschläge in unmittelbarer Nähe der Patrouillen. Auch Angriffe auf Drohnen und Kameras nahmen in beunruhigendem Masse zu.¹²⁴ Als grösste Herausforderung erwies sich jedoch die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der SMM durch die bewaffneten Formationen. Unter dem Vorwand des Coronavirus-Risikomanagements wurde den Beobachterinnen und Beobachtern de facto der Zugang zu den nichtregierungskontrollierten Gebieten verwehrt. Die Auflage einer nicht praktikablen, vierzehntägigen Selbstquarantäne nach Überschreiten der Kontaktlinie verunmöglichte geplante Rotationen in Donetsk und Lugansk und dünnte den SMM-Bestand in den nichtregierungskontrollierten Gebieten im Verlauf des Junis so aus, dass die Einstellung der Operationen drohte.

Bereits am 23. März riefen Premierminister Rama und ich in einer Medienerklärung dazu auf, die Bewegungsfreiheit der SMM in der Ostukraine sofort wiederherzustellen. Zahlreiche weitere öffentliche und vertrauliche Interventionen folgten in den nächsten Wochen und Monaten von Vorsitz, Troika, der N-2 und seitens des Sekretariats einschliesslich eines Schreibens meinerseits an Minister Lavrov. Doch die Situation blieb unverändert. Es gab eine Art Richtungsstreit über die Natur der Reaktion auf die unnachgiebige Haltung der De-facto-Behörden: Soll eine harte, prinzipielle oder eine diplomatisch-pragmatische Linie gehalten werden? Der *Chief Monitor* Halit Cevik und ich optierten für ein pragmatisches Vorgehen und setzten uns schliesslich durch. Wir schlugen vor, dass die Beobachter und Beobachterinnen an der Kontaktlinie einen PCR-Test vorlegen würden und damit quarantänefrei in die nichtregierungskontrollierten Ge-

¹²³ CIO.GAL/41/20, 26.03.2020.

¹²⁴ Siehe «Das Flaggschiff: Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine (SMM)» S. 61.

biete gelangen können. Dieser gesichtswahrende Vorschlag wurde – wiederum nach längeren diplomatischen Bemühungen – übernommen und wird bis heute mit Erfolg praktiziert.

Die Trilaterale Kontaktgruppe und ihre vier Arbeitsgruppen haben sich seit Beginn der Pandemie ausschliesslich per Videokonferenz getroffen. Der Online-Modus schien das bereits polarisierte Klima weiter zu fördern, und so ging die meiste Zeit für formalistische Streitereien zu Status-bezogenen Fragen verloren. Die vom Dezerbergipfel des Normandie-Formats ausgehende Dynamik drohte vollends zu verpuffen. Neue politische Impulse aus dem N-4-Rahmen – man sprach insbesondere von einem produktiven Treffen zwischen den ukrainischen und russischen Verhandlungsführern Yarmak und Kozak – und erfolgreiche Verhandlungen in der Trilateralen Kontaktgruppe erlaubten dann jedoch wie bereits angesprochen einen Durchbruch: Die Einigung auf eine Bestätigung des Waffenstillstands (*«recommitment to the ceasefire»*) vom 27. Juli brachte die Waffenstillstandsverletzungen auf einen noch nie gekannten Tiefstand¹²⁵ und eröffnete damit die Möglichkeit, sich vermehrt auf die politischen Aspekte der Minsker Abkommen zu konzentrieren. Es ist allerdings plausibel anzunehmen, dass er wieder häufiger gebrochen wird, sollten zu lange entsprechende Fortschritte ausbleiben.

Der Verhandlungsprozess zur Lösung des Transnistrienkonflikts ist ebenfalls stark von der Pandemie betroffen. Auch hier muss der Coronavirus als Vorwand für starke Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Menschen über die administrative Grenzlinie herhalten. Alle geplanten formellen und informellen Treffen im «5+2»-Format wurden verschoben. Auch die Treffen der Arbeitsgruppen und jene zwischen den beiden Verhandlungsführern wurden trotz starker Bemühungen des OSZE-Missionschefs ausgesetzt. Das vom aktiven Sonderbeauftragten, Botschafter Thomas Mayr-Harting, angestrebte Gipfeltreffen Dodon/Krasnoselsky kam nicht zustande, weil die AkteureInnen keine Gewähr für die angestrebten Resultate bieten konnten.

Ebenso erging es den Internationalen Diskussionen zur Bewältigung der Folgen des Georgienkonflikts in Genf. Diese wurden trotz der Anstrengungen der Co-Vorsitzenden der OSZE, der Vereinten Nationen und der EU bis auf Weiteres eingestellt. Hingegen funktionierten die Hotlines der IPRMs weiterhin und auch die bilateralen Kontakte innerhalb des GID-Netzwerks wurden intensiv gepflegt. Am 30. Juli 2020 konnte selbst wieder ein physisches IRPM-Meeting in Ergneti – das insgesamt 96. – stattfinden.

Die Co-Vorsitzenden der OSZE-Minsk-Gruppe (Nagorno-Karabach-Konflikt) hielten über regelmässige

Online-Treffen mit den beiden Aussenministern die Kommunikationskanäle aufrecht. Sie konnten jedoch nicht verhindern, dass die im Januar in Genf entstandene positive Dynamik versandete. Der Ton wurde deutlich härter und der Geduldsfaden angespannter. Das vertrauensbildende Monitoring entlang der Waffenstillstandslinie musste der persönliche Vertreter des OSZE-Vorsitzes, Botschafter Andrzej Kasprzyk, aufgrund der Pandemie-Bestimmungen in Armenien und Aserbaidschan aussetzen. Natürlich hielt auch er seine Kontakte auf beide Seiten digital aufrecht. Prompt kam es aber vom 12. bis 16. Juli zu den bereits erwähnten schweren Waffenstillstandsverletzungen mit mindestens 18 Toten, darunter einem General auf aserbaidschanischer Seite. Sie liessen nicht mehr als eine Vorahnung auf die Gewalteskalation vom Herbst 2020 zu. Am 10. November beendete ein von Russland vermittelter Waffenstillstand einen sechswöchigen Krieg mit mehreren Tausend Toten Armeeangehörigen auf beiden Seiten und Hunderten von zivilen Opfern. Russische Friedensgruppen operieren im Raum von Nagorno-Karabach. Ein Friedensabkommen steht jedoch noch immer aus und der Status von Nagorno-Karabach bleibt weiterhin ungeklärt. Es erscheint deshalb zweckmässig, dass die Weiterführung des Friedensprozesses weiter von den Co-Vorsitzenden der Minsk Gruppe angeleitet wird, sobald sich der Staub etwas gelöst hat.¹²⁶

Der Pandemie/Sicherheits-Nexus

Parallel zum Krisenmanagement begannen wir im Sekretariat, uns Gedanken zu machen, welche Auswirkungen die Pandemie auf die verschiedenen Aspekte des umfassenden Sicherheitsverständnisses der OSZE haben würde. Bereits früh hatten wir zusammen mit den Institutionen erste Überlegungen zu Papier gebracht und hätten diese gerne mit den Teilnehmerstaaten diskutiert, auch unter Einbezug der Hauptstädte, aus Visibilitätsgründen vielleicht gar auf ministerieller Ebene. Dagegen gab es jedoch Widerstand. Die OSZE sei keine Gesundheitsorganisation und Coronavirus dürfe nun nicht zum alles dominierenden Thema werden, wurde argumentiert. Der Vorsitz optierte deshalb für einen *bottom-up*-Ansatz und liess die Nexus-Frage zunächst in den Fachausschüssen diskutieren – durchaus in der Absicht, zu einem späteren Zeitpunkt eine Synthese-Debatte zu führen. Leider fand diese dann wegen der Führungskrise nicht mehr statt.

Alle drei Ausschüsse hielten in der Folge Sitzungen mit einem Fokus auf der Coronavirus-Pandemie ab. Im Sicherheitsausschuss lagen die Schwerpunkte auf dem Grenzmanagement, Cybersicherheit, Cyberkriminalität und Terrorismusbekämpfung. Das *Transnational Threats Department* produzierte rasch entsprechende Hinter-

¹²⁵ Am 03.11.2020 lobte das ukrainische Präsidialamt, dass der Waffenstillstand auch nach 100 Tagen noch immer halte und die Zahl der Opfer in der ukrainischen Truppe um 88,9 Prozent gesenkt hätte (Interfax.ua).

¹²⁶ Eine gute Analyse über die Geschehnisse und mögliche nächste Schritte bietet der Bericht der International Crisis Group, *Improving Prospects for Peace after the Nagorno-Karabakh War*, Briefing 91, 22.12.2020.

grundpapiere, die allerdings nicht publiziert werden durften. Die Schlüsselbotschaften konnten jedoch in den Ausschüssen und über einen Coronavirus-Blog platziert werden. So wies das Papier in Bezug auf die Verbindungen zwischen der Pandemie und gewalttätigem Extremismus auf das Risiko hin, dass Terrorgruppen die durch Coronavirus geschaffene Verunsicherung und Verletzlichkeit der Gesellschaft ausnützen würden, um ihre Ziele voranzutreiben, neu zu rekrutieren und Hass zu predigen. Sie würden sich zudem ans neue Sicherheitsumfeld anpassen und neue operationelle Fähigkeiten entwickeln und Ziele identifizieren. Dies bedeute ein höheres Risiko für «weiche» Ziele und kritische Infrastruktur.¹²⁷

Im Wirtschafts- und Umweltausschuss wie auch in den Vorbereitungstreffen für das Wirtschafts- und Umweltforum ging es um Korruptionsbekämpfung und Digitalisierung in Coronavirus-Zeiten. Der Koordinator für Wirtschafts- und Umweltangelegenheiten organisierte im Weiteren eine ganze Serie an Webinaren zu relevanten Themen im Pandemie-Kontext. Das *Human Dimension Committee* thematisierte die Medienfreiheit, den Schutz vor Diskriminierung von Minderheiten und besonders die Einschränkung von Grundfreiheiten durch Notstandsgesetze. Rasch wurde nämlich klar, dass auch im OSZE-Raum die entsprechenden Gesetze nicht überall den Ansprüchen der Proportionalität und der zeitlichen Begrenzung gerecht geworden sind. Die Institutionen wie auch die Parlamentarische Versammlung brachten sich zu diesen Fragen aktiv ein und setzten klare Schwerpunkte. So publizierte der Hochkommissar für Nationale Minderheiten am 17. April ein Papier zu Coronavirus-Massnahmen, welche die soziale Kohäsion fördern.¹²⁸ Die Arbeiten von ODIHR dazu kulminieren im Bericht «OSZE-Verpflichtungen der Menschlichen Dimension und staatliche Reaktion zur Covid-19-Pandemie» vom 17. Juli.¹²⁹

Der Coronavirus beeinflusste das Wahlgeschehen im OSZE-Raum in erheblichem Mass¹³⁰ und selbstverständlich auch ein Kerngeschäft der OSZE, die Wahlbeobachtung. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE weist auf eine Reihe von typischen Anpassungen für ihre Beobachtermissionen hin.¹³¹

- Alle Beobachterinnen und Beobachter mussten unmittelbar vor ihrer Abreise zur Mission auf Coronavirus getestet werden. In Georgien boten die Gastbehörden allen internationalen Wahlbeobachtern und -beobachterinnen bei ihrer Ankunft einen Test an.
- Einige Missionen wurden absichtlich verkleinert, um den Reisebeschränkungen im Gastland Rechnung zu tragen.
- Das Sekretariat arbeitete mit Teilnehmerstaaten zusammen, um Coronavirus-bezogene Reisebeschränkungen zu überwinden.
- Die örtlichen Richtlinien für Versammlungen wurden sorgfältig eingehalten, so dass ein Grossteil der Meetings im Hybrid-Format durchgeführt wurde.
- Es wurden grössere Fahrzeuge für den Personentransport beschafft.
- Vor Ort angeworbenes Personal wie FahrerInnen und DolmetscherInnen wurden vor Aufnahme ihrer Tätigkeit auf den Coronavirus getestet.
- Alle Beobachterinnen und Beobachter erhielten Masken und Händedesinfektionsmittel und wurden über die lokalen Coronavirus-Richtlinien informiert. Damit war die OSZE auch in diesem Bereich in der Lage, ihr Mandat in den Umständen angepasster Weise zu erfüllen.

Anfang Juni fand das erste im Hauptstadtformat abgehaltene Treffen des Strukturierten Dialogs im Jahr 2020 statt. Das Online-Format begünstigte die Präsenz zahlreicher hochrangiger Vertreter und Vertreterinnen der Hauptstädte. Dabei wurde mit Ernüchterung festgestellt, dass die meisten vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM) sowie Abrüstungsaktivitäten aufgrund des Coronavirus temporär suspendiert worden waren. Viele Teilnehmerstaaten betonten, dass dies kein Dauerzustand werden dürfe und es mehr Flexibilität brauche, um Verifikationsmassnahmen baldmöglichst wiederaufnehmen zu können. Das halte ich in der Tat für wichtig, um ein De-facto-Aussetzen politisch-militärischer Verpflichtungen zu verhindern.

Zusammenfassend stellen wir also fest, dass es kaum einen Sicherheitsbereich gibt, in welchen die Pandemie nicht Auswirkungen hätte. Mit Hinweis auf die WHO oder andere Organisationen lässt sich das Thema demnach in der OSZE nicht einfach ignorieren. Die Teilnehmerstaaten werden nicht darum herumkommen, sich auch über die längerfristigen Auswirkungen des Coronavirus auf die Sicherheit und damit über den Stellenwert des Pandemie/Sicherheits-Nexus auf der OSZE-Agenda Gedanken zu machen. Der angestrebte Entscheid am Ministerrat in Tirana ist leider nicht zustande gekommen, weil ein Teilnehmerstaat den Konsens verweigerte. Das substantielle, von 56 Teilnehmerstaaten getragene *Chair-*

127 OSCE Transnational Threats Department (TNTD), *Impact of covid-19 pandemic on efforts to address violent extremism and terrorism*, IoM, 30.04.2020.

128 OSCE High Commissioner on National Minorities, *Streamlining diversity: COVID-19 measures that support social cohesion*, HCNM.GAL/2/20, 21.04.2020.

129 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE Human Dimension Commitments and State Response to the Covid-19 Pandemic*, OSCE/ODIHR, 17.07.2020.

130 International IDEA führte Untersuchungen zu den Auswirkungen des Coronavirus auf Wahlen und Wahlverwaltung durch: International IDEA Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Global overview of COVID-19: Impact on elections*, 10.02.2021.

