

Nico Schernbeck

Zwischen strategischer Neuausrichtung und operativen Anpassungen: aktuelle Herausforderungen und Möglichkeiten zur Stärkung von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln in der Krisen- und Konfliktprävention der OSZE

Die Weiterentwicklung politisch bindender Verpflichtungen geht Hand in Hand mit dem sich verändernden historischen Kontext, in dem sie eingegangen wurden.¹

Einführung

Frühwarnung und frühzeitiges Handeln sind seit dem Beginn der 2000er Jahre weltweit zu Schlüsselaktivitäten einer proaktiven Außen- und Sicherheitspolitik avanciert. Vor dem Hintergrund des enormen Anstiegs regionaler Konflikte im Westbalkan, im Südkaukasus und im west- und zentralafrikanischen Raum im Laufe der 1990er Jahre ist diese Entwicklung repräsentativ für einen verstärkten Fokus außenpolitischer Leitlinien auf frühzeitiger Prävention von Konflikten. In Anbetracht der desaströsen humanitären, wirtschaftlichen und (geo)politischen Konsequenzen gewaltsam ausgetragener Konflikte charakterisiert der Versuch, Ausbruchsszenarien und Eskalationsspiralen frühzeitig zu erkennen und ihnen entgegenzusteuern, heute den Ansatz unterschiedlichster internationaler, regionaler und nationaler Akteure. Eines der zentralen Elemente in der politischen und wissenschaftlichen Debatte um den Mehrwert von Frühwarnung baut dabei auf einem der ältesten Argumente für Konfliktprävention auf, nämlich dass diese die kosteneffektiveren Instrumente für die langfristige Konfliktbearbeitung anbietet.² Frühwarnung, so der Folgegedanke, ist dabei ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Erarbeitung und Aktivierung von Konfliktverhütungsmaßnahmen. Angesichts der wachsenden Zahl und der zunehmenden Komplexität potenzieller Konfliktsachen scheint sich die Gewissheit gefestigt zu haben, dass die Bewältigung der vielfältigen Aufgaben im Bereich Konfliktprävention die Fähigkeiten einzelner nationalstaatlicher Akteure bei Weitem übersteigt. Es überrascht daher kaum, dass die Institutionalisierung von Frühwarnung, die ein hohes Maß an Vernetzung unterschiedlichster Exekutivorgane und Instanzen voraussetzt,

1 OSCE Sekretariat, Conflict Prevention Centre, Operations, The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security. An Overview of Major Milestones, SEC.GAL/100/09, 17. Juni 2009, unter: <http://www.osce.org/cpc/37592> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Vgl. Gareth Evans, Cooperative Security and Intrastate Conflict, in: Foreign Policy 96 (Fall 1994), S. 3-20.

eng mit dem globalen Aufstieg regionaler Sicherheitsorganisationen korreliert. Die wichtigste Verknüpfung von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln befindet sich heute nicht auf nationalstaatlicher Ebene, sondern ist schrittweise zu einem substanziellen Teil der Arbeit regionaler Sicherheitsorganisationen gereift. Trotz zahlreicher Unterschiede und Besonderheiten zeichnen sich die Frühwarnsysteme der Europäischen Union (EU), der Afrikanischen Union (AU) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), aber auch diejenigen subregionaler Organisationen wie der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), durch ein stark methodologisiertes Verständnis von Frühwarnung als politisches Instrument zur angemessenen, frühzeitigen und kontextorientierten Gestaltung politischer Handlungsoptionen aus. Zusammenfassend wird Frühwarnung in diesem Sinne als ein politisch-operationeller Mechanismus verstanden, der

1. auf die systematische Sammlung und Analyse von Informationen aus potenziellen Krisenregionen ausgerichtet ist;
2. entlang globaler und regionaler Erfahrungswerte wie z.B. Indikatorenlisten die gegebenen Informationen einordnet und auswertet;
3. durch die Sondierung möglicher Handlungsoptionen Empfehlungen für Frühmaßnahmen erarbeitet und diese in die Entscheidungsprozesse der zuständigen Institutionen und Akteure einbringt und zur praktischen Anwendung bereitstellt.³

Diese drei Schritte von der Frühwarnung zum frühzeitigem politischen und operativen Handeln charakterisieren heute auch den Ansatz der OSZE und spiegeln darüber hinaus einen grundlegenden Wandel in der Wahrnehmung und Ausübung von Konfliktbearbeitung wider. Seit Beginn der 1990er Jahre und dem Ende des Kalten Krieges haben intra- und transnationale Herausforderungen wie die Folgeerscheinungen zerfallender Staatlichkeit und ethnischer Spannungen eine neue Bedeutung erlangt und die Entwicklung neuer politischer Strategien und Instrumente in der KSZE/OSZE eingeleitet. Frühwarnung als immanenter Teil ziviler Konflikt- und Krisenprävention ist hier zu einem der neuen Paradigmen geworden.

Frühwarnung und frühzeitiges Handeln in der OSZE

Im Frühwarnmechanismus der OSZE nimmt das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Wien den Auftrag als Schaltstelle für die systematische Sammlung

3 Einen Gesamtüberblick zur Definition und Methodologie von Frühwarnsystemen in der Außen- und Sicherheitspolitik gibt Michael S. Lund, *Preventive Diplomacy and American Foreign Policy. A Guide for the Post-Cold War Era*, Manuskriptentwurf, Washington 1994, sowie Sean P. O'Brien, *Crisis Early Warning and Decision Support. Contemporary Approaches and Thoughts on Future Research*, in: *International Studies Review* 1/2010, S. 87-104.

