

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg [Hrsg.]

# OSCE Insights 2021

Nach Gemeinsamkeiten suchen



**Nomos**

OSCE Insights

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg [Hrsg.]

# OSCE Insights 2021

Nach Gemeinsamkeiten suchen



**Nomos**

Chefredakteur: Cornelius Friesendorf, IFSH  
Managing Editor: Argyro Kartsonaki

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2022

© Institute for Peace Research and Security Policy  
at the University of Hamburg (Hrsg.)

Publiziert von  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8287-1  
ISBN (ePDF): 978-3-7489-1144-9  
DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748911449>



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

# Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| Einführung in OSCE Insights 2021: Gemeinsamkeiten ausloten<br><i>Cornelius Friesendorf</i>  | 7   |
| Für eine effektivere OSZE: Praktische Empfehlungen eines ehemaligen<br>Generalsekretärs<br><i>Thomas Greminger</i>  | 15  |
| Projekt „Neue Seidenstraße“: Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen der<br>OSZE und China<br><i>Stefan Wolff und Stephanie Liechtenstein</i>                               | 31  |
| Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft: Die Stärkung der OSZE<br>durch eine bessere Zusammenarbeit mit der EU<br><i>David Galbreath, André Härtel, Stefan Wolff</i> | 45  |
| OSZE-Friedensmissionen: Bilanz und Zukunftsperspektiven<br><i>Fred Tanner</i>   | 57  |
| Die Zukunft der OSZE: Die Interessen von Regierungen<br><i>Frank Evers und Argyro Kartsonaki</i>  | 69  |
| Einleitung<br><i>Frank Evers und Argyro Kartsonaki</i>  | 71  |
| Die USA und die OSZE<br><i>Daniel S. Hamilton</i>   | 77  |
| Russland und die OSZE<br><i>Andrei Zagorski</i>   | 87  |
| Frankreich und die OSZE<br><i>Barbara Kunz</i>  | 97  |
| Die Türkei und die OSZE<br><i>Giray Sadik</i>   | 107 |

## Inhalt

|  |     |
|--|-----|
| Kasachstan und die OSZE  | 113 |
| <i>Rustam Burnashev und Irina Chernykh</i>   |     |
| Schweden und die OSZE  | 121 |
| <i>Lars-Erik Lundin</i>  |     |
| Polen und die OSZE   | 127 |
| <i>Lukasz Kulesa</i>   |     |
| Nordmazedonien und die OSZE  | 137 |
| <i>Ana Krstинovska</i>   |     |
| Über die Autorinnen und Autoren  | 145 |
| Effektive Partizipation von Minderheiten: Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten | 149 |
| <i>Gaetano Pentassuglia</i>  |     |
| Eine neue Chance für „Helsinki von unten“? Menschenrechtsgruppen und die OSZE                                | 163 |
| <i>Dmitri Makarov</i>  |     |
| Auch ohne Feldmission: Das Engagement der OSZE in Georgiens Konflikten                                       | 179 |
| <i>Nino Kemoklidze</i>   |     |
| Pluraler Frieden: Eine Perspektive für die OSZE?   | 191 |
| <i>Matthias Dembinski, Hans-Joachim Spanger</i>  |     |

# Einführung in OSCE Insights 2021: Gemeinsamkeiten ausloten

Cornelius Friesendorf\*

Bitte zitieren als: Cornelius Friesendorf, Einführung in OSCE Insights 2021: Gemeinsamkeiten ausloten, OSCE Insights Einführung/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-00>

Im Jahr 2021 verschärften sich die Krisen in der OSZE. Bereits zum zweiten Mal wurde das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension abgesagt. Damit fand das größte Treffen zum Thema Menschenrechte in Europa erneut nicht statt. Dieses Mal hatte die Absage politische Gründe, nämlich ein russisches Veto, was zeigt, wie umstritten die Menschenrechtsdimension der OSZE geworden ist. Russland lehnte auch eine Verlängerung des Mandats der OSZE-Beobachtermission an zwei Kontrollposten entlang der russisch-ukrainischen Grenze in der Ostukraine ab. Stattdessen entsendete Russland Ende 2021 zahlreiche Truppen an die Grenze zur Ukraine und beschwore damit das Gespenst eines Krieges herauf. Die Probleme der OSZE im Jahr 2021 zeigten sich weiterhin daran, dass sich die Teilnehmerstaaten erst im August auf den OSZE-Haushalt einigen konnten – so spät wie noch nie. An gesichts der jährlichen Haushaltszyklen

und -blockaden wird es immer schwieriger, strategisch zu planen. Seit Jahren stagniert der Haushalt der OSZE. Dadurch stößt die Organisation operativ an ihre Grenzen.

Die Teilnehmerstaaten wollen die OSZE nach wie vor als Plattform für die Zusammenarbeit nutzen. Das wurde beim Ministerrat in Stockholm im Dezember 2021 deutlich. Die Teilnehmerstaaten verabschiedeten einen Beschluss zum Klimawandel (auch wenn er eher vage formuliert ist) und gaben eine Erklärung zur Lage in Transnistrien ab. Bei den Plenarsitzungen und auf den Nebenveranstaltungen offenbarten sich jedoch tiefe Gräben zwischen Russland und dem Westen, insbesondere bezüglich der Förderung von Demokratisierung und Menschenrechten. Russland betrachtet diese als illegitime Einmischung in innere Angelegenheiten. Die Hoffnung des schwedischen OSZE-Vorsitzes, dass die OSZE-Verpflichtungen wieder stärker eingehalten werden, erfüllte sich 2021 nicht.

Die OSZE erlebt also eine schwere Legitimitätskrise. Die Teilnehmerstaaten fassen keine Beschlüsse, geben der Organisation zu wenig Mittel und kritisieren

---

\* Dr. habil. Cornelius Friesendorf, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, [friesendorf@ifsh.de](mailto:friesendorf@ifsh.de)

ren die Praktiken und Normen anderer Teilnehmerstaaten. Diese Entwicklungen sind Teil einer allgemeinen Krise des Multilateralismus und der Demokratie wie auch der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen.

All dies wirft die folgenden Fragen auf: Wo stimmen die Interessen der Teilnehmerstaaten überein und wo weichen sie voneinander ab? Kann die OSZE noch ihrem umfassenden Mandat nachkommen, wenn sich die Interessen stark voneinander unterscheiden? Braucht die Organisation ein neues Design, und wie könnte dieses aussehen? Um diese Themen geht es in der zweiten Ausgabe von OSCE Insights, der Publikationsserie des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Diese Fragen sind für Befürworter\*innen einer kooperativen und umfassenden Sicherheit schmerhaft, müssen aber diskutiert werden.

### Themen der Ausgabe 2021

Die Beiträge in OSCE Insights 2021 können in drei Gruppen unterteilt werden. Die erste untersucht, wie unterschiedliche Interessen der Teilnehmerstaaten die OSZE behindern. Die Beiträge der zweiten Gruppe beschäftigen sich mit Dilemmata und Möglichkeiten, die Organisation neu zu gestalten. Die dritte Gruppe macht Vorschläge, wie unter den aktuellen Rahmenbedingungen Fortschritte erzielt werden können.

### Unterschiedliche Interessen und ihre Auswirkungen

Die von *Frank Evers* und *Argyro Kartsonaki* herausgegebene Sammelstudie untersucht acht OSZE-Teilnehmerstaaten: Frankreich (*Barbara Kunz*), Kasachstan (*Rustam Burnashev* und *Irina Chernykh*), Nordmazedonien (*Ana Krstинovska*), Polen (*Łukasz Kulesa*), Russland (*Andrei Zagorski*), Schweden (*Lars-Erik Lundin*), die Türkei (*Giray Sadık*) und die USA (*Daniel Hamilton*). Staatliche Interessen sind für die OSZE zentral, da ihre Beschlüsse einen Konsens erfordern. Die OSZE verfügt über keine Druckmittel, um das Einhalten von Verpflichtungen zu erzwingen. An den Beschlussfassungsorganen der OSZE sind allein die Regierungen beteiligt. Die Zivilgesellschaft bleibt außen vor.

Die Fallstudien in der Sonderausgabe zeigen, dass die Teilnehmerstaaten den Wert der OSZE unterschiedlich einschätzen und unterschiedliche Dimensionen und Themen wie Konfliktverhütung oder Menschenrechte priorisieren. Auch interpretieren sie OSZE-Prinzipien unterschiedlich: so möchte Russland darüber verhandeln, wie sich Bündnisfreiheit mit der Unteilbarkeit von Sicherheit verträgt. Vor allem hinsichtlich der dritten Dimension herrscht Uneinigkeit. Dabei bestimmt in erster Linie die Art des politischen Systems die Interessen der Teilnehmerstaaten. Autokratien stellen liberale Normen und die Autonomie von Institutionen wie dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte infrage. Demokratien bestehen auf einer Einhaltung der Verpflichtungen. Gleich-

zeitig haben alle acht untersuchten Teilnehmerstaaten ein Interesse daran, die OSZE als Plattform für den Dialog zu erhalten. Auch dass keiner der Staaten andeutet, die Organisation verlassen zu wollen, spricht dafür, dass die OSZE weiter bestehen wird.