131 E-Mail von Andreas Baker, Head of Elections, OSCE PA, an den Autor, 15.12.2020.

manship Statement on Covid-19 ist jedoch ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.¹³²

Die Bilanz

Die Pandemie erwies sich als Trendbeschleuniger. Dies gilt für die Polarisierung zwischen Staaten und innerhalb von Gesellschaften ebenso wie für die Digitalisierung. Sie brachte uns an einen Scheideweg zwischen Unilateralismus und multilateraler Zusammenarbeit. Die OSZE bewies ein erfolgreiches Krisenmanagement, indem sie ein gutes Gleichgewicht zwischen Mitarbeiterschutz und Mandatserfüllung fand und so ihre Aufgaben in den Umständen angepasster Form weiter erfüllen konnte. Dies trifft für den Konferenzbetrieb zu, wo Vorsitz und Sekretariat einen eigentlichen Digitalisierungsschub auslösten, aber auch für die Aktivitäten der Feldoperationen und Institutionen. Die Hoffnung, die gemeinsame Bekämpfung des Coronavirus könnte im Konfliktmanagement als Gelegenheit für vertrauensbildende Massnahmen genutzt werden, erfüllte sich nicht. Im Gegenteil: Parteien schieben die Pandemie als Vorwand zu nutzen, um die Bewegungsfreiheit von Bevölkerungen und OSZE-AkteurInnen weiter einzuschränken. Die Coronavirus-Bilanz in den verschiedenen Verhandlungsformaten ist im besten Fall gemischt. In der Trilateralen Kontaktgruppe wie bei den Co-Vorsitzenden der Minsk Gruppe erschwerte der Online-Charakter der Verhandlungen das Aufkommen einer konstruktiven und vertrauensvollen Dynamik. Die konzeptuellen Arbeiten zur Schnittstelle zwischen Pandemie und Sicherheit unterstrichen die Bedeutung dieses Nexus und müssen weitergeführt und über das *Chairmanship Statement* hinaus politisch valorisiert werden.

Bilanz und Schlussfolgerungen

In der Einleitung habe ich stichwortartig das politische Umfeld skizziert, in welchem die OSZE gegenwärtig tätig ist: geringes Vertrauen in multilaterale Institutionen und Mechanismen zur Lösung globaler Probleme – stattdessen triumphieren unilaterale und transaktionale Ansätze. Die Polarisierung zwischen den SchlüsselakteurInnen der euroatlantischen Sicherheit vertieft sich weiter. Akute gewaltsame Konflikte sind zur Realität im OSZE-Raum geworden, während sich die Rüstungskontrollregimes in Auflösung befinden und die Risiken militärischer Zwischenfälle zunehmen. Bleibt zu hoffen, dass mit der neuen Administration Biden einige dieser Trends gestoppt oder gar umgekehrt werden können. Dies wäre wichtig, denn gleichzeitig mehrten sich die transnationalen Sicherheitsbedrohungen, welchen nur in grenzüberschreitender Zusammenarbeit begegnet werden kann. Damit sind wir mit dem Paradox konfrontiert, dass einerseits multilaterale Kooperation in Frage gestellt wird und Dialogräume schrumpfen, während der Bedarf an Kooperation und echtem Dialog zunimmt. Die OSZE präsentiert ein Spiegelbild dieser Situation.

Aus dieser Sackgasse finden wir nur hinaus, wenn wir die kooperative Sicherheit wieder zu einem zentralen sicherheitspolitischen Ansatz im OSZE-Raum machen. Dafür braucht es ein neues Narrativ, wonach die Sicherheitsrisiken des 21. Jahrhunderts nur durch internationale Zusammenarbeit nachhaltig zu bewältigen sind. Es braucht politische Führung, um entsprechendes Denken und Handeln auszulösen. Eine solche Politik muss von einer breit abgestützten gesellschaftlichen Bewegung getragen werden.¹³³ Ganz nach dem Motto: Frieden und Stabilität sind zu wichtig, als dass man sie nur den Diplomatinen und Diplomaten überlassen könnte. In diesem Sinne und beeindruckend substanziell präsentiert sich der breit abgestützte Antrag im Deutschen Bundestag unter dem Titel «45 Jahre Schlussakte von Helsinki, 30 Jahre Charta von Paris – Die OSZE für künftige Aufgaben stärken».¹³⁴

Während es für die neuen Sicherheitsrisiken auch neue Politiken braucht, müssen die Prinzipien der Sicherheitskooperation im OSZE-Raum nicht neu erfunden werden. Sie sind angelegt in den Schlüsseldokumenten des KSZE/OSZE-Prozesses: Dem Schlussabkommen von Helsinki, der Charta von Paris und den Gipfelerklärungen von Istanbul und Astana. Was es hingegen braucht, ist ein Prozess, der es Teilnehmerstaaten erlaubt, sich darauf zu einigen, was diese Prinzipien heute bedeuten, um sich in glaubwürdiger Weise wieder auf sie verpflichten zu kön-

133 Vgl. Günther Bächler, «Kriegsgefahren in Europa mit kooperativer Sicherheit begegnen (Gastkommentar)», in: NZZ, 17.01.2020.

134 Deutscher Bundestag/19. Wahlperiode, Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, «45 Jahre Schlussakte von Helsinki, 30 Jahre Charta von Paris – Die OSZE für künftige Aufgaben stärken», 17.11.2020.

132 OSCE, *Chairmanship Statement on COVID-19*, MC.27EW20, 15.12.2020.

nen. Ein solcher Prozess müsste auch erlauben, sich konstruktiv mit den Dilemmas auseinanderzusetzen, die in den statuierten Prinzipien und Grundsätzen angelegt sind. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker vs. die territoriale Integrität; die Nichteinmischung in innere Angelegenheit vs. die direkte und legitime Sorge aller Teilnehmerstaaten für die Einhaltung der Verpflichtungen in der Humanitären Dimension; oder die Unteilbarkeit der Sicherheit vs. das Recht eines jeden Staates, seine Sicherheitsarrangements frei zu wählen – um drei wichtige Grundsätze mit potentiell gewichtigen Zielkonflikten zu nennen. Ein breit abgestützter diplomatischer Prozess, der uns gut vorbereitet zum 50-jährigen Jubiläum der Schlussklärung von Helsinki im Jahr 2025 führt, bietet sich geradezu als Weg an.

Klar ist jedoch auch, dass im Moment die Voraussetzungen für die Lancierung eines derart anspruchsvollen Prozesses nicht gegeben sind. Weder zeigen die SchlüsselakteurInnen Interesse, noch würden die von Konflikten betroffenen Staaten einen solchen Prozess tolerieren. Über die nächsten zwei bis drei Jahre sollten deshalb weniger weitreichende Ziele angestrebt werden, welche im Idealfall und unter der Voraussetzung gleichzeitiger Fortschritte in der Konfliktlösung (Ukraine, Nagorno-Karabach, Georgien) dann die Grundlagen schaffen, den zuvor skizzierten Prozess auszulösen, der zur glaubwürdigen Wiederverpflichtung auf die Helsinki-Prinzipien führen könnte. Die Ziele in der ersten, vorbereitenden Phase wären auf die institutionelle Stärkung, auf die Verbesserung der Handlungsfähigkeit der OSZE ausgerichtet. Entscheidend ist jedoch auch in der ersten Phase, dass der Prozess politisch getragen wird. Aus früheren Prozessen, einschliesslich dem von der Schweiz geführten «Helsinki+40»-Prozess, wird deutlich, dass die Erfolgsfaktoren – neben der nicht beeinflussbaren günstigen politischen Grosswetterlage – ein inhaltlicher Fokus, ein durchdachtes Prozessdesign und insbesondere politischer Support sind. Ähnlich wie zu Zeiten der KSZE braucht es vermutlich eine Gruppe von engagierten Ländern – damals waren es oft die Neutralen und Nicht-paktgebundenen Länder (N+N) – die bereit sind, einen Prozess anzuleiten und zu unterstützen. Selbstverständlich ist ein solches Vorhaben eng mit Vorsitz und Troika abzustimmen und benötigt zumindest die Duldung der SchlüsselakteurInnen.

Wenn ich nun Bilanz ziehe über meine Tätigkeit als Generalsekretär in den letzten drei Jahren, so fällt diese zwangsläufig durchgezogen aus. Eine kritische Analyse der Zielerreichung bezüglich der «Fit4Purpose»-Reformagenda zeigt, dass eine beachtliche Menge von effizienz- und effektivitätssteigernden Massnahmen umgesetzt werden konnten (vgl. die folgende Tabelle).

Wer also glaubte, die OSZE sei reformunfähig oder -immun, wurde eines Besseren belehrt. Das ist die positive Botschaft für die Zukunft. Es muss jedoch ebenso erwähnt werden, dass Reformen, die für das gute Funktionieren der Organisation essentiell sind, teils in den Anfängen stecken geblieben oder teils zumindest noch nicht über die Ziellinie geschoben worden sind. Das gilt insbesondere für die Budgetreform und die Reformen des vertraglich engagierten und des sekundierten Personals. Viel Potential bietet auch die geplante Schaffung von gemeinsamen Dienstleistungszentren.

Im Bereich der Gleichberechtigung der Geschlechter haben wir bemerkenswerte Fortschritte erzielt. Besonders stolz bin auf das neue, paritätisch zusammengesetzte Direktionsteam. Im Weiteren denke ich an die Verabschiedung und bereits fortgeschrittene Umsetzung der *Gender Parity Strategy*, den Aktionsplan gegen die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz und den Arbeiten zur Prävention von sexueller Ausbeutung und Missbrauch. Deren Konsolidierung ist aber auch abhängig von einer weiteren Stärkung der internen Gouvernanzstrukturen (Stichworte: interne Justiz, Konfliktprävention, Ethik). Die Aufbauorganisation des Sekretariats ist zweckmässig und braucht keinen radikalen Umbau. Einige wenige, angedachte oder in der Praxis bereits umgesetzte Verbesserungen im Organigramm würden jedoch das Funktionieren des Sekretariats erleichtern. Die Teilnehmerstaaten täten gut daran, dem Management des Sekretariats hier gewisse Spielräume zu lassen und sich nicht zum Mikromanagement verleiten zu lassen.

Zusammen mit einem engagierten Sekretariat ist es gelungen, vier unterschiedlich aufgestellte Vorsitze massgeblich zu unterstützen und die OSZE damit durch stürmische Wasser zu führen.

Die OSZE vermochte ihr Angebot als inklusive Dialogplattform in einer polarisierten Welt aufrechtzuerhalten und bezüglich der informellen Dialogräume gar etwas auszubauen. Strategische Planungskapazitäten im Sekretariat konnten zugunsten von Vorsitz und Troika geschaffen werden. Noch ist deren Potential allerdings systematischer zu nutzen. Partnerschaften mit anderen internationalen Organisationen im ganzen OSZE-Raum und darüber hinaus konnten weiterentwickelt werden. Besonders signifikant fiel die Stärkung gegenüber der EU und der UNO und ihren Unter- und Spezialorganisationen aus.

Das Sekretariat vermochte die Konfliktlösungsformate für den Konflikt in der Ostukraine und die drei langwierigen Konflikte inhaltlich wie auch logistisch wesentlich zu unterstützen. Das gilt insbesondere auch für unsere Flaggschiffoperation, die SMM. Gerade das Aufblühen des Nagorno-Karabach-Konflikts zeigte jedoch auch die Grenzen des Konfliktmanagements der OSZE auf. Fehlt der Wille der Parteien, Fortschritte in der Lösung des Konflikts anzustreben, bleibt auf die Dauer ein erhebliches Eskalationspotential. Entscheidet sich dann

**Box 8: Umsetzung der Zehn-Punkte Reformagenda:
Resultate und noch nicht verwirklichte Ziele¹³⁵**

Ziel	Resultate	Noch nicht verwirklicht
Plattform zur Unterstützung von inklusivem Dialog und gemeinsamem Handeln	Unterstützung Strukturierter Dialog; Konsolidierung/Schaffung von informellem Dialograum; Initiativen zur Förderung der kooperativen Sicherheit	Resilienz des Strukturierten Dialogs; Nutzung der Dialogplattformen jenseits der öffentlichen Diplomatie
Positive vereinigende (<i>unifying</i>) Agenda	Strategische Planungskapazitäten geschaffen; Relevanz des Ansatzes bestätigt; moderne Sicherheitsrisiken auf der OSZE-Agenda vorangebracht	Breite politische Unterstützung für den Ansatz, während Terminologie zu überprüfen ist; Strategische Planungsinstrumente systematisieren
Partnerschaften wirksamer gestalten	Diverse MoU mit UNO-Organisationen, UfM, LAS; <i>Exchange of Letters</i> mit der EU	Schaffung von <i>Liaison Offices</i> ; Beseitigung der Hindernisse in der Kooperation mit Partnerländern im Mittelmeer und Asien; Klärung der Zusammenarbeit mit Privatsektor
Managementreform des Sekretariats	68 von 77 Massnahmen umgesetzt; substanzielle Einsparungen und Effektivitätssteigerungen	Geplante <i>Shared Service Centres</i> umsetzen; Ressourcenmobilisierungsstrategie und -Aktionsplan finalisieren; Organigramm-Anpassungen umsetzen
Leistungserbringung im Feld	Lokales <i>Ownership</i> gestärkt; klarere Profile und längerfristige Planung	Präsenz «light» (programmatische Zusammenarbeit ohne formelle Feldpräsenz); thematische <i>Hubs</i>
Reform des Budgetzyklus	Verschlinkung Budgetdokumentation; benutzerfreundlicheres <i>Performance Based Programme Reporting (PBPR)</i>	2-Jahresbudget; längere <i>Programme Outline</i> -Periode und Nutzung als strategisches Steuerungsinstrument, Kapitalinvestitionsplan; Reform des Beitragsschlüssels
In Mitarbeitende investieren	Pilot Direktanmeldung von Sekundierten; <i>Talent Acquisition Programme</i>	Vertraglich angestelltes Personal: Verlängerung Dienstdauer der DirektorInnen, Pause zwischen Anstellungsperioden; beide Reformpläne für Sekundierte
Einschluss von Frauen und der Jugend in allen drei Dimensionen	Paritätisches Direktionsteam; <i>Gender Parity Strategy</i> , Studien zum « <i>glass ceiling</i> » und zu Frauen in der Ersten Dimension; <i>Safe Space Survey</i> ; Aktionsplan gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz; Prozess Prävention von sexueller Ausbeutung und Missbrauch <i>Youth and Security Framework</i> ; Mainstreaming-Pilot der Mission Serbien	Überprüfung der Umsetzung der Massnahmenpläne; mehr Kandidatinnen für HoM-Positionen; mehr weibliche Sondergesandte des Vorsitzes
Technologie als <i>Enabler</i>	Informationssicherheit; Geschäftsautomation; Arbeitsplatztransformation; Tech-Ausrüstung SMM; Kooperation mit Tech-Industrie	Konsolidierung ICT-Gouvernanz; ungenügende personelle/finanzielle Ressourcen
Das OSZE-Profil schärfen und stärken	Social Media-Präsenz; Storytelling/Human Impact Stories; Medienpräsenz durch Missionen des Generalsekretärs	Moderner Brand; Revision PC/DEC 485/2002

eine Partei zur militärischen Eskalation, verfügt die OSZE über keinerlei Mittel, der Gewalt Einhalt zu gebieten.

