

Walter Kemp/Rytis Paulauskas

Pass dich an oder stirb: „*Smart Power*“, adaptive Führung, der litauische Vorsitz und die Evolution der OSZE

Als Charles Darwin über die Evolution schrieb, sagte er nicht, dass die stärksten Arten überleben, sondern vielmehr diejenigen, die sich ihrer Umwelt anpassen können. Diese Logik gilt auch für multilaterale Organisationen. Wollen sie ihre Bedeutung beibehalten, müssen sie sich anpassen. Andernfalls sterben sie aus. Das, was ihnen an Größe und Stärke fehlt, können sie mit Köpfchen wieder wettmachen – oder mit „*Smart Power*“ („intelligenter Macht“), wie Joseph Nye es nennt.

Der vorliegende Beitrag untersucht, wie Litauen, ein Land mit 3,2 Millionen Einwohnern und begrenzten Ressourcen, dank des Konzepts der „adaptiven Führung“ in die Lage versetzt wurde, 2011 den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu führen, und wie diese Erfahrung Litauens *Smart Power* gestärkt hat. Er zeigt auch, wie diese Erfahrung zur Evolution der OSZE beigetragen hat, und argumentiert, dass die OSZE eine „adaptive Führung“ demonstrieren und ihre eigene *Smart Power* stärken muss, um ihre Bedeutung, ihren Einfluss und ihre Sichtbarkeit zu erhöhen. Der Beitrag fragt außerdem danach, welche Rolle *Public Diplomacy* in diesen Prozessen gespielt hat.

Adaptive Führung

„Adaptive Führung“ ist ein Konzept, das Menschen und Organisationen dazu motivieren soll, sich an Veränderungen anzupassen, um so erfolgreicher zu werden. Das Konzept wurde von drei Professoren der Harvard Kennedy School entwickelt: Ronald Heifetz, Marty Linsky und Alexander Grashow. Es ist von der Theorie der Evolutionsbiologie inspiriert, nach der eine erfolgreiche Anpassung drei Merkmale aufweist: 1. Sie bewahrt die für das Überleben der Art notwendige DNA. 2. Sie entfernt die DNA, die den Bedürfnissen der Art nicht mehr dienlich ist (oder baut sie um bzw. ordnet sie neu). 3. Sie schafft DNA-Strukturen, die der Art die Fähigkeit verleihen, auf neue Art und in einer schwierigeren Umwelt zu gedeihen.¹

Wie kann diese Theorie auf die OSZE und auf Litauens OSZE-Vorsitz im Jahr 2011 angewendet werden?

1 Vgl. Ronald Heifetz/Alexander Grashow/Marty Linsky, *The Practice of Adaptive Leadership: Tools and Tactics for Changing Your Organization and the World*, Boston, MA, 2009, S. 14.

Die OSZE ist seit ihrer Entstehung Mitte der 1970er Jahre um Anpassung bemüht. Der grundlegende DNA-Code entstammt den zehn Prinzipien (Dekalog) der Helsinki-Schlussakte von 1975. Er ist seither der Kern des Organismus. Aber der Körper entwickelt sich weiter.

Kritiker vertraten 1991 die Ansicht, dass die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), wie die OSZE damals noch hieß, ihren Zweck erfüllt habe und abgeschafft werden sollte. Wenn es denn der Zweck der KSZE gewesen wäre, zum Abbau der Spannungen zwischen Ost und West beizutragen und Sicherheit durch Zusammenarbeit zu schaffen, dann wären das Ende des Kalten Krieges und die Wiedervereinigung Deutschlands sicher ein Zeichen dafür, dass dieses Ziel erreicht worden war.

Zu Beginn der 1990er Jahre stand Europa jedoch vor Herausforderungen wie z.B. ethnischen Spannungen, innerstaatlichen Konflikten und postkommunistischer Transformation, für die keine der bestehenden internationalen Organisationen gerüstet war. Folglich wurde die KSZE umgebildet und gestärkt. Es wurden Institutionen für Konfliktprävention, Minderheitenfragen, Wahlen und Demokratisierung sowie für Medienfreiheit geschaffen. Vor-Ort-Missionen und Sonderbeauftragte wurden entsandt, die zum Abbau von Spannungen und zur Lösung von Konflikten beitragen und Staaten dabei helfen sollten, die Herausforderungen des Wandels zu bewältigen. Es wurden ständige Gremien eingerichtet, um den Dialog zu fördern, die Transparenz zu erhöhen und die Erfüllung von Verpflichtungen zu überprüfen. Die Folge dieser Evolution war die Umwandlung der Konferenzkultur der KSZE in die operative und institutionalisierte Organisation, die 1995 zur OSZE wurde. Kurz: die Wandlung der KSZE zur OSZE zu Beginn der 1990er Jahre ist ein gutes Beispiel für die Evolution einer multilateralen Spezies, die sich am Ende in einer äußerst schwierigen Umwelt behauptet.

Zehn Jahre später stand die OSZE erneut vor einer Herausforderung, die eine adaptive Führung erforderte. Für viele Staaten, die sich im Prozess der postkommunistischen Transformation befanden, erwiesen sich EU und NATO als attraktiver als die OSZE. EU und NATO verfügten über „*Hard*“ und „*Soft Power*“, etwas, was die OSZE nicht vorweisen konnte. Die Erweiterung von EU und NATO hatte jedoch zur Folge, dass Europas Trennlinien nicht aufgehoben, sondern lediglich weiter nach Osten verschoben wurden. Revolutionen in einer Reihe von OSZE-Staaten (Georgien, Kirgisistan, Ukraine) führten wiederum zu dem Vorwurf, die Organisation würde von einigen Staaten dazu instrumentalisiert, Regimewechsel zu unterstützen. Zudem kühlten die Beziehungen zwischen Moskau und Washington infolge der NATO-Erweiterung, der Pläne, in Polen und in der Tschechischen Republik Raketenabwehrsysteme zu errichten, und des Krieges in Georgien im August 2008 ab. Einige Staaten beschwerten sich außerdem darüber, dass in der menschlichen Dimension der OSZE mit zweierlei Maß gemessen würde: Die meisten Mitgliedsländer der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) beanstandeten die Unausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen der OSZE und rea-

gierten mit Unmut auf die Kritik an ihrer Menschenrechtsbilanz,² während – ihrem Empfinden nach – fast kein Wort über die Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit den Feldzügen im Irak und Afghanistan, wie z.B. die Behandlung von Gefangenen in Abu Ghraib und Guantánamo, verloren wurde. Der von der OSZE eingesetzte Weisenrat schrieb dazu in seinem Bericht vom Juni 2005: „Auch wenn die Fähigkeit der OSZE, sich flexibel an das sich verändernde Sicherheitsumfeld anzupassen, generell begrüßt wird, so werden ihre Bedeutung, ihre Wirksamkeit und ihre strategische Ausrichtung doch in Frage gestellt.“³ Andere drückten es direkter aus: Die OSZE befinde sich in einem „unverminderten Niedergang“.⁴

Unter dem Vorsitz Griechenlands im Jahr 2009 wurden – insbesondere im Rahmen des „Korfu-Prozesses“ – einige Anstrengungen unternommen, die Wirksamkeit der OSZE zu stärken und die Idee einer Sicherheitsgemeinschaft, die vom Krieg in Georgien schwer erschüttert worden war, wiederzubeleben. Im Sinne einer adaptiven Führung handelte es sich dabei um den Versuch, die DNA der Organisation genetisch so zu verändern, dass diese weiterhin gedeihen kann. Gleichzeitig waren zahlreiche Teilnehmerstaaten sorgfältig darauf bedacht, diejenigen Stränge der DNA zu bewahren, die sie für das Überleben der Spezies als wesentlich erachteten: ihre Prinzipien und Verpflichtungen. Wie der ehemalige Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut es einmal formulierte, besteht „eine nie endende Aufgabe“ der OSZE darin, „die Rolle der Hüterin der gemeinsamen Werte im gesamten euro-atlantischen und im euro-asiatischen Raum zu spielen“.⁵