von Informationen für Frühwarnung wahr. Die Empfehlung zur praktischen Umsetzung von frühzeitigen Maßnahmen fließt in einem zweiten Schritt über das Generalsekretariat der OSZE in die politischen Entscheidungskreisläufe ein. Die Rolle der zentralen Durchführungsorgane der OSZE in den Prozessen der Analyse, der Bewertung und der konzeptionellen Ausarbeitung von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln ist seit 2011 sukzessive gewachsen. Bahnbrechend war der innovative und vielversprechende Ansatz des KVZ und des Sekretariats, die verschiedenen Akteure der OSZE in einem vernetzten Austausch zusammenzubringen und somit die unterschiedlichsten Fähigkeiten und Kapazitäten im Bereich Frühwarnung und frühzeitiges Handeln zu bündeln. So wurde auf Grundlage des im Dezember 2011 in Vilnius verabschiedeten Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 über Elemente des Konfliktzyklus ein Netzwerk von Kontaktstellen für Frühwarnung eingerichtet.⁴ Das Netzwerk ermöglicht es den Feldmissionen und Projektbüros im gesamten OSZE-Raum, dem Büro der Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) in Den Haag und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau, ihre Analysen mit den zuständigen Arbeitseinheiten des Sekretariats in Wien austauschen. Die breite und dimensionsübergreifende Mandatierung der OSZE und ihrer Durchführungsorgane in dem Beschluss von Vilnius gibt das mehrdimensionale und umfassende Verständnis von Konfliktursachen wieder, das den Kern des Sicherheitsbegriffs der Organisation ausmacht. Seit Dezember 2011 zeichnet dieses Verständnis auch den Implementierungsprozess von Fähigkeiten im Bereich Frühwarnung und frühzeitiges Handeln aus.

Die Durchführung jährlicher Netzwerktreffen der Kontaktstellen für Frühwarnung hat den Austausch zwischen den verschiedenen Durchführungsorganen der OSZE auf ein neues institutionelles Level gehoben. Im Zuge dieser Treffen können gemeinsame Arbeitsgrundlagen in Form von Leitlinien und Indikatorenlisten abgestimmt und erarbeitet werden, die aufgrund des vernetzten Vorgehens einen greifbaren Mehrwert bieten.⁵ Gerade mit Blick auf das anhaltende Eskalationspotenzial in den zahlreichen ungelösten Konflikten im OSZE-Raum sind diese Maßnahmen alles andere als ein organisatorischer Selbstzweck. Die Einrichtung eines Netzwerks von Kontaktstellen sowie die Erarbeitung interner Leitlinien zur Frühwarnung sind charakteristisch für den Weg, den die Organisation seit einigen Jahren beschreitet und der auf eine grundlegende Aufwertung der Rolle der Konfliktprävention auf der OSZE-Agenda abzielt. Vor diesem Hintergrund ist auch der in Paragraph 4 des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 dem OSZE-Generalsekretär erteilte Auftrag zu

4 Beschluss Nr. 3/11, Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, unter: <http://www.osce.org/de/mc/86623> (im Folgenden zitiert als: Ministerratsbeschluss Nr. 3/11).

5 Die OSZE-Leitlinien im Bereich Frühwarnung und frühzeitiges Handeln zirkulieren unter der Dokumentennummer SEC.GAL/52/12.

verstehen, „für Frühwarnung an die Teilnehmerstaaten zu sorgen und zu diesem Zweck dem Ständigen Rat jeden Fall neu auftretender Spannungen oder Konflikte im OSZE-Raum zur Kenntnis zu bringen“.⁶ Sachkompetenz und Wissen in Form von Frühwarninformationen, so das Grundverständnis, werden zur zentralen Währung des Generalsekretariats, um politisches Bewusstsein zu schaffen und über Handlungsempfehlungen die praktische Arbeit im Konfliktmanagement mitzubestimmen. Vergleichbare Maßnahmen der Frühwarnung gehören mittlerweile weltweit zum Standardrepertoire regionaler Sicherheitsorganisationen und zielen darauf ab, zum frühestmöglichen Zeitpunkt Einfluss auf den Willensbildungsprozess der Mitglied- bzw. Teilnehmerstaaten zu nehmen.⁷ Die ECOWAS, die mittlerweile auf einen jahrzehntelangen Erfahrungsschatz im Bereich Frühwarnung zurückgreifen und eines der am weitesten institutionalisierten Frühwarnsysteme vorweisen kann, liefert hierfür den Beweis. So spielt der direkte Draht des westafrikanischen Frühwarnsystems ECOWARN zur ECOWAS-Kommission seit 2003 eine wichtige Rolle dabei, aktuelle länderspezifische Lageberichte und Handlungsempfehlungen zu erarbeiten und diese den Kommissionsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, um Reibungsverluste bei der Übersetzung von Frühwarnung in frühzeitiges Handeln möglichst zu minimieren. Seit dem Ministerratsbeschluss von Vilnius ist dieser Schritt, die Verknüpfung von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln, ein wichtiger Dreh- und Angelpunkt im Konfliktpräventionssystem der OSZE.

Die Übersetzung von Frühwarnung in frühzeitiges Handeln als Dauerbaustelle

Der Wiederausbruch von Kampfhandlungen im augenscheinlich alles andere als eingefrorenen Konflikt um Berg-Karabach im April 2016 hat vor allem eine Schwäche des OSZE-Ansatzes offengelegt: Frühwarnung führt nicht zwangsläufig zu Präventionsmaßnahmen und frühzeitigem Handeln. Während man in vielen Hauptstädten der Teilnehmerstaaten und auch in der Wiener Hofburg ein zum Teil sehr genaues Bild von der Konzentration von Truppen- und Materialbewegungen entlang der Kontaktlinie gewinnen konnte, gelang es nicht, diese Frühwarnsignale in politisches Handeln zu übersetzen. Die OSZE blieb – wie so oft – dazu verdammt, Zeuge der sich anbahnenden Eskalation zu sein; die Berichte über grenznahe militärische Aktivitäten liefen weitestgehend ins Leere. Wie bereits im Vorfeld des fünfjährigen russisch-georgischen Krieges im Jahr 2008 kristallisierten sich in diesem Fall zwei paradigmatische Probleme heraus, mit denen die OSZE seit

6 Ministerratsbeschluss Nr. 3/11, a.a.O. (Anm. 4), S. 4.

7 Vgl. Herbert Wulf/Tobias Deibel, Conflict early warning and response mechanisms: tools for enhancing the effectiveness of regional organisations? A comparative study of the AU, ECOWAS, IGAD, ASEAN/ARF and PIF, Crisis States Research Centre Working Paper Nr. 49, London 2009.