Zu guter Letzt vermochte ich einige Impulse zu geben, um jüngere transnationale Sicherheitsrisiken auf der OSZE-Agenda voranzubringen oder die Organisation zumindest darauf vorzubereiten. Ich denke dabei an die

Schnittstellen zwischen Sicherheit und Migration, Klimawandel, raschem technologischen Wandel wie beispielsweise Künstlicher Intelligenz, aber auch an den «China-Faktor». Auch dem Sturm der Pandemie und ihren Herausforderungen an die Zentrale und im Feld haben wir erfolgreich getrotzt, indem wir ein überzeugendes Gleichgewicht zwischen Mitarbeiterschutz und Mandatsumsetzung gefunden haben.

¹³⁵ Im Zeitraum zwischen dem 14.02.2018 und 18.07.2020.

Zugegebenermaßen hat mich die Frage meines Mandats über weite Strecken wenig beschäftigt. Es waren spezifische Veranstaltungen wie eine «SG's Hour», ein OSZE-Fokus-Seminar oder das Verlängerungs-Hearing vom 5. Juni 2020, die mich die diversen Vorgaben intensiv studieren liessen.¹³⁶ Meist war für mich offensichtlich, was zu tun war: Es mussten Managemententscheidungen gefällt, Leadership gezeigt und die Organisation auf unterschiedlichsten Ebenen überzeugend vertreten werden. Es war auch klar, dass es nicht reichte, sich über die Krise des Multilateralismus zu beklagen, sondern die Organisation sich auch reformieren musste, um «Fit4Purpose» zu bleiben. Auch wenn es ab und zu kritische Stimmen gab, so war mir dafür die Wertschätzung der Teilnehmerstaaten insgesamt gewiss. Das galt im Übrigen auch für mein Selbstverständnis, dass der Generalsekretär zwar immer unparteilich bleiben, deshalb aber nicht schweigen muss. Trotzdem bin ich überzeugt, dass ein klareres Bewusstsein der Teilnehmerstaaten über die Rolle der Generalsekretärin helfen würde, deren Potential systematischer zu nutzen. Da geht es einerseits um die an sich konzeptuell unbestrittenen Managementverantwortlichkeiten, bei welchen die Teilnehmerstaaten dem Generalsekretär jedoch die nötigen Freiräume nicht zugestehen. Im Weiteren geht es um die deutlich offener definierten Koordinationsaufgaben des CAO unter den Exekutivstrukturen, die in Krisensituationen und in Reaktion auf komplexe Sicherheitsrisiken an Bedeutung gewinnen. Und zu guter Letzt geht es natürlich um die politisch-diplomatischen Funktionen in Vertretung der *Chairperson-in-Office*. Deshalb scheint mir ein entsprechender Klärungsprozess mit den Teilnehmerstaaten und dem Vorsitz angezeigt (vgl. Punkt 9 meiner politischen Empfehlungen).

Im Sinn von Schlussfolgerungen habe ich eine Reihe von Empfehlungen formuliert. Dabei unterscheide ich zwischen eher technischen und eher politischen Massnahmen, wohlwissend, dass diese Unterscheidung ein Stück weit willkürlich ist. Bewusst beschränke ich mich auf Empfehlungen, die meines Erachtens «in Reichweite» liegen. Massnahmen, die zwar notwendig wären, aber seit vielen Jahren komplett blockiert werden, wie die Klärung des rechtlichen Status oder die Schaffung eines konstituierenden Dokuments, liste ich bewusst nicht auf.

Bei den eher technischen Empfehlungen, die in der nachstehenden Box aufgeführt sind, geht es in erster Linie um den Abschluss und die Konsolidierung der von mir initiierten «Fit4Purpose»-Reformagenda. Sie sind insbesondere relevant, wenn es um die institutionelle Stärkung der Organisation geht.

Box 9: Technische Empfehlungen:

- Die informellen Dialogplattformen wie die Security Day Events und Talking Points konsolidieren, Track-2-Plattformen wie die Cooperative Security Initiative oder die Perspectives 20–30 Initiative weiter ermutigen und den Dialog mit dem OSZE-Netzwerk von Think Tanks und akademischen Institutionen systematischer pflegen.
- Die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit mit nicht-traditionellen Partnern der OSZE – Privatsektor, Internationale Finanzierungsorganisationen und bilaterale Entwicklungsorganisationen – weiter klären und stärken.
- Die Koordination und Kooperation zwischen Sekretariat und den Institutionen gemäss der Leitlinie «to deliver as one» verbessern, ohne deren Autonomie in Frage zu stellen. Eine Kultur der Zusammengehörigkeit schaffen.
- Die Managementreform vollenden, indem die gemeinsamen Dienstleistungszentren realisiert, die Ressourcenmobilisierungsstrategie verabschiedet und die Aufbauorganisation sanft angepasst wird.
- Die Budgetreform verwirklichen, indem die Programme Outline längerfristig ausgestaltet, ein 2-Jahresbudget und ein Kapitalinvestitionsplan geschaffen wird.
- Die HR-Reformen für sekundiertes und vertraglich gebundenes Personal verwirklichen, um die Wettbewerbsfähigkeit der OSZE auf dem Arbeitsmarkt zu stärken.
- Die Gender-Politiken tatkräftig umsetzen, indem Midterm Reviews bzw. Zwischenevaluationen der Gender Parity Strategy und des Aktionsplans gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz durchgeführt, die Massnahmenpläne entsprechend angepasst und die Strategie zur Prävention von sexueller Ausbeutung und Missbrauch verabschiedet wird.
- Die Kommunikationskanäle in der Konfliktmanagements-Architektur (N-4, TCG, SMM, Vorsitz, SG/CPC) für die Ostukraine klären und verbessern (Standard Operating Procedures schaffen).
- Die Instrumente des OSZE-Konfliktzyklus im Rahmen des 10-Jahre-Jubiläums des Ministerratsentscheids 3/2011 und die Kenntnisse über die Early Response-Toolbox unter OSZE-Akteuren stärken.
- Die OSZE-Kommunikationspolitik modernisieren, indem ein moderner OSZE-Brand definiert, der PC-Entscheidung 485/2002 revidiert und die personellen Mittel erhöht werden.

¹³⁶ Siehe «Das Mandat des Generalsekretärs» S. 45.

Die zehn politischen Empfehlungen lauten wie folgt (vgl. Box):

1. Im Hinblick auf das 50-Jahr-Jubiläum des Schlussabkommens von Helsinki wird ein diplomatischer Prozess in der OSZE lanciert, der das Konzept der kooperativen Sicherheit stärkt und eine glaubwürdige Wiederverpflichtung auf die fundamentalen Prinzipien der Kooperation ermöglicht.
2. Der Ministerrat einigt sich auf einen «Kompakt für eine gut funktionierende Organisation»: Er macht es sich zu einem politischen Anliegen, die Organisation mit einem zeitgerechten und adäquaten Budget zu versorgen, überwindet die zeitraubenden Hindernisse auf dem Weg zur Verabschiedung der Agenden von Routine-Meetings der OSZE (Lösung des CSO-Access-Problems, Einführung von Standardagenden) und unterstützt weitere Massnahmen zur Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit. Ein stärkeres politisches Engagement hierfür wird auch am ehesten verhindern, dass von einzelnen Teilnehmerstaaten ständig Verbindungen zwischen sachfremden Themen hergestellt und damit die ganze Organisation blockiert wird.
3. Die Flaggschiff-Dialogplattform der OSZE, der Strukturierte Dialog, wird über ein höheres öffentliches Profil, einen mindestens zweijährigen Vorsitz und Arbeitsplan sowie die Öffnung gegenüber nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren (Akademie/Think Tanks, Zivilgesellschaft) gestärkt.
4. Das Vorsitzmodell der OSZE wird entlang der von der SPSU gemachten Vorschläge attraktiver und leichter ausgestaltet.
5. Die strategische Planung der Organisation wird über die Konsolidierung der Kapazitäten im Sekretariat (*Strategic Policy Support Unit*) und die Weiterentwicklung der Instrumente (4 Jahre-*Programme Outline*; Mehrjahresplan der Troika [+]) ausgebaut.
6. Die strategischen Partnerschaften mit der UNO und ihren Unter- und Spezialorganisationen, der EU sowie bei Interesse weiteren internationalen Organisationen werden gefestigt (mehrjährigen Aktions-/Arbeitspläne, leichte Verbindungsbüros). Dazu gehört auch, die Arbeit der OSZE klarer auf die Erreichung der SDGs ausrichten.
7. Die Zusammenarbeit mit den OSZE-Partnerländern im Mittelmeer und Asien wird vertieft, indem der Partnerschaftsfonds mit regulären und extrabudgetären Budgetmitteln aufgestockt, die *Out-of-Area*-Restriktion aufgehoben und seitens der Troika Mehrjahrespläne vorgeschlagen werden.
8. Ein neues Kooperationsmodell (*«light footprint»*) in Ergänzung zu den bestehenden Feldoperationen wird geschaffen, welches mehrjährige programmatische Zusammenarbeit ohne eine formelle Feldpräsenz und mit regulären Budgetmitteln erlaubt.
9. Die Rolle des Generalsekretärs wird geklärt und in pragmatischer Weise über den Dialog mit den Teilnehmerstaaten und der Klärung der politischen Rolle mit CiO und *PC-Chair* geklärt. Konkretes Ziel: Der Managementspielraum der Generalsekretärin wird erweitert und die politische Rolle gemäss den Erwartungen des Vorsitzes klar definiert.
10. Den für die Zukunft so zentralen Nexus-Themen werden gebührender Stellenwert, Aufmerksamkeit und Ressourcen eingeräumt, d.h. den Schnittstellen zwischen Sicherheit und Pandemien, Migration, Klima und dem raschen technologischen Wandel einschliesslich der Künstlichen Intelligenz.

Box 10: Politische Empfehlungen in Stichworten

- «Helsinki+50»-Prozess
- «Kompakt für eine gut funktionierende/handlungsfähige Organisation»
- Innovativer Strukturierter Dialog
- Attraktiveres OSZE-Vorsitzmodell
- Weiterentwicklung der strategischen Planung
- Ausbau strategischer Partnerschaften mit Internationalen Organisationen, Entwicklungsorganisationen und Privatsektor; SDG-Blickwinkel
- Vertiefung Partnerschaften im Mittelmeer und Asien
- Neue Kooperationsmodelle «light» für programmatische Zusammenarbeit
- Systematischere Nutzung des Potentials der Generalsekretärin
- Verankerung neuer Nexus-Themen (Technologie/AI, Klima, Migration, Pandemie) auf OSZE-Agenda; keine Angst vor China-Faktor

Die OSZE ist eine einzigartige Organisation: Sie erfüllt als inklusives Dialogforum, als Konfliktmanagerin und -vermittlerin sowie als Anbieterin von Unterstützung bei der Bewältigung von Sicherheitsbedrohungen und der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen wichtige Aufgaben zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität im euroatlantischen und euroasiatischen Raum. Ihr Potential als Produzentin von kooperativer Sicherheit wird allerdings von den Teilnehmerstaaten noch längst nicht ausgeschöpft. Gerade im heutigen polarisierten Umfeld gilt es, der Organisation auch Sorge zu tragen. In diesem Sinn bedeutet der Einsatz für effektiven Multilateralismus ein dezidiertes Engagement für eine handlungsfähige Organisation. Als Vorsitzender des Ständigen Rates wie als Generalsekretär ist mir klargeworden, dass die OSZE ihr Potential dann am besten zu entfalten vermag, wenn Teilnehmerstaaten und die Exekutivstrukturen – Sekretariat, Institutionen, Parlamentarische Versammlung wie Feldmissionen – am selben Strick ziehen und mit- und

untereinander kooperieren. Feindbilder und konstruierte Gegensätze sind kontraproduktiv. In beiden Rollen habe ich auch das Leistungsvermögen des Sekretariats erkannt. Es verfügt nicht nur über ein institutionelles Gedächtnis, diplomatische und fachtechnische Expertise, sondern ist auch handlungsfähig. Es wird sich auszahlen, diese enorme Ressource zu respektieren und zu nutzen.

Teil III: Die OSZE im Feld

Mediationsarbeit der OSZE in der Ukraine: Herausforderungen und Chancen

Anna Hess Sargsyan*

Die Inklusivität der OSZE: Aktivposten, aber auch Belastung

Eines der zentralen Elemente bei der Analyse von Konflikten und zugehörigen Friedensprozessen ist – neben Akteuren und konkreten Problemstellungen – der Kontext, in dem sich diese Konflikte und Friedensprozesse entfalten. Kontextfaktoren haben in der Regel einen spürbaren Einfluss sowohl auf Konflikt dynamiken als auch auf die Friedensprozesse, da beides nicht im luftleeren Raum stattfindet. Diese Faktoren können ein breites, von der Grossmachtpolitik über Umweltphänomene bis hin zu innenpolitischen und soziokulturellen Eigenheiten reichendes Spektrum abdecken, in dem alle relevanten Friedens- und Sicherheitsprozesse sich entwickeln.

Die Krise in und um die Ukraine sowie die Bemühungen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur Mediation bilden da keine Ausnahme. Im Hinblick auf die Konfliktursachen sowie Konzeption und Verlauf des entsprechenden Friedensprozesses müssen die geopolitischen Spannungen zwischen Russland und den Westmächten als zentraler Kontextfaktor betrachtet werden, wie David Lanz in seinem Kapitel ausführt. Die seit Langem bestehende Divergenz der geopolitischen Interessen und Wertesysteme dieser beiden Akteure ist ein Faktor, der nicht nur zum Ausbruch des Konflikts beigetragen hat, sondern auch eine Lösung erschwert. Seit Ausbruch des Ukraine-Konflikts klaffen diese Interessen noch weiter auseinander, wodurch die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen so schlecht geworden sind wie noch nie seit dem Ende des Kalten Krieges. Einige AnalystInnen sprechen seit 2014, als die Krise in und um die Ukraine sich entfaltete und Russland die Krim annektierte, ohnehin von einer Rückkehr des Kalten Krieges.

Die geopolitischen Spannungen sind wieder gestiegen, was sich nicht nur auf die militärische Dynamik vor Ort, sondern auch auf die diplomatischen Bemühungen auswirkt. Die wieder aufgeflammete Rivalität zwischen den beiden Machtblöcken ist nirgendwo deutlicher geworden als in der OSZE, die paradoxerweise als einzige Organisation mit der Krise umgehen kann. Trotz dieses Kontexts und unterschiedlicher Interessen und Wahrnehmungen scheinen sich sowohl Russland als auch die westlichen Staaten einig zu sein, dass die OSZE die einzige Organisation ist, die man mit der Bewältigung der Krise in und um die Ukraine betrauen sollte.

Vor diesem Hintergrund sollen in diesem Kapitel die Bemühungen der OSZE zur Bewältigung der Krise in der Ukraine analysiert werden. Zunächst werden die unterschiedlichen Interessen der beiden Lager herausgearbeitet sowie die Frage, wie sich diese Interessen in ihrer Haltung gegenüber der OSZE und in ihren Erwartungen an diese niederschlagen. Im zweiten Teil des Kapitels wird kurz auf den facettenreichen und vielschichtigen Friedensprozess eingegangen, der trotz der zunehmenden Feindseligkeit zwischen Russland und den Teilnehmerstaaten aus dem Westen unter dem Dach der OSZE zustande kam. Am Ende des Kapitels werden die wichtigsten – logischerweise nur vorläufigen – Lehren aus den Entwicklungen in der Ukraine gezogen und die Auswirkungen des 44-Tage-Krieges zwischen Armenien und Aserbaidschan um Nagorno-Karabach im Jahr 2020 analysiert. Dieser Konflikt hat die multilaterale Diplomatie der OSZE nicht nur vor schwere Probleme gestellt, sondern ihre Vermittlungsbemühungen letztlich irrelevant gemacht, zumindest im Kontext von Nagorno-Karabach.