Dennoch steckt die OSZE in einer tiefen Krise und dadurch sind ihre Möglichkeiten begrenzt. Der Beitrag des früheren OSZE-Generalsekretärs *Thomas Greminger* zeigt, wie sich die Legitimitätskrise der OSZE auf das OSZE-Sekretariat ausgewirkt hat. Blockaden und das Mikromanagement verschiedener Teilnehmerstaaten erschweren die Arbeit der Durchführungsorgane und Institutionen der OSZE, die ihre zahlreichen Aufgaben kaum bewältigen konnten. Zudem blockierten Teilnehmerstaaten Versuche (etwa im Rahmen von Gremingers „Fit for Purpose“-Agenda unternommen), die Strukturen und das Management der OSZE zu reformieren.

### Dilemmata der OSZE

Die zweite Gruppe von Beiträgen befasst sich mit den Dilemmata der OSZE. Angesichts der Legitimitätskrise der OSZE schlagen *Matthias Dembinski* und *Hans-Joachim Spanger* zwei Optionen für eine Neugestaltung der OSZE vor, basierend auf der Institutionentheorie. Die erste Option bestünde darin, dass sich die Organisation auf Bereiche konzentriert, in denen zwischen den Teilnehmerstaaten ein relativer Konsens herrscht, etwa in der Konfliktverhütung. Damit wäre es möglich, weiterhin Kompetenzen an die

Durchführungsorgane der OSZE zu delegieren, um die Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu verbessern und die Umsetzung von Abkommen zu erleichtern. Bei dieser Option bleibt jedoch wenig Raum für die menschliche Dimension – was das Ende des umfassenden Sicherheitsansatzes bedeuten könnte.

In der zweiten Option würden die Teilnehmerstaaten das breite Mandat der OSZE beibehalten, aber ihre Kontrolle über die Durchführungsorgane und Institutionen verstärken. Dies käme einer De-Institutionalisierung der OSZE in ihren drei Dimensionen gleich. Sie würde wieder zu einer Konferenz werden, wie zu Zeiten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte verlöre dann beispielsweise seine Autonomie oder es würde ganz abgeschafft werden.

Die Analyse der Autoren wirft ein großes Dilemma auf. Eine in diesem Sinne neu gestaltete OSZE könnte vielleicht die Blockaden aufbrechen, aber der Preis dafür wäre ein enger gefasstes Mandat (Option 1) oder das Ende ihrer Rolle bei der Entwicklung und Umsetzung von Normen (Option 2).

*Stefan Wolff* und *Stephanie Liechtenstein* untersuchen Chinas Projekt „Neue Seidenstraße“ und seine Auswirkungen auf die OSZE. Sie beschreiben die chinesischen Aktivitäten in Zentralasien, im Südcaucasus, in Osteuropa sowie auf dem Westbalkan. Chinas Einfluss wächst, wenn auch unterschiedlich stark in den einzelnen Regionen der OSZE. Die Autoren formulieren Empfehlungen, wie eine

Zusammenarbeit der OSZE mit China aussehen könnte.

Allerdings könnte ein solches Engagement die OSZE überfordern. Der OSZE fällt es schon schwer, ihre Kernaufgaben zu erfüllen, wie etwa das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension jährlich durchzuführen. Wenn sie zusätzlich zu Klimawandel, Migration oder Afghanistan weitere und komplexe Aufgaben wie eine Zusammenarbeit mit China übernehmen muss, wäre dies eine zusätzliche Belastung für eine ohnehin überstrapazierte Organisation.

### Fortschritte in einzelnen Bereichen

Mehrere Beiträge für OSCE Insights 2021 zeigen, dass ein Fortschritt in bestimmten Bereichen der OSZE auch ohne eine Reform der Organisation möglich wäre. *Fred Tanner* vergleicht die beiden größten zivilen OSZE-Missionen miteinander: die Sonderbeobachtermission in der Ukraine und die Kosovo-Verifikationsmission. Aus beiden lassen sich Erkenntnisse für zukünftige Missionen in fragilen Regionen ableiten, etwa für eine mögliche Mission in Bergkarabach. Tanner kommt zu dem Schluss, dass robuste militärische OSZE-Missionen nicht durchführbar sind.

*Nino Kemoklidze* untersucht das Konfliktmanagement der OSZE in Georgien. Nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien im Jahr 2008 bewirkte Russland das Ende der OSZE-Feldoperation in Georgien. In den darauffolgenden Verhandlungen, Vermittlungen und Formaten zur Konfliktverhütung konnte die

Pattsituation in Abchasien und Südossetien nicht überwunden werden. Trotz dieser Rückschläge und auch ohne eine Feldoperation kann die OSZE laut Kemoklidze zur Konfliktbewältigung beitragen.

*Gaetano Pentassuglia* untersucht die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten und konzentriert sich dabei auf die politische Partizipation von Minderheiten. Er zeigt, dass die internationalen Normen in diesem Bereich weiter konkretisiert werden müssten, insbesondere bezüglich der Lund-Empfehlungen der OSZE. Bei der Partizipation von Minderheiten geht es immer um die Frage, wie eine Balance zwischen Integration und Separation gefunden werden kann. Dies verdeutlicht Pentassuglia am Beispiel von politischen Parteien, beratenden Gremien und der Selbstverwaltung von Minderheiten.

*Dmitri Makarov* beschäftigt sich ebenfalls mit dem Schutz von Rechten. Die Menschenrechte spielen eine wichtige Rolle in der Geschichte der OSZE. Vor allem autoritäre Staaten üben Druck auf Menschenrechtsgruppen aus. Kann eine neue „Helsinki von unten“-Bewegung entstehen? Makarov erläutert, dass Entwicklungen wie die Umwandlung von Menschenrechtsgruppen in professionelle Nichtregierungsorganisationen problematisch sind. Anhand von Beispielen für erfolgreiche Bürger-Mobilisierung empfiehlt er vor allem eine stärkere transnationale Zusammenarbeit von Menschenrechtsgruppen.

*David Galbreath, André Härtel und Stefan Wolff* analysieren die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der EU.

Die EU verfügt über Möglichkeiten, die OSZE zu stärken – wovon auch die EU selbst profitieren könnte. Tatsächlich arbeiten die beiden Organisationen allerdings eher nebeneinander her. Die Autoren sehen die Gefahr, dass die Stärke der EU zulasten der OSZE gehen könnte. Sie schlagen daher vor, dass die EU die OSZE a) als eine eigenständige Institution mit besonderen Fähigkeiten betrachtet, sie b) als Forum für einen Dialog mit Nicht-EU-Staaten nutzen sollte und c) eine Dopplung von Aktivitäten vermeiden sollte, da dies die OSZE ebenfalls weiter schwächen könnte.

### Strategien im Umgang mit der Legitimitätskrise der OSZE

Die Aufsätze von OSCE Insights 2021 tragen zu Diskussionen im Vorfeld des 50. Jahrestags der Schlussakte von Helsinki im Jahr 2025 bei. Sie zeigen, dass die demokratischen Teilnehmerstaaten im Umgang mit der Legitimitätskrise der OSZE drei Strategien verfolgen können: auf der Einhaltung der Normen beharren, eine Strukturreform der OSZE unterstützen oder weiter improvisieren. Alle drei Strategien haben ihre Nachteile.

Mit der ersten Strategie würden die Teilnehmerstaaten weiterhin darauf bestehen, dass die OSZE-Verpflichtungen eingehalten werden. So könnten sie – wie 2021 in vielen Fällen auch geschehen – mit starken Worten Druck auf autoritäre Teilnehmerstaaten ausüben, damit diese ihr Verhalten ändern. Bisher hat eine solche Rhetorik aber nichts gebracht, sondern nur die Spannungen zwischen auto-

ritären und demokratischen Teilnehmerstaaten verstärkt.

Die zweite Strategie würde bedeuten, dass die OSZE neu organisiert wird. Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger befassen sich in ihrem Beitrag mit dieser Frage. Die OSZE könnte beispielsweise verkleinert werden und sich auf Bereiche konzentrieren, die von gemeinsamem Interesse sind (etwa Konfliktverhütung oder die Bekämpfung von Terrorismus). Der Wegfall von Institutionen wie des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte wäre jedoch ein hoher Preis, nämlich die Aufgabe des Konzepts von umfassender Sicherheit. Die demokratischen Teilnehmerstaaten könnten eine so radikale Veränderung weder im eigenen Land rechtfertigen noch wäre sie wünschenswert.

Improvisation wäre eine dritte Strategie. In diesem Falle blieben die Strukturen der Organisation unangetastet. Die Teilnehmerstaaten könnten Bereiche von gemeinsamem Interesse identifizieren und dort die Zusammenarbeit intensivieren. Konfrontation bei kontroversen Themen ließe sich dadurch vermeiden. Eine solche Strategie trägt der aktuellen Kluft zwischen Demokratien und Autokratien Rechnung. Zugleich bleibt aber die Möglichkeit bestehen, in der Zukunft auch auf anderen Gebieten zusammenzuarbeiten.