Der Versuch die OSZE wiederzubeleben trat mit dem Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010 – dem ersten OSZE-Gipfel seit elf Jahren – in eine neue Phase ein. Die Gedenkerklärung von Astana ist ein gutes Beispiel dafür, dass den Staats- und Regierungschefs durchaus bewusst war, dass sie eine adaptive Führung demonstrieren mussten, wenn die OSZE sich weiterentwi-

-
- 2 Siehe Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004 (inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen), unter: http://www.mid.ru/bdcomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72?OpenDocument; siehe ebenso: Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE, Moskau, 3. Juli 2004, unter: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2004/07/74223.shtml>.
 - 3 Common Purpose – Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, hier: S. 396 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
 - 4 Pál Dunay, The OSCE in Unabated Decline, Real Instituto Elcano, ARI 1/2007, 12. Januar 2007.
 - 5 Marc Perrin de Brichambaut, Secretary General, Organization for Security and Co-operation in Europe, Thirty Years of Effective Helsinki Commitments, in: Austrian Center for International Studies in cooperation with the Organization for Security and Co-operation in Europe, Frances Mautner Markhof (Hrsg.), Proceedings of the Conference to commemorate the 30th Anniversary of the Helsinki Final Act „Democracy and Security in the 21st Century and the Evolving Role of Regional Organizations“, Wien, 21.-22. April 2005, S. 3, unter: <http://www.osce.org/secretariat/17371?download=true>.

ckeln und gedeihen sollte. In der Erklärung bekannten sie sich erneut zur Vision einer „freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladivostok [...] deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind“.⁶ Damit bewahrten sie die DNA, die für das Überleben der Organisation als wesentlich erachtet wurde, d.h. ihre zentralen Werte. So bekräftigten sie z.B. erneut „kategorisch und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und nicht ausschließlich eine innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.⁷ Gleichzeitig wurde der deutliche Versuch unternommen, die Organisation an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen, indem z.B. grenzüberschreitende Bedrohungen aktiver in Angriff genommen werden sollten.

Während die Erklärung von Astana eine klare gemeinsame Zukunftsvision vorgab, zeigte jedoch die Unfähigkeit, sich auf einen entsprechenden Aktionsplan zu einigen, dass es keine genauen Vorstellungen davon gab, wie man dorthin gelangen sollte. So wurde Litauen, das 2011 den OSZE-Vorsitz übernehmen sollte, damit beauftragt, eine Anschlussinitiative in die Wege zu leiten, um den Prozess voranzutreiben.

Wichtige Schritte

Dem litauische Vorsitz-Team war bewusst, dass es alles, was auf dem Gipfel von Astana vereinbart (oder nicht vereinbart) worden war, weiterverfolgen musste. Eine europäische Sicherheitsgemeinschaft konnte jedoch wahrlich nicht in einem Jahr erschaffen werden. Daher bestand die Herausforderung darin, bis zum Ministerratstreffen im Dezember 2011 in Vilnius erkennbare Fortschritte zu erzielen und Impulse zu geben, auf denen zukünftige Vorsitze aufbauen konnten.

In diesem Bewusstsein entschied sich der designierte Vorsitz für realistische und wichtige Schritte in Bereichen, in denen Litauen etwas würde bewirken können. Angesichts begrenzter Ressourcen und in Anbetracht der objektiven Gegebenheiten machte er damit in gewissem Sinne aus der Not eine Tugend. Gleichzeitig ließ er sich auch von der Idee der „adaptiven Führung“ inspirieren.

Litauen setzte sich fünf vorrangige Ziele:

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absatz 1, unter: <http://www.osce.org/de/cio/74988>.

7 Ebenda, Absatz 6.

- greifbare Fortschritte bei der Bearbeitung der Langzeitkonflikte,
- deutliche Verbesserungen bei der Erfüllung von Verpflichtungen im Bereich Medienfreiheit,
- Profilierung der OSZE im Hinblick auf grenzüberschreitende Bedrohungen, einschließlich solcher, die von afghanischem Territorium ausgehen,
- die Bestimmung der Rolle der OSZE im Energiesicherheitsdialog und
- die Förderung der Erziehung zur Toleranz im gesamten OSZE-Gebiet, um Hassverbrechen und Diskriminierung Einhalt zu gebieten.

Die Umsetzung dieser fünf Ziele wurde bereits an anderer Stelle bewertet.⁸ Um jedoch einen der wichtigsten Schritte zu veranschaulichen, soll im Folgenden näher darauf eingegangen werden, was bei der Konfliktbeilegung in Moldau erreicht wurde.

Moldau: der goldene Millimeter

Beinahe sechs Jahre lang hatten sich die Verhandlungen über die Beilegung des Transnistrien-Konflikts in einer Sackgasse befunden. Zu den vorrangigen Zielen des litauischen Vorsitzes gehörte es daher, sie nicht nur informell, sondern auch im offiziellen 5+2-Format, dem Moldau, Transnistrien, Russland, die Ukraine und die OSZE plus die EU und die Vereinigten Staaten angehören, wiederaufzunehmen. Der litauische Vorsitz wählte diesen konkreten Langzeitkonflikt (statt z.B. Abchasien oder Berg-Karabach) deshalb aus, weil Vilnius das Gefühl hatte, seine geostrategische Position als EU-Mitgliedstaat, US-Verbündeter und Nachbar Russlands dazu nutzen zu können, eine Annäherung zwischen den mächtigen Verhandlungsführern im Beilegungsprozess zu erreichen. Außerdem hatte das deutsch-russische „Meseberg-Memorandum“ vom 5. Juni 2010 signalisiert, dass Transnistrien möglicherweise ein Testfall für die EU-Russland-Partnerschaft und vielleicht sogar die Grundlage dafür sein könnte, „die Einrichtung eines Europäisch-Russischen Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (ER PSC) auf Ministerebene [...] zu prüfen“.⁹

Außenminister Audronius Ažubalis machte daher in seiner Eröffnungsrede vor dem Ständigen Rat der OSZE in Wien klar, dass Litauen auf eine Wiederaufnahme der offiziellen 5+2-Verhandlungen drängen werde. Während seines Besuchs in Moskau vom 8. bis 10. Februar 2011 ließ er den Worten

8 Vgl. OSCE Lithuania 2011, Meaningful Steps, Report on progress made during Lithuania's Chairmanship of the OSCE, 2011, MC.GAL/13/11/Rev.1, 22. Dezember 2011, unter: <http://www.osce.org/mc/86008>.

9 Memorandum (Treffen zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Dmitri Medwedew am 4. und 5. Juni 2010 in Meseberg), unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-06-07-meseberg-memorandum-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Taten folgen und traf mit offiziellen Vertretern und zivilgesellschaftlichen Aktivisten von beiden Ufern des Dnjestr zusammen.