jeher zu kämpfen hat: 1. *das Fehlen einer wirksamen Übertragung von Frühwarnung auf die Ebene des politischen Dialogs* der Teilnehmerstaaten, die nach wie vor Voraussetzung für das Erreichen eines Konsenses über frühzeitiges Handeln ist, und, eng damit verbunden, 2. *der fehlende politische Wille* von und Konsens zwischen *Stakeholdern* und Teilnehmerstaaten, die OSZE als Instrument zur Konfliktprävention anzuerkennen oder zu nutzen, da sich frühes Handeln im Zweifelsfall gegen eben diese Staaten richten würde.⁸

Der Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 zeigt, dass die Organisation, insbesondere das Sekretariat und das KVZ, den neuralgischen Punkt der Verknüpfung von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln erkannt haben. Die Absicht, Frühwarnung und frühzeitiges Handeln stärker auf die Ebene des politischen Dialogs und des Handelns der Teilnehmerstaaten zu heben, spiegelt in besonderem Maße die Erfahrung der KSZE/OSZE mit den einschneidenden Krisen und Konflikten seit Beginn der 1990er Jahre wider. Dies galt und gilt vor allem für die bis heute verschleppten Konflikte in Berg-Karabach, Georgien und Transnistrien sowie für die Einsätze der OSZE im postjugoslawischen Raum, speziell im Kosovo (1991). Die verschiedenen Etappen des Engagements der OSZE in diesen Krisen und Konflikten stehen dabei in engem Zusammenhang mit dem Erreichen wichtiger Meilensteine auf dem Gebiet der Konfliktprävention, darunter das Helsinki-Dokument (1992), der Korfu-Prozess (2009) und der Ministerratsbeschluss Nr. 3/11. Mit der Annexion der Krim und dem Ausbruch der Kampfhandlungen im Osten der Ukraine im Jahr 2014 wurde dieser Erfahrungsprozess um ein neues Kapitel erweitert, das die enormen Herausforderungen, vor denen die OSZE steht, schmerzhaft in Erinnerung gerufen hat. Viele der im Rahmen des Schweizer Vorsitzjahres 2014 begonnenen Initiativen zeigen, dass die nachhaltige Reflexion über und die Stärkung von OSZE-Fähigkeiten im zivilen Krisen- und Konfliktmanagement sowie in der Konfliktprävention zu wesentlichen Handlungsprioritäten avanciert sind.⁹ Mit dem Start des deutschen Vorsitzes wurde dieses Engagement aufgegriffen, weiterentwickelt und in den breit angelegten Versuch eingebettet, einen strukturierten Dialog über die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der OSZE im Konfliktzyklus in Gang zu bringen. Innerhalb der Leit- und Aktionslinien des deutschen Vorsitzes standen die praktische Dimension des Konfliktmanagements in der Ukraine und in anderen verschleppten Konflikten im Südkaukasus und in Transnistrien, jedoch gerade

8 Für eine zusammenfassende Analyse der Probleme und Herausforderungen im Bereich der Konfliktverhütung, insbesondere bei der Frühwarnung und beim frühzeitigem Handeln, siehe Claus Neukirch, Frühwarnung und frühzeitiges Handeln – aktuelle Entwicklungen in der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2013, Baden-Baden 2014, S. 133-144.

9 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), Der Schweizer Vorsitz in der OSZE 2014, Schlussbericht, 27. Mai 2015, unter: https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/InternationaleOrganisationen/osze/Beilage-01-Schlussbericht_DE.pdf.

auch das Anliegen einer nachhaltigen, auf den neuen Erfahrungen beruhenden Stärkung der OSZE-Fähigkeiten im Konfliktzyklus seit Beginn des deutschen Vorsitzjahres an oberster Stelle der Agenda.¹⁰

Die Neugestaltung und Aufwertung des problemorientierten Dialoges über Sicherheit und Zusammenarbeit im OSZE-Raum standen dabei im Zentrum des von Berlin angestoßenen strukturierten Dialogs. Diese Initiative steht exemplarisch für die erkannte Notwendigkeit, das Portfolio der OSZE den Anforderungen eines neuen und fragmentierten Sicherheitsumfeldes anzupassen. Das Bild vom Wiedererwachen der OSZE als Friedenssolitär im Spannungsfeld der Ost-West-Beziehungen prägt die Sprache dieses Unterfangens und verdeutlicht die wachsende Bereitschaft ihrer Unterstützer, die langfristige Ausrichtung der Organisation in der zivilen Bearbeitung von Konflikten zu verorten. Eines der Schwerpunktthemen des Austauschs zwischen den 57 Teilnehmerstaaten, OSZE-Büros und OSZE-Institutionen an den Runden Tischen in Wien während des deutschen Vorsitzes war die effektive, problemorientierte und engere Verknüpfung von Frühwarnung und Frühmaßnahmen wie präventiver Diplomatie und Mediation. Sowohl den Austausch über die Möglichkeiten zum Kapazitätsaufbau im Bereich Mediation und Mediationsunterstützung in der OSZE als auch die Diskussionen im Zuge des zweiten Runden Tisches zu Frühwarnung und frühzeitigem Handeln dominierte die Frage, wie man die vorhandenen Fähigkeiten der OSZE in der Konfliktprävention gezielter bündeln und ihre politische Relevanz im OSZE-Rahmen stärken könne. Im Ergebnis haben die Runden Tische in Wien, die darauf aufbauende Botschafter-Klausur im September 2016, die Vorsitzkonferenz „Die OSZE als Vermittler – Instrumente, Herausforderungen, Chancen“ sowie die neuerworbenen Erfahrungen im Umgang mit Krisen und Konflikten den Blick auf eine Reihe praktischer und strategischer Problemfelder eröffnet, die die Effizienz und Anwendbarkeit der OSZE-Fähigkeiten in den frühen Stadien des Konfliktzyklus maßgeblich bestimmen.