Die OSZE: in Wahrnehmungen gefangen

1975 zunächst als Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) gegründet, um den ideologischen Graben zwischen der Sowjetunion und dem westlichen Block durch die Förderung eines nachhaltigen Dialogs zu überbrücken, ist die OSZE bis heute die einzige kooperative Sicherheitsorganisation, die sich von «Vancouver bis Wladiwostok» erstreckt. Nach zwei Jahren Verhandlungen hatten die beiden Blöcke mit damals insgesamt 35 Teilnehmerstaaten im Rahmen des Helsinki-Prozesses zehn politisch verbindliche Schlüsselprinzipien für friedliche Koexistenz in Europa verabschiedet und Sicherheit dabei innovativ breit und umfassend definiert.¹ Dieser Prinzipienkatalog («Dekalog») der Helsinki-Schlussakte² beinhaltet unter anderem die Achtung der territorialen Integrität, das

* Die Ansichten in diesem Beitrag entsprechen der Sichtweise der Autorin. Sie spiegeln nicht die Sichtweise der Institution der Autorin wider.

1 Christian Nünlist, «Die OSZE und die Zukunft europäischer Sicherheit», *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 202 (2017).

2 OSZE, *Geschichtliches*, osce.org

Recht auf Selbstbestimmung, die Unverletzlichkeit der Grenzen und die friedliche Regelung von Streitfällen³ und sollte die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten in den kommenden Jahrzehnten leiten und regeln. Zur Zeit der Entspannungspolitik war dies eine grosse Errungenschaft, die in der Schlussakte von Helsinki festgeschrieben wurde. Möglich wurde dies durch einen Kompromiss, wonach der Westen die territoriale Integrität und die damaligen Grenzen Europas akzeptierte und der Osten wiederum bereit war, über die menschliche Dimension von Sicherheit zu verhandeln,⁴ wodurch die Definition von Sicherheit über die militärischen Aspekte hinaus erweitert und grundlegende Werte wie Demokratie und Menschenrechte einbezogen wurden.⁵

Zwar endete mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion der Kalte Krieg, doch brach in der Folge eine Welle ethno-politischer und ethno-territorialer Konflikte aus, die sich zum Schwerpunkt der Bemühungen der OSZE um Konfliktbeilegung entwickeln sollten. Auf das Ende des Kalten Krieges folgte aber auch eine Welle der Demokratisierung, die vor Augen führte, dass in den Teilnehmerstaaten, die sich im Wandel von kommunistischen hin zu demokratischen Systemen befanden, demokratische Prozesse und politische Traditionen etabliert werden mussten. Im Zuge dieser innenpolitischen und sozioökonomischen Veränderungen in den Teilnehmerstaaten entwickelte sich die OSZE von einer Konferenz hin zu einer vollwertigen Organisation mit eigenständigen Institutionen.

Für die meisten westlichen Teilnehmerstaaten, die auch Mitglied von NATO und EU sind, war die OSZE nie eine strikt auf militärische Sicherheit ausgerichtete Institution. Aus diesem Grund liegt ihr Hauptaugenmerk in der Organisation auf der menschlichen Dimension von Sicherheit. Für westliche Staaten boten die EU und die NATO exklusivere Allianzen, für Russland hingegen bleibt die OSZE die einzige regionale Sicherheitsplattform, in der das Land im Entscheidungsprozess mit westlichen Ländern auf Augenhöhe steht. Im Laufe der Zeit empfanden jedoch Russland und einige andere Staaten die Tatsache, dass die OSZE in Ländern «östlich von Wien» den Schwerpunkt auf Themen wie Wahlbeobachtung und die Förderung der Menschenrechte legte, als Einmischung in innenpolitische Angelegenheiten, zumal sie den Eindruck hatten, dass das Augenmerk geografisch wie thematisch ungleich ausgerichtet war. Kurz: Der Westen sah die OSZE als Plattform für die Demokratisierung der osteuropäischen Staaten, während Russland sie als gemeinsame Sicherheitsplattform betrachtete.

Angesichts der EU- und NATO-Erweiterung sowie des anhaltenden westlichen Fokus auf die menschli-

che Dimension in den nunmehr unabhängigen Staaten des postkommunistischen Blocks bestätigten sich diese Eindrücke. Aus russischer Sicht versuchte der Westen, im Ostblock einen Regimewechsel herbeizuführen, und benutzte die OSZE im Wesentlichen als Instrument zur Förderung seiner Interessen in Russlands traditioneller Einflussosphäre. Für die westlichen Staaten ging es bei dieser Erweiterung darum, die menschliche Dimension von Sicherheit voranzubringen. Von Russland wurde dies als klare Bedrohung seiner Interessen gesehen sowie als Versuch, das Land von einer gemeinsamen europäischen Sicherheitsarchitektur auszuschliessen. Dies war nicht das, was Russland sich ursprünglich erhofft hatte.⁶ Die westlichen Staaten wiederum betrachteten Russlands langjähriges Interesse an der OSZE als «ein Vehikel um Russlands Ziel voranzutreiben, ein «droit de regard» bei allen sicherheitspolitischen Entscheidungen in Europa zu haben.»⁷

In dieser Logik verfolgt Russland die Konsolidierung seiner politisch-militärischen Interessen in seinem Einflussbereich mithilfe von alternativen Bündnissen und Integrationsprojekten wie der Eurasischen Wirtschaftsunion. Die Bestrebungen ehemaliger Sowjetrepubliken, sich der EU durch tiefgreifende und umfassende Handelsabkommen anzunähern, werden von Russland daher mit grosser Vorsicht betrachtet. Je stärker einige der postkommunistischen OSZE-Teilnehmerstaaten danach strebten, sich den europäischen oder euro-atlantischen Politik- und Sicherheitsbündnissen anzuschliessen, desto deutlicher nahm Russland sie als ausserhalb seiner Einflussosphäre und damit als direkte Bedrohung seiner Interessen wahr. Dies galt auch für Georgien und die Ukraine. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen nach dem Georgien-Russland-Krieg von 2008 bereits auf einem historischen Tiefpunkt befanden, als 2014 die Ukraine-Krise ausbrach.

Die Zusammenarbeit zwischen Ost und West innerhalb der OSZE verlief noch nie reibungslos, und der Graben konnte im Grunde nie vollständig überbrückt werden. Die zentralen Faktoren dafür umfassen die politisch-militärische Entwicklung und Ausrichtung der Teilnehmerstaaten (insbesondere in der Zeit nach dem Kalten Krieg), das primäre Augenmerk der Teilnehmerstaaten entweder auf die politisch-militärische oder aber die menschliche Dimension sowie im Zusammenhang mit diesen Aspekten den geografischen Schwerpunkt der Aktivitäten der Organisation.

Um die Gesamtdynamik der Ost-West-Spannungen innerhalb der OSZE besser zu verstehen, müssen zudem die Auswirkungen dieser Spannungen auf ihre Bemühungen zur Konfliktbeilegung betrachtet werden.

3 CVCE, *Helsinki Decalogue (1 August 1975)*, cvce.eu, 2016.

4 Daniel Trachsler, «Die OSZE in Rücklage», *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 110, (2012).

5 OSZE, *What Is the Human Dimension*, osce.org.

6 William H. Hill, *No Place for Russia: European Security since 1989* (New York: Columbia University Press, 2018).

7 Philip Remler, «OSCE Mediation in an Eroding International Order», *Security and Human Rights* 27:3–4 (2016), S. 273–288.

Über Zeit und Raum hinweg hat sich dieser Antagonismus zwischen Russland und dem Westen in verschiedenen langwierigen Konflikten in unterschiedlicher Form niedergeschlagen, darunter in Nagorno-Karabach, Transnistrien, Abchasien und Südossetien sowie in der Ukraine.

Innerhalb der Minsk-Gruppe der OSZE, die sich mit dem Konflikt um Nagorno-Karabach befasst, scheint es immer eine enge Zusammenarbeit und ein Einvernehmen zwischen den Ko-Vorsitzländern Russland, USA und Frankreich gegeben zu haben, zumindest nominell. Das liegt an einer Reihe von Faktoren. Am wichtigsten ist dabei, dass die Zusammenarbeit in der Gruppe eng mit den Eigeninteressen der vermittelnden Länder im Südkaukasus verbunden ist. Ein Vergleich zwischen den Ukraine und Nagorno-Karabach Prozessen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Festzustellen ist aber, dass die Zusammenarbeit in einem Mediationsformat nicht notwendigerweise zu einer erfolgreichen Konfliktbewältigung führt, wie der Krieg von 2020 in Karabach zeigte. Ebenso wenig führt eine solche Zusammenarbeit zwangsläufig zur Beilegung des Konflikts, wie in der Ukraine deutlich wurde. Trotz der zunehmenden Spannungen zwischen den Grossmächten gab es ein anhaltendes Bekenntnis zum Konfliktbewältigungsprozess in Bezug auf die Ukraine, auch wenn eine Einigung noch in weiter Ferne liegt. Im Fall Karabach hat die anscheinend reibungslose Zusammenarbeit zwischen den Mächten im Rahmen des Mediationsformats, wenn überhaupt, nur sehr wenige Früchte getragen. Aus beiden Fällen lassen sich wichtige Lehren und konkrete Konsequenzen für die künftige Vermittlungsarbeit der OSZE ziehen: Die OSZE kann die freiwilligen Bemühungen ihrer Teilnehmerstaaten um Konfliktbewältigung und -beilegung unterstützen – sie kann aber eine gewaltsame Eskalation nicht verhindern, wenn eine oder mehrere Seiten eine militärische Lösung anstreben.

Ukraine-Krise: Ausdauertest für die OSZE

Nach drei Jahren intensiver Verhandlungen entschied sich der ehemalige ukrainische Präsident Janukowitsch 2013 gegen die Unterzeichnung eines tiefgreifenden und umfassenden Handelsabkommens mit der EU, was Unzufriedenheit und Massenproteste im Land auslöste. Die ukrainische Öffentlichkeit ging auf die Strasse, um von ihrer Regierung eine stärker pro-europäische und pro-westliche Ausrichtung in sozioökonomischen, aussen- und sicherheitspolitischen Fragen zu fordern. In Kiew schlugen friedliche Proteste in gewaltsame Zusammenstösse um. Schliesslich kam es zum Sturz Janukowitschs und zum Ausbruch eines äusserst gewaltsamen Konflikts in der Ostukraine, bei dem Russland stark militärisch beteiligt war und die abtrünnigen Regionen Donezk und Luhansk unterstützte. Unter diesen Entwicklungen litten die Sou-

veränität und Stabilität der Ukraine massiv. Infolge des heftigen Konflikts hat die Ukraine die Kontrolle über ihre 410 Kilometer lange Grenze zu Russland, die gesamte Krim und Teile der Regionen Donezk und Luhansk verloren, deren politischer Status immer noch umstritten ist (siehe Karte auf Seite 59).

Relativ früh begannen internationale Vermittlungsbemühungen. Nach dem Abklingen der massiven Gewalttätigkeiten Ende 2017 köchelt der Konflikt auf kleiner Flamme weiter. Noch immer gibt es keine politische Lösung oder einen endgültigen Waffenstillstand. Insbesondere die Fragen der zeitlichen Abfolge und Priorisierung der politischen (Status der abtrünnigen Republiken) und der sicherheitspolitischen Aspekte (Grenzkontrolle, endgültiger Waffenstillstand) behindern Fortschritte bei den Minsker Gesprächen zur Lösung des Konflikts. Um dies zu veranschaulichen,⁸ wird im weiteren Verlauf des Kapitels auf die geopolitischen Spannungen eingegangen, die den Ausbruch des Konflikts zumindest mitverursacht haben dürften, und auf die Frage, wie die relevanten geopolitischen AkteurInnen im Rahmen der OSZE-Mediation mit dem Konflikt umgingen.

Wie bereits erwähnt, erreichte die feindliche Haltung zwischen Russland und dem Westen – einmal abgesehen vom Kaukasuskrieg 2008 – im Jahr 2014 einen historischen Höhepunkt. Dies stellte die Relevanz der OSZE als Institution für Konfliktmanagement und kooperative Sicherheit in Frage: Durch Russlands Annexion der Krim und sein militärisches Engagement im Osten der Ukraine wurden ihre Schlüsselprinzipien verletzt. Der damalige Generalsekretär der OSZE, Lamberto Zannier, hielt fest, dass «seit Beginn der Ukraine-Krise der Dialog innerhalb der OSZE extrem angespannt, oft undiplomatisch und mitunter von sehr schweren gegenseitigen Anschuldigungen geprägt ist.»⁹ Dennoch ist es der Organisation gelungen, sowohl ein Ventil für Spannungen als auch ein Instrument für Engagement zu schaffen, sodass die OSZE-Teilnehmerstaaten in bestimmten Fragen gemeinsam handeln können. Paradoxerweise wurde der Handlungsspielraum der OSZE gerade zu jener Zeit am meisten gebraucht, als er aufgrund des offenen Antagonismus zwischen Russland und den westlichen Staaten rapide schrumpfte. Dies unterscheidet die Situation von derjenigen im Jahr 2008, als die OSZE ins Abseits gedrängt wurde und die EU – unter Führung Frankreichs und getrieben von ihren eigenen geopolitischen Interessen und Dynamiken im Südkaukasus – im Kaukasuskrieg eine prominente Rolle einnahm. Nach Beginn des Ukraine-Konflikts 2014

8 Für eine umfassende Analyse des vielschichtigen Konflikts und des Friedensprozesses in der Ukraine siehe Anna Hess Sargsyan, «Komplexität aufschlüsseln im ukrainischen Friedensprozess», *CSS Analyse zur Sicherheitspolitik* 243 (2019), sowie Sabine Fischer, «Der Donbas-Konflikt: Widerstrebende Narrative und Interessen, schwieriger Friedensprozess», *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*, April 2019.