Dieser dritte Ansatz hat zwar Vorteile, ist aber kein Allheilmittel. Er stößt an seine Grenzen, wenn die Logik der Escalation dazu geführt hat, dass sich Russland und die Ukraine – möglicherweise unter Beteiligung der NATO – am Rand eines Krieges befinden. Die Organisation

ist zudem in Bedrängnis, wenn das Sekretariat, die Feldoperationen und die Institutionen nicht mehr richtig arbeiten können, weil es keinen Haushaltsbeschluss gibt. Die Vertreter\*innen des pragmatischen Ansatzes könnten anführen, dass wir einfach abwarten müssen, bis die Teilnehmerstaaten die OSZE-Strukturen und -Institutionen wieder unterstützen. Diese Hoffnung trügt aber. Denn dafür müssten sich die autoritären Staaten, die die Arbeit der OSZE genauer kontrollieren wollen, demokratisieren. Und das wird in absehbarer Zeit nicht passieren.

Auch besteht das Risiko, dass pragmatische Improvisation OSZE-Verpflichtungen aufweicht. Beispielsweise haben die westlichen Staaten und Russland ein gemeinsames Interesse an der Bekämpfung des Terrorismus. Terrorismusbekämpfung gemeinsam mit autoritären Staaten kann aber auf Kosten der menschlichen Dimension gehen. Die Hoffnung, dass sich eine pragmatische Zusammenarbeit durchsetzen wird, übersieht zudem, dass innenpolitische Bedingungen oft schwerer wiegen als Bemühungen um einen internationalen Konsens. So ist die Annahme in liberalen Demokratien weit verbreitet, dass die eigenen liberalen Normen exportiert werden können.

Die Beiträge in OSCE Insights 2021 können die Dilemmata nicht lösen, die in diesen drei Strategien enthalten sind. Sie liefern aber Hinweise darauf, welche Praktiken funktionieren – und welche nicht. Viele Praktiken und zugrunde liegende Annahmen müssen auf den Prüfstand, etwa dass eine aggressive Rhetorik das Verhalten anderer Staaten ändern

kann. Diese Fragen zu diskutieren wird weiterhin das Ziel von OSCE Insights sein.

## Danksagung

Nur durch Teamwork gelang es, diese Ausgabe von OSCE Insights unter den schwierigen Bedingungen einer Pandemie fertigzustellen und die einzelnen Beiträge im Laufe des Jahres 2021 zunächst online zu veröffentlichen. Die Autorinnen und Autoren haben während des Lektorats viel Geduld bewiesen. Ich danke auch unseren Gutachter\*innen dafür, die eingereichten Beiträge innerhalb der vereinbarten (und knappen) Zeit kommentiert zu haben.

Die Kolleginnen und Kollegen von CORE haben die Herausforderung, Policy Papers von externen Autor\*innen in drei Sprachen online und gedruckt zu veröffentlichen, hervorragend gemeistert. Es gab etliche Überarbeitungsrunden, Dutzende von Mitarbeiter\*innen waren daran beteiligt und täglich tauchten Fragen zu Inhalt, Stil, Publikum, Marketing, IT oder Budgetplanung auf. Dafür danke ich Frank Evers, Ursula Froese, André Härtel, Argyro Kartsonaki (die im Oktober 2021 als OSCE Insights-Redakteurin und Wissenschaftliche Mitarbeiterin zu CORE gekommen ist), Alona Shestopalova und Caroline Taylor.

Dieser Band wäre nicht möglich gewesen ohne das Engagement unserer Lektor\*innen, Übersetzer\*innen und Korrekturleser\*innen in den drei Sprachen von OSCE Insights. Dazu gehören Corina Alt, Carolyn Benson, Roman Dobrokhotov,

Christopher Findlay, Christian Flury, Elena Harleman, Stephanie Liechtenstein, Sergei Rastoltsev, Olena Sivuda, Michael Weh und Mechthild Yvon. Auch Stefan Wolff, Andrei Zagorski und Wolfgang Zellner haben zu dieser Ausgabe von OSCE Insights beigetragen.

Die Zusammenarbeit mit unseren Partnern bei Nomos – Eva Lang und Carsten Rehbein – war produktiv und angenehm. Für die finanzielle Unterstützung von OSCE Insights dankt CORE dem Auswärtigen Amt.

CORE freut sich, Ihnen, liebe Leserin und lieber Leser, diese Beiträge vorstellen zu können. Falls Sie Kommentare oder Vorschläge für zukünftige OSCE Insights-Beiträge haben: jederzeit gerne!



# Für eine effektivere OSZE: Praktische Empfehlungen eines ehemaligen Generalsekretärs

Thomas Greminger\*

## Zusammenfassung

Dieser Beitrag enthält Empfehlungen des Autors zur Stärkung der Effektivität der OSZE. Diese Empfehlungen basieren auf der Reformagenda *Fit for Purpose*, die er in seiner Amtszeit als Generalsekretär der OSZE (2017–2020) verfolgte. Die OSZE ist reformfähig, doch bedarf es dazu eines stärkeren politischen Engagements. Das Sekretariat sollte den notwendigen Spielraum bekommen, damit Managementabläufe und -strukturen verbessert werden können. Darüber hinaus empfiehlt der Autor eine Straffung der Haushaltsplanung; eine zeitgerechte Bereitstellung des Haushalts und eine angemessene Mittelzuteilung für die Durchführungsorgane; die Stärkung der strategischen Planungskapazitäten im Sekretariat; eine bessere Abstimmung zwischen den Durchführungsorganen; und bessere Abläufe in der Programmarbeit.

## Schlagworte

OSZE, Sekretariat, Management, Haushaltsplanung, strategische Planung

Bitte zitieren als: Thomas Greminger, Für eine effektivere OSZE: Praktische Empfehlungen eines ehemaligen Generalsekretärs, OSCE Insights 1/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), unter: <https://doi.org/10.5771/9783748911449-01>

## Einleitung

Die OSZE ist in einem herausfordern- den politischen Umfeld tätig: Multilateralen Institutionen und Mechanismen traut man kaum mehr zu, Lösungen für globale Probleme zu finden, unilaterale und transaktionale Ansätze beherrschen die Bühne. Die Polarisierung zwischen den wichtigsten staatlichen Akteuren im euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsraum nimmt zu, Konflikte im OSZE-Raum werden wieder gewaltsam ausgetragen, Rüstungskontrollregime lösen sich auf, und das Risiko militärischer

Zwischenfälle nimmt zu. Zugleich sind wir mit einer Vielzahl transnationaler

---

\* Thomas Greminger  
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten  
E-Mail: thomas.greminger@eda.admin.ch

Anmerkung: Der Autor äußert sich hier in seiner persönlichen Eigenschaft. Seine in diesem Text geäußerten Ansichten sind nicht als offizielle Haltung der Schweiz bzw. des Schweizer Außenministeriums (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, EDA) zu verstehen. Es handelt sich nicht um eine Publikation des EDA.

Bedrohungen konfrontiert, denen nur durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit beizukommen ist. Dazu zählen Terrorismus und gewalttätiger Extremismus, staatliche und nichtstaatliche Cyberbedrohungen, illegaler Handel mit Menschen, Waffen, Kulturgütern und Drogen sowie die Herausforderungen durch die illegale Migration. In jüngerer Zeit sind zusätzlich die sicherheitspolitischen Auswirkungen des Klimawandels und des technischen Fortschritts (insbesondere die Entwicklungen bei der künstlichen Intelligenz) drängender geworden. Wir stehen also vor einem Paradoxon: Gerade jetzt, da Kooperation und echter Dialog nötiger wären denn je, wird die multilaterale Zusammenarbeit infrage gestellt und dem Dialog immer weniger Raum gegeben. Das macht sich auch in der OSZE bemerkbar.

Wenn die Sicherheitsrisiken der heutigen Zeit multilaterale Zusammenarbeit erfordern, wie können wir dann die OSZE als Forum für inklusiven Dialog und Plattform zur Förderung einer wirkungsvollen Sicherheitszusammenarbeit stärken? Mit welchen Zwängen ist die Organisation konfrontiert und wie können wir mit diesen umgehen? Diese Fragen haben mich 2017 beim Antritt meines Amtes als Generalsekretär der OSZE am meisten umgetrieben. Gemeinsam mit meinen Direktoren und Direktorinnen und der neu geschaffenen Abteilung *Strategic Policy Support* haben wir die Agenda *Fit for Purpose* entwickelt, die ich den Teilnehmerstaaten im Februar 2018 präsentierte.<sup>1</sup> Die Bilanz nach drei Jahren ist durchwachsen. Eine Analyse der Ergebnisse der Agenda zeigt: Es wurden zahl-

reiche Änderungen umgesetzt, um die Effizienz und Effektivität der OSZE zu erhöhen. Die gute Nachricht lautet also, dass auch in Zukunft Reformen möglich sind. Gleichzeitig wurden jedoch wesentliche Reformen bereits in ihren Anfängen behindert oder sind noch nicht zu Ende gebracht. Diese Reformbemühungen müssen weitergehen, damit die OSZE in der Lage bleibt, auf Sicherheitsanforderungen effektiv zu reagieren und ihre begrenzten Ressourcen effizient zu nutzen.