Er reiste auch nicht bloß einmal in das Land, um sich danach ins nächste Krisengebiet zu begeben. Er blieb vielmehr am Ball. Zusammen mit seinem Sonderbeauftragten für Langzeitkonflikte, Giedrius Čekuolis, und dem Leiter der OSZE-Mission in Moldau, Philip Remler, blieb er mit den anderen Vermittlern, der Ukraine und der Russischen Föderation, in regelmäßigem Kontakt. Er brachte das Thema bei seinen Besuchen in Washington, Moskau, Kiew und Brüssel zur Sprache und kontaktierte in entscheidenden Phasen des Prozesses telefonisch seine Amtskollegen, darunter die Außenminister Deutschlands, Russlands und der Ukraine. Er brachte das Thema bei jeder sich bietenden Gelegenheit zur Sprache: in seiner Unterrichtung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, bei den Treffen der EU sowie in Briefings vor der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Ebenso versucht er sicherzustellen, dass alle wichtigen Akteure in ihren Gesprächen mit den beteiligten Parteien stets dieselben Botschaften wiederholten.

Um in der Sprache der Theorie der „adaptiven Führung“ zu bleiben, erlaubte es die Kombination aus hoher Diplomatie, *Bottom-up*-Maßnahmen zur Vertrauensbildung (VBM) und dem Engagement vor Ort, insbesondere durch die OSZE-Mission in Moldau, dem litauischen Vorsitz, gleichzeitig „im Publikum“ und „auf der Bühne“ zu sein.

Dahinter steckte der Gedanke, weiter mit der Angelegenheit befasst zu bleiben, die Beteiligten dazu zu bewegen, sich auf eine an sich relativ leicht regelbare Situation zu konzentrieren und einen Prozess in Gang zu setzen, der eine Eigendynamik entwickelt, die etwas verändern kann. Fortschritte wären so nicht unbedingt auf dramatische Durchbrüche angewiesen, sondern könnten sich in einer Reihe kleiner, kumulativer Schritte in die richtige Richtung manifestieren – oder wie Botschafter Čekuolis es ausdrückte: „Fortschritte würden in Millimetern bemessen und jeder Millimeter ist so wertvoll wie Gold.“¹⁰

Informelle Treffen im 5+2-Format fanden vom 14. bis 15. Februar und vom 4. bis 5. April in Wien sowie am 21. Juni in Moskau statt. Gleichzeitig hielt der Vorsitz den Druck aufrecht, indem er sich der Unterstützung der Europäischen Union und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE versicherte. Außerdem reisten am 11. Juli 2011 Botschafter und Vertreter von 19 OSZE-Delegationen nach Moldau, um die Aufmerksamkeit für den Prozess konstant zu halten und ihn gleichzeitig voranzutreiben. Der Leiter der Delegation, Litauens Botschafter Renatas Norkus, betonte dabei erneut, dass es dringend erforderlich sei, die offiziellen Verhandlungen im 5+2-Format so früh wie möglich und ohne Vorbedingungen wieder aufzunehmen. Er unterstrich, dass vertrauensbildende Maßnahmen im Wirtschaftsbereich ebenso notwendig

10 Intervention of Ambassador Giedrius Čekuolis at the „V to V dialogue“ seminar „CBMs As A Way Forward Towards Integration Between The Two Banks Of Nistru River“, Wien, 3. April 2011.

seien wie der Abbau künstlicher Handelshindernisse, Investitionen, freier Personenverkehr und die Wiederherstellung der Eisenbahn- und Telekommunikationsverbindungen zwischen beiden Ufern des Flusses Dnjestr.

Der Vorsitz hob immer wieder hervor, dass ausbleibende Fortschritte im Beilegungsprozess nicht als Vorwand dafür herhalten dürften, vertrauensbildende Maßnahmen zu blockieren. Im Gegenteil: Vertrauensbildende Maßnahmen könnten gerade den guten Willen und die praktische Zusammenarbeit hervorbringen, die für die Herausbildung des für den Beilegungsprozess notwendigen Vertrauens und der ebenso erforderlichen Dynamik unentbehrlich sind.

Vom 8. bis 9. September wurde in Bad Reichenhall, Deutschland, ein Seminar zum Thema „Vertrauensbildende Maßnahmen“ veranstaltet. Es wurden Regelungen für die Arbeit der Gemeinsamen Expertenarbeitsgruppen verabschiedet. Wichtiger noch war vielleicht ein Treffen zwischen dem moldauischen Ministerpräsidenten Vlad Filat und dem transnistrischen Führer Igor Smirnow, das auf Vermittlung der OSZE und der deutschen Regierung zustande kam. Außenminister Ažubalis und die deutsche Staatssekretärin Emily Haber nahmen ebenfalls an dem Treffen teil.

Dieses Treffen ebnete den Weg zu einem Treffen am 22. September in Moskau, bei dem die Teilnehmer der Ständigen Konferenz zu politischen Fragen im Rahmen des Verhandlungsprozesses über eine Regelung für Transnistrien (so die offizielle Bezeichnung für das 5+2-Format) sich darauf einigten, die offiziellen Verhandlungen im 5+2-Format – erstmals seit über fünf Jahren – wieder aufzunehmen. Das erste Treffen fand am 30. November und 1. Dezember in Vilnius statt. Dieser Fortschritt war deutlich mehr als nur ein „goldener Millimeter“. Unter dem irischen OSZE-Vorsitz im Jahr 2012 und einem neuen Regime in Tiraspol fanden seitdem regelmäßige Treffen statt und auch bei der Implementierung vertrauensbildender Maßnahmen waren weitere Fortschritte zu verzeichnen. Die Herausforderung besteht nun darin, den Prozess in Gang zu halten und die endgültige Beilegung eines Konflikts zu erreichen, der sich nunmehr über 20 Jahre hinzieht. Dies wiederum erfordert eine adaptive Führung, nicht zuletzt seitens des ukrainischen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2013.

Der Umgang mit unvorhergesehenen Ereignissen: die arabischen Aufstände

So viel ein Vorsitz auch im Vorhinein zu planen versucht, er muss auch mit dem Unvorhergesehen rechnen. Um stets eine Reaktion zu gewährleisten, muss ein Vorsitz – wie jede erfolgreiche Führung in Krisenzeiten – in der Lage sein, potenzielle Bedrohungen zu antizipieren und zu erkennen. Auch wenn man die Zukunft nicht vorhersagen kann, so kann man doch zumindest gut vorbereitet sein.

Die arabischen Aufstände sind ein gutes Beispiel dafür, wie Regierungen überrascht und Krisen mit Hilfe einer adaptiven Führung bewältigt werden können. Kaum jemand hat die dramatischen Aufstände in Nordafrika zu Beginn des Jahres 2011 vorhergesehen. Als einige wenige Länder nur einen Monat zuvor auf dem Gipfeltreffen in Astana empfahlen, auch den mediterranen (und nicht nur den euro-atlantischen und eurasischen) Charakter der OSZE hervorzuheben, wurde dies sogar als irrelevant abgetan. Im Januar 2011, nur wenige Tage nach der Übernahme des OSZE-Vorsitzes, musste Litauen dann plötzlich mit einer Strategie dafür aufwarten, wie die OSZE-Staaten auf die Krise im südlichen Mittelmeerraum reagieren sollten.

Die OSZE erarbeitete schnellstmöglich mehrere institutionelle Vorschläge für die Regierungen Ägyptens und Tunesiens. Beide Ländern gehören zu den Kooperationspartnern der OSZE. Um mögliche Bereiche für eine Zusammenarbeit zu erkunden, reiste der Amtierende Vorsitzende vom 15. bis 17. April nach Tunesien. Die stellvertretende litauische Außenministerin Asta Skaisgirytė-Liauškienė besuchte zusammen mit Experten des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) vom 31. Mai bis 3. Juni Ägypten. Abgeordnete der Parlamentarischen Versammlung der OSZE beobachteten die Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung in Tunesien im Oktober. Unter dem irischen Vorsitz der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum wurde der Mittelmeerdialog der OSZE intensiviert, was sich z.B. an dem erhöhten Interesse und dem erweiterten Themenspektrum auf der Mittelmeerkonferenz der OSZE niederschlug, die am 10. und 11. Oktober 2011 in Budva, Montenegro, stattfand.

