IPG

INTERVIEWS 23.09.2020

„Es ist gefährlich, den Mulilateralismus abzuschreiben“

Für viele Europäer ist Sicherheit etwas Selbstverständliches. Das ist ein riskanter Irrtum, warnt Thomas Greminger, Ex-Generalsekretär der OSZE.

Lesen Sie dieses Interview auch auf *Russisch*.

Das Interview führte Claudia Detsch

Herr Greminger, der Zeitgeist ist ganz klar kein Freund des Multilateralismus. Das wird auch und gerade am Beispiel der OSZE deutlich. Die starke Polarisierung der Mitgliedstaaten führte zuletzt gar zur Handlungsunfähigkeit. Sie selbst sind Opfer dieser Polarisierung geworden: Sie wurden im Juli nicht wiedergewählt als Generalsekretär. Erleben wir gerade das Scheitern des Multilateralismus?

> Es wäre gefährlich, den Multilateralismus abzuschreiben. Aber es stimmt, dass multilaterale und kooperative Problemlösungsansätze im Moment nicht in Mode sind. Wichtige Akteure im Konzert der Mächte bevorzugen unilaterale, allenfalls bilaterale Ansätze. Sie setzen eben nicht auf das schwerfälligere und kompliziertere multilaterale System, wollen sich nicht mittel- bis längerfristig auf gewisse Spielregeln festschreiben lassen.
>
> Die Probleme allerdings, denen wir gegenüberstehen, sind transnationaler Natur. Das beginnt schon mit der Covid-Pandemie. Aber auch Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, die Auswirkungen des Klimawandels oder der schnelle technologische Wandel - all das ist grenzübergreifend und kann letztlich auch nur in grenzübergreifender Zusammenarbeit gelöst werden. Auch wenn es im Moment nicht gerade in Mode ist, gibt es nicht wirklich eine funktionierende Alternative zu kooperativen Ansätzen.

Wie lässt sich aber konkret gegensteuern, wenn so viele Mitglieder das Interesse an Kompromissen und Dialog verlieren? Hat man in der

Vergangenheit die öffentliche Meinung vernachlässigt, zu wenig Überzeugungsarbeit geleistet? Müssen die Regierungen noch stärker für den Multilateralismus in die Bresche springen?

Es braucht ganz sicher deutlich mehr Sensibilisierung einer breiteren Öffentlichkeit für die kooperativen Ansätze, was dann wiederum hoffentlich dazu führt, dass auch die Politik vermehrt auf solche kooperativen Ansätze zurückgreifen will. In den vergangenen Jahren gibt es durchaus Erfolge zu verzeichnen für diese kooperativen Ansätze. Es ist deutlich mehr als nur eine naive Vision. Aber in der Tat brauchen wir mehr politische Führung, die an diese Ansätze glaubt und bereit ist, sich nicht nur bei Schön-Wetter-Reden darauf zu beziehen, sondern auch politisches Kapital zu investieren.

Da geht es zum einen um Ressourcen. Multilaterale Institutionen kosten etwas, wenn sie funktionieren sollen. Aber wahrscheinlich ist es uns einfach zu gut gegangen in den letzten drei Jahrzehnten, seit wir aus dem Kalten Krieg herausgekommen sind. Die konventionelle Kriegsgefahr war gebannt, war nicht mehr auf dem Radar der Leute. Und für andere Sicherheitsfragen wie Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, Cybercrime fehlt noch das geschärfte Bewusstsein. Es ist noch nicht wirklich verankert in der breiten Bevölkerung, dass man diese Herausforderung gemeinsam angehen muss. Für viele Leute ist Sicherheit etwas, das selbstverständlich ist, wofür man sich nicht engagieren muss. Das ist ein gefährlicher Irrtum.

Sind Format und Arbeitsweise der multilateralen Organisationen wie zum Beispiel der OSZE noch zeitgemäß? Nehmen wir beispielsweise das Prinzip der Einstimmigkeit - ist das Scheitern nicht bereits in solchen hehren Prinzipien angelegt?