Schwerpunkt dieses Beitrags für *OSCE Insights* sind vier Themen, die auch Gegenstand der Agenda *Fit for Purpose* waren:<sup>2</sup>

- Verbesserung der Managementabläufe im Sekretariat
- Sicherstellung ausreichender Ressourcen für die OSZE
- Förderung der OSZE als inklusives Dialogforum
- Verbesserung der Zusammenarbeit im Rahmen von Programmen

Ich möchte zunächst bilanzieren, was wir bisher erreicht, und wo und warum wir die gesteckten Ziele verfehlt haben. Außerdem möchte ich Empfehlungen an die Teilnehmerstaaten und das Sekretariat formulieren.

### Erfolge und Misserfolge der Agenda *Fit for Purpose*

#### Verbesserung der Managementabläufe

Das OSZE-Sekretariat ist seit seiner Schaffung vor mehr als zwei Jahrzehnten organisch gewachsen. Seine Managementab-

läufe wurden laufend aus der Situation heraus an die neuen Herausforderungen, das wachsende Arbeitspensum, die sich ändernden Prioritäten der Teilnehmerstaaten und immer knappere Budgets angepasst. Zudem haben die neuen Technologien und modernen Arbeitsmethoden die Arbeitsbedingungen verändert. Diese Entwicklungen erforderten eine systematische Überprüfung der wichtigsten Managementabläufe im Sekretariat, um deren Effektivität und Effizienz zu erhöhen. Deshalb habe ich im April 2018 einen *Secretariat Management Review* veranlasst, der alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Sekretariat einbezog und von einem internationalen Beratungsunternehmen begleitet wurde. Insgesamt wurden achtzig Verbesserungen angegangen. Bis Juli 2020 wurden achtundsechzig von ihnen umgesetzt, fünf aufgegeben und sieben in separaten Prozessen weiterverfolgt. Zu den umgesetzten Änderungen gehören:

- mehr Kostentransparenz durch Verbesserung der Kontroll- und Berichterstattungsinstrumente
- Einführung eines neuen Managementtools für Dienstreisen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands und der Kosten
- ein neues Online-Registrierungstool und neue Leitlinien für das Konferenzmanagement
- Reduzierung des Verwaltungsaufwands bei der Beschaffung
- eine neue elektronische Plattform für die Personalrekrutierung
- eine Online-Einweisung für neue OSZE-Bedienstete und das gesamte Personal

- Überarbeitung des Genehmigungsverfahrens für außerbudgetäre Projekte im Sinne einer Unterscheidung zwischen Niedrig- und Hochrisikoprojekten und eines beschleunigten Verfahrens

Weitere Bereiche, in denen Abläufe verbessert wurden, sind die Logistik, die Gebäudeverwaltung, die interne Koordination, die Kommunikation und die Digitalisierung der Personalverwaltung und -bezahlung. Viele dieser Änderungen ließen nach ein und demselben Muster ab: Einführung digitaler Technologien zur Steigerung der Servicequalität bei gleichzeitiger Kostensenkung. Obwohl der *Management Review* ursprünglich nicht auf eine Kostensenkung abzielte, sondern auf eine nutzensteigernde Umschichtung der Ressourcen, wurden allein für das Jahr 2019 Einsparungen in Höhe von etwa 300.000 € realisiert. Weitere umsetzungsbereite Initiativen sind die Schaffung gemeinsamer Dienstleistungszentren in Bereichen wie *IT-Support* und Personalverwaltung sowie eine Strategie zur Mobilisierung von Ressourcen über außerbudgetäre Beiträge staatlicher und nichtstaatlicher Akteure sowie über Sachspenden.

Der *Management Review* im Sekretariat galt zwar in erster Linie den Abläufen, nahm aber auch die Organisationsstrukturen in den Blick. Erste schnelle Erfolge waren die Zusammenlegung der Abteilung Archivverwaltung mit dem Dokumentationszentrum der OSZE in Prag und die Zusammenfassung der Informations- und Kommunikationstechnologischen Funktionen zu einer eigenen Abteilung in der Hauptabteilung Verwal-

tung und Finanzen. Andere Änderungen hingegen, wie die direkte Unterstellung des Koordinators/der Koordinatorin für Ethikfragen sowie des Programms „Genderfragen“ unter den Generalsekretär/die Generalsekretärin, stießen bei den Teilnehmerstaaten auf Widerstand und konnten nicht umgesetzt werden. Solche organisatorischen Veränderungen schlagen sich auch im Dienstpostenplan nieder, der Teil des Gesamthaushaltsplans ist, und erfordern daher Konsens. Derselben Schwierigkeit sah ich mich gegenüber, als ich das Amt eines stellvertretenden Leiters/einer stellvertretenden Leiterin des Sekretariats schaffen wollte. Da die OSZE diese hauptamtliche Funktion nicht finanzieren will, obliegt diese Aufgabe formal dem bereits vielbeschäftigen Direktor/der bereits vielbeschäftigen Direktorin des Konfliktverhütungszentrums. Daher ernannte ich den Direktor des Büros des Generalsekretärs zum zweiten stellvertretenden Leiter des Sekretariats. Die Aufgabenteilung war klar: Der Direktor des Konfliktverhütungszentrums übernahm die Stellvertretung bei externen, den Konfliktzyklus betreffenden Aufgaben, während der Direktor des Büros des Generalsekretärs für interne, das Management betreffende Fragen zuständig war. Diese Praxis bewährte sich und wurde von den Teilnehmerstaaten niemals infrage gestellt. Doch als ich sie im Dienstpostenplan durch eine entsprechende Änderung verankern wollte, startete ein Delegationsleiter eine erfolgreiche Kampagne dagegen und blockierte den Beschluss mit dem Argument, die Änderung sei mit den Teilnehmerstaaten

nicht ordnungsgemäß besprochen worden.

Ich informierte die Delegationsleiter und Delegationsleiterinnen ausführlich über den *Management Review* im Sekretariat und hielt sie im Rahmen der *Secretary General's Hour* und meiner Kleingruppentreffen mit Botschafterinnen und Botschaftern auf dem Laufenden. Die Initiative stieß bei den Teilnehmerstaaten zunächst auf Unterstützung, ja sogar Begeisterung, doch mit der Zeit erlahmte das Interesse an diesen Managementfragen. Die erzielten Effizienz- und Effektivitätsgewinne wurden in den Erörterungen des Beratenden Ausschusses für Verwaltung und Finanzen kaum gewürdigt. Zugeleich blockierten einige Staaten wohl begründete organisatorische Änderungen der Haushaltplanung und engten damit den Handlungsspielraum des Generalsekretärs sogar in Managementfragen ein. Die Teilnehmerstaaten täten gut daran, der Generalsekretärin/dem Generalsekretär einen gewissen Handlungsspielraum zuzugestehen und Mikromanagement zu vermeiden. Stattdessen sollten sie sich auf die politischen Mechanismen für Konsensfindung und gemeinsames Handeln auf der Grundlage gemeinsamer Verpflichtungen konzentrieren.

Die Tendenz der Teilnehmerstaaten, das Sekretariat zu gängeln, steht in scharfem Widerspruch zur Aussage, Kern des Mandats des Generalsekretärs/der Generalsekretärin sei eindeutig die Verantwortung und Zuständigkeit für das Management. Paradoxe Weise haben genau diejenigen Staaten, die argumentieren, der Generalsekretär/die Generalsekretärin sei „nur“ *Chief Administrative Officer*, ihn

diese Funktion nicht ungehindert ausüben lassen. Ich konnte beobachten, dass eine deutliche Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten einen aktiven Generalsekretär/eine aktive Generalsekretärin mit diplomatischem Profil bevorzugt – wofür das Mandat durchaus Raum bietet. In der Praxis lassen zwei Bereiche einen beträchtlichen Interpretationsspielraum zu: Der eine betrifft die politische und diplomatische Rolle der Generalsekretärin/des Generalsekretärs, der andere die Koordinierungsfunktion, die dem Generalsekretär/der Generalsekretärin als *Chief Administrative Officer* zukommt. Während die einschlägigen Ministerratsbeschlüsse den groben Rahmen für die politischen Aufgaben des Generalsekretärs/der Generalsekretärin abstecken<sup>3</sup>, sind es letztlich die jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden, die den eigentlichen politischen Spielraum definieren, in dem dieser/diese tätig werden kann. Ich habe als Generalsekretär die Erfahrung gemacht, dass jeder Vorsitz unterschiedliche Erwartungen an den Generalsekretär/die Generalsekretärin hat, denen dieser/diese gerecht werden muss. Seine/ihrre Koordinierungsfunktion betrifft sowohl die programmbezogene Zusammenarbeit der Durchführungsorgane als auch das Krisenmanagement – wie in Zeiten der COVID-19-Pandemie. Das Sekretariat muss effizient koordinieren, damit zwei vorrangige Ziele – Fürsorgepflicht und Kontinuität des laufenden Betriebs – organisationsweit umgesetzt werden. Und da komplexe Sicherheitsbedrohungen zunehmend interdisziplinäre Reaktionen erfordern, muss auch die OSZE ihre Programmarbeit stärker koordinieren.