9 Lamberto Zannier, «Preface», in: Christian Nünlist / David Svarin (Hrsg.), *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis* (Zürich: Center for Security Studies an der ETH Zürich und foraus, 2014), S. 7–8.

einigten sich die beiden Lager trotz zunehmender Feindseligkeit darauf, dass die OSZE die einzige Plattform zur Bewältigung der Krise in und um die Ukraine sein sollte¹⁰. Im Hinblick auf die Ukraine war allen Parteien klar, dass die OSZE der bevorzugte multilaterale Rahmen für Kommunikation und letztlich Kooperation sein sollte.¹¹

Es lässt sich durchaus von einer glücklichen Führung sprechen, dass beim Ausbruch der Ukraine-Krise die Führung der OSZE in den Händen der Schweiz lag, die in der Friedensmediation langjährige Erfahrung und Engagement aufwies. Die Rolle der Eidgenossenschaft als Brückenbauerin war für die Organisation ein Segen. Dank ihrer Neutralität und ihres Zugangs zu wichtigen AkteurInnen gelang es der Schweiz, während sie den OSZE-Vorsitz innehatte, bereits zu Beginn des Konflikts eine facettenreiche und vielschichtige Friedensarchitektur zu initiieren und zu festigen. Die OSZE wird für ihre mangelnde Effizienz bei der Konfliktlösung kritisiert. Unter dem Schweizer Vorsitz gelang es der Organisation jedoch, auf die Krise in und um die Ukraine mit einer bisher nicht gekannten Effizienz zu reagieren.

Der OSZE-Vorsitz bietet dem respektive der amtierenden Vorsitzenden Raum für die Einleitung von Initiativen, und die Schweiz bewies eine kompetente und umfassende Führung, indem sie den Konfliktparteien eine Plattform für den Dialog und das operative Krisenmanagement mithilfe der OSZE-Mechanismen bot.¹² Einer der wichtigsten Beiträge war die rasche Entsendung der Sonderbeobachtermission in die Ukraine (SMM), die anfangs zur Stabilisierung der Sicherheitslage beitragen sollte und später die Überwachung und Verifizierung des Waffenstillstands übernahm.¹³ Die SMM bleibt ein gutes Beispiel für eine zivile Überwachungsmission, die als «Auge und Ohr» der OSZE dient, was die Situation vor Ort im Osten der Ukraine anbelangt.

Auf die Einrichtung der SMM folgte die Bildung der Trilateralen Kontaktgruppe (TCG) mit VertreterInnen der Ukraine, Russlands und der OSZE. Dieses Vermittlungsgremium entwickelte sich im Laufe der Zeit zu einer vollwertigen Plattform für zweiwöchentliche Treffen zwischen ukrainischen und russischen Delegationen und den De-facto-Behörden der sogenannten Luhansker und Donezker Republiken unter der Koordination des Vertreters

des amtierenden Vorsitzenden der OSZE.¹⁴ Die Trilaterale Kontaktgruppe bildet die einzige inklusive Plattform für Gespräche zwischen der Ukraine, Russland und Vertretern der De-facto-Behörden. Sie zielt auch auf die Umsetzung der wichtigsten Bestimmungen der Minsker Vereinbarungen ab, die als Grundlage für den Friedensprozess dienen.¹⁵

Über diese Bemühungen hinaus kamen unter dem Schweizer Vorsitz eine Reihe von OSZE-Mechanismen und -Instrumente zur Bewältigung der Krise in der Ukraine zum Einsatz, namentlich das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) für die Wahlbeobachtung, der Hochkommissar für Nationale Minderheiten (HCNM) sowie der Beauftragte für Medienfreiheit (RFoM). Darüber hinaus hat das Büro des OSZE-Projektkoordinators in Kiew die Ukraine bei der Einleitung eines nationalen Dialogs unterstützt.¹⁶

Im Jahr 2021 scheint der Ukraine-Konflikt trotz der anfänglich schnellen Entsendung der SMM und der Einrichtung eines vielschichtigen Friedensprozesses immun gegen eine politische Lösung zu sein. Selbst die ausgefeilteste Friedensarchitektur und erfahrene DiplomatenInnen scheinen nur begrenzten Erfolg in Kontexten zu haben, in denen es den Parteien an ausreichendem politischem Willen mangelt, ihre Differenzen mit friedlichen Mitteln beizulegen. Der ukrainische Kontext bildet in dieser Hinsicht keine Ausnahme.

Der Friedensprozess in der Ukraine wird durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst; dies beinhaltet innenpolitische und sozioökonomische Entwicklungen, den politischen Willen der Konfliktparteien, ihr Kalkül im Hinblick auf die Machtverhältnisse sowie übertriebene Erwartungen an eine mögliche Einigung. Der Einfluss dieser Faktoren sollte bei der Betrachtung der Effektivität der OSZE-Friedensarchitektur im Umgang mit dem Ukraine-Konflikt nicht unterschätzt werden. Wenn man sich jedoch auf die Frage beschränkt, wie sich die Spannungen zwischen Russland und dem Westen auf den Prozess ausgewirkt haben, lässt sich erkennen, dass es trotz der zunehmenden Gegensätze ein gemeinsames Engagement und Handeln gab, um den Friedensprozess innerhalb des etablierten OSZE-Rahmens voranzubringen. An und für sich kann dies positiv gesehen werden, auch wenn es den Friedensprozess langfristig zu einer «Geisel» der begrenzten organisatorischen Fähigkeiten der OSZE und der anhaltenden geopolitischen Rivalitäten machen könnte. Eine weitere wichtige Frage ist die nach der Reihenfolge – muss es eine Annäherung zwischen den Grossmächten

10 Eine umfassende Darstellung der Rolle der OSZE bei der Reaktion auf die Krise in und um die Ukraine enthält der Abschlussbericht des Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project (Expertengremium zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt) unter der Federführung von Wolfgang Ischinger: *Back to Diplomacy*, osce.org, November 2015.

11 Pál Dunay, «The OSCE and the East: The Lesser Evil», in: Nünlist/Svarin (Hrsg.), *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*, S. 17–22.

12 Thomas Greminger, «The 2014 Ukraine Crisis: Curse and Opportunity for the Swiss Chairmanship», in: Nünlist/Svarin (Hrsg.), *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*, S. 11–12.

13 Für weitere Informationen über die SMM und ihre Arbeit siehe Hilde Haug, «The Minsk Agreements and the OSCE Special Monitoring Mission: Providing Effective Monitoring for the Ceasefire Regime», *Security and Human Rights* 27:3–4 (2016), S. 342–357.

14 Für weitere Informationen zur Trilateralen Kontaktgruppe siehe Christian Schlöpfer, «Ukraine Crisis and Mediation: Not Business as Usual», *Security and Human Rights*, 27:3–4 (2016) S. 327–341.

15 Für Hintergrundinformationen über die Verhandlungen zur Lösung des Ukraine-Konflikts siehe Hess Sargsyan, «Komplexität aufschlüsseln im ukrainischen Friedensprozess».

16 Zannier, «Preface», und Greminger, «The 2014 Ukraine Crisis», in: Nünlist/Svarin (Hrsg.), *Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis*.

sowie generell zwischen Ost und West geben, damit der Ukraine-Konflikt endgültig beigelegt werden kann, oder könnte eine solche Annäherung auf die endgültige Beilegung des Konflikts folgen? Oder sollten beide Prozesse parallel ablaufen, um ein effizienteres Vorgehen bei der Beilegung zu gewährleisten?

Gegenwärtig ist es aufgrund einer Reihe sich verändernder Kontextfaktoren schwierig vorherzusagen, welche Wendung der Friedensprozess in der Ukraine nehmen wird, insbesondere nach dem jüngsten, im September 2020 ausgebrochenen Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan um Nagorno-Karabach. Trotz ihres zwei Jahrzehnte währenden Engagements und ihrer Bemühungen um Konfliktmanagement konnte die OSZE einen zweiten Krieg in Karabach nicht verhindern, obwohl die Situation dort als Langzeitkonflikt eingestuft ist. Der 44-Tage-Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan mit direktem militärischen Engagement der Türkei könnte nicht nur die OSZE als Plattform für Konfliktmanagement abwerten, sondern auch generell die Friedensmediation als wertvolles Instrument zur Beilegung von Konflikten. Russland nahm trotz seiner Verpflichtungen gegenüber der OSZE die Beendigung des Kriegs selbst in die Hand und umging letztlich die Minsk-Gruppe. Mit der Stationierung von Friedenstruppen in Karabach festigte Russland sein strategisches Bollwerk im Südkaukasus, insbesondere gegenüber dem einmal mehr selbstbewussten geopolitischen Auftreten der Türkei in der Region. Ausserdem wurde eine gemeinsame russisch-türkische Beobachtermission eingerichtet, die den Waffenstillstand in und um Nagorno-Karabach überwachen soll – ein beispielloser Schritt, der als Herausforderung für Russlands geopolitische Interessen in der Region angesehen werden kann.

Dies ist ein weiterer Fall, in dem OSZE-Teilnehmerstaaten nicht nur die Schlüsselprinzipien des Helsinki-Dekalogs – nämlich die Nichtanwendung von Gewalt – verletzt, sondern auch das multilaterale Vorgehen zur friedlichen Beilegung von Konflikten im Rahmen einer kooperativen Sicherheitsorganisation umgingen. Sollte der Prozess zur Beilegung des Ukraine-Konflikts aus der Spur geraten oder eine umfassende politische Lösung in naher Zukunft ausbleiben, könnte es zu einer erneuten Eskalation kommen, wie im Fall von Nagorno-Karabach, wodurch die kooperative Sicherheit in Europa noch stärker gefährdet wäre.

Ein steiniger Weg

Im Laufe ihrer 40-jährigen Geschichte ist die OSZE als Organisation immer wieder in Krisen und in die Fänge sich scheinbar gegenseitig ausschliessender Wahrnehmungen und Interessen bezüglich ihres Daseinszwecks geraten. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen dem Westen und Russland, die, wie in diesem

Kapitel erörtert, abhängig von diversen Faktoren zwischen geschäftlicher Kooperation und Widerstreit schwanken.

In Zeiten relativer Ruhe, wie zwischen 1996 und 2008 oder 2009 und 2014, scheint die Organisation in einen Dornröschenschlaf gefallen zu sein und sich auf interne Reformen konzentriert zu haben, was angesichts der politischen Interessen ihrer Mitglieder sowie ihrer auf Konsens basierenden Entscheidungsverfahren eine durchaus schwierige Aufgabe ist.¹⁷

In einer sich rasch auflösenden multilateralen Weltordnung verschärfte die Krise in und um die Ukraine die Spannungen zwischen Russland und dem Westen. Doch auf paradoxe Weise bewegte sie die beiden Lager unter dem Dach der OSZE zu einem gemeinsamen Vorgehen. Die Ukraine-Krise machte die Organisation relevanter denn je, indem sie deren Sichtbarkeit erhöhte und das Potenzial für Konfliktmanagement nutzte. Neben vielen anderen Faktoren hat auch der Schweizer Vorsitz – mit seinem Engagement für Friedensmediation, seinen relevanten Kenntnissen, dem Zugang zu den beiden Blöcken und mit Respekt – diese Kooperation im ukrainischen Umfeld ermöglicht. Unvorhergesehene Ereignisse könnten dafür sorgen, dass die Institution aufgerüttelt wird und das «Dornröschen» aufwacht. Auf lange Sicht lenken sie jedoch die Ressourcen und die Energie der Organisation von den längst überfälligen, aber ins Stocken geratenen institutionellen Reformen ab. Der inklusive Charakter der OSZE und die auf Konsens basierenden Entscheidungsverfahren sind Fluch und Segen – sie bleiben für die Organisation ebenso ein Aktivposten wie eine Belastung. Angesichts der geopolitischen und verfahrenstechnischen Beschränkungen laufen die Bemühungen der OSZE um Friedensvermittlung Gefahr, ihre eigentlichen Ziele zu verfehlen, und können bestenfalls als Konfliktmanagement angesehen werden.

Nach wie vor gilt die gemeinsame Vereinbarung aller Teilnehmerstaaten über die zehn Prinzipien des Helsinki-Dekalogs, um den Graben zwischen unterschiedlichen Wertesystemen und Interessen zu überbrücken. Die jeweilige Priorität dieser Prinzipien und ihre Auswirkungen auf die Praxis sind jedoch umstritten. Dies widerspiegelt sich auch darin, wie sich der für Dialog und Zusammenarbeit zur Verfügung stehende Raum im Laufe der Zeit verändert hat. Die folgenden Fragen können den relevanten Akteurinnen und Akteuren eine Hilfestellung bei ihren Überlegungen bieten, wie dieser Raum für Dialog und Zusammenarbeit erweitert werden kann: 1) Wie können die Institutionen der OSZE ihre Handlungsfähigkeit unabhängig vom Ost-West-Gegensatz erhalten und ausbauen? 2) Wie können die Teilnehmerstaaten sich von Voreingenommenheit in Sprache und Wahrnehmung lösen, um trotz unterschiedlicher Werte, Normen und Prio-

¹⁷ Für einen detaillierten Überblick über die Herausforderungen interner Reformen siehe das Kapitel von Thomas Greminger in diesem Band.

ritäten Gemeinsamkeiten zu finden? 3) Würde dies zu einem gemeinsamen Bekenntnis auf ein normenbasiertes Wertesystem führen, das die einzelnen Teilnehmerstaaten daran hindert, Strategien zu verfolgen, die gegen die grundlegenden Prinzipien der Organisation verstossen?

Die Antwort auf diese grundlegenden Fragen hängt zu einem grossen Teil von den einzelnen Teilnehmerstaaten, ihrem Bekenntnis zu einer multilateralen und normenbasierten Weltordnung sowie ihrem politischen Willen ab, politische und militärische Differenzen durch Dialog und Kooperation beizulegen. Letzten Endes ist die OSZE als multilaterale Institution den Launen ihrer Teilnehmerstaaten ausgeliefert und kann nur so effizient sein, wie diese es wünschen. Wenn diese Problematik nicht angegangen wird, laufen wir in den Worten Philip Remlers Gefahr, eine «neo-westfälische Weltordnung zu schaffen, in der ethnisch definierte Nationen ihre individuellen Interessen durch bilaterale Beziehungen vorantreiben, in denen relative Stärke und Schwäche entscheidend sind».¹⁸ Dies würde nicht nur die OSZE als kooperative Sicherheitsorganisation lähmen und die auf menschliche Sicherheit ausgerichteten Werte hinfällig werden lassen, sondern letztlich eine Weltordnung wie vor der Helsinki-Akte herbeiführen, in der Macht Recht ist und nur der Stärkere überleben kann.

18 Remler, «OSCE Mediation in an Eroding International Order».

Die OSZE in Transnistrien: pragmatische Kooperation in einem langwierigen Konflikt

Benno Zogg

Einleitung

Die Rolle der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur Stärkung europäischer Sicherheit ist am greifbarsten und bedeutendsten im Umgang mit den vielen, oft wenig beachteten Konflikten des Kontinents. Die Eskalation des Krieges in Nagorno-Karabach im Jahr 2020 war eine eindringliche und tragische Mahnung, dass viele Konflikte noch immer ungelöst sind und häufig zu Unrecht als «eingefroren» bezeichnet werden. In Nagorno-Karabach spielt die OSZE nur eine Nebenrolle. In einem anderen Langzeitkonflikt jedoch, in dem pragmatische Kooperationsschritte erzielt wurden und es nur wenige gewaltsame Zwischenfälle gab, hat die OSZE ihr weitreichendstes Konfliktlösungsmandat: Transnistrien.