Die institutionelle Dimension von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln in der OSZE

Im Vergleich zu vielen anderen regionalen Akteuren steht die OSZE bei der Politisierung ihres operationalen Handelns, speziell im Bereich Frühwarnung und frühzeitige Maßnahmen, vor ungleich höheren Hürden. Die Allgegenwärtigkeit des Konsensprinzips – Wesensmerkmal des inklusiven Charakters der OSZE – stellt für sich genommen eine enorme prozedurale Herausforderung dar und gilt als Hemmschuh *institutioneller Handlungsautonomie*. Letztere ist für die stärkere Verknüpfung von Frühwarnung und frühzeitigem

10 Vgl. Die Bundesregierung/OSZE – Deutschland 2016, Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen. Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016, S. 3-4, unter: <http://www.osce.org/de/cio/215801>.

Handeln jedoch von zentraler Bedeutung, da effiziente Konfliktprävention naturgemäß einer rascheren Zeittaktung folgt, als es der wöchentliche Sitzungsrhythmus des Ständigen Rates erlaubt. Dies haben nicht zuletzt die Erfahrungen der OSZE im Zuge der Ukraine Krise und der Entsendung der Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) gezeigt.

Nichtsdestoweniger – und hierin liegt das eigentliche Potenzial eines strukturierten Dialogs – hat sich die OSZE seit dem Wiederaufflammen der Gewalt in Berg-Karabach und dem Ausbruch des Konflikts in der Ukraine als eine der letzten verbliebenen Dialogplattformen für Sicherheit und Kooperation in Europa bewährt. Die Abwesenheit eines klaren politischen Konsenses oder, genauer gesagt, die konstruktive Mehrdeutigkeit von politischen Kompromissen ist seit den 1970er Jahren eines der historischen Wesensmerkmale des KSZE-Prozesses und bildet seit jeher den Ausgangspunkt für politischen Dialog in besonders umstrittenen Fragen.¹¹ Der fehlende Konsens zur institutionellen Stärkung der OSZE im Bereich der Konfliktprävention ist vor diesem Hintergrund keinesfalls ein naturgegebener Fakt. Vielmehr offenbart sich hier das Ergebnis eines fehlgeschlagenen oder unzureichend unterstützten jahrzehntelangen politischen Dialogs über Normenvorstellungen und Interessen. Die Früherkennung von Konflikten, frühzeitiges Handeln sowie der Aufbau von präventiven Strukturen der Dialogunterstützung und Mediation haben das Potenzial, einen entscheidenden Mehrwert der OSZE als zivile Friedensmacht im Spannungsfeld europäischer Sicherheit zu bilden. Keine andere Organisation auf dem eurasischen Kontinent verfügt über ein vergleichbar hohes Maß an regionaler Inklusivität in den Durchführungsorganen, die ihr politisches Handeln, sei es in der Frühwarnung oder in der Mediation, mit einer entsprechenden Legitimität ausrüsten könnte. Außerdem bietet die OSZE mit ihren Feldmissionen, Projektbüros und den Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden, wie später noch gezeigt wird, zahlreiche Zugangspunkte zur Erschließung lokaler Wissens- und Handlungsressourcen, die für eine effektive Frühwarnung und frühzeitiges Handeln von unschätzbarem Wert sind.

Effektive Konfliktverhütung kann nur auf einem belastbaren Fundament krisenresistenter Dialogkanäle sowie auf zeitgemäßen Instrumenten der Kommunikation und Vertrauensbildung fußen.¹² Mit anderen Worten: Die Übersetzung von Frühwarnung in frühzeitiges Handeln kann nur gelingen, wenn die Erkenntnisse, Warnsignale und politischen Handlungsempfehlungen der OSZE-Durchführungsorgane letztendlich Eingang in den institutionalisierten Austausch zwischen den Teilnehmerstaaten finden. Dies ist die Grundvoraussetzung für die frühzeitige und effektive politische Willensbildung in multilateralen Systemen insgesamt und in der OSZE im Besonderen. Bilaterale Ka-

11 Vgl. Wilhelm Höynck, *From CSCE to OSCE: statements and speeches of Dr. Wilhelm Höynck, Secretary General of the OSCE (1993-1996)*, Wien 1996.

12 Vgl. Alice Ackermann, *The Idea and Practice of Conflict Prevention*, in: *Journal of Peace Research* 3/2003, S. 339-347.

näle können in einem ersten Schritt durchaus dabei hilfreich sein, eine Koalition von *Stakeholdern* zu aktivieren; sie dürfen jedoch auf lange Sicht kein Substitut für die multilateralen und konsensualen Entscheidungsstrukturen der OSZE bilden. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass eine langfristige Umgehung der Konsensfindung innerhalb der OSZE durch die Nutzung bilateraler oder ausgelagerter Foren eben nicht zur Entstehung eines nachhaltigen politischen Willens bei der Konfliktlösung beigetragen haben – eher im Gegenteil. In der Tat baut konstruktiver Multilateralismus, der zumindest für einen signifikanten Teil europäischer Staaten als Leitprinzip gilt, auf der Idee auf, dass Konsens keinen Naturzustand beschreibt, sondern das Ergebnis von zwischenstaatlichem Dialog und Interessenausgleich ist.