Dennoch war es in einer Situation, in der so viele Faktoren der Kontrolle des Vorsitzes (und selbst der OSZE insgesamt) entzogen waren, schwierig festzulegen, wie man politisch vorgehen sollte. Erstens war es oftmals nicht leicht herauszufinden, wer im Namen der neuen Regime sprach: der Botschafter in Wien oder jemand Neues in der Hauptstadt? Das wiederum machte es schwer, die Bedürfnisse des betroffenen Landes zu ermitteln, und zu beurteilen, ob es überhaupt die Hilfe der OSZE wollte. Zweitens war es schwierig, mit den Regierungen der Kooperationspartner im Mittelmeerraum ins Gespräch zu kommen, da sie sich im Fluss befanden und sich um andere Dinge kümmern mussten als mit Vertretern europäischer Sicherheitsorganisationen zu sprechen. Drittens gab es eine Fülle wohlmeinender Akteure, die zur Hilfe eilten, jedoch keinen Mechanismus zur Koordination ihrer Aktivitäten. Ein gutes Beispiel für adaptive Führung war der Versuch von Außenminister Ažubalis, sich gemeinsam mit VN-Generalsekretär Ban Ki-moon darum zu bemühen, die entsprechenden Organisationen an einen Tisch zu bringen, um deren Komplementarität zu fördern. Wie so oft wollte jedoch keine Organisation von einer anderen „koordiniert“ werden, sodass kein Mechanismus für die interinstitutionelle Kooperation eingerichtet wurde. Die Chance war vertan.

Auch in Zukunft wird es unvermeidlich unvorhergesehene Ereignisse geben, auf die die Amtierenden Vorsitze und die OSZE insgesamt reagieren müssen. Es wäre daher klug, die Analysekapazitäten des Sekretariats auszubauen, um potenzielle Krisen antizipieren und sich darauf vorzubereiten zu können. Das muss keine große Abteilung sein, aber es sollten doch zumindest ein oder zwei Mitarbeiter dafür verantwortlich sein, Informationen von Beobachtern vor Ort und aus offen zugänglichen Quellen zusammenzuführen, sich mit *Think Tanks* in Verbindung zu setzen und Daten von zwischen- und nicht-staatlichen Organisationen zu sammeln. Das Sekretariat würde dem Vorsitz einen großen Dienst erweisen, wenn es sein Leistungsspektrum um zeitnahe Analysen und strategische Prognosen erweitern könnte. Ein solcher Schritt würde außerdem die Frühwarnkapazitäten der Organisation stärken.

Einschränkungen der adaptiven Führung in der OSZE

Länder, die in der OSZE einen adaptiven Führungsstil praktizieren wollen, sehen sich mehreren Beschränkungen gegenüber.

In der OSZE trifft – wie in anderen Organisationskulturen auch – der Versuch, sich derjenigen Teile der DNA zu entledigen, die nicht länger benötigt werden, auf heftigen Widerstand. Was der eine Staat für redundant hält, ist meistens das Lieblingsprojekt eines anderen (und umgekehrt). In einer Organisation, die auf dem Konsensprinzip beruht, ist es schwer, Dinge zu töten – man muss sie einfach sterben lassen.

Eine weitere Beschränkung für die Ausübung adaptiver Führung in der OSZE besteht darin, dass das Land, das den Vorsitz innehat, nur über einen begrenzten Handlungsspielraum verfügt. Der Vorsitz hat nur wenige Initiativbefugnisse und kann auch nicht von sich aus tätig werden. Die wahre Macht liegt beim Ständigen Rat, insbesondere bei den Vertretern der Europäischen Union, der Vereinigten Staaten und der Russischen Föderation. Da Beschlüsse in der OSZE im Konsens gefasst werden, kann außerdem jedes Land – wenn es entschlossen und lautstark genug auftritt – eine Initiative torpedieren. Nye schreibt dazu: „Eines der Dilemmata multilateraler Diplomatie besteht darin, wie sie jeden einbeziehen soll und trotzdem handlungsfähig bleiben kann“.¹¹ Entscheidend ist dabei, zu definieren, was alle Beteiligten als „Gedeihen“ betrachten würden, und sie dann dazu zu bringen, dieses Ziel zu verwirklichen.

Der Amtierende Vorsitz muss aber nicht nur mit den Teilnehmerstaaten zusammenarbeiten. Der Generalsekretär und die Direktoren und Leiter der OSZE-Institutionen und -Feldoperationen genießen ein hohes Maß an Autonomie. Diese dezentrale Form der Führung kann man insofern als Schwäche betrachten, als dem Zielpublikum vielleicht nicht ganz klar wird, wer eigent-

11 Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power*, New York 2011, S. 217.

lich für die OSZE spricht. Manchmal gibt es zu viele Köche. Umgekehrt verhindert die relative Unabhängigkeit der OSZE-Institutionen und -Durchführungsorgane (solange sie rechenschaftspflichtig sind) die politische Einmischung in operative Maßnahmen.

Man muss die Dinge nüchtern betrachten. In jeder Organisation unterliegt die Führung Beschränkungen. Die OSZE ermöglicht es dem Vorsitzland zumindest, die Agenda mit festzulegen und bestimmte Prioritäten zu setzen. Da die Durchführungsorgane der OSZE im Vergleich beispielweise zu denjenigen der VN und der EU relativ schwach sind, kann der Vorsitz innovativ wirken und Ideen vorantreiben, solange er alle Teilnehmerstaaten dazu bringen kann mitzumachen. Die Tatsache, dass immer noch Staaten den OSZE-Vorsitz ausüben wollen, ist ein gutes Zeichen – sie weckt eine gewisse Erwartung, dass es jedes Jahr neue Impulse geben wird und neue Wege beschritten werden, da der Vorsitz selbst ein Interesse daran hat, Erfolge vorweisen zu können. Ein erfolgreicher OSZE-Vorsitz kann in der Tat die „*Soft Power*“ eines Staates verstärken und zur Entwicklung der „*Smart Power*“ eines Staates beitragen.

„*Soft Power*“

Nach Joseph Nye beruht die „*Soft Power*“ eines Landes vor allem auf drei grundsätzlichen Ressourcen: seiner Kultur (die es für andere attraktiv macht), seinen politischen Werten (wenn sie konsequent angewendet werden) und seiner Außenpolitik (wenn andere sie als legitim betrachten und ihr moralische Autorität attestieren).¹² Dies kann ein Land attraktiv machen und dafür sorgen, dass es unabhängig von seiner militärischen Stärke respektiert wird. Wenn es als freundlich, kompetent und charismatisch wahrgenommen wird, kann es seine *Soft-Power*-Ressourcen so einsetzen, dass es Verhaltensweisen und Politik damit beeinflussen kann.

Natürlich hängt *Soft Power* nicht nur von dem Akteur ab, der sie nutzt. Sie liegt auch im Auge des Betrachters; eine Botschaft wird oftmals anders empfangen als sie ausgesendet wurde. Unterschiedliche kulturelle Blickwinkel und historische Erfahrungen können Informationen so filtern, dass ein und dieselbe Idee völlig unterschiedlich wahrgenommen wird.