Transnistrien ist ein De-facto-Staat im anerkannten Hoheitsgebiet der Republik Moldawien und gilt als Paradebeispiel für verschiedene Faktoren europäischer Sicherheit und die damit verbundene Aufgabe der OSZE: anhaltende Kontroversen infolge der Auflösung der Sowjetunion, Schwierigkeiten der Bewältigung, Entschärfung und Lösung derartiger Konflikte durch internationale Bemühungen sowie die massgebliche, vielschichtige und einzigartige Rolle der OSZE bei diesen Bemühungen. Die Lage in Transnistrien ist nicht nur abhängig vom breiteren geopolitischen Kontext, den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen sowie deren Einfluss auf die Bemühungen für eine friedliche Beilegung, sondern kann auch als Indikator dafür betrachtet werden.

Dieses Kapitel illustriert beispielhaft die «OSZE-Arbeit vor Ort». Es beschreibt den Hintergrund und den aktuellen Stand des Transnistrien-Konflikts, die beteiligten Parteien sowie den Zusammenhang mit Geopolitik und den russisch-westlichen Beziehungen. Davon ausgehend werden abgeschlossene und laufende Versuche der Konfliktlösung erörtert, wobei das Hauptaugenmerk auf der OSZE liegt, deren Rolle eingeordnet und kritisch beleuchtet wird. Die OSZE-Teilnehmerstaaten arbeiten in Bezug auf Transnistrien grösstenteils zusammen, trotz unterschiedlicher (oder nicht vorhandener) Vorstellungen, wie eine endgültige Konfliktlösung aussehen könnte. Somit dient der Transnistrien-Konflikt gewissermassen als Erfolgsbeispiel für die Arbeit der OSZE – und das in einem zunehmend polarisierten internationalen Umfeld.

Um die Beurteilung zu vervollständigen, werden abschliessend mögliche zukünftige Massnahmen der OSZE in diesem Kontext betrachtet.

Der Transnistrien-Konflikt

Entstehung

Die Republik Moldawien (respektive die ehemalige Moldawische Sozialistische Sowjetrepublik [SSR]) umfasst Gebiete, die einst zu Rumänien und zum russischen Zarenreich gehörten. Die Bevölkerung ist unterschiedlicher ethnischer Herkunft: Mehr als zwei Drittel sind MoldawierInnen, zudem gibt es grössere ukrainische, russische, gagausische und andere Minderheiten. Transnistrien ist ein schmaler Streifen im moldawischen Staatsgebiet östlich des Dnjestr, zuzüglich des westlich des Flusses gelegenen Gebiets um Bender. Nach mehrfacher Eroberung im Zweiten Weltkrieg wurde Transnistrien 1946 in die Moldawische SSR eingegliedert. Unter sowjetischer Herrschaft entwickelte sie sich zur am stärksten industrialisierten Region Moldawiens. Es bildete sich eine einflussreiche urbane Elite – überwiegend russischsprachig, während die übrige, hauptsächlich ländliche Bevölkerung Moldawiens Rumänisch sprach.¹

Nach dem Zerfall der Sowjetunion rief die Führung der Moldawischen SSR im Jahr 1991 die unabhängige Republik Moldawien aus und beschloss – im Zuge des weithin gestärkten nationalen Gedankens in dieser Zeit –, Rumänisch als Landessprache zu etablieren und das kyrillische Alphabet abzuschaffen. Aus Angst vor einer möglichen Vereinigung mit Rumänien und Marginalisierung erklärte sich seinerseits das östliche Ufer des Dnjestr für unabhängig. Durch Angriffe auf moldawische Polizeiposten und moldawische Sicherheitskräfte versuchte Transnistrien, seine Position zu festigen, und erhielt Unterstützung von ehemaligen sowjetischen Truppen, die dort stationiert waren. Da die SeparatistInnen zahlenmässig überlegen und besser ausgerüstet waren, wurden die moldawischen Kräfte rasch überwältigt. Nach zwei Monaten endete der Konflikt, bei dem rund 1000 Menschen ihr Leben verloren hatten, in einem Waffenstillstand. Die heutigen Grenzen und die Vertreibung von 25 000 Menschen sind auf diesen Konflikt zurückzuführen.²

Status quo

Seitdem ist Transnistrien (offiziell die «Pridnestrowische Moldawische Republik») de facto ein unabhängiges Terri-

1 Thomas de Waal, *Uncertain Ground: Engaging with Europe's De Facto States and Breakaway Territories* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2018), S. 38–40.

2 James J. Coyle, *Russia's Border Wars and Frozen Conflicts* (Cham, Schweiz: Palgrave Macmillan, 2018), S. 164f.

torium mit eigener Währung und fast einer halben Million Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Bevölkerungszahl Moldawiens liegt derzeit bei drei Millionen. Die mehrheitlich russischsprachige Bevölkerung Transnistriens besteht zu je etwa einem Drittel aus Personen moldawischer, russischer und ukrainischer Herkunft.³ In der abtrünnigen Region werden zahlreiche Relikte und Symbole der Sowjetvergangenheit zur Schau gestellt: Das Zentrum der Hauptstadt Tiraspol erinnert an einen sowjetischen Themenpark mit Lenin-Statuen, sowjetischen Denkmälern und Flaggen mit Hammer und Sichel.

Als nicht anerkanntes De-facto-Regime ist Transnistrien eine juristische Grauzone für Völkerrecht und humanitäres Recht. Die Region hat bereits zahlreiche Regierungswechsel erlebt. In den Berichten *Freedom in the World* wird das politische System jedoch durchwegs als «nicht frei» eingestuft. Ferner hat es eine der höchsten Inhaftierungsquoten Europas und willkürliche Festnahmen, Misshandlung und sogar Folter sind keine Seltenheit.⁴ Die Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen ist stark beschränkt. Viele Organisationen sind politisiert und werden faktisch von den transnistrischen Behörden kontrolliert.⁵

Im Transnistrien-Konflikt ist es seit Anfang der 1990er-Jahre zu keinen nennenswerten Kampfhandlungen gekommen. Im Gegensatz zu anderen Kontexten im postsowjetischen Raum ist Transnistrien eng mit dem moldawischen Staatsgebiet vernetzt: Tausende Menschen überqueren Tag für Tag die Grenze, und Transnistrien kann über Moldawien Handel treiben. Moldawien und Transnistrien wurden sogar schon als «De-facto-Konföderation» bezeichnet, da sie 187 Abkommen geschlossen haben.⁶ Im politischen Diskurs Moldawiens dominiert der Konflikt nicht und das Land gibt weniger als 0,4 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung aus.⁷ Die Begeisterung für eine Wiedereingliederung hält sich in Grenzen: Sie ist nur für etwa ein Prozent der jungen Moldawierinnen und Moldawier eine Priorität.⁸ Die Eingliederungsbehörde des moldawischen Staates ist schlecht finanziert und unterbesetzt. Weitere Zugeständnisse an die transnistrische Region werden in Moldawien kaum befürwortet, und auch Transnistrien ist nicht erpicht darauf, sich wieder mit einem Land zu vereinen, das von innenpo-

litischen Problemen und Instabilität geprägt ist.⁹ Indes schüren der Konflikt und seine aussenpolitischen Dimensionen weiterhin ein Klima der Rivalität und Unsicherheit.¹⁰

Die Mehrheit der Bevölkerung in Moldawien und Transnistrien sieht den Konflikt und die Frage der nationalen Identität ganz pragmatisch: Viele besitzen eine doppelte oder sogar dreifache Staatsbürgerschaft (mit einem rumänischen, ukrainischen und/oder russischen Pass), sprechen Moldawisch und Russisch und beherrschen sowohl das lateinische als auch das kyrillische Alphabet. Allein durch sprachliche oder kulturelle Aspekte lässt sich der Konflikt also nicht erklären. Die Ursache ist eher in der Überlagerung mobilisierender Faktoren zu suchen, insbesondere in der Instrumentalisierung historischer Narrative.¹¹

Auf beiden Seiten des Dnjestr herrscht wirtschaftliche Not. Transnistrien wie auch Moldawien sind durch Armut, Emigration und Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet. Transnistriens Wirtschaft ist für ihre illegalen Aktivitäten bekannt, vor allem für Zigarettenschmuggel. Die industrielle Basis der Region zerbröckelt allmählich. 2015 kam es in Tiraspol sogar zu Protesten – sonst eher eine Seltenheit – gegen die Sparmassnahmen, den Anstieg der Preise im Gesundheits- und Bildungswesen und die politischen Eliten.¹² Die Wirtschaftslage wäre noch prekärer, wenn Transnistrien nicht mit grösstenteils kostenloser Energie versorgt würde, und zwar aus einer Gaspipeline des russischen Energieriesen Gazprom. Die Rechnung dafür geht an Chisinau. Aus dem Gas wird auch Strom erzeugt, wovon ein grosser Anteil nach Moldawien exportiert wird. Von Korruption bei diesen Energiegeschäften profitiert auch ein Teil der moldawischen Wirtschaftselite.¹³

Die Akteure und ihre Interessen

Die innenpolitische Landschaft der *Republik Moldawien* hat bewegte Zeiten erlebt: Wechsel vom präsidentiellen zum parlamentarischen Regierungssystem, verbunden mit einer Reihe von Skandalen um Korruption und Amtsmissbrauch, dazu zahlreiche Protestbewegungen. Aussenpolitisch hat sich der Staat zwar zur Neutralität bekannt, doch mehrere Parteien versuchen Wählerstimmen (und externe Unterstützung) zu gewinnen, indem sie ihre pro-russische oder pro-europäische Ausrichtung betonen.¹⁴ Im November 2020 wurde Maia Sandu zur ersten

3 Thomas de Waal / Nikolaus von Twickel, *Beyond Frozen Conflict: Scenarios for Separatist Disputes of Eastern Europe* (Brüssel: CEPS, 2020), S. 147.

4 Lia Neukirch, ««Frozen» Human Rights in Abkhazia, Transnistria, and the Donbas: The Role of the OSCE in a Shaky System of International Human Rights Protection Mechanisms», in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) (Hrsg.), *OSCE Yearbook 2017* (Baden-Baden: Nomos, 2018), S. 182–88.

5 Matthew Frear et al., «Report on Complementary and Alternative Modes of Engagement with the Eastern Partnership Countries», *EU-STRAT*, Juli 2018, S. 13.

6 Thomas de Waal, *Uncertain Ground*, S. 35.

7 The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2020*, iiss.org, 2020.

8 Stanislav Secierui, «The Transnistrian Deadlock: Resolution Impalpable, War Improbable», *Carnegie Moscow Center*, 22.11.2017.

9 De Waal, *Uncertain Ground*, S. 41.

10 Dmitri Trenin, «European Insecurity: From Managing Adversity to a New Equilibrium», *Carnegie Endowment for International Peace*, 2018, S. 8.

11 Kamil Calus et al., «Interdependencies of Eastern Partnership Countries with the EU and Russia: Three Case Studies», *EU-STRAT*, April 2018, S. 11.

12 Samuel Goda, «The Current and Future Challenges for the OSCE Mission to Moldova», in: IFSH (Hrsg.), *OSCE Yearbook 2015* (Baden-Baden: Nomos, 2016), S. 207.

13 Calus et al., *Interdependencies of Eastern Partnership Countries*, S. 22f.

14 Coyle, *Russia's Border Wars*, S. 161f.

weiblichen Präsidentin der Republik Moldawien gewählt, nachdem sie in ihrer Wahlkampagne Korruption angeprangert und die Annäherung des Landes an die EU hervorgehoben hatte.

Die *transnistrischen De-facto-Behörden* haben nahezu alle Elemente der Eigenstaatlichkeit eingeführt und halten regelmässig Wahlen ab. 2006 stimmten 97,1 Prozent der transnistrischen Bevölkerung in einem von der OSZE nicht anerkannten Referendum für den Beitritt zur russischen Föderation.¹⁵ Die transnistrische Wirtschaft stagniert weitgehend, insbesondere weil Russland Berichten zufolge 2015 seine Unterstützung drastisch reduzierte. Nachdem der Anteil der Schattenwirtschaft in den letzten Jahren zurückgegangen ist, werden nun weite Bereiche der Wirtschaft vom Sheriff-Konglomerat beherrscht, das in Transnistrien seinen Einfluss zu Gunsten einer marktfreundlicheren Politik ausübt.

Derweil tritt *Russland* als Unterstützer Transnistriens auf. Bis 2015 steuerte es bis zu 70 Prozent des transnistrischen Haushalts bei.¹⁶ Trotz mehrfacher Zusagen, Truppen abziehen, sind noch immer bis zu 2000 russische Soldaten in dem Landstrich stationiert, 500 davon als «Friedenstruppen». Auch für Moldawien spielt Russland eine wichtige Rolle im Energiesektor sowie als Zielland für 60 Prozent der moldawischen Gastarbeiterinnen und -arbeiter. Ausserdem hat Moldawien einen Beobachterstatus in der von Russland dominierten Eurasischen Wirtschaftsunion (EAEU). Dennoch kommt es häufig zu Handelsstreitigkeiten zwischen Russland und Moldawien.¹⁷

Auf der anderen Seite hat die Abhängigkeit Moldawiens von der EU als Investitionsquelle, als Ziel für Arbeitsmigration und als Handelspartnerin in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Das Land hat ein Abkommen für eine vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCFTA) mit der EU geschlossen und arbeitet mit ihr im Rahmen der Östlichen Partnerschaft zusammen. Transnistrische Unternehmen können über Tochtergesellschaften in Moldawien auch Handel unter dem DCFTA betreiben, was die transnistrischen Exporte in den europäischen Markt beflügelt hat. Bei den Bemühungen zur Bewältigung des Transnistrien-Konflikts halten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten jedoch eher zurück.

Die *Ukraine* schliesslich ist als östlicher Nachbar von Moldawien und Transnistrien in einer heiklen, zwiegespaltenen Lage in Bezug auf den Konflikt. Über den Hafen von Odessa verlief jahrelang die lebensnotwendige Versorgung Transnistriens, aber auch der Schmuggelhandel mit dem Gebiet. 2014 hat die Ukraine den Hahn für russische Lieferungen nach Transnistrien abgedreht und 2017 mit den moldawischen Behörden

gemeinsame Zollstellen eingerichtet.¹⁸ Angesichts der eigenen Territorialkonflikte mit Russland beobachtet die Ukraine die Prozesse und Fortschritte rund um die Konfliktlösung in Transnistrien sehr genau.

Wechselwirkung mit der Geopolitik

Die Anwesenheit russischer Truppen, die veränderte Rolle der Ukraine, das DCFTA mit der EU und die Tatsache, dass Moldawien direkt an einer geopolitischen Spannungslinie liegt, verbinden den Transnistrien-Konflikt untrennbar mit dem internationalen Gesamtkontext. Und genauso verhält es sich mit den Bemühungen um eine Konfliktlösung.