Es bleibt daher wichtig, weiterhin an der Wiederbelebung der institutionellen Verhandlungskanäle, insbesondere des Ständigen Rates, zu arbeiten. Ansatzpunkte dafür gibt es bereits: Im Rahmen des zweiten Runden Tisches zu Frühwarnung und frühzeitigem Handeln wurde mehrfach die Möglichkeit einer proaktiveren Rolle des Generalsekretärs bei der Ausübung seines Frühwarnmandats hervorgehoben.¹³ Tatsächlich findet jedoch bislang kaum eine Wiederbelebung statt, auch weil in den Plenarsitzungen des Rates der dafür vorgesehene Agenda-Punkt „Prüfung aktueller Fragen“ bislang oft als Bühne für ritualisierte Streitmonologe – beispielsweise zwischen Russland und der Ukraine oder zwischen Armenien und Aserbaidschan – genutzt wird. Daher sollten insbesondere der Amtierende Vorsitzende und die Troika-Staaten ihr politisches Gewicht weiterhin und verstärkt dafür einsetzen, andere Teilnehmerstaaten mit Nachdruck dazu aufzufordern, dem Generalsekretär regelmäßig über krisenrelevante Entwicklungen im OSZE-Raum zu berichten, damit die von der OSZE erfassten Frühwarnsignale und mögliche Optionen für frühzeitiges Handeln größere Bedeutung erhalten und so früh wie möglich in die Entscheidungsprozesse des Ständigen Rates eingespeist werden. In diesem Zusammenhang sollten die Teilnehmerstaaten, insbesondere aber der Amtierende Vorsitzende, das Instrument vorbereitender bilateraler Treffen stärker dazu nutzen, mit Hilfe nationaler Frühwarninformationen und Erfahrungen in der Szenarienplanung den Handlungsspielraum des Generalsekretärs zu erweitern und seine Frühwarnfunktion zu stärken. Darüber hinaus könnten die regionalen Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden die Diversifizierung des Dialogs in der Hofburg noch häufiger als bisher durch ihre Rapporte aus den jeweiligen Krisenregionen zusätzlich unterstützen. Da die Sonderbeauftragten als überparteiliche Vermittler zwischen den Konfliktparteien und als Gesandte des Vorsitizes eine besondere Stellung im OSZE-Gefüge einnehmen, sind sie oftmals in der Lage, die institutionelle Position des Generalsekretärs dank ihres Einblicks in die regionalen Gege-

13 Der zweite Runde Tisch des deutschen OSZE-Vorsitzes zum Konfliktzyklus fand in der Wiener Hofburg unter dem Titel „*Early Warning – Early Action: Narrowing the Gap*“ statt.

benheiten und ihrer Nähe zu den Feldmissionen und Projektbüros zu ergänzen.

Darüber hinaus ist es gerade für die Vorsitzstaaten der OSZE von zentraler Bedeutung, die Schwächen der gegenwärtig blockierten Kanäle in Wien klar zu erkennen und sie durch das kontinuierliche Anbieten und Hinzuziehen flexibler Dialogformate zu umgehen. Während die Diskussionen in den formalen Foren, insbesondere im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) und im Ständigen Rat, immer häufiger von sachfremden Streitpunkten der Teilnehmerstaaten überlagert wurden, konnte der thematische Austausch über konkrete Fragen der Gestaltung ziviler Konfliktbearbeitung im Rahmen unterstützender Dialogformate weitergeführt werden. Die Runden Tische in Wien haben außerdem gezeigt, dass es keinesfalls an gemeinsamen Interessen mangelt, beispielsweise wenn es um die Ausarbeitung eines Folgemechanismus in der Frühwarnung geht, der Aktivitäten zur Tatsachenermittlung und Bedarfserhebung umfasst.¹⁴

Der große Wurf bei der institutionellen Stärkung der OSZE erscheint vor dem Hintergrund aktueller Spannungen im politischen Dialog schwierig bis unmöglich. Nichtsdestoweniger – und dies ist eine der Lehren, die aus dem KSZE-Prozess gezogen werden können – baut die Entwicklung politisch verbindlicher Verpflichtungen und darauf fußender operativer Instrumente auf dem Fundament eines anhaltenden Dialogprozesses und schrittweiser, pragmatischer Kooperation auf. Um diesen Austausch mit neuen Impulsen zu versehen, lohnt es sich, einen Blick auf die Erfahrungen „im Feld“ zu werfen, die sich jenseits der politisch-institutionellen Ebene in den vergangenen Jahren immer mehr zu einer der wichtigsten Quellen für Handlungsressourcen der OSZE entwickelt haben.

Regionale und lokale Dimension: das Erschließen von Wissens- und Handlungsressourcen

Seit Beginn der 1990er Jahre haben sich die Feldaktivitäten der OSZE sukzessive zum Herzstück des Engagements der Organisation in der zivilen Krisen- und Konfliktbearbeitung entwickelt. Die OSZE unterhält in ihrem Einsatzgebiet mittlerweile ein dichtes *Netz von Feldmissionen und Projektbüros*.¹⁵ Seit dem Ausbruch und der Eskalation des Konflikts in der Ukraine im Jahr 2014 hat die OSZE als Akteur vor Ort zudem einen zusätzlichen Bedeutungszuwachs erfahren. Als jüngste und größte Mission der OSZE hat die SMM in der Ukraine nicht nur wegen ihrer über 800 Beobachter aus 46 Teil-

14 Ein Ergebnispapier zu den Runden Tischen in Wien zirkuliert unter dem Titel „Chairmanship Food-for-Thought Paper on Further Strengthening OSCE Capabilities and Capacities across the Conflict Cycle“.

15 Vgl. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Berlin, Neue Weltkarte Friedenseinsätze/Peace Operations 2015/2016, unter: http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_World_Map_Peace_Operations.pdf.

nehmerstaaten neue Maßstäbe gesetzt. Im Zusammenspiel mit der OSZE-Beobachtermission an den beiden russischen Kontrollposten Gukowo und Donezk an der russisch-ukrainischen Grenze erfüllt die SMM in der Ukraine ein thematisch wie geographisch breit angelegtes Mandat, das im Rahmen der Minsker Vereinbarungen neben der Überwachung und Überprüfung des Waffenstillstands und des Abzugs schwerer Waffen im Donbas zahlreiche andere Elemente der zivilen Konfliktbearbeitung miteinander vereint. Im Zuge der eskalierenden Gewalt im Osten der Ukraine im Jahr 2014, des Zusammenbrechens lokaler Kommunikation und wachsender politischer Entfremdung vor Ort entwickelte sich die Dialogerleichterung in den Konfliktgebieten der Ostukraine zu einer Kernkompetenz der Mission.¹⁶ Die vielzitierten Augen und Ohren der internationalen Gemeinschaft in der Ukraine nehmen dadurch einstweilen zentrale Aufgaben im Verknüpfungsbereich zwischen Frühwarnung und frühzeitigem Handeln wahr.