Den Vorsitz in der OSZE zu führen hilft (insbesondere kleineren) Staaten dabei, *Soft Power* zu demonstrieren. Als Vorsitz ist das betreffende Land ein Jahr lang der Erste unter 57 Gleichen. Das erhöht seinen Bekanntheitsgrad, gibt dem Außenminister die seltene Gelegenheit, mächtigeren Amtskollegen auf Augenhöhe zu begegnen, und bringt erhebliche Verantwortung und beachtlichen Einfluss mit sich, u.a. auch beim Krisenmanagement. Den Vorsitz in der OSZE zu führen ermöglicht es dem betreffenden Staat zudem, seine

12 Ebenda, S. 92.

Netzwerke zu erweitern; gleichzeitig ist es eine einmalige Lernerfahrung für die Diplomaten des Landes. All dies ist insbesondere für kleinere EU-Länder attraktiv, die aufgrund der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU weniger auffallen, oder für Staaten, die ihr europäisches und internationales Profil stärken wollen, wie z.B. Kasachstan, das 2010 den OSZE-Vorsitz innehatte. Kasachstan nutzte seinen OSZE-Vorsitz – äußerst wirksam – dazu, sein Image zu verbessern, eine Führungsrolle in Eurasien zu übernehmen (nicht zuletzt dadurch, dass es Gastgeber des ersten OSZE-Gipfeltreffens seit 1999 war) und auf Themen aufmerksam zu machen, die ihm besonders wichtig sind, darunter Afghanistan, nukleare Nichtweiterverbreitung und der Dialog der Zivilisationen. Den Vorsitz der OSZE geführt zu haben kommt Staaten auch bei der Übernahme von Führungspositionen in anderen multilateralen Foren zugute. So bereitete der OSZE-Vorsitz Slowenien und Litauen auf die EU-Präsidentschaft (2008 bzw. 2013) vor und Kasachstan nutzte seinen OSZE-Vorsitz als Sprungbrett für einen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Als OSZE-Vorsitz konnte Litauen seine *Soft Power* gut nutzen. Durch seine Mitgliedschaft in EU und NATO konnte es auf seine Verbündeten eine positive Anziehungskraft ausüben. Gleichzeitig erfreute es sich aufgrund zwanzigjähriger exzellenter Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und einer großen Diaspora in Amerika enger Verbindungen mit Washington. Die Beziehungen zu Moskau waren zwar nicht ganz so eng, Litauen hatte jedoch in der Vergangenheit gezeigt, dass es (z.B. in Bezug auf Kaliningrad) pragmatisch an die Dinge herangeht und erfolgreich mit seinem Nachbarn kommunizieren kann, nicht zuletzt deshalb, weil die meisten litauischen Diplomaten Russisch sprechen. Kurz: Litauen war in der Lage, gut mit allen drei einflussreichen Mächten in der OSZE (der EU, den USA und Russland) zusammenzuarbeiten, und pflegte mit allen dreien einen unvoreingenommenen Umgang. Litauen war ein Land, mit dem alle Teilnehmerstaaten zusammenarbeiten konnten, was ihm eine beachtliche *Soft Power* verlieh. Es nutzte diese Macht, um die Verhandlungen in Moldau voranzutreiben und auf dem Ministerratstreffen in Vilnius in mehreren wichtigen Beschlüssen zu einem Konsens zu gelangen.

Festzuhalten ist allerdings auch, dass *Soft Power* bestimmte Erwartungshaltungen mit sich bringt. Wenn *Soft Power* teilweise auf beständige politische Werte und eine freundliche Außenpolitik zurückzuführen ist, muss ein Staat diese Qualitäten als OSZE-Vorsitz auch zeigen. Zwar gibt es keine formalen Kriterien für die Übernahme des Vorsitzes, die Vorsitzländer müssen jedoch Rechenschaft vor den übrigen Teilnehmerstaaten ablegen, vor allem bezüglich ihrer Menschenrechtsbilanz. So wurde Kasachstan beispielsweise im Falle des inhaftierten Menschenrechtsaktivisten Jewgeni Schowtis einer eingehenden Überprüfung unterzogen. Österreichs OSZE-Vorsitz im Jahr 2000 wurde von der Beteiligung der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) unter ihrem Vorsitzenden Jörg Haider an der Regierungskoalition überschattet. Li-

tauen wurde wegen Vorfällen von Intoleranz kritisiert und der Prozess gegen die ehemalige ukrainische Ministerpräsidentin Julia Timoschenko sowie deren Behandlung setzen schon jetzt den OSZE-Vorsitz der Ukraine im Jahr 2013 unter Druck.

Da Kultur ein wesentlicher Bestandteil von *Soft Power* ist, nutzte der litauische Vorsitz jede sich bietende Gelegenheit, ein positives Bild seines Landes zu vermitteln. So wurden Litauens Kultur, Geschichte und Sport ebenso herausgestellt wie die Verbindung zwischen litauischen Werten und den Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE. Es gab u.a. klassische Konzerte (in der Hofburg und im Mozarthaus), einen gemeinsamen litauisch-russischen Filmabend, Fotoausstellungen, ein Jazz-Konzert und sogar ein Basketballturnier (das die litauische Mannschaft gewann).

Doch *Soft Power* hat auch ihre Grenzen.

Belarus: die Grenzen der Soft Power

Auf dem Gipfeltreffen von Astana sagte der belarussische Präsident Alexander Lukaschenko noch am 2. Dezember: „Ich wünsche unserem engen Partner und Nachbarn Litauen viel Erfolg und substanzielle Ergebnisse während seines OSZE-Vorsitzes 2011. Ich versichere Ihnen, dass wir nicht nur als Nachbarn, sondern als OSZE-Mitgliedstaat alles dafür tun werden, dass Ihr Vorsitz erfolgreich wird.“¹³ Am 19. Dezember 2010 jedoch, unmittelbar nach der Präsidentschaftswahl, verhafteten die belarussischen Behörden die wichtigsten politischen Rivalen Präsident Lukaschenkos, verstärkten die Verfolgung und Schikanie der Opposition und der Zivilgesellschaft und schränkten die Medien- und die Versammlungsfreiheit ein. Diese Maßnahmen wurden von der OSZE heftig kritisiert. Als Reaktion darauf verweigerte Belarus der Verlängerung des Mandats des OSZE-Büros in Minsk über den 31. Dezember 2010 hinaus sein Zustimmung.

Noch vor der Übernahme des Vorsitzes sprach Außenminister Ažubalis sich gegen die Schließung aus und drängte die belarussischen Behörden, ihre Entscheidung noch einmal zu überdenken – allerdings vergebens. Unmittelbar nach dem Antritt des Vorsitzes rief er seinen belarussischen Amtskollegen an und lud seinen Stellvertreter nach Vilnius ein, um mögliche Bereiche der Zusammenarbeit zu sondieren. Im Verlaufe dieser und darauf folgender Konsultationen auf unterschiedlichen Ebenen in Wien und Vilnius wurde deutlich, dass die Kompromissbereitschaft gering war.

Der Vorsitz versuchte die Kommunikationskanäle mit Minsk offen zu halten und gleichzeitig die belarussischen zivilgesellschaftlichen Gruppen zu schützen und zu unterstützen. Er unterstützte auch die Beobachtung der Prozesse

13 Statement by the President of the Republic of Belarus Aleksandr Lukashenko at the Plenary Meeting of The OSCE Summit, Astana, 2 December 2010, SUM.DEL/64/10, 2. Dezember 2010, S. 2.

gegen die am 19. Dezember Verhafteten durch das BDIMR. Die Wirkung der Prozessbeobachtung war jedoch begrenzt. Der Bericht des BDIMR wurde im November 2011 veröffentlicht, die Befunde wurden von den belarussischen Behörden jedoch nicht akzeptiert. Ebenso verweigerte Minsk, nachdem 14 OSZE-Teilnehmerstaaten den Moskauer Mechanismus ausgelöst hatten,¹⁴ dem Berichterstatter, Professor Emmanuel Decaux, das Einreisevisum. Er traf daher mit Vertretern der belarussischen Zivilgesellschaft in Paris, Genf, Wien, Vilnius und Warschau zusammen. Die belarussischen Behörden argumentierten daraufhin, sein (vernichtender) Bericht¹⁵ sei unglaubwürdig, da er nie in Belarus gewesen sei.