2003 und 2011 unternahm Russland in Zeiten freundschaftlicherer Beziehungen zum Westen entschiedene Vorstösse zur Wiederbelebung der politischen Verhandlungen um Transnistrien. Zwar führten diplomatische Bemühungen nicht zu Fortschritten bei einer politischen Regelung oder beim Status des Separatistengebiets, doch die Diplomatie Russlands und des Westens in der Transnistrien-Frage – sogar nach der Annexion der Krim – ist grundsätzlich einvernehmlich. Das ist umso bemerkenswerter, als 2016 NATO-Truppen Manöver in Moldawien durchführten und russische Truppen ihre Aktivität in Transnistrien intensivierten. Dennoch wurden pragmatische Massnahmen zur Konfliktbewältigung vereinbart (siehe Abschnitt 3.3).¹⁹

2019 versuchte der damalige russische Vizepremierminister Dmitri Kosak, mit dem Westen über Transnistrien zu verhandeln. In Moldawien bildete sich im Sommer desselben Jahres eine politische Koalition aus pro-westlichen und pro-russischen Parteien, um den Oligarchen Vlad Plahotniuc zu stürzen, der als graue Eminenz die moldawische Politik lange beeinflusst hatte.²⁰ Dies verdeutlichte, dass in diesem Zusammenhang die Möglichkeit einer Einigung zwischen Russland und dem Westen besteht, und gleichzeitig auch, dass in Moldawien Kräfte mit gegensätzlichen aussenpolitischen Vorstellungen durchaus in pragmatischer Weise kooperieren können. Es wurde sogar behauptet, der Kreml erprobe in Moldawien und Transnistrien bestimmte Elemente der Aussenpolitik, um sie später eventuell auf die Ukraine zu übertragen.

Innenpolitische Faktoren könnten der Zusammenarbeit in der Transnistrien-Frage jetzt besonders dienlich sein. Auch wenn Moldawien und Transnistrien durch die russisch-westlichen Beziehungen beeinflusst werden, müssen sie dennoch als eigenständige Akteure wahrgenommen werden. Die Jahre 2015 bis 2018 führten

15 Goda, *Challenges for the OSCE Mission to Moldova*, S. 208.

16 Coyle, *Russia's Border Wars*, S. 169.

17 Catus et al., *Interdependencies of Eastern Partnership Countries*, S. 13.

18 William H. Hill, «Current Trends in Transnistria: Breathing New Life into the Settlement Process», in: IFSH (Hrsg.), *OSCE Yearbook 2017* (Baden-Baden: Nomos, 2018), S. 151.

19 Ebd., S. 152.

20 Vladimir Socor, «Russian Minister Kozak's Mission in Moldova Unveils Kremlin Vision for Forced Non-Alignment for Europe's East», *Eurasia Daily Monitor*, 27.06.2019.

sowohl in Moldawien als auch in Transnistrien zu einschneidenden politischen und wirtschaftlichen Krisen, inklusive Machtwechseln. Transnistrien, das bis dahin weniger zu Kompromissen bereit gewesen war als Moldawien, geriet zunehmend unter Druck, als Moldawien und die Ukraine seinen Aussenhandel stärker kontrollierten.²¹ Da die transnistrische Wirtschaftselite ebenso auf die EU wie auf Russland angewiesen ist und die Coronavirus-Pandemie die wirtschaftlichen Probleme verschärft hat, dürften pragmatische, kooperative Schritte und freundschaftliche Beziehungen mit Ost und West von geschäftlichem Interesse sein.²²

Konfliktlösungsversuche und die Rolle der OSZE

Die OSZE aufgeschlüsselt

Die OSZE gilt als entscheidende Institution bei den Bemühungen zur Bewältigung und Lösung des Transnistrien-Konflikts und liefert pragmatische Erfolgsgeschichten. Allerdings spielen hier mehrere Organe mit eigenen Rollen auf unterschiedlichen Ebenen innerhalb der OSZE mit.

Die *OSZE-Mission in Moldawien* ist in diesem Zusammenhang ein festes Instrument. Ihr Mandat wurde 1993 formuliert, um ausgehend von Moldawiens territorialer Souveränität eine dauerhafte politische Regelung zu fördern. Derzeit besteht die Mission aus 53 Mitarbeitenden und es steht ihr ein Budget von zwei Millionen Euro zur Verfügung. Die Aussenstellen in den transnistrischen Städten Tiraspol und Bender werden durch lokales Personal besetzt. Die Arbeit der Mission dreht sich weniger um die eigentliche Beilegung des Konflikts, sondern eher um Prävention und um die Vorbereitung einer Versöhnung. Die Mission versucht, mit Shuttle-Diplomatie zwischen Chisinau und Tiraspol zu vermitteln, und setzt mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren beider Seiten Projekte um, die sich mit Umweltfragen, der Einbindung junger Menschen oder anderen Themen befassen. Neben diesen Projekten führt die Mission in Moldawien auch Aktivitäten durch, die nichts mit der Transnistrien-Frage zu tun haben.²³ Ein Vorteil der Mission ist, dass sie Zugang zur Region hat und deshalb der internationalen Gemeinschaft und anderen OSZE-Institutionen berichten kann, beispielsweise dem Ständigen Rat in Wien. Ausserdem fungiert sie als Schnittstelle zwischen der politischen und der eher technischen Ebene, indem sie Chisinau und Tiraspol jährlich bei Treffen in Bayern über

vertrauensbildende Massnahmen verhandeln lässt und «1+1»-Gespräche organisiert.²⁴

Der jährlich wechselnde *OSZE-Vorsitz* hat sich in der nationalen und internationalen Politik als wichtiger Beitrag zu den Schlichtungsbemühungen erwiesen. Unter dem Vorsitz der Schweiz und Serbiens wurden 2014 und 2015 die Grundlagen geschaffen, bevor Deutschland die Transnistrien-Frage weit oben auf die Agenda setzte, etwa beim OSZE-Ministerrat in Hamburg 2016. Die Arbeit des deutschen Vorsitzes wurde 2017 von Österreich fortgeführt und im Jahr darauf von Italien.²⁵

Ein wesentliches Instrument für die jeweiligen amtierenden OSZE-Vorsitzenden sind die *Sonderbeauftragten für die Beilegung des Transnistrien-Konflikts*, die ein dauerhaftes Engagement gewährleisten können. Für Deutschland war es im Jahr 2016 Botschafter Meier-Klodt, der sieben Mal in die Region reiste, um die Wiederaufnahme der Gespräche anzubahnen.²⁶ 2018 und 2019 übernahm der italienische Politiker Franco Frattini dieses Amt. 2020 und 2021 bestellten Albanien und Schweden den österreichischen Diplomaten Mayr-Harting zum Sonderbeauftragten. Er gilt als sehr engagiert und könnte daher einen wesentlichen Beitrag auf dem Weg zu einer Einigung über Transnistrien leisten.²⁷

Im Prozess zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts greift die OSZE meist auf die «5+2»-Gruppe zurück: Moldawien, die OSZE, Russland, die Ukraine und Transnistrien plus die EU und USA. Das 5+2-Format wurde 2005 eingeführt. Seitdem hat der OSZE-Vorsitz oder die Mission in Moldawien fast jährlich Konferenzen dieser Parteien auf verschiedenen Ebenen einberufen.

Auch *andere OSZE-Institutionen* leisten einen Beitrag in diesem Zusammenhang, wenn auch in geringerem Umfang. Das Hochkommissariat für Nationale Minderheiten der OSZE (HCNM) kümmert sich – zusammen mit der Mission in Moldawien – um das Problem transnistrischer Schulen, die in lateinischer Schrift unterrichten, und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) überprüft die Einhaltung von Menschenrechten in Transnistrien.²⁸ Darüber hinaus hat die Parlamentarische Versammlung der OSZE zur Entmilitarisierung des Separatistengebiets aufgerufen und setzt sich dafür ein, dass internationale Beobachtermissionen zur Überwachung der Menschenrechte ungehinderten Zugang erhalten.²⁹ Bemerkenswert ist zudem, dass die OSZE, anders als in der Ukraine, in und um Transnistrien keine Friedensförderungsmission aufgebaut hat.

21 Hill, *Current Trends in Transdnistria*, S.143.

22 Magdalena Dembińska / Frédéric Mérand, «The Role of International Brokers in Frozen Conflicts: The Case of Transnistria», *Asia Europe Journal* 17 (2019), S. 24.

23 OSZE, *OSCE Mission to Moldova*, osce.org, 2021.

24 Vera Axyanova / Andrea Gawrich, «Regional Organizations and Secessionist Entities: Analysing Practices of the EU and the OSCE in Post-Soviet Protracted Conflict Areas», *Ethnopolitics* 17:4 (2018), S. 415.

25 Hill, *Current Trends in Transdnistria*, S.143f.

26 Ebd., S.144–46.

27 Siehe Seite 81 dieser Publikation.

28 Neukirch, *Frozen Human Rights*, S.197.

29 Ebd., S.198.

Bisherige Konfliktlösungsversuche

Die OSZE-Mission in Moldawien entwarf bereits in den 1990er-Jahren einen Rahmen für ein autonomes transnistrisches Gebiet innerhalb von Moldawien, in Anlehnung an den Autonomiestatus einiger Entitäten in westlichen Ländern, wie zum Beispiel Südtirol. Trotz der Befürwortung eines solchen Sonderstatus seitens der moldawischen, transnistrischen und russischen Führung wurden jedoch weder Fortschritte noch eine Einigung erzielt. 1994 schlossen Moldawien und Russland ein Abkommen über den russischen Truppenabzug, das jedoch vom russischen Parlament nie ratifiziert wurde.³⁰ Die russischen Truppen – die inzwischen überwiegend aus Einheimischen in russischer Uniform bestehen³¹ – sind in Transnistrien geblieben. Zusammen mit moldawischen und transnistrischen Truppen nehmen sie an Friedenspatrouillen teil, die die Gemeinsame Kontrollkommission organisiert, zu der auch die OSZE-Mission zählt.³²

2003 gelang der bisher grösste Schritt in Richtung einer politischen Beilegung der Transnistrien-Frage. Die Niederlande erklärten Transnistrien zu einer Priorität ihres OSZE-Vorsitzes, die OSZE-Mission eröffnete ihre Aussenstelle in Bender und der moldawische Präsident Wladimir Woronin bat um eine stärkere Beteiligung Russlands.³³ Moskau ernannte mit Dmitri Kosak einen Sondergesandten, der den Vorschlag unterbreitete, Transnistrien könne Teil einer föderalisierten Republik Moldawien werden, seinen unabhängigen Status weitgehend behalten und gleichzeitig mehr Mitspracherecht in Moldawien erhalten. Letztlich wurde das weitreichende «Kosak-Memorandum» vom moldawischen Präsidenten nach Massenprotesten und von den transnistrischen Behörden, die ihre Unabhängigkeit nicht aufgeben wollten, abgelehnt.³⁴ Damit war deutlich, dass es sich um einen einseitigen russischen Vorstoss handelte, der weder mit den anderen Parteien noch mit der OSZE abgestimmt worden war.

Nach diesen gescheiterten Versuchen im Jahr 2003 setzte sich schliesslich unter allen massgeblichen Beteiligten das 5+2-Format durch. Zunächst folgte jedoch eine unstete Phase, bis der russische Aussenminister Sergej Lawrow sich 2011 für eine Wiederaufnahme der 5+2-Verhandlungen und einen Sonderstatus Transnistriens unter Wahrung von Moldawiens territorialer Integrität aussprach. Diesen Vorschlag akzeptierten die transnistrischen Behörden allerdings nicht. Moldawien erklärte sich

indes bereit, Transnistrien einen Sonderstatus und mehr Autonomie zu gewähren und die russischen Eigentumsrechte in der Region zu respektieren. Im Gegenzug verlangte es den Abzug der russischen Truppen. Doch Tiraspol zeigte sich nicht kompromissbereit.³⁵ Auch in Moldawien hatten zahlreiche Interessengruppen – insbesondere diejenigen, die sich ein engeres Verhältnis zur EU und Rumänien wünschen – Bedenken hinsichtlich der Eingliederung einer russlandfreundlichen transnistrischen Bevölkerung.

Ein ergebnisorientierter Ansatz: 5+2 gleich «Package of 8»

2016 verlagerte der OSZE-Vorsitz unter dem damaligen deutschen Aussenminister Frank-Walter Steinmeier aufgrund der festgefahrenen politischen Verhandlungen in der Transnistrien-Frage den Fokus des 5+2-Formats auf pragmatische kleine Schritte. Ferner rückte er die in der OSZE eher vernachlässigte wirtschaftliche Dimension in den Vordergrund, was auch den transnistrischen Prioritäten entsprach.³⁶

Der Prozess orientierte sich stärker an konkreten Ergebnissen: Das «Achter-Paket» der Prioritäten, auch «Berliner Protokoll» respektive «Berlin+» genannt, wurde unterzeichnet und im Rahmen eines neuen «ergebnisorientierten» Ansatzes umgesetzt, der sich auf «greifbare und realisierbare Ziele» konzentrieren sollte.³⁷ Die acht Prioritäten umfassen die Anerkennung von in Tiraspol ausgestellten Bildungsabschlüssen und Autoschildern, die Lizenzierung des transnistrischen Telekommunikationsdienstes, die Festlegung von Umweltstandards für das Einzugsgebiet des Dnjestr, der Umgang mit grenzüberschreitenden Straftaten, der Unterricht in lateinischer Schrift, der Zugang moldawischer Bäuerinnen und Bauern zu ihren landwirtschaftlichen Flächen in Transnistrien und der freie Personen- und Warenverkehr, vor allem die Wiederöffnung der Gura-Bicului-Brücke.³⁸ Seit 2016 arbeiten die Konfliktparteien an der Umsetzung dieser acht vertrauensbildenden Massnahmen. 2020 erklärte die OSZE fünf der acht Ziele für im Wesentlichen erreicht.³⁹

Es wurden also Fortschritte bei Problematiken erzielt, die nicht nur Gegenstand grundlegender Kontroversen zwischen Moldawien und Transnistrien gewesen waren, sondern auch den Alltag der transnistrischen Be-

30 Günter Joetze, «The OSCE Mission to Moldova», in: S. Neil MacFarlane / Oliver Thränert (Hrsg.), *Balancing Hegemony: The OSCE in the CIS* (Kingston: Centre for International Relations, 1997), S. 139.

31 De Waal, *Uncertain Ground*, S. 36.

32 Axyanova/Gawrich, *Regional Organizations and Secessionist Entities*, S. 415.

33 Adrian Rogstad, «The Next Crime? Getting Russia's Transnistria Policy Right», *Problems of Post-Communism* 65:1 (2018), S. 57.

34 William H. Hill, «Unrecognized Actors from Unrecognized States: Moscow's Puppets or Inevitable Interlocutors», *European Leadership Network*, November 2017, S. 4.

35 Coyle, *Russia's Border Wars*, S. 166f.

36 Rick Fawn / Nina Lutterjohann, «Confidence-Building Measures in Eurasian Conflicts: New Roles for the OSCE's Economic and Environmental Dimension in Easing East-West Tensions», *Global Society* 33:2 (2019), S. 272.