Mit ihren zahlreichen Feldpräsenzen im paneuropäischen Raum, insbesondere in Regionen mit vergleichsweise geringer Einbindung in multilaterale Systeme, zählt die OSZE zu den bedeutendsten Akteuren der internationalen Gemeinschaft. Viele der Missionen, wie beispielsweise im Westbalkan oder in Transnistrien, können dabei auf jahrzehntelange Erfahrung und Kontakte zu lokalen Akteuren auf den unterschiedlichsten Ebenen zurückgreifen. Dieser Standortvorteil eröffnet ein enormes Potenzial dafür, Wissens- und Handlungsressourcen vor Ort auszuschöpfen und diese in Informationen über politische, ökonomische und zivilgesellschaftliche Entwicklungen für das Frühwarnsystem der OSZE zu übersetzen. Neben den großen Friedenseinsätzen in der Ukraine und im Kosovo gilt dies insbesondere für die Präsenzen in Zentralasien, wo die OSZE als eine der letzten Organisationen Zugänge für internationales Engagement in Regionen schafft, die ansonsten von der internationalen Gemeinschaft kaum wahrgenommen werden. Gerade in den beiden größten Feldpräsenzen in der Region, dem OSZE-Zentrum in Bischkek (Kirgisistan) und dem OSZE-Büro in Tadschikistan, hat die Organisation nicht zuletzt aufgrund ihres besonderen Status in den vergangenen Jahren im Zuge der Kooperation mit und Nutzung von lokalen Akteursstrukturen zahlreiche Erfahrungen gesammelt, die für die Weiterentwicklung von Know-how und Verfahren im Bereich Frühwarnung und frühzeitiges Handeln besonders wertvoll und auch von anderen Feldoperationen anwendbar sind.

Als eine der Reaktionen auf die im Juni 2010 eskalierten Konflikte zwischen ethnischen Usbeken und Kirgisen im Südwesten Kirgisistans erarbeitete das OSZE-Zentrum in Bischkek in enger Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren vor Ort und in Absprache mit lokalen Entscheidungsträgern das

16 Vgl. Kompleks mer po vypolneniju Minskich soglašeni [Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen], unterzeichnet in Minsk am 12. Februar 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/140156>; eine deutsche Übersetzung findet sich als Anlage I unter: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_15/sr2202.pdf.

Peace-Messengers-Projekt.¹⁷ Mit zeitweise mehr als 700 sogenannten „Friedensboten“, die unterschiedlichsten Gesellschaftsbereichen und den verschiedenen lokalen Ethnien angehörten, zielte das Projekt darauf ab, lokale Dialog- und Austauschformate zu schaffen, um langfristig zum Abbau ethnischer Spannungen und zur Vertrauensbildung in der Region um Osch beizutragen. Eine der großen Stärken des Ansatzes war die bewusste und systematische Einbindung lokaler Akteure wie Ältestenräte, namhafte Persönlichkeiten sowie soziale und religiöse Führer in die Gesamtstrategie des OSZE-Zentrums. Gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in denen das staatliche Gewaltmonopol kaum durchsetzbar ist und die z.T. auch heute noch für weite Teile Kirgisistans, aber auch Tadschikistans und Usbekistans kennzeichnend sind, konnten sogenannte *Insider Mediators*, also lokale Vermittler und Dialogunterstützer, einen signifikanten Beitrag zur Friedensarbeit der OSZE-Feldoperationen leisten und fehlende formalisierte Vermittlungskanäle zeitweise ersetzen.¹⁸ Diese Friedensdividende zeigt sich in mehrfacher Hinsicht: Erstens konnte die OSZE mit Hilfe des Projekts auf ein breites Wissensnetzwerk und lokale Frühwarninformationen zugreifen. Zweitens boten die *Peace Messengers* gleichzeitig Anknüpfungspunkte für proaktive Maßnahmen zur Konfliktdeeskalation und fungierten in vielen Fällen selbst als lokale Mediatoren, wie im Falle der friedlichen Vermittlung in einem Geiselnkonflikt zwischen Usbeken und Kirgisen in der Provinz Chuy.¹⁹ Drittens und letztens wurden im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen lokalen Autoritäten, Exekutivorganen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Kirgisistan mit Unterstützung der OSZE Kontakte zwischen zuvor verfeindeten Bevölkerungsgruppen hergestellt, die z.T. weit über das Projekt hinaus noch immer Bestand haben. Nicht zuletzt aufgrund dieser und anderer positiver Erfahrungen gilt das Projekt trotz seiner relativ kurzen, nur vierjährigen Laufzeit als Meilenstein unter den Initiativen zur Friedenskonsolidierung in Zentralasien.

Auf ähnliche Weise, wenn auch in geringerem Umfang, konnte das OSZE-Büro in Tadschikistan unter der Leitung des Schweizer Botschafters Markus Müller ebenfalls positive Erfahrungen im Austausch mit lokalen Exekutivstrukturen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sammeln. Im Gegensatz zum breit angelegten *Peace-Messenger*-Projekt in Kirgisistan griff die OSZE-Präsenz in Tadschikistan dabei vor allem auf lokale Akteure in ihren Feldbüros von Garm bis Shaartuz zurück, um situativ und punktuell Frühwarninforma-

17 Vgl. den Bericht des Auswärtigen Amtes und der Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD) über die vom deutschen OSZE-Vorsitz am 6. Juli 2016 veranstaltete Konferenz „Die OSZE als Mediator: Instrumente – Herausforderungen – Chancen“, S. 16-18, unter: http://www.peacemediation.de/uploads/7/3/9/1/73911539/aa-imsd_conference_report_2016_the_osce_as_mediator.pdf.

18 Siehe auch die praxisorientierte Analyse der Rolle sogenannter *Insider Mediators* von Simon Mason/Oliver Wils, *Insider Mediators. Exploring Their Key Role in Informal Peace Processes*, Berlin 2009, unter: http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/MED_Insider_Mediators.pdf.