Der Fall Belarus verdeutlicht die Grenzen von *Soft Power*. Die OSZE war gegenüber der starren Haltung von Belarus machtlos. Die Aktivierung des Moskauer Mechanismus gegenüber einem Land, das die Zusammenarbeit verweigert, hat lediglich gezeigt, wie stumpf dieses Instrument ist. Dem kann man allerdings entgegenhalten, dass die Weigerung von Belarus, mit den anderen Teilnehmerstaaten zusammenzuarbeiten, lediglich gezeigt habe, wie kaltschnäuzig und unzuverlässig das Regime in Minsk ist, womit es seine Isolation innerhalb des größten Teils der internationalen Gemeinschaft nur noch weiter vertieft habe. Außerdem lieferte sie ein weiteres Argument für die Verhängung von Sanktionen gegen die belarussische Führung.

Die ukrainische Regierung zahlt ebenfalls einen hohen Preis für die Behandlung der ehemaligen Ministerpräsidentin Julia Timoschenko während ihres Gefängnisaufenthalts. Die Ukraine hat – als Mitorganisator der Fußball-Europameisterschaft 2012 und OSZE-Vorsitzland 2013 – erheblich mehr *Soft Power* als Belarus. Sie ist daher aber auch anfälliger für Kritik. So warnte Litauens Präsidentin Dalia Grybauskaitė, nachdem sie während einer Reise nach Kiew am 11. Mai 2012 als erstes ausländisches Staatsoberhaupt Timoschenko im Krankenhaus aufgesucht hatte: „Europas Vertrauen in die Ukraine nimmt ab.“ Die Botschaft lautete: Wer das Vertrauen anderer Länder verliert, verliert seine *Soft Power*.

In dieser Hinsicht können die OSZE und kleine Länder wie Litauen, die den Respekt der europäischen und internationalen Gemeinschaft genießen, tatsächlich einen gewissen Einfluss ausüben, indem sie ihre eigene *Soft Power*

14 Der Mechanismus, der auf dem Moskauer Treffen der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE im Jahr 1991 von allen damals 38 OSZE-Staaten einvernehmlich vereinbart und auf dem KSZE-Ratstreffen von Rom ergänzt worden war, sieht die Entsendung einer unabhängigen, unparteiischen Erkundungsmission vor, wenn ein Teilnehmerstaat mit der Unterstützung von mindestens neun weiteren Teilnehmerstaaten „der Meinung ist, dass in einem anderen Teilnehmerstaat eine besonders schwerwiegende Gefahr für die Verwirklichung der Bestimmungen der menschlichen Dimension der [OSZE] aufgetreten ist“. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.4, Absatz 12; online unter: <http://www.osce.org/de/odihr/elections/14310>.

15 Siehe Prof. Emmanuel Decaux, OSCE Rapporteur's Report on Belarus, 28 May 2011, ODIHR.GAL/39/11/Corr. 1, 16. Juni 2011.

einsetzen und anderen Staaten, die über *Soft Power* verfügen, klar machen, dass es ihrer Vertrauenswürdigkeit erheblich schaden kann, wenn sie ihre Politik nicht ändern. In der Regel ist die Wirkung dann am größten, wenn die Botschaft möglichst dezent vermittelt und an das Eigeninteresse des betreffenden Staates appelliert wird. Gelingt dies nicht, mag eine etwas robustere *Public Diplomacy* nötig sein.

Der Aufbau von „Smart Power“

Wenn *Soft Power* nicht ausreicht, wie steht es dann mit „*Hard Power*“? Das Land, das den Vorsitz in der OSZE führt, kann keine Zwangsmaßnahmen androhen. Auch kann die OSZE keine *Hard Power* ausüben, indem sie z.B. *Peacekeeper* entsendet. Kann ein Staat jedoch die Peitsche, d.h. „*Hard Power*“ in Form von Zwangsmaßnahmen, mit dem Zuckerbrot, d.h. der Überzeugungskraft von „*Soft Power*“, kombinieren, ist das Ergebnis das, was Nye als „*Smart Power*“ beschreibt.¹⁶

Kleine Länder wie Litauen können „*Smart Power*“ dadurch erlangen, dass sie ihre *Soft Power* mit der *Hard Power* kombinieren, die sie aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der NATO und in der EU haben. Sie können ebenso ihre Fähigkeit demonstrieren, Ergebnisse zu erzielen, innovative Ideen voranzutreiben oder in Krisenzeiten die Führung zu übernehmen. Man könnte also sagen, dass Litauen während seines OSZE-Vorsitzes im Jahr 2011 genau diese Eigenschaften an den Tag gelegt hat. Es wird diese *Smart Power* während seiner EU-Präsidentschaft und durch seine Bewerbung um die Aufnahme als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen weiterentwickeln.

Kann dieser Begriff aber auch auf internationale Organisationen Anwendung finden? Die NATO versucht gerade, sich eine Nische in Form einer „intelligenten Verteidigung“ („*Smart Defence*“) zu schaffen.¹⁷ Die (teilweise aus der Finanzkrise herrührende) Idee dabei ist, dass die Bündnispartner jeweils diejenigen Fähigkeiten Vorrang einräumen sollen, die die NATO am dringendsten benötigt, sich auf das spezialisieren sollen, was sie am besten können, und nach multinationalen Lösungen für gemeinsame Probleme suchen sollen. Ein konkretes Beispiel für eine solche Bündelung und Prioritätensetzung ist die Luftraumüberwachungsmission der NATO in den baltischen Staaten.

16 Nye, a.a.O. (Anm. 11), S. xiii.

17 Vgl. Gipfelerklärung zu Verteidigungsfähigkeiten: Auf dem Weg zu NATO-Streitkräften 2020, Absätze 7-9, unter: <http://www.nato.diplo.de/contentblob/3530796/Daten/2431951/ChicagoGipfelVerteidtDLD.pdf>, sowie Gipfelerklärung von Chicago, Treffen des Nordatlantikrats auf Ebene der Staats- und Regierungschefs am 20. Mai 2012 in Chicago, Absatz 56, unter: <http://www.nato.diplo.de/contentblob/3545084/Daten/2431954/ChicagoCommuniquedDLD.pdf>.

Wie steht es in dieser Hinsicht mit der OSZE? Die OSZE verfügt über einige *Hard-Power*-Komponenten, wie z.B. die Polizeiarbeit und die Feldoperationen. Ihre Konfliktverhütungs- und Frühwarninstrumente, ihre Vermittlungskapazitäten und ihre vertrauensbildenden Maßnahmen sind gute Beispiele dafür, wie die OSZE sich selbst als „*Smart-Power*“-Organisation profilieren kann.

Die OSZE besetzt darüber hinaus eine Nische als „normativer Vermittler“ („*normative intermediary*“¹⁸). Durch ihren kooperativen Ansatz kann sie an das Eigeninteresse der Staaten appellieren, ihre OSZE-Verpflichtungen zu erfüllen. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM). Um ethnische Spannungen bereits in einem frühen Stadium abzubauen, arbeitet er äußerst diskret mit Regierungen zusammen, indem er ihnen erläutert, wie internationale Minderheitennormen eine friedliche Integration fördern können. Weitere Beispiele sind die Vermittlertätigkeit der OSZE im Falle des Ohrider Rahmenabkommens vom August 2001, das der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien Frieden brachte, oder auch der Grenzüberwachungseinsatz in Georgien zwischen Dezember 1999 und Dezember 2004, der dazu beitrug, entlang eines von Spannungen geprägten Teils der georgischen Grenze mehr Transparenz zu schaffen.