## Sicherstellung ausreichender Ressourcen

In ihren politischen Erklärungen unterstreichen die Teilnehmerstaaten stets die Bedeutung der OSZE als Dialogforum und Vermittlerin bei der Bewältigung und Beilegung von Konflikten, die bei der Auseinandersetzung mit Sicherheitsbedrohungen und der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen Unterstützung bereitstellt. Das bedeutet jedoch nicht automatisch, dass die Organisation auch die entsprechenden Ressourcen erhält. Hier spielt eine ganze Reihe anderer Fragen mit herein. Ich werde im Folgenden auf die Haushaltsplanung, das Volumen des Gesamthaushalts, den Zeitplan für seine Verabschiedung und die Beitragsschlüssel eingehen. Die außerbudgetären Ressourcen lasse ich hier beiseite, trotz ihrer wichtigen Rolle, die sie für die Ausstattung der OSZE mit zusätzlichen Mitteln spielen könnten. Die bereits erwähnte Strategie zur Mobilisierung von Ressourcen wird auch Verfahren und Regeln umfassen müssen, die eine strategischere Nutzung der derzeitigen außerbudgetären Beiträge und die Erschließung neuer Finanzierungsquellen ermöglichen, etwa von Hilfsorganisationen, internationalen Finanzinstituten oder aus der Privatwirtschaft.

Grundsätzlich sind sich Teilnehmerstaaten einig, dass die Haushaltsplanung reformiert werden muss. Der derzeitige Prozess ist komplex, schwerfällig und langwierig. Er lädt die Staaten geradezu ein, die finanziellen Angelegenheiten des Sekretariats und anderer Durchführungsorgane bis ins Kleinste zu regeln

und oftmals (engstirnige) politische und persönliche Agenden mit übergeordneten operativen Fragen zu verknüpfen. Ein längerfristiger Haushaltszyklus würde ein strategischeres Herangehen an die Planung und eine bessere Abstimmung der Ressourcen auf die politischen und mandatsbezogenen Aktivitäten ermöglichen. 2018 legte das Sekretariat den Teilnehmerstaaten einen Vorschlag zur Reform des Haushalts vor, der zwei Hauptpunkte enthielt: die Ausweitung des Programmrahmens von einem auf vier Jahre und die Einführung eines Zweijahreshaushalts. Die Zuweisung der finanziellen Mittel im Einzelnen sollte weiterhin der alljährlichen Genehmigung durch die Staaten unterliegen. Der Vorschlag wurde positiv aufgenommen. Sogar eine wichtige Delegation äußerte – nach intensiver Vorarbeit, auch in ihrer Hauptstadt – zwar grundsätzlich keinen Widerspruch, knüpfte ihre Zustimmung allerdings an zwei wesentliche Bedingungen: Das Reformvorhaben müsse als Pilotprojekt präsentiert und der Programmrahmen auf zwei Jahre begrenzt werden, da man nicht genügend Vertrauen in die Institutionen habe, um einem Vierjahresplan zuzustimmen.

Der italienische Vorsitz war bereits im Begriff, den Reformvorschlag dem Ständigen Rat vor der Sommerpause 2018 zur Verabschiedung vorzulegen, als ein neues Hindernis auftauchte, das diesen und andere vom Sekretariat vorgeschlagene Beschlüsse fast ein Dreivierteljahr lang blockieren sollte. Das Hindernis resultierte aus einer Frage, die nicht das Geringste mit der Haushaltsreform zu tun hatte: jener des sogenannten *Disclaimers*. Da diese

Angelegenheit typisch für die Funktionsweise der OSZE ist, möchte ich genauer darauf eingehen.

Im Juni 2018 erhielten alle Dokumente, die über die offizielle Dokumentenverteilung an die Teilnehmerstaaten gingen, einen Vermerk, der klarstellte, dass das Sekretariat nicht für den Inhalt der Dokumente verantwortlich sei. Dies verärgerte einen einzelnen Teilnehmerstaat, der darin ein Manöver eines anderen Staates gegen sich vermutete. Es hatten sich nämlich mehrere Teilnehmerstaaten regelmäßig beim Vorsitz und dem Sekretariat darüber beschwert, dass das System der Dokumentenverteilung missbraucht worden sei, um Informationen nicht anerkannter De-facto-Entitäten weiterzugeben. Obwohl dieser *Disclaimer* auf einen Beschluss des Ständigen Rates zurückging und unterschiedslos auf sämtlichen Dokumenten stand, beharrte der betreffende Teilnehmerstaat darauf, darin einen unfreundlichen Akt zu sehen. Unzählige Gespräche mit Vertretern und Vertreterinnen auf allen Ebenen – vom Botschafter bis zur Außenministerin – konnten ihn nicht dazu bewegen, seinen Widerstand aufzugeben. Erst im ersten Quartal 2019 fand die Frage dank der Intervention des Amtierenden Vorsitzenden, des slowakischen Außenministers Miroslav Lajčák, eine Lösung. Wichtige Prozesse konnten dadurch fortgeführt werden, doch in die Haushaltsreform selbst wollte kein Schwung mehr kommen. Eine abgespeckte Haushaltsdokumentation und eine benutzerfreundlichere Gestaltung des *Performance-Based Programme Report* waren alles, was vom ersten Versuch einer Haushaltsreform blieb.

Ein zweiter Anlauf war für 2020 geplant, doch auch hier öffnete sich erst spät ein Zeitfenster, weil der reguläre Haushalt erst im Mai genehmigt wurde. Dazu kam die Coronakrise, die die Gespräche mit den Teilnehmerstaaten erschwerte. Trotz dieser Widrigkeiten wurde der Dialog über einen Zweijahreshaushalt und einen mehrjährigen Programmrahmen wiederaufgenommen. Die Idee eines längerfristigen Investitionsplans schien an Boden zu gewinnen, doch die nachfolgende Führungskrise im Juli 2020 versetzte dem Reformwillen erneut einen Dämpfer.

Die Beitragsschlüssel, die festlegen, wie viel jeder der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten jährlich in den regulären OSZE-Haushalt einzahlt, stehen schon seit Jahren zur Reform an. Der Schlüssel zur Errechnung der Beiträge der einzelnen Staaten ist kompliziert und nicht mehr zeitgemäß. Verschiedene Versuche, die Beitragsschlüssel zu modernisieren und an das aktuelle finanzielle Kräfteverhältnis der Teilnehmerstaaten anzupassen, sind gescheitert. Insbesondere ein Teilnehmerstaat knüpfte seine Zustimmung zum Haushaltssplan zunehmend an eine Revision des Beitragsschlüssels, was die Vorsitze dazu zwang, sich an die schwierige Aufgabe zu machen, den Schlüssel zu ändern. Es geht dabei um keine großen Beträge, doch sind die Erörterungen darüber inzwischen auf eine politische Ebene gezogen worden und lassen jeden Pragmatismus vermissen. Jeder Vorsitz steht damit vor einer unlösaren Aufgabe, solange wichtige Akteure nicht bereit sind, die Höhe ihrer Beitragszahlungen anzupassen. Es ist daher nicht in

Ordnung, die Genehmigung des Gesamthaushaltssplans von der Revision der Beitragssätze abhängig zu machen. Das heißt mitnichten, dass diese nicht überarbeitet werden sollten – ganz im Gegenteil. Das Problem lässt sich jedoch auf rein technischer Ebene nicht lösen, wie die Bemühungen der Slowakei während ihres OSZE-Vorsitzes 2019 gezeigt haben. Für eine Lösung wäre es notwendig, dass sich der Vorsitz mit Nachdruck politisch ins Zeug legt und die wichtigsten Akteure bereit sind, sich zu bewegen. Zugleich sind die technischen Details, so winzig sie auch sein mögen, wichtig und für hochrangige Diplomat\*innen und Regierungsvertreter\*innen in den Hauptstädten, die nur gelegentlich mit solchen Fragen zu tun haben, schwer nachzuholen. Vielleicht müsste sich ein ehemaliger Finanzminister oder eine ehemalige Finanzministerin dieser Frage widmen.

Unbeirrt von den Beeinträchtigungen durch das Coronavirus setzten die Teilnehmerstaaten 2020 die langwierige und kurzsichtige Diskussion über die Genehmigung des Gesamthaushaltssplans für 2020 fort, dessen Verabschiedung bereits zu Weihnachten 2019 fällig gewesen wäre. Trotz der geschickten Führung des Prozesses durch den Vorsitz bekam die OSZE ihren Haushalt erst Ende Mai, also mit fünfmonatiger Verspätung. Leider ist die verspätete Genehmigung des Haushalts in der OSZE nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel. Diese Genehmigungsprozesse sind eine schwere Belastung für jeden Vorsitz und ziehen bei den Teilnehmerstaaten Zeit, Energie und Aufmerksamkeit von der Beschäftigung mit substanziellem Fragen ab. Für die

Erörterung von Reformen bleibt weniger Zeit, und die reibungslose Arbeit der Organisation wird massiv erschwert. Solange es keinen genehmigten Gesamthaushalt gibt, muss der Betrieb durch vierteljährliche (und später monatliche) Zuteilungen auf Grundlage des Vorjahreshaushalts finanziert werden. Noch schwerer wiegt, dass in dieser Zeit auch keine neuen Programmaktivitäten begonnen werden dürfen. Die rechtzeitige Verabschiebung des Haushalts ist daher entscheidend für das wirksame Funktionieren der OSZE; die Teilnehmerstaaten sollten das als strategisches Anliegen betrachten. Regelmäßige verzweifelte Aufrufe Amtierender Vorsitzender reichen nicht aus, es braucht einen Mechanismus, der die Staaten dazu verpflichtet, den Gesamthaushaltsplan zeitgerecht zu verabschieden.