19 Mir Mubashir/Engjellushe Morina/Luxshi Vimalarajah, *OSCE support to Insider Mediation: Strengthening mediation capacities, networking and complementarity*, o.O. 2016, S. 54-55, unter: <http://www.osce.org/support-to-insider-mediation>.

tionen einzuholen und in Abstimmung mit lokalen Partnern gemeinsame Frühmaßnahmen zu entwickeln. Ähnlich wie im Falle Kirgisistans hat sich auch hier aufgrund der Schwäche des staatlichen Gewaltmonopols außerhalb von Duschanbe die Praxis bewährt, auf *De-facto*-Autoritäten vor Ort und deren Kontext- und Konfliktwissen zurückzugreifen, um – wie z.B. in den jüngsten usbekisch-tadschikischen Grenz- und Ressourcenkonflikten – zielgerichtete Maßnahmen zur Konfliktprävention bzw. zum Krisenmanagement durchzuführen. Die Erfahrungen der OSZE in Zentralasien sind keineswegs Einzelfälle. Auch die OSZE-Präsenzen im Westbalkan erkannten den Nutzen lokaler, insbesondere interreligiöser Vermittler als Informations- und Handlungsressourcen, wenn auch hier eher im Bereich der Konfliktnachsorge.

Die Initiativen und Praktiken der Feldpräsenzen in Kirgisistan und Tadschikistan stehen stellvertretend für ein kontextbezogenes Verständnis von Konfliktprävention im Spannungsfeld von Frühwarnung und frühzeitigem, mediativem Handeln. Vielversprechend und wertvoll für andere Fälle im OSZE-Gebiet ist diese Herangehensweise gerade deshalb, weil sie der OSZE in Räumen begrenzter Staatlichkeit neue Möglichkeiten eröffnet, Frühwarninformationen zu sammeln und in die zeitnahe Analyse von Konfliktverläufen einzubinden. Gleichzeitig werden die Feldoperationen und die Organisation als Ganzes dadurch in die Lage versetzt, regionale zivilgesellschaftliche Strukturen und Kommunikationsnetzwerke für Maßnahmen in den frühen Stadien des Konfliktzyklus zu nutzen. Die größte Hürde für die Anwendbarkeit dieses Ansatzes in anderen Gebieten des OSZE-Raums liegt dabei weniger in der praktischen Adaption an sich, als vielmehr im Bereich des Wissensmanagements. Obwohl Frühwarnung und frühes Handeln seit jeher zu den Kernaufgaben der OSZE gehören²⁰ und institutionelles Wissen in Grundlagendokumente eingeflossen ist, steht und fällt das Wissen über die Existenz und Praktikabilität solcher Ansätze oft mit dem Personalmanagement oder der Organisationsstärke und Vernetzung der Feldoperationen. Wie bereits gezeigt, ist gerade der Aspekt der Vernetzung von Handlungs- und Wissensressourcen zwischen Wien und den Feldoperationen für die OSZE von besonderer Bedeutung. Diese Lücke zu schließen und dadurch die Fähigkeit der Organisation zur Übersetzung von Frühwarnung in frühes Handeln bei der Konfliktprävention zu steigern, war einer der Leitgedanken des KVZ bei der Entwicklung des Frühwarnnetzwerkes.²¹ Für die Stärkung von problemorientierten Fähigkeiten und Kapazitäten bei der Sammlung und Analyse von Frühwarninformationen, der Entwicklung frühzeitiger Handlungsoptionen

20 Vgl. Alice Ackermann, OSZE-Mechanismen und -Verfahren zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 249-257.

21 Der vom deutschen Vorsitz und der OSZE kommissionierte Bericht der Berghof Foundation stellt einen der ersten Versuche dar, die Erfahrungen der OSZE aus der Kooperation mit *Insider Mediators* im Sinne des Wissensmanagements zu sammeln. Vgl. Mason/Wils, a.a.O. (Anm. 18).

und letztendlich der Durchführung geeigneter Maßnahmen ist die Vernetzung der Kontaktstellen für Frühwarnung daher der Dreh- und Angelpunkt.

Schlussfolgerungen

Konfliktprävention und die frühzeitige zivile Bearbeitung von Krisen und Konflikten gehören seit Beginn der 1990er Jahre zum Kerngeschäft der OSZE. Der Blick auf die Entwicklungen der letzten Jahre hat gezeigt, dass die wachsende soziale, politische und ethnische Komplexität von Konflikten gerade in transnationalen Räumen die Wirksamkeit von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln auf die Probe stellt. Wie zahlreiche andere regionale Sicherheitsorganisationen sieht sich die OSZE daher mit der Herausforderung konfrontiert, ihre strategisch-politische Ausrichtung, aber auch ihre operationalen Instrumente einem sich wandelnden Umfeld anzupassen. Die allgegenwärtige Gefahr der Eskalation in der Ostukraine, regelmäßige Grenzverletzungen und politische Spannungen in den verschleppten Konflikten im Südkaukasus und in Transnistrien, aber auch die zunehmenden Tendenzen politischer Entfremdung im zentralasiatischen Raum zeigen, in welchem Ausmaß der Bedarf an präventiver Frühwarnung und frühzeitigen Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der Deeskalation durch Dialogerleichterung bzw. Mediationsunterstützung, gewachsen ist.

Ungeachtet der eindrucksvollen Liste an Fortschritten, die die OSZE bei der Umsetzung des wegweisenden Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 im Bereich der Konfliktpräventionsarbeit vorweisen kann, hat der vorliegende Beitrag gezeigt, dass auch weiterhin noch Raum für Initiativen und Verbesserungen besteht.²² Die Vernetzung der Kontaktstellen für Frühwarnung, mit der das Sekretariat und das KVZ einer verstärkten Verknüpfung von Fähigkeiten in der OSZE maßgeblich den Weg bereitet haben, könnte in noch stärkerem Maße bereits bestehende Wissens- und Handlungsressourcen vor Ort nutzen, um so die Wirksamkeit der Vermittlung von Erkenntnissen und Analyse zu steigern. Die Erfahrungen der OSZE-Feldpräsenzen in Kirgisistan und Tadschikistan zeigen, dass die OSZE in der Lage ist, lokale zivilgesellschaftliche Akteure in ihre Handlungssysteme einzubeziehen und so jenseits der Zusammenarbeit mit staatlichen Autoritäten Einblick in und Zugriff auf frühe Entwicklungen zu erhalten. Dieses dynamische Verständnis von Zusammenarbeit im Bereich Frühwarnung und frühzeitiges Handeln auf lokaler Ebene bewirkt, dass die Reibungsverluste zwischen den verschiedenen Schritten minimiert werden und in Räumen begrenzter Staatlichkeit überhaupt Zugänge für präventives Handeln geschaffen werden können. Diese Erfahrungen mit