Auf ähnliche Weise kann die OSZE auch in Zentralasien *Smart Power* ausüben. Da die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) in Afghanistan verkleinert wird, kann die OSZE dazu beitragen, ein mögliches Überschwappen des Konflikts auf den Norden einzudämmen. So könnte sie z.B. ihre Kapazitäten zur Unterstützung der Grenzüberwachung in Tadschikistan erhöhen, dabei helfen, die Spannungen zwischen Tadschikistan und Usbekistan zu reduzieren, auf die Verminderung der Gefährdungen im Fergana-Tal hinarbeiten und die regionale Kooperation z.B. im Zusammenhang mit der Wasserbewirtschaftung fördern. Zentralasien ist eine Region, in der die OSZE vieles bewirken kann.

Die Projektion von *Smart Power* und *Soft Power* hängt von einem erfolgreichen Marketing ab, und hier wiederum ist *Public Diplomacy* entscheidend.

Public Diplomacy: zur Projektion von adaptiver Führung und Soft Power

Was *Public Diplomacy* anbelangt, muss das Land, das den OSZE-Vorsitz innehat, einen umsichtigen Balanceakt vollführen. Einerseits muss der Vorsitz – in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat – versuchen, den Bekanntheitsgrad der OSZE zu erhöhen. In der Zusammenarbeit mit den Teilnehmerstaaten muss er zudem die Politik der OSZE erläutern. Andererseits muss der Amtie-

18 Der Begriff „*normative intermediary*“ geht zurück auf Steven R. Ratner, *Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?*, in: *New York University Journal of International Law and Politics* 3/2000, S. 591-698, hier: S. 668; siehe. ebenso Walter A. Kemp (Hrsg.), *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*, Den Haag 2001, S. 25.

rende Vorsitzende auch sein heimisches Publikum, einschließlich der Parlamentsabgeordneten und der Medien, zufriedenstellen. Was er als Außenminister gerne sagen würde, stimmt jedoch vielleicht nicht mit dem überein, was er als Amtierender Vorsitzender im Namen aller Teilnehmerstaaten sagen sollte.

Die Arbeitsgruppe für die Vorbereitungen auf den litauischen Vorsitz musste Themen finden, die sowohl für die OSZE Vorrang hatten als auch für Litauen von besonderer Bedeutung waren. Gleichzeitig musste Litauen seine Politik gegenüber Nachbarn wie Belarus, Polen und Russland so abwägen, dass bilaterale Fragen nicht die Erfüllung der Aufgabe als OSZE-Vorsitz, einen Konsens herzustellen, gefährdeten. Das Vorsitz-Team musste außerdem dem litauischen Parlament und der Öffentlichkeit erklären, worin der Mehrwert der OSZE bestand. Die politischen Akteure in Litauen unterstützten die NATO und die EU, mit der OSZE waren sie hingegen weniger vertraut und unterstützten diese auch nicht besonders. Die litauischen Medien standen der OSZE größtenteils gleichgültig, wenn nicht sogar skeptisch gegenüber. Eine der ersten Herausforderungen für den adaptiven Führungsstil des Vorsitzes bestand daher darin, im eigenen Land Unterstützung für den OSZE-Vorsitz zu mobilisieren.

Ganz im Geiste der „adaptiven Führung“ war Außenminister Ažubalis entschlossen „politisch zu handeln“.¹⁹ Der Beginn des litauischen Vorsitzes fiel mit dem 20. Jahrestag der sogenannten „Januarereignisse“ von 1991 zusammen. Damals griffen sowjetische Truppen den Fernsehturm in Vilnius an, nachdem Litauen einige Monate zuvor seine Unabhängigkeit von der UdSSR erklärt hatte. Ažubalis hatte die „Januarereignisse“ selbst hautnah miterlebt und war Augenzeuge des Widerstands der litauischen Bevölkerung an jenem Tag geworden. In seiner Rede „Wir glauben an die Freiheit“ („*In Freedom We Believe*“), die er am 13. Januar 2011 vor dem Ständigen Rat der OSZE hielt, führte er diesen Widerstand als Beispiel und Vorbild dafür an, wie Menschen ihre Freiheiten verteidigen können. Er hob hervor, wie wichtig es sei, an demokratischen Werten festzuhalten, die Prinzipien von Helsinki zu erfüllen und Menschenrechtsverteidiger ebenso zu schützen wie die Rede- und die Versammlungsfreiheit. Auf diese Themen kam er während des ganzen Jahres immer wieder zurück, vor allem dann, wenn er sich für die Zivilgesellschaften in Belarus, Russland und der Ukraine einsetzte. Dafür einzutreten und an Litauens Geschichte zu erinnern war ein kalkuliertes Risiko: Er würde damit zwar die Unterstützung der Zivilgesellschaft und der litauischen Öffentlichkeit gewinnen können; gleichzeitig hätte der Vorsitz dadurch aber auch an Akzeptanz beim politischen Establishment einiger Nachbarländer einbüßen können. Die Tatsache, dass der Vorsitz diese Strategie ganz bewusst verfolgte, zeigt seine Entschlossenheit, politisch zu handeln.

19 Heifetz/Grashow/Linsky, a.a.O. (Anm. 1), S. 133.

Gleichzeitig musste der Vorsitz auch im Namen aller OSZE-Teilnehmerstaaten politisch handeln. Er bemühte sich daher darum, bei der Weiterverfolgung der Vision einer euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft, auf die man sich auf dem Gipfel von Astana verständigt hatte, eine führende Rolle zu übernehmen. Auf dem Ministerratstreffen von Vilnius im Dezember 2011 setzte er außerdem alles daran, Unterstützung für die Bewerbung der Mongolei um Mitgliedschaft in der OSZE und für die Übernahme des OSZE-Vorsitzes in den Jahren 2014 und 2015 durch die Schweiz bzw. Serbien zu gewinnen.

Um Unterstützung für seine Ziele – die Sichtbarkeit der OSZE zu gewährleisten und die Einhaltung der OSZE-Werte zu fördern – zu erhalten, unternahm der Amtierende Vorsitzende und sein Team 21 Reisen und nahmen an rund 40 mit der OSZE verbundenen Veranstaltungen, Konferenzen und Runden Tischen teil. Noch mehr politisches Gewicht erhielt der Vorsitz durch Litauens Präsidentin Grybauskaitė. Sie nahm am Gipfeltreffen in Astana teil, sprach vor dem Ständigen Rat in Wien, reiste in den Südkaukasus und nach Moldau und spielte eine wichtige Rolle beim Ministerratstreffen in Vilnius.

Um seine Botschaft zu verbreiten, nutzte Litauen in der Zeit seines OSZE-Vorsitzes intensiv die Medien. Im Laufe des Jahres gab das Vorsitzteam 243 Presseerklärungen ab, von denen allein 34 Menschenrechtsfragen und 38 dem Thema Konfliktlösung gewidmet waren. Im selben Zeitraum waren Dutzende von Artikeln in den verschiedenen regionalen Nachrichtenportalen der OSZE-Teilnehmerstaaten, 25 Gastkommentare und zahlreiche Live-Interviews an die Öffentlichkeit der OSZE-Gemeinschaft gerichtet. Auf dem Ministerratstreffen in Vilnius am 6. und 7. Dezember 2011 waren 175 Medienvertreter anwesend, die rund 160 Artikel in der litauischen und internationalen Presse veröffentlichten. Im Verlaufe des zweitägigen Treffens verbuchte die OSZE-Website 12.000 Besucher, die insgesamt 40.000 Seiten ansahen – 60 Prozent mehr als die übliche Zahl der Zugriffe pro Tag.