Die langwierigen Diskussionen über den Gesamthaushaltsplan 2020 führten nicht zu einer Erhöhung der Mittel. Das Ergebnis war – das neunte Jahr in Folge – ein nominales Nullwachstum. Die OSZE verliert damit erneut etwa zwei Prozent ihrer realen Kaufkraft. Gewiss: Jede Organisation kann sich auch unter Sparauflagen eine Zeitlang über Wasser halten, doch es gibt Grenzen, wie lange man mit weniger mehr erreichen kann. Diese Grenzen wurden bei den Durchführungsorganen der OSZE nach Jahren des nominalen Nullwachstums bei gleichzeitiger Zunahme ihrer Aufgaben – man denke an die Dienstleistungen für die Sonderbeobachtermission in der Ukraine (SMM) – eindeutig überschritten.

Einige Staaten argumentierten, dass der Beitrag, den sie an die OSZE zahlen, seit 2014 eigentlich gestiegen sei, da

die SMM über einen eigenen Haushalt verfügt, der fast so groß ist wie der Gesamthaushalt. Das ist richtig, doch wird dabei vergessen, dass die Entsendung der SMM auch das Arbeitspensum des Sekretariats erheblich erhöht hat, ohne dass dessen Haushalt entsprechend mitgewachsen wäre. Dank der Effizienzgewinne durch den *Management Review* im Sekretariat und der häufigeren Verrechnung von Dienstleistungen an andere Durchführungsorgane konnte vermieden werden, dass es bei der Mandatserfüllung zu größeren Defiziten kam. Es ist jedoch an der Zeit, dass die Teilnehmerstaaten entweder die Aufgaben wesentlich reduzieren oder aber vom Dogma des Nullwachstums Abschied nehmen.

Erwiesenermaßen können die Teilnehmerstaaten, die die Genehmigung des Gesamthaushaltsplans blockieren, auch ganz anders handeln. Der Haushalt der SMM wurde 2020 rechtzeitig verabschiedet, trotz einer Erhöhung um achtseinhalb Prozent. Die Hauptstädte zeigten großes Interesse daran, die Ressourcen der SMM sicherzustellen, und als Risiken wie eine verzögerte Genehmigung des Haushaltsplans in Wien drohten, kamen unmissverständliche politische Signale von den Zentralen. Woran liegt das? Ich würde sagen, dass die Teilnehmerstaaten die genau definierte Rolle (und die Notwendigkeit) der SMM akzeptieren. Könnte sich der Gesamthaushalt der OSZE auf eine klarere Schwerpunktsetzung be rufen, auf die sich die Teilnehmerstaaten – vielleicht auf Außenministerebene – geeinigt hätten, ginge seine Verabschiedung deutlich reibungsloser vonstatten. Unter den aktuellen Umständen sind Störaktio-

nen für die Einzelstaaten billig zu haben, schaden jedoch der Organisation als ganzer.

### Förderung der OSZE als inklusives Dialogforum

Eine der Stärken der OSZE seit ihren Anfängen als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Jahre 1975 liegt in ihrer Rolle als inklusives Dialogforum. Während des Kalten Krieges und auch in den 90er-Jahren war die (1995 in OSZE umbenannte) KSZE ein Ort, an dem die Teilnehmerstaaten ein breites Spektrum an Differenzen erörtern und ausräumen konnten. Als Vorsitzender des Ständigen Rates im Jahr 2014, als die Schweiz den Vorsitz in der Organisation innehatte, und auch später in meiner Funktion als Generalsekretär hatte ich den Eindruck, dass diese Kultur des Dialogs und der Zusammenarbeit im Schwinden begriffen war. OSZE-Treffen wurden dazu genutzt, Reden abzulesen, zu punkten und *Public Diplomacy* zu betreiben. Gemeinsam mit den OSZE-Vorsitzen bemühte ich mich, die einzigartige Rolle der Organisation als Raum, in dem siebenundfünfzig nicht gleichgesinnte Länder zusammenkommen, einen konstruktiven Dialog führen und durch Zusammenarbeit Sicherheit aufbauen können, mit neuem Leben zu erfüllen und zu fördern. Die Bemühungen im Rahmen der Agenda *Fit for Purpose* um eine Neubebelung des Dialogs in der OSZE gingen in drei Richtungen: Schaffung strategischer Planungskapazitäten im Sekre-

tariat, Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten für den informellen Dialog und Unterstützung des Strukturierten Dialogs, einer informellen Arbeitsgruppe der Teilnehmerstaaten, die 2016 beim Ministerrat in Hamburg eingesetzt worden war, um aktuelle und künftige Sicherheitsherausforderungen und -risiken zu erörtern.

Im Zuge des schweizerischen OSZE-Vorsitzes stellte ich fest, dass dem Sekretariat die Kapazität fehlte, mittel- und langfristig zu planen, weil seine politisch-strategischen und koordinierenden Referate mit dem Tagesgeschäft ausgelastet waren. Daher setzte ich Ende 2017 die Abteilung *Strategic Policy Support* ein, finanziert als außerbudgetäres Projekt und besetzt mit Experten und Expertinnen, die von den Vereinigten Staaten, der Russischen Föderation, der EU und der Schweiz entsandt wurden. Ziel war es, mehr Kontinuität in die Planungsprozesse der OSZE zu bringen und den Vorsitz und die Troika, bestehend aus dem aktuellen, dem vorangegangen und dem designierten Vorsitz, strategiepolitisch besser zu beraten. Die Abteilung unterstützte die amtierenden Vorsitze 2019 und 2020 (Slowakei und Albanien) bei der Formulierung ihrer Prioritäten, half dem Konfliktverhütungszentrum bei der Entwicklung regionaler Strategiekonzepte für den Westbalkan und Zentralasien, erarbeitete Empfehlungen für künftige OSZE-Vorsitze und untersuchte die Auswirkungen der Beziehungen zu China auf die OSZE. Sie trug auch dazu bei, aus dem Programmschema ein strategischeres Dokument zu machen, das die Zuteilung von Haushaltsmitteln an politische Prioritäten knüpft.

Abgesehen von einer strategischeren Zuteilung der Mittel aus dem ordentlichen Haushalt sollten sich auch die außerbudgetär finanzierten Aktivitäten der OSZE in ein Gesamtkonzept einfügen. Diese sind mittlerweile deutlich umfangreicher und besonders dann von Bedeutung, wenn es um Neuerungen geht oder die Organisation neue thematische Akzente setzen möchte. Genau damit soll sich der *Strategic Planning and Resource Mobilization Coordinator* (SPRM) befassen, dessen Posten im Sekretariat neu geschaffen wurde.

Strategische Planung hängt bei der OSZE einerseits von den Planungskapazitäten im Sekretariat und andererseits von der politischen Unterstützung und den Gepflogenheiten des Vorsitzes, der Troika und der Teilnehmerstaaten ab. Wiewohl eine Herausforderung, ist die strategische Abstimmung der politischen Prioritäten des Vorsitzes und der Teilnehmerstaaten enorm wichtig. Jeder Vorsitz neigt dazu, die OSZE nur durch die Brille der zwölf Monate seiner Amtszeit zu sehen, in der er für die Führung der Organisation verantwortlich ist. Sinnvoller wäre jedoch eine längerfristige Perspektive, im Idealfall in Form von Drei- oder Vierjahresplänen. Als 2008 Finnland den OSZE-Vorsitz führte, kamen die fünf aufeinanderfolgenden Vorsitze als Quintett zusammen. Die Schweiz und Serbien vereinbarten einen gemeinsamen Arbeitsplan für die Zeit ihrer Vorsitze in den Jahren 2014 und 2015. Leider hat dieses Modell nicht Schule gemacht. Die Voraussetzungen für eine längerfristige Planung wären derzeit gegeben, da die Vorsitze für

die Jahre bis 2023 feststehen (Schweden, Polen und Nordmazedonien).