Sicher müssen sich multilaterale Institutionen und Mechanismen ständig anpassen, um relevant zu bleiben. Das würde ich grundsätzlich nicht in Frage stellen. Aber ich möchte sofort nachschieben, dass wir sehr viele effektive und effiziente multilaterale Instrumente haben, die man schlicht und ergreifend besser und systematischer gebrauchen sollte. Einfach den Schwarzen Peter veralteten multilateralen Institutionen und Mechanismen zuzuschieben, das scheint mir zu einfach. Nehmen wir Ihre konkrete Frage nach dem Konsensprinzip. In einer idealen Welt gibt es sicher Bereiche, wo es Sinn machen würde, dieses Konsensprinzip aufzulockern. Ich denke beispielweise an Personalentscheide oder an Konferenzagenden. Das ist etwas, womit sich die OSZE wahnsinnig schwer getan hat in den letzten Jahren. In anderen Fällen aber ist es ein Vorteil, einen Konsens zu haben. Stellen Sie sich die *Special Monitoring Mission to Ukraine* vor - ohne Konsens! Das würde nicht funktionieren. Das gilt auch für die Verpflichtungen, die die OSZE verabschiedet: Es ist viel schwieriger

geworden, neue Verpflichtungen zustande zu bringen, weil wir in einer polarisierten Welt leben und weil die OSZE sich nicht in eine *like minded community* entwickelt hat, sondern ganz klar eine *nicht like minded community* geworden ist. Umso wichtiger und stärker sind Verpflichtungen, auf die man sich im Konsens einigt.

Ein Problem liegt darin, dass viele Teilnehmerstaaten der OSZE zu wenig unterscheiden zwischen der Substanz, über die man spricht - da kann man geteilter Meinung sein -, und Maßnahmen zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Organisation. Hier müsste man in der Lage sein, über ideologisch-inhaltiche Gräben zu springen und die Funktionsfähigkeit in den Vordergrund zu stellen und nicht die Politisierung so weit zu treiben, dass das Funktionieren der Organisation gefährdet ist. Das ist genau das, was wir in der OSZE in den letzten Jahren immer wieder gesehen haben - nicht nur jetzt bei der Bestimmung der OSZE-Führungscrew, sondern beispielsweise auch beim Budget. Wir haben jedes Jahr riesige Schwierigkeiten, ein sehr bescheidenes Budget verabschiedet zu bekommen. Ich denke, hier bräuchte es mehr Einsicht, vielleicht auch mehr politische Führung seitens der Hauptstädte. Interessanterweise gelingt das beispielsweise bei der Flaggschiff-Operation der OSZE recht gut. Die *Special Monitoring Mission to Ukraine* hat keine Probleme, das Budget rechtzeitig zu verabschieden oder mehr Mittel zu bekommen, wenn das gut begründet ist. Wir haben in diesem Frühjahr ein Budget verabschiedet, das ein Wachstum von mehr als 8 Prozent vorsieht. Davon können sie beim regulären Budget der OSZE nur träumen.

Das hat sicherlich mit der Bedeutung des Konflikts in der Ost-Ukraine zu tun. Dort wurden in diesem Jahr tatsächlich Fortschritte erzielt, die für die Ukraine sehr wichtig waren. Aber im Rest Europas wurde das nicht wirklich wahrgenommen. Das ist doch ein Kommunikationsproblem, wenn solche Erfolge nicht wirklich durchdringen?

Das ist beides richtig. Das Management des Ukraine-Konflikts ist es, was die OSZE in sehr vielen Hauptstädten ab und an auf den politischen Radar der Regierung bringt. Das gilt übrigens nicht für Berlin, Berlin hat eine komplexere und differenziertere Wahrnehmung der OSZE, aber es gilt für viele Hauptstädte. Dort operiert die OSZE weitestgehend unter dem politischen Radar. Das ist ein Problem. Wenn es hart auf hart kommt, wenn es Budget-Entscheide gibt, wenn wirklich politisches Kapital investiert werden muss, dann fehlt das Bewusstsein für die Relevanz der Organisation. Reduziert zu sein auf die Ukraine ist daher besser als nichts. Ich erinnere mich an Zeiten, wo wir uns gefragt haben, wie wir diese Organisation wieder auf den politischen Radar bringen können. Die

Antwort kann dann unverhofft 2014.

Es ist aber auch traurig, dass es erst eines solchen Konflikts bedarf.

Das stimmt. Die ganze Präventionsarbeit wird letztlich zu wenig wertgeschätzt, das zeigt sich hier. Zu Ihrer zweiten Frage: Fortschritte in der Ukraine? Es ist erfreulich, dass seit dem 22. Juli der Waffenstillstand eingehalten wird in einem Maße, wie wir das in den sechs Jahren zuvor nie gesehen haben. Das ist wichtig, um der Umsetzung des Minsker Abkommens näher zu kommen. Weshalb wird das nicht stärker zur Kenntnis genommen? Es gibt halt schon eine gewisse Ukraine-Fatigue in der internationalen Gemeinschaft. Gerade in der breiteren Öffentlichkeit wird darüber kaum mehr gesprochen. Andererseits muss ich doch sagen: In den Hauptstädten ist das weiterhin ein sehr zentrales Thema und bringt der OSZE viel Aufmerksamkeit.