Quantität ist jedoch nicht gleichbedeutend mit Qualität und wie viele Informationen produziert werden korreliert nicht zwangsläufig positiv damit, wie diese ankommen. Vielmehr „führt ein Überfluss an Informationen zu einem Mangel an Aufmerksamkeit“,²⁰ wie Nye richtig bemerkt. Um dieses Problem zu vermeiden, sollten eine strategische Kommunikation bestimmte Themen erklären und regelmäßige Mitteilungen den Kontext politischer Entscheidungen (*idealiter* im Zusammenhang mit diesen Themen) erläutern.

Auch sollte man wichtige politische Entscheidungsträger und Multiplikatoren im Rahmen einer langfristig angelegten Zusammenarbeit mit seinen Zielen und Strategien vertraut machen. Aus diesem Grunde bezog Litauen *Think Tanks*, wie z.B. das *International Peace Institute*, Wissenschaftler und NGOs beispielsweise in den „V-to-V“-Dialog²¹ mit ein und begrüßte ebenso die Ar-

20 Nye, a.a.O. (Anm. 11), S. 103.

21 „V-to-V“ steht für „Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius“.

beit der Euro-Atlantischen Sicherheitsinitiative (EASI). Dieser Prozess wurde 2012 durch die Initiative zur Entwicklung einer euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft (IDEAS), die von *Think Tanks* in Deutschland, Frankreich, Polen und Russland ins Leben gerufen wurde, sowie die erstmals vom OSZE-Sekretariat veranstalteten *Security Days*, weiter vertieft. All diese Maßnahmen öffneten den intergouvernementalen Prozess für externe Meinungen und brachten neue Ideen dazu hervor, wie die OSZE mit neuem Leben gefüllt werden könnte. Sie sind damit auch ein gutes Beispiel dafür, wie *Public Diplomacy* zu adaptiver Führung und *Soft Power* beitragen kann.

Krise oder Chance?

Es wird viel darüber geredet, dass die OSZE in der Krise stecke. Wenn das stimmt, sollten wir es mit Hillary Clinton halten: „Verschwende niemals eine gute Krise.“ Mithilfe der adaptiven Führung kann die Krise zur Chance werden. Schließlich zählt Anpassungsfähigkeit seit 1975 zu den Stärken der OSZE.

Mehrere Faktoren sprechen für die OSZE. Die Finanzkrise kann die Teilnehmerstaaten zwingen, Prioritäten zu setzen: weniger zu tun, das Wenige dafür aber besser. Dies würde es der OSZE ermöglichen, ihren Mehrwert zu erkennen, ihre „*Smart Power*“. Je klarer ihr Profil ist, desto attraktiver wird sie als „*Soft Power*“ und als „*Smart Power*“ sein und umso leichter wird es auch für andere – politische Entscheidungsträger, Finanzministerien, die Medien und die Öffentlichkeit – sein, den Mehrwert der OSZE zu begreifen.

Die Tatsache, dass die nächsten drei Vorsitzländer bereits feststehen – die Ukraine für 2013, die Schweiz für 2014 und Serbien für 2015 –, bedeutet eine gewisse Vorhersagbarkeit, die mehr Kontinuität und Vorausplanung ermöglicht. Der Helsinki-+40-Prozess sollte als Chance genutzt werden, einen Dreijahresplan (für 2013-2015) zu skizzieren, um die Agenda „von Astana nach Belgrad – über Dublin, Kiew und Bern“ voranzutreiben.

Eine weitere Chance ergibt sich daraus, dass derzeit aus Initiativen wie z.B. EASI und IDEAS zahlreiche neue Ideen zur Rolle der OSZE hervorgehen. Auch dies kann dazu beitragen, Bewegung in den Prozess der adaptiven Führung zu bringen. Allerdings sollte die OSZE es vermeiden, zum Woody Allen der europäischen Sicherheitsorganisationen zu werden – nur mit sich selbst beschäftigt und so introspektiv, dass es schon fast neurotisch ist. Stattdessen sollte sie sich auf das konzentrieren, was sie gut kann – und es einfach tun.

Am einfachsten ist das dort, wo strategische Interessen konvergieren. Zentralasien ist hierfür ein gutes Beispiel. Der kasachische Vorsitz im Jahr 2010, das verstärkte Interesse der Mongolei an der OSZE, der bevorstehende Abzug der ISAF-Truppen aus Afghanistan und die zunehmende strategische Bedeutung Zentralasiens – all dies erhöht die Glaubwürdigkeit der OSZE als

eurasische Organisation. Grenzüberschreitende Bedrohungen sind ein weiteres Thema, in dem die Interessen der Teilnehmerstaaten konvergieren. Wenn es der OSZE gelingt, in diesem Bereich einen Mehrwert nachzuweisen, kann sie eine wichtige Rolle bei der Reduzierung von Risiken spielen, die z.B. von transnationaler organisierter Kriminalität ausgehen. Wenn die OSZE darüber hinaus Fortschritte bei der Lösung von mindestens einem der Langzeitkonflikte (am wahrscheinlichsten wäre Moldau) vorweisen kann, kann sie das Vertrauen in ihre Vermittlungsfähigkeiten wiederherstellen. Die Teilnehmerstaaten sollten sich auch noch einmal Gedanken über mögliche *Peacekeeping*-Einsätze, wie sie in Berg-Karabach dringend nötig wären, oder über Rüstungskontrolle, die völlig zum Erliegen gekommen ist, machen. Fortschritte in diesen Bereichen würden DNA-Strukturen generieren, die es der OSZE ermöglichen, in einem schwierigen Umfeld zu gedeihen, und sie in die Lage versetzen, den ihr angemessenen Platz in einem sich rasch verändernden multilateralen Kontext zu finden.

Schlussfolgerung

Wir hoffen, dass die im vorliegenden Beitrag angestellten Betrachtungen einige der gedanklichen Prozesse besser erklären können, die sich im litauischen OSZE-Vorsitz im Laufe des Jahres 2011 abgespielt haben. Das kann für zukünftige Vorsitze von besonderer Bedeutung sein, aber auch für alle diejenigen, die Interesse an der Politikgestaltung und Entscheidungsfindung im multilateralen Rahmen haben. Wir hoffen auch, dass die Idee der adaptiven Führung in der OSZE Anwendung finden kann, um sie in die Lage zu versetzen, sich in einer Zeit der Herausforderungen und des Wandels weiterzuentwickeln und zu gedeihen. Eine der Bestrebungen adaptiver Führung sollte es sein, die „*Smart Power*“ der OSZE zu erhöhen, um der Organisation ein schärferes Profil zu verleihen, klare Ziele zu setzen und ihr die für ihre Umsetzung notwendigen Instrumente an die Hand zu geben.

Für die OSZE ist es wie für alle regionalen und internationalen Organisationen überlebenswichtig, sich weiterzuentwickeln. Wenn sie dies nicht tun, verlieren sie ihre Bedeutung. Die Alternative zu adaptiver Führung ist Stillstand. „Die Definition von Wahnsinn ist, immer wieder das Gleiche zu tun und andere Ergebnisse zu erwarten“, stellte Albert Einstein einst fest – und genau das ist das Gegenteil von „*Smart Power*“.