Die offiziellen Dialogforen der OSZE wie der Ständige Rat und das Forum für Sicherheitskooperation sind weitgehend zu Plattformen harscher und konfrontativer *Public Diplomacy* geworden. Im Rahmen der Agenda *Fit for Purpose* wurden auch die *Talking Points* eingeführt, eine Gesprächsreihe, die eine neue Gelegenheit zum informellen Dialog eröffnete. Fachleute wurden eingeladen, um in den Räumlichkeiten des Sekretariats mit den Vertretern und Vertreterinnen der Teilnehmerstaaten und den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der OSZE neue Studien und Publikationen zu erörtern. Es war auch ein Versuch, die Mitglieder der Delegationen ins Sekretariat zu locken. Ein weiterer wertvoller informeller Raum für den Austausch sind die von meinem Vorgänger Lamberto Zannier eingeführten *Security Days*. Mit der Abteilung *Strategic Planning Support* verfügte ich im Sekretariat über die nötigen Kapazitäten, um solche Veranstaltungen gezielt planen und eine konsequente Nachbereitung sicherstellen zu können. In letzter Zeit befasste sich die Reihe *Security Days* mit Themen wie der Zukunft der OSZE-Feldoperationen, der Verhinderung militärischer Zwischenfälle, den Zielen für nachhaltige Entwicklung, dem technologische Wandel und den Lehren aus der Charta von Paris.

Ich habe auch Thinktanks ermutigt, informelle Räume für den Dialog über aktuelle Fragen zu eröffnen. Auf meinen Vorschlag hin und mit politischer Unterstützung durch Miroslav Lajčák hat ein von der Friedrich-Ebert-Stiftung und

GLOBSEC zusammengestelltes Konsortium die *Cooperative Security Initiative* ins Leben gerufen. Diese Initiative soll das kooperative Sicherheitskonzept im Mainstream der europäischen Sicherheitspolitik fördern und neue Ideen zur Stärkung des Multilateralismus und der Sicherheitszusammenarbeit in Europa entwickeln.

Der Strukturierte Dialog im Rahmen der OSZE, der ursprünglich Diskussionen über Rüstungskontrolle anstoßen sollte<sup>4</sup>, hat in der Praxis zu einem konstruktiven Austausch über aktuelle Bedrohungswahrnehmungen, militärische Dispositive und Maßnahmen zum Abbau von Spannungen geführt. Die Teilnehmerstaaten sind auch daran interessiert, das Forum zu nutzen, um Instrumente zur Erhöhung der Transparenz zu entwickeln, wie etwa ein Formular für die Meldung größerer militärischer Übungen oder einen Leitfaden für vorbildliche Verfahren zur Verhütung und Regelung militärischer Zwischenfälle.

Ich habe den Strukturierten Dialog nach Kräften unterstützt, insbesondere im Rahmen meiner Kontakte mit Regierungen und Organisationen wie der NATO. Allerdings wurden die Teilnehmerstaaten, allen voran die Skeptiker des Strukturierten Dialogs, nie müde zu betonen, dieser liege in der Verantwortung der Staaten und gehe von diesen aus. Dahinter steht die Angst, die Kontrolle über den Prozess zu verlieren – an die große Gruppe von Staaten, die diesen Dialog befürworten, an ein engagiertes Sekretariat und an interessierte Thinktanks und zivilgesellschaftliche Organisationen. Aber auch von seinen wichtigsten Befürwor-

tern und Befürworterinnen droht ihm Gefahr, da sie unterschiedliche und einander ausschließende Vorstellungen von seinen Prioritäten haben. Zudem lässt sich der Schwung nur mit Mühe aufrechterhalten, da der Vorsitz in der informellen Arbeitsgruppe alljährlich wechselt und jedes Jahr ein anderer Teilnehmerstaat übernimmt. Soll der Strukturierte Dialog robuster werden, bedarf er einer neuen politischen Motivation, einer entschlossenen Führung und einer breiteren Unterstützung – etwa durch Parlamentarier\*innen, Thinktanks, Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen. Auch präzisere Vorstellungen davon, zu welchen Themen und in welche Richtung sich die Diskussion entwickeln soll, wären hilfreich.

### Verbesserung der Zusammenarbeit im Rahmen von Programmen

Die Agenda *Fit for Purpose* hat sich das Ziel gesetzt, die programmbezogene Zusammenarbeit in der OSZE zu verbessern, unter anderem durch die Mobilisierung neuer Geber und Kooperationspartner. In der Privatwirtschaft wächst das Interesse, sich mit der OSZE zusammenzutun und ihre Aktivitäten zu fördern. Andere nichttraditionelle Geber wie internationale Organisationen und Finanzinstitute sind ebenfalls zunehmend bestrebt, die Programmarbeit der OSZE zu unterstützen. Wenn die OSZE diese Chancen nutzen will, muss sie ihre Regeln und Arbeitsabläufe anpassen. Einen ersten Anstoß dazu gab der *Management Review* im Sekretariat mit der Entwicklung einer

## Strategie zur Mobilisierung von Ressourcen.

Neben den Programmabteilungen des Sekretariats sind die Feldoperationen und Institutionen der OSZE unerlässlich für die Umsetzung ihrer Programmarbeit. Die gute Nachricht für die Feldmissionen: Der Druck seitens der Gastländer hat in den letzten Jahren nachgelassen. Das hat nicht zuletzt damit zu tun, dass es uns gelungen ist, die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Gastländern partnerschaftlich zu gestalten und bei den nationalen Behörden das Gefühl zu stärken, selbst Verantwortung für die Feldoperationen zu übernehmen. Heute ist man weitgehend der Auffassung, dass eine OSZE-Präsenz im eigenen Land von Vorteil ist, weil sie mithilft, nationale Reformen umzusetzen. Ausschlaggebend für die Effektivität und Effizienz der OSZE-Feldoperationen sind neben einer starken Eigenverantwortung der örtlichen Strukturen ein klares Profil und die Abstimmung mit anderen internationalen Akteuren.

Die OSZE-Feldoperationen sind auf der Grundlage des umfassenden Sicherheitskonzepts tätig und sollten in allen drei Dimensionen Aktivitäten entfalten. Eine weitere Stärke der OSZE-Feldpräsenzen ist ihre geografische Nähe zur Regierung des jeweiligen Gastlandes und ihre Aufgeschlossenheit für deren Wünsche. Diese beiden Faktoren bergen jedoch immer das Risiko, dass die OSZE-Feldoperationen ihre Ressourcen verzetteln. Wichtig ist, dass die Leiter\*innen von Missionen in enger Zusammenarbeit mit den Gastländern ihre Aktivitäten genau und langfristig planen. Im Rahmen

einer mehrjährigen Strategie ließe sich festlegen, wo Fachwissen gebündelt und der Löwenanteil der Ressourcen eingesetzt werden soll. Das hieße keineswegs, die Bedürfnisse der Regierungen hintanzustellen, sondern würde vielmehr die OSZE im Land sichtbarer und ihren Nutzen wahrnehmbarer machen. Den vorherrschenden projektzentrierten Ansatz durch ein programmorientiertes Denken zu ersetzen scheint nur auf den ersten Blick einfach, erfordert jedoch eine völlig andere Philosophie, auf die sich sowohl die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Sekretariat und in den Feldoperationen als auch die Geber umstellen müssen. Zu diesem Zweck wurden im Zuge des *Management Review* eine Reihe von Managementabläufen entsprechend verändert. Zudem habe ich einen Dialog zwischen den zwölf wichtigsten Gebern in Gang gebracht, mit dem Ziel, eine nachhaltige Programmkultur einzuführen.

Eine weitere Herausforderung ist die programmbezogene Unterstützung von Teilnehmerstaaten, die an einer Zusammenarbeit interessiert sind, aber keine offizielle OSZE-Präsenz im Land haben. Hierzu gehören zweifellos Länder wie Belarus, Armenien und Aserbaidschan. Was die ersten beiden betrifft, gab es bereits erste Versuche, Einzelprojekte in ein Länderprogramm einzubetten. Die Erfahrungen der jüngeren Zeit haben jedoch Schwierigkeiten aufgezeigt, die sich nur anhand allgemeingültiger Grundsätze lösen lassen. Zusammenarbeit, die einzig und allein auf einer außerbudgetären Finanzierung beruht, ist nicht nachhaltig, daher müssen diese Programme auch

irgendwann Mittel aus dem regulären Haushalt erhalten. Auch wenn die OSZE keine offizielle Präsenz hat, braucht es Regeln, die die Beziehungen zum Gastland festlegen. Sonst kann die OSZE weder ein lokales Bankkonto eröffnen noch ihre Angestellten schützen. Ebenso bedarf es einer Koordinierung, denn wenn die OSZE für ein Land ein kohärentes Programm aufstellen und einen politischen Dialog mit den Behörden des Gastlandes führen will, müssen sich auch ihre Durchführungsorgane untereinander abstimmen.