22 Ein Bericht des OSZE-Generalsekretärs über die bislang umgesetzten und noch laufenden Implementierungsprozesse zirkuliert unter der Dokumentenziffer SEC.GAL/133/16 und zeigt, dass sich ein Großteil der im Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 enthaltenen Vorhaben bereits im fortgeschrittenen Stadium der Umsetzung befindet.

lokalen Akteuren sollten noch stärker und strukturierter als bislang in die Entwicklung und Neugestaltung von OSZE-Feldaktivitäten einbezogen werden, um einen Mehrwert für die Arbeit in anderen Krisen- und Konfliktgebieten zu generieren. Gerade im Bereich der Tatsachen- und Bedarfsermittlung vor Ort können diese Netzwerke dabei hilfreich sein, neue Konzepte für frühzeitiges Handeln zu entwickeln. *Insider Mediators* können direkt oder indirekt als Wissens- und Handlungsquellen dabei helfen, Konfliktpräventionsmaßnahmen der OSZE stärker mit den Gegebenheiten vor Ort zu verbinden. Eine Empfehlung an kommende Vorsitze sollte es sein, die Möglichkeit zu prüfen, ein flankierendes Netzwerk lokaler Frühwarnstellen und Vermittler einzurichten, dessen Fähigkeiten sorgsam erfasst, geprüft und bei Bedarf in Form strategischer Treffen oder Briefings mit dem bestehenden OSZE-Netzwerk verknüpft werden. Anknüpfungspunkte, wie die ehemaligen „Friedensboten“ in Kirgisistan oder das Zentralasiatische Jugendnetzwerk (*Central Asian Youth Network, CAYN*), gibt es für derartige Vernetzungsinitiativen zur Genüge. Der erste Schritt, eine Bestandsaufnahme verfügbarer Ressourcen, wurde mit der vom KVZ im Jahr 2016 in Auftrag gegebenen Studie zum Potenzial von *Insider Mediators* bereits eingeleitet.

Trotz der Verbesserungen in der Analyse- und Auswertungsfähigkeit von Frühwarninformationen, der verstärkten Vernetzung der Kontaktstellen und der Entwicklung neuer Frühmaßnahmen wird die OSZE nicht in der Lage sein, ihr gesamtes Potenzial zur Prävention von Konflikten abzurufen, solange operationelles Wirken nicht auf das notwendige Problembewusstsein und die Bereitschaft zu politischem Handeln stößt. Der vorliegende Beitrag hat auch gezeigt, dass die Wirkungsmacht der OSZE in allen Phasen des Konfliktzyklus maßgeblich davon abhängt, ob die Teilnehmerstaaten bereit sind, in der OSZE mehr als einen Notfallkoffer zu sehen. Gleichzeitig offenbaren sich vor allem anhand der Langzeitkonflikte im OSZE-Raum die negativen Auswirkungen von fehlendem politischem Handlungswillen der Teilnehmerstaaten, insbesondere derer, die in unterschiedlichem Maße Teil jener Auseinandersetzungen sind. Fehlender politischer Wille bzw. fehlender Konsens in Fragen der Konfliktverhütung oder -lösung sollte jedoch nicht als alleiniger Gradmesser für politisches (Nicht-)Handeln missverstanden werden. Eine konstruktive, auf Multilateralismus und Dialog ausgerichtete Außenpolitik muss gerade vor diesem Hintergrund an ihrem Anspruch, Konsens als Produkt langfristiger und dialektischer Austauschbeziehungen im normativen und interessengeleiteten Dialog zu sehen, sowie an ihrer Fähigkeit, einen solchen Konsens herbeizuführen, gemessen werden. Andernfalls laufen Plattformen wie die OSZE Gefahr, Opfer eines fatalistischen Zirkelschlusses zu werden, bei dem mangelnder politischer Wille der Teilnehmerstaaten zum Argument dafür genommen wird, multilaterale Politik zu umgehen und damit dringend benötigte Impulse zu versäumen.

Dies gilt im Besonderen für den Bereich der Konfliktprävention, der aufgrund der schwierigen Nachweisbarkeit von Ergebnissen seit jeher einen

schweren Stand hat. Neben der Weiterentwicklung operationaler Möglichkeiten, u.a. durch die direkte Einbindung lokaler *Insider Mediators* und die verstärkte Nutzung der Wissensressourcen eben dieser Akteure zur Förderung des Aufbaus und der Weiterentwicklung von OSZE-Fähigkeiten sowohl vor Ort als auch in Wien, bleibt es hier von zentraler Bedeutung, den strukturierten Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten auch in grundlegenden Fragen der Konfliktbearbeitung nicht abreißen zu lassen. Zu diesem Zweck sollte die Stärkung der OSZE als Organisation für zivile Konfliktbearbeitung über einen längeren Zeitraum als ein Vorsitzjahr hinweg durch eine enge Abstimmung in der Troika erfolgen. Kleine Schritte wie die Stärkung der Frühwarnfunktion des Generalsekretärs im Ständigen Rat, die Flankierung durch zusätzliche informelle Diskussionsformate auf hochrangiger Ebene ebenso wie auf der Arbeitsebene sowie die engere Zusammenarbeit zwischen Vorsitz und Sekretariat in der bilateralen Vorbereitung können bereits jetzt die Stoßrichtung vorgeben. Vor der Ukraine Krise wurden die entscheidenden Reformschritte in erster Linie aufgrund politischen Desinteresses in vielen Teilnehmerstaaten und einer weitgehenden Vernachlässigung der OSZE-Plattformen verpasst. Auch wenn die Vertrauenskrise im OSZE-Raum noch über Jahre bestehen bleiben wird, wird bereits jetzt das Fundament für die Beantwortung der politisch-strategischen Fragen in der Zeit nach der Krise gelegt. Die Teilnehmerstaaten, allen voran die Vorsitzstaaten der OSZE, können es sich nicht erlauben, dieses Gelegenheitsfenster unvorbereitet zu öffnen.