

# MULTILATERALISMUS IM UMBRUCH: HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN FÜR DIE OSZE

Von Lisa Watanabe<sup>1</sup>

Im Juli 2020 endete das Mandat des Schweizer Diplomaten Thomas Greminger als Generalsekretär der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Die Erneuerung seines Mandats scheiterte am fehlenden Konsens der 57 Teilnehmerstaaten über ein Gesamtpaket, mit dem die Amtszeit von vier Führungspositionen verlängert werden sollte. Die darauffolgende Führungskrise widerspiegelte in vielerlei Hinsicht die seit Jahren zunehmende Polarisierung unter den OSZE-Teilnehmerstaaten, die zuletzt die Wirksamkeit der Organisation geschwächt hatte. Angesichts dieser Situation beschloss Botschafter Greminger, ein Buchprojekt zu initiieren, das den Status der OSZE kritisch beleuchten und seine Erfahrungen als Generalsekretär darlegen sollte. Im Sommer 2021 veröffentlichte das CSS die Studie unter dem Titel *Multilateralismus im Umbruch: Herausforderungen und Chancen für die OSZE*. Sie enthält fünf Kapitel von fünf verschiedenen AutorInnen und wurde von Simon Mason, dem Leiter des Mediation Support Teams am CSS, und mir herausgegeben.

Das Werk steht auf der Website des CSS in deutscher und englischer Sprache zur Verfügung. Es fusst auf den übrigen Arbeiten des CSS zur OSZE in Form von Beiträgen zu den jährlich vom Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF) veranstalteten OSCE Focus-Konferenzen (mit ihrem jüngsten Konferenzbericht «*OSCE Focus 2019 – Building a Vision of the Future*»<sup>2</sup>) und seiner Mitgliedschaft im Steering Committee des OSZE-Netzwerks von Think Tanks und akademischen Institutionen<sup>3</sup> – einer Track-2-Initiative zur Förderung von Frieden und Sicherheit im OSZE-Raum durch Politikempfehlungen, Verbesserung

- 1 Der folgende Text gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder und repräsentiert nicht diejenige ihrer Institution.
- 2 Verfügbar auf der CSS-Webseite.
- 3 Siehe die Webseite des Netzwerks.

der transnationalen Interaktion von Zivilgesellschaften und Sensibilisierung für die OSZE.

Die Publikation *Multilateralismus im Umbruch* liefert Einschätzungen von ExpertInnen und PraktikerInnen zur Lage der OSZE am Anfang des 21. Jahrhunderts. Im Einzelnen werden die Herausforderungen der globalen Multilateralismuskrise sowie der zunehmenden geopolitischen Polarisierung, vor denen die Organisation sowohl an ihrem Sitz in Wien als auch vor Ort in von Konflikten betroffenen Ländern steht, analysiert. Es folgt eine Erörterung, welche Arten von Reformen die OSZE dabei unterstützen könnten, sich selbst kontinuierlich neu zu erfinden und so in der heutigen Welt *«fit for purpose»* zu bleiben. Auch auf die Chancen, die sich paradoxerweise für die Organisation in den stürmischen Gewässern der letzten Jahre ergeben haben, geht dieser Band ein.

Im ersten Kapitel schildert David Lanz, Co-Leiter des Mediationsprogramms von swisspeace, den breiteren Kontext und die schwierigen Aufgaben der OSZE, insbesondere im Bereich des Konfliktmanagements. Das Kapitel von Fabian Grass, einem Schweizer Diplomaten, der 2017 Gremingers Wahlkampf für das Amt des Generalsekretärs leitete, informiert aus erster Hand über die Konzeption der Kampagne und die wichtigsten Meilensteine auf dem Weg zur Wahl. Der Beitrag von Thomas Greminger, das Herzstück der Publikation, ist eine kritische Bewertung, inwiefern die Ziele, die er sich 2017 gesetzt hatte, erreicht wurden, vor allem im Hinblick auf die «Fit4Purpose»-Reformagenda. Er beschreibt, wie das Sekretariat während seiner dreijährigen Amtszeit die Vorsitzländer unterstützen konnte. Ferner erläutert Greminger unter Berücksichtigung der Exekutivstrukturen der Organisation seine Bemühungen, neue Sicherheitsthemen wie den «China-Faktor» auf die Agenda der OSZE zu bringen, und nennt die Herausforderungen im Zusammenhang mit der am Ende seiner Amtszeit ausgebrochenen COVID-19-Pandemie. Die letzten Kapitel befassen sich mit der OSZE-Arbeit «im Feld». Anna Hess Sargsyan, Expertin für internationale Angelegenheiten, die im Rahmen ihrer Tätigkeit für das CSS eine Reihe von formellen und informellen Friedensprozessen unterstützte, untersucht die Rolle der OSZE im Ukraine-Konflikt. Benno Zogg vom Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit am CSS betrachtet die OSZE-Arbeit im Transnistrienkonflikt, wo die Organisation ihr weitreichendstes Mandat hat.

Fünf Hauptaussagen gehen aus dem Band hervor. Erstens: Trotz aller Polarisierung besteht unter den Teilnehmerstaaten ein Minimalkonsens über die Schlüsselprinzipien und Funktionen der OSZE. Bei den Prioritäten gehen die Meinungen jedoch auseinander. Zweitens: Die Beschlussfassung nach dem Konsensprinzip ist eine wesentliche Voraussetzung für die gleichberechtigte Teilhabe aller Teilnehmerstaaten, kann aber auch die Blockade von Gesamtpaketen ermöglichen und die Funktionsfähigkeit der Organisation einschränken. Wenn nötig, sorgen pragmatische Wege der Entscheidungsfindung dafür, dass die OSZE handlungsfähig bleibt. Drittens: Die Organisation muss sich für neue Herausforderungen wappnen, während alte noch nicht bewältigt sind. Dazu gehören transnationaler Terrorismus, rasante technologische Entwicklungen, der Klimawandel und der Umgang mit der zunehmenden Bedeutung Chinas. Viertens: Obwohl die OSZE an ihrem langfristigen Ziel der Konfliktlösung festhalten will, muss sie sich häufig auf die Prävention von Eskalationen und das Konfliktmanagement konzentrieren, da die Situation noch keine Beilegung zulässt. Fünftens: Die Handlungsmöglichkeiten der OSZE-Exekutivstrukturen müssen überprüft und erweitert werden, damit die Organisation im 21. Jahrhundert tatsächlich *«fit for purpose»* bleibt.

Trotz der zahlreichen Herausforderungen, denen sich die OSZE in diesen Zeiten stellen muss und die nicht allein durch eine interne Reform zu lösen sind, gibt das breite Einvernehmen über ihren Zweck und ihre Prinzipien durchaus Anlass zur Hoffnung, denn schliesslich ist es eine gute Grundlage für Gespräche über ihre Zukunft.