Im Sinne der Agenda *Fit for Purpose* erfordern komplexe Sicherheitsherausforderungen interdisziplinäre Antworten. Dafür bedarf es gegebenenfalls einer Zusammenarbeit zwischen verschiedenen OSZE-Strukturen, um mit dem gebündelten Fachwissen aus unterschiedlichen Bereichen ein gemeinsames Produkt bereitzustellen. Das beste Beispiel dafür ist das EU-finanzierte Programm zur Prozessbeobachtung auf dem Westbalkan, das ab 2021 umgesetzt wird. Als Partner der EU wird die OSZE ihre Stärke ausspielen können, wenn sie die Kenntnis se ihrer Feldpräsenzen über den geografischen Kontext und deren räumliche Nähe zur jeweiligen Regierung mit der Expertise des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte in der Prozessbeobachtung kombiniert. Dazu bedarf es einer Koordinierung durch das Sekretariat. Die Durchführungsorgane der OSZE täten daher gut daran, im Sinne des Mottos der Vereinten Nationen – *Deliver as One* – zusammenzuarbeiten. Das ist allerdings nicht der Ansatz, den die Teilnehmerstaaten üblicherweise verfol-

gen. Die „Autonomie der Institutionen“ ist zu einem Mantra geworden, selten hört man Aufrufe zur Kooperation und Koordination zwischen den Durchführungsorganen. Die Grenzen dieser Autonomie zeigen sich in aller Deutlichkeit, wenn Diskussionen anstehen etwa über den Haushaltsplan oder die Bestellung der Leiter\*innen von Durchführungsorganen.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Obwohl man die Ergebnisse der Reformagenda *Fit for Purpose* als durchwachsen bezeichnen könnte, wurden bedeutende Schritte gesetzt, um die Effizienz und Effektivität der Durchführungsorgane zu erhöhen. Das zeigt, dass eine Reform der OSZE möglich ist. Die folgenden Empfehlungen skizzieren, wie die Teilnehmerstaaten und die Durchführungsorgane weitere Anreize dafür schaffen könnten:

- Die Teilnehmerstaaten sollten dem Sekretariat und anderen Durchführungsorganen mehr Spielraum und Unterstützung bei der Verbesserung von Managementabläufen und Organisationsstrukturen geben, statt Mikromanagement zu betreiben.
- Die Teilnehmerstaaten sollten die Haushaltsplanung reformieren und vereinfachen, am besten durch Einführung eines Zweijahreshaushalts, eines mehrjährigen Programmrahmens und eines Investitionsplans.
- Der OSZE-Vorsitz sollte mit den größten Beitragszahlern unter den Teilneh-

- merstaaten eine Revision der Beitrags-schlüssel erörtern und grundsätzlich vereinbaren – und zwar auf politi-scher Ebene.
- Es sollte ein Mechanismus<sup>5</sup> eingeführt werden, der die Teilnehmerstaaten da-zu zwingt, den Gesamthaushaltsplan vor Weihnachten zu verabschieden.
  - Die Teilnehmerstaaten sollten sich vom Dogma des nominalen Null-wachstums verabschieden und entwe-der die OSZE mit angemessenen Res-sourcen ausstatten, damit diese ihr Mandat erfüllen kann, oder eine prä-zisere und begrenztere Prioritätenliste im Rahmen einer längerfristigen Stra-tegie verfolgen. Die OSZE kann nicht länger mit immer weniger Mitteln im-mer mehr Aufgaben übernehmen.
  - Die im Sekretariat vorhandenen Kap-a-zitäten für strategische Planung soll-ten stärker gebündelt und die entspre-chenden Instrumente, wie ein von einer erweiterten Troika gestalteter Progammrahmen und ein Mehrjahr-resplan, weiterentwickelt werden.
  - Die Teilnehmerstaaten sollten infor-melle Foren für einen echten Dialog ausbauen und umfassend nutzen. Sie sollten den Strukturierten Dialog ei-nerseits stärken, indem sie sein Pro-fil in der Öffentlichkeit schärfen und den Vorsitz in der informellen Ar-betsgruppe auf zwei Jahre verlängern, sammt einem entsprechenden Arbeits-plan; andererseits sollten sie ihn ro-buster machen und sich dafür die Unter-stützung aus wissenschaftlichen Kreisen, Thinktanks und der Zivilge-sellschaft sichern.
  - Die Programmportfolios der Feldope-rationen sollten mit einem schärfe-rem Profil und einer strategischeren Perspektive ausgestattet werden. Statt zahllose Kleinprojekte zu verwalten, sollte man wohlüberlegte Programme steuern.
  - Die Teilnehmerstaaten sollten sich auf ein allgemeines Verfahren für die Programmarbeit in Teilnehmerstaaten verständigen, in denen die OSZE kei-ne offizielle Feldpräsenz hat. Ländер-programme wären sowohl aus dem Gesamthaushalt als auch aus außer-budgetären Mitteln zu finanzieren und könnten über eine technische Präsenz nach mit den Gaststaaten ver-einbarten Regeln umgesetzt werden.
  - Regeln und Denkweisen sollten im Hinblick auf eine Verstärkung der Zusammenarbeit geändert werden – mit nichttraditionellen Partnern wie großen regionalen Organisationen, in-ternationalen Finanzinstituten, Hilfs-organisationen und Akteuren aus dem privaten Sektor einschließlich Stiftun-gen.
- Im Einklang mit dem jüngsten „Hand-lungsaufruf an die OSZE“, mit dem mehr als fünfzig ehemalige Führungspersönlichkeiten der OSZE zu einem stärkeren Engagement auf politischer Ebene aufrieffen, damit die OSZE auch weiterhin in der Lage ist, mit Sicherheitsherausforde-rungen umzugehen,<sup>6</sup> möchte ich den Mi-nisterrat dazu ermutigen, einen „Pakt für eine funktionstüchtige Organisa-tion“ zu vereinbaren. Zielsetzungen wie die rechtzeitige und angemessene Bereitstel-lung von Haushaltsmitteln, die Überwin-

dung von Hindernissen bei der Verabschiedung der Tagesordnung von Routine treffen und die Ermöglichung von Reformen würden darin zu politischen Anliegen erklärt. Ein solcher Pakt wäre eine politische Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die OSZE *fit for purpose* bleibt – oder es wieder wird.

## Endnotes

- 1 Bei der *Secretary General's Hour* am 14. Februar 2018 übergab ich den Teilnehmerstaaten als Denkanstoß ein Arbeitsdokument zu der Reformagenda.
- 2 Die Reformagenda erfasste insgesamt zehn Bereiche. Dieser Beitrag konzentriert sich auf ausgewählte Themenfelder.
- 3 Das ursprüngliche Mandat des Generalsekretärs/der Generalsekretärin wurde in Stockholm (1992) festgelegt. Die wichtigsten Änderungen gehen auf Beschlüsse zurück, die vom Ministerrat in Porto (2002), Sofia (2004), Brüssel (2006) und Vilnius (2011) gefasst wurden. Siehe: OSZE, Schlussdokument des dritten Treffens des Ministerrats der KSZE am 14. und 15. Dezember 1992 in Stockholm, 15. Dezember 1992, <https://www.osce.org/mc/40342>; OSZE, Schlussdokument des zehnten Treffens des Ministerrats der OSZE am 6. und 7. Dezember 2002 in Porto, 7. Dezember 2002, <https://www.osce.org/mc/40521>; OSZE, Schlussdokument des zehnten Treffens des Ministerrats der OSZE am 6. und 7. Dezember 2004 in Sofia, 7. Dezember 2004, <https://www.osce.org/mc/41813>; OSZE, Schlussdokument des vierzehnten Treffens des Ministerrats am 4. und 5. Dezember 2006 in Brüssel, 5. Dezember 2006, <https://www.osce.org/mc/25065>; OSZE, Schlussdokument des achtzehn-
- ten Treffens des Ministerrats am 6. und 7. Dezember 2011 in Wilna, 7. Dezember 2011, <https://www.osce.org/mc/8839>
- 4 In Absatz 3 MC.DOC/4/16 wurde dem Strukturierten Dialog folgender Auftrag mitgegeben: „Wir sagen heute in Hamburg zu, unter anderem ausloten zu wollen, wie sich die negativen Entwicklungen in der Architektur der konventionellen Rüstungskontrolle und der VSBM in Europa rückgängig machen lassen. Wir werden gemeinsam darauf hinarbeiten, ein Umfeld zu schaffen, das ein Wiedererstarken der konventionellen Rüstungskontrolle und der VBSM in Europa begünstigt. Das unumstößliche Bekenntnis der OSZE-Teilnehmerstaaten zur vollständigen Umsetzung und Weiterentwicklung von Rüstungskontrollvereinbarungen ist unabdingbar für die Stärkung der militärischen und politischen Stabilität im OSZE-Raum.“ OSZE, „Von Lissabon bis Hamburg – Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE“, 9. Dezember 2016, <https://www.osce.org/chairmanship/289496>
- 5 Dazu gab es einige kreative Ideen, wie etwa vom rumänischen Außenminister Teodor Melscanu, der auf dem informellen Ministertreffen in der Hohen Tatra anregte, den Gesamthaushaltsplan Anfang Dezember dem Ministerrat vorzulegen. Als Alternative sollten bewährte Verfahren anderer internationaler Organisationen in Betracht gezogen werden.
- 6 Parlamentarische Versammlung der OSZE, Handlungsaufruf an die OSZE: Gemeinsame Ziele bekräftigen, 4. Dezember 2020, <https://www.oscep.org/documents/osce-call-for-action/4114-osce-call-for-action-reaffirming-a-common-purpose-eng/file>; auch verfügbar unter <https://online.flippingbook.com/view/779749/>



# Projekt „Neue Seidenstraße“: Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und China

*Stefan Wolff und Stephanie Liechtenstein\**

## Zusammenfassung

Welche Konsequenzen hat Chinas wachsender Einfluss in der OSZE-Region? Am Beispiel der „Neuen Seidenstraße“ wird der chinesische Einfluss in den OSZE-