Sie gelten als Befürworter eines intensiven Dialogs mit Russland, waren sogar immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, zu russlandfreundlich zu agieren. In Deutschland scheint sich langsam der Eindruck durchzusetzen, dass die Idee einer strategischen Partnerschaft mit Russland an ihr Ende gekommen bzw. im Moment nicht umzusetzen ist. Für eine strategische Partnerschaft braucht es zwei und es wird angezweifelt, dass Russland derzeit daran überhaupt interessiert ist. Teilen Sie diese Einschätzung?

Es ist ein komparativer Vorteil der OSZE, dass Russland Teil der Organisation ist und am selben Tisch sitzt. Ich würde überhaupt nicht in Abrede stellen, dass es gegenüber Russland einen Mix von Politikinstrumenten braucht. Ich habe immer sehr genau darauf geachtet, ausgewogen die verschiedenen Hauptstädte zu berücksichtigen. Ich war nicht häufiger in Moskau als in Washington. Aber wer mich empfängt in einer bestimmten Hauptstadt, wie viel Medienecho das generiert, das liegt außerhalb meiner Kontrolle.

Aber noch mal: Ich denke, wir müssen den Dialog mit allen suchen, auch wenn der Dialog sehr schwierig ist, auch wenn wir sehen, dass Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE verletzt werden. Das muss ganz klar auch gesagt werden. Die OSZE hat einerseits eben diese Funktion, Teilnehmerstaaten zur Rechenschaft zu ziehen, öffentlich zu machen, was Staaten tun oder eben nicht tun, andererseits aber auch im Dialog zu bleiben, den Dialog zu fördern, zu identifizieren: Wo gibt es Spielraum, um Dinge besser zu machen, um sich besser zu verstehen und um Vertrauen aufzubauen?

Mit dem Fall Nawalny und der Anwendung des Nervengifts

Nowitschok haben die Beziehungen zwischen Russland und Deutschland bzw. weiten Teilen der Europäischen Union einen neuerlichen Tiefpunkt erreicht. Vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrungen der letzten Jahre: Wie realistisch erscheint es Ihnen, dass wir diesen Tiefpunkt überwinden?

Wir erleben derzeit eine weitere Belastung dieser Beziehung, einer Beziehung, die bereits einer ganzen Reihe von Belastungen unterworfen war in den letzten Jahren. Wenn wir hier rauskommen wollen, dann braucht es Schritte von allen Seiten und natürlich auch von russischer Seite. Vertrauen kann nicht einseitig erneuert werden. Gerade im Fall Nawalny braucht es Aufklärung. Moskau muss hier eine Hand reichen, sonst dreht sich die Vertrauensspirale weiter nach unten.

Das Ideal der OSZE ist eine Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok. Stattdessen erleben wir eine Erosion der transatlantisch-eurasischen Sicherheitskooperation. Welche konkreten Gefahren drohen uns in den kommenden Jahren, wenn es uns nicht gelingt, eine Trendumkehr herbeizuführen?

Zum einen gibt es ein steigendes Risiko von Unfällen, also von Dingen, die gar nicht beabsichtigt sind, aber ungewollt zur Eskalation führen können. Durch die Häufung von Großübungen in Grenznähe wächst beispielsweise diese Gefahr. Eine andere Gefahr ist natürlich - und das zeichnet sich im Prinzip bereits ab -, dass wir wieder in ein Rüstungswettrennen kommen im nuklearen wie auch im konventionellen Bereich, verbunden mit gigantischen Kosten und Sicherheitsrisiken.

Dann gibt es klar eine Reihe von Sicherheitsbedrohungen nicht militärischer Art, wo Kooperation vonnöten wäre: die Reaktion auf den Klimawandel im Bereich Sicherheit, Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, Cyper-Sicherheit, neue Technologien wie künstliche Intelligenz. Wenn man nicht willens ist zu kooperieren, läuft man Gefahr, dass diese Risiken außer Kontrolle geraten.



Thomas Greminger
Genf

Thomas Greminger ist Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik. Er ist schweizerischer Diplomat und ehemaliger Generalsekretär der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).