37 Siehe Seite 49 dieser Publikation.

38 Hill, *Current Trends in Transnistria*, S. 145f.

39 Die übrigen drei Ziele, bei denen bisher keine nennenswerte Weiterentwicklung stattfand, sind Telekommunikation, Umweltstandards im Einzugsgebiet des Dnjestr und der Umgang mit Straftaten. Siehe OSZE, *Special Representative's Visit Underlines Commitment of Albania's OSCE Chairmanship to Transnistrian Settlement Process*, osce.org, 23.01.2020.

völkerung beeinträchtigt hatten. Dass diese Themen zuvor ins Stocken geraten waren, lag weniger an einer allfälligen besonderen Komplexität. Die Ursache war vielmehr, dass sich die moldawische und die transnistrische Führung gegenseitig misstrauten und befürchteten, dass jedes Zugeständnis an die andere Seite die eigene Position schwächen könnte.⁴⁰

Durch die Coronavirus-Pandemie wurde der Grenzverkehr zwischen Moldawien und Transnistrien teilweise unterbrochen – insbesondere nachdem Transnistrien Kontrollposten errichtet hatte⁴¹ –, weshalb die meisten Arbeitsgruppen- und 5+2-Treffen nicht stattfinden konnten.⁴² Trotz dieser Rückschläge lautet der breite Konsens, dass die OSZE und der 5+2-Prozess weiterhin den Hauptrahmen der Konfliktlösungsarbeit bilden sollen. Im Dezember 2020 hob der OSZE-Ministerrat die Bedeutung des 5+2-Rahmens für eine politische Regelung hervor.⁴³ Die moldawische Präsidentin Maia Sandu forderte eine Wiederbelebung des 5+2-Formats,⁴⁴ was die moldawische Regierung, die transnistrische Führung und Russland grundsätzlich unterstützen.⁴⁵

Kritikpunkte

Die Kritik an den internationalen Vermittlungsversuchen zu Transnistrien und an der Arbeit der OSZE dreht sich im Wesentlichen um drei Aspekte. Erstens liegt trotz pragmatischer Schritte zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Moldawien und Transnistrien derzeit kein Plan oder Entwurf zum zukünftigen Status Transnistriens vor. Moldawiens territoriale Integrität ist anerkannt, was mit Transnistriens erklärten Zielen der Unabhängigkeit oder des Beitritts zur Russischen Föderation unvereinbar ist. In Moldawien betrachtet man die OSZE-Mission mit gemischten Gefühlen, da bislang keine Fortschritte hin zu einer politischen Regelung erzielt wurden.⁴⁶ Der «ergebnisorientierte» Ansatz der OSZE kann nicht unendlich fortgeführt werden, zumal keine politische Einigkeit zum Status Transnistriens besteht. Dass die OSZE den Kontext zu ihren wenigen Erfolgsgeschichten zählt und den Schwerpunkt auf die vereinbarten pragmatischen Schritte legt, könnte von den fehlenden Aussichten für eine politische Lösung ablenken, obwohl das ursprüngliche OSZE-Mandat vorwiegend dies vorsah.

Zweitens – und dieser Aspekt hängt mit dem ersten zusammen – könnten der Status quo und die derzeitige Hervorhebung der pragmatischen Kooperationschritte Transnistrien unverhältnismässig in die Karten spielen. Diese Befürchtung ist besonders bei Beobachtern im Westen sowie in Moldawiens westlich orientierten Fach- und Politikkreisen verbreitet. Der Jamestown-Analyst Vladimir Socor beispielsweise ist der Ansicht, dass das Achter-Paket Moldawien umfangreiche Zugeständnisse abverlangt und dass es durch die Gültigkeit von in Tiraspol ausgestellten Dokumenten die De-facto-Unabhängigkeit Transnistriens bekräftigt.⁴⁷ Sogar der frühere pro-russische Präsident Moldawiens, Igor Dodon, kritisierte die potenzielle Bevorzugung Transnistriens durch den steuerfreien Handel transnistrischer Unternehmen über Moldawien.⁴⁸ Einen Hinweis auf eine bevorzugte Stellung Transnistriens liefert auch das 5+2-Format der OSZE selbst, in dem die Region mit Moldawien gleichgestellt ist. Das Pendant zum 5+2-Format im Ukraine-Konflikt, die Trilaterale Kontaktgruppe, gewährt den Donbass-SeparatistInnen formell keine eigene Stellung als Beteiligte.

Drittens könnte der Status Transnistriens als Vorteil für Russland aufgefasst werden, da es so seine Präsenz in der abtrünnigen Region – eventuell ein weiterer Hebel zur Beeinflussung von Moldawien – aufrechterhalten und gleichzeitig im Friedensprozess als verantwortungsvoller Akteur auftreten kann, der Moldawiens territoriale Integrität billigt. Die OSZE, deren Bemühungen bisher nicht zu einer Beilegung geführt haben, könnte demnach so wahrgenommen werden, als agiere sie im Interesse Russlands.⁴⁹ Dass Russland seine Munition und Truppen trotz der 1994 getroffenen Vereinbarung noch immer nicht aus Transnistrien abgezogen hat, nährt diese Vorwürfe. 2020 und 2021 wiederholte Präsidentin Sandu die Forderung nach einem Abzug. Das transnistrische Parlament besteht indes auf der Präsenz russischer Streitkräfte. Moskau hält dagegen, dass ein Truppenabzug nicht zum Friedensprozess beitrage und dass plötzliche Änderungen des Status quo destabilisierend sein könnten.⁵⁰

40 Hill, *Current Trends in Transnistria*, S. 147.

41 Ilie Gulca, «Republik Moldau: Gefährliches Spiel mit der Pandemie», ERSTE Stiftung, 10.11.2020.

42 Siehe S. 78ff dieser Publikation.

43 OSZE, *Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im «5+2»-Format*, osce.org, 04.12.2020.

44 «Moldovan President Elect Says Plans to Invigorate 5+2 Talks on Transnistrian Settlement», TASS, 07.12.2020.

45 Stefan Wolff, «The Prospects for a Settlement on Transnistria under a Sandu Presidency», *New Europe*, 11.12.2020.

46 Goda, *Challenges for the OSCE Mission to Moldova*, S. 205f.

47 Vladimir Socor, «Transnistria: «Freezing» as the Lesser Evil (Part One)», *Eurasia Daily Monitor*, 17.07.2019.

48 Vladimir Socor, «Moldova's President Dodon Casts «Federalization» Aside», *Eurasia Daily Monitor*, 18.07.2019.

49 Socor, *Freezing as the Lesser Evil*.

50 «Transnistrian Parliament Says Inadmissible to Stir Up Tensions over Peacekeepers», TASS, 11.12.2020.

Ausblick und die zukünftige Rolle der OSZE

Mittelfristig wird sich am Status quo wahrscheinlich nichts ändern. Die OSZE wird sich weiterhin für die vollständige Umsetzung des Achter-Pakets einsetzen und pragmatische Kooperationsschritte vorantreiben. Möglicherweise erkennt die OSZE auch Chancen für die Zusammenarbeit in der zweiten Dimension, im Bereich Wirtschaft und Umwelt. Die Wirtschaft ist sowohl in Moldawien als auch in Transnistrien geschwächt, was sich durch die Pandemie noch verschlimmert hat. Dies könnte dem Wunsch, weitere Schritte der (wirtschaftlichen) Kooperation zu vereinbaren, Nachdruck verleihen.

Die OSZE-Feldmission wird als Auge und Ohr vor Ort bleiben und die OSZE-Ziele zur Zusammenarbeit und Konfliktprävention in der Dnjestr-Region unterstützen.⁵¹ Im Einklang damit wäre eine Kooperation der Mission mit Institutionen vor Ort, die ähnliche Ziele verfolgen, ratsam, um die lokale Eigenverantwortung zu fördern.⁵² Aufgrund der begrenzten Mittel der Mission könnte es sich als sinnvoll erweisen, mehr Mitarbeitende und Ressourcen einzusetzen und im Gegenzug die deutlich grösseren Feldmissionen im Westbalkan zu verkleinern, wenn sich die Gelegenheit ergibt.⁵³ Im Dezember 2020 sprach sich Präsidentin Sandu mit dem Vorschlag, die russischen «Friedenstruppen» in Transnistrien durch eine zivile OSZE-Mission zu ersetzen, sogar für ein noch stärkeres Engagement der OSZE aus.⁵⁴ Da die OSZE konsensorientiert arbeitet, müsste ein solcher Einsatz mit Russland abgestimmt werden und dürfte unwahrscheinlich sein. Die transnistrischen Behörden würden sich entschieden gegen einen solchen Schritt wenden. Durch die Pandemie und eine anhaltende strukturelle Krise der OSZE rücken grundlegende Veränderungen, wie die Einrichtung einer neuen Beobachtermission, in weitere Ferne.

Das Achter-Paket und andere Massnahmen sind wichtige Schritte zur Vertrauensbildung, die vielen Menschen zu beiden Seiten des Dnjestr das Alltagsleben erleichtern. Auf lange Sicht muss jedoch klar sein, dass selbst eine beliebig lange Liste einzelner pragmatischer Schritte nicht einer politischen Konfliktbeilegung oder einer Perspektive für den Status Transnistriens in Moldawien gleichkommen wird. Der nicht anerkannte Status der Region und die Anwesenheit russischer Truppen, der wachsende Berg an Schulden für Gaslieferungen und die anhaltende Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Entwicklung des Konflikts sind nicht nachhaltig. Mittelfristig mögen diese Faktoren zwar kontrollierbar sein, doch sie verschlimmern

die wirtschaftliche und demografische Misere – nicht nur in Transnistrien, sondern auch in Moldawien.

Deshalb wird die OSZE ihre Präsenz und ihre Gesprächsformate wohl aufrechterhalten und stets erneuern und innovativ bleiben müssen, damit sie Wirkung zeigen, bis das nationale und internationale Umfeld bereit für eine Lösung sind. Vielleicht ist ein politischer Wandel nötig – vor allem im bisher wenig kompromissbereiten Transnistrien –, damit in der Region Koalitionen zugunsten einer Konfliktbeilegung möglich sind und sich ein günstigeres geopolitisches Umfeld entfalten kann. Wenn die Republik Moldawien einen Weg finden würde, auf Dauer damit umzugehen, dass ein grosser Teil ihrer Bevölkerung gute Beziehungen sowohl zu Russland als auch zum Westen befürwortet, wäre Transnistrien weniger bedeutungsvoll für Russland, um einen Fuss in der Tür zu behalten. Wenn es zudem Russland und dem Westen gelänge, zu kooperieren und ihr Verhältnis zu verbessern, könnte man diese Annäherung in Transnistrien beispielhaft anwenden und konkrete politische Vereinbarungen fördern.

Schliesslich beruht die Arbeit der OSZE darauf, dass nicht nur innerstaatliche Massnahmen ergriffen werden, sondern dass sich auch der äussere Kontext verbessert. Wie der wiederbelebte Prozess zu Transnistrien auch aussehen mag, die OSZE ist dank ihrer Feldmission in Moldawien, ihrer ständigen Institutionen in Wien und der unablässigen Bemühungen ihrer Vorsitzenden in der Lage, als wichtige Akteurin zu handeln und eine ideale Plattform dafür zu bieten.

51 Goda, *Challenges for the OSCE Mission to Moldova*, S. 213.

52 Ebd., S. 205f.

53 Raphaël Bez et al., «Dialogue, Consensus, Comprehensive Security, Field Action: Why the OSCE Needs a New Impetus Now», *Polis180*, 2016, S. 21.

54 «Pull Russian Troops Out of Moldova, New President Says», *The Moscow Times*, 01.12.2020.

In Zeiten, in denen die europäische Sicherheitsarchitektur bröckelt und die Spannungen zwischen dem Westen und Russland neue Höhen erreicht haben, tritt der Wert der OSZE in vollem Umfang zutage. Die wachsende Konfliktualität im erweiterten europäischen Raum hat ihre Arbeit erheblich erschwert. Doch gerade deshalb wird die OSZE mehr denn je gebraucht. Dieser Sammelband ist eine Pflichtlektüre für PraktikerInnen und WissenschaftlerInnen gleichermaßen, die mehr über die Quintessenz der multilateralen Organisation erfahren möchten, die, wenn es sie nicht gäbe, erfunden werden müsste.

Natalie Tocci, *Direktorin des Istituto Affari Internazionali*

Multilateralismus ist nach wie vor eines der faszinierendsten, wenn auch unerforschten Konzepte in Theorie und Praxis der internationalen Beziehungen. Es ist leicht, sich mit seinen offensichtlichen Unzulänglichkeiten und Unvollkommenheiten zu befassen, aber es ist viel wertvoller, darüber nachzudenken, wie der Multilateralismus effizienter und produktiver werden kann. Die Autoren dieses Buches verdienen Anerkennung dafür, dass sie sich für den letztgenannten Ansatz entschieden haben, der ihre Bewertung der Leistung der OSZE und ihrer Perspektiven prägt.

Andrej Kortunow, *Generaldirektor des russischen Rates für internationale Angelegenheiten*

Dieses kleine Buch mit Beiträgen von VeteranInnen an der Spitze ihres Fachs bietet umfangreiche Erkenntnisse über die europäische Sicherheit in den ersten Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts. Akute Krisen und Verletzungen zentraler Prinzipien haben das ursprüngliche Versprechen der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris ausgehöhlt. Doch wie die Autoren und Autorinnen berichten, spielt die OSZE nach wie vor eine wichtige Rolle, indem sie dem Dialog den Vorrang gegenüber Zwang einräumt, auch wenn der politische Wille aus den nationalen Hauptstädten fehlt.

Matthew Rojansky, *Direktor des Kennan-Instituts des Wilson Center*

Dieser Band ist ein absolutes MUSS für jeden Studierenden der OSZE. Der zentrale Beitrag des Buches ist ein 60-seitiger Aufsatz des ehemaligen Generalsekretärs der OSZE, Thomas Greminger, der eine kritische Selbsteinschätzung der Erfolge und Misserfolge seiner dreijährigen Amtszeit einschließlich der Zusammenarbeit mit den vier amtierenden OSZE-Vorsitzenden – Österreich, Italien, Slowakei und Albanien. Dieses Buch ist in Bezug auf Detailgenauigkeit, Offenheit und Analysetiefe unübertroffen. Zusätzliche Aufsätze über das breitere politische Umfeld und die Konflikte in Moldawien und der Ukraine bieten einen nützlichen Rahmen.

Wolfgang Zellner, *Senior Research Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg*

Der geopolitische Kontext, in dem sich die OSZE aufhält, hat sich seit ihrer Gründung und der Zeit des Kalten Kriegs verändert. Die Stärke und Bedeutung dieser Organisation sind hingegen gleichgeblieben – gerade im heutigen polarisierenden Umfeld mit unterschiedlichen Wertevorstellungen und Interessen. Dialogbasiertes Konfliktmanagement bleibt zentral. Das vorliegende Buch von Botschafter Thomas Greminger liest sich wie eine Fundgrube von «*Lessons Learned*» aus seiner dreijährigen Amtszeit als OSZE-Generalsekretär. Das Buch zeigt einmal mehr deutlich, dass Frieden nicht gottgegeben ist. Ich empfehle die Lektüre allen Menschen, denen Frieden und Sicherheit in Europa ebenfalls viel bedeuten.

Bundesrat Ignazio Cassis, *Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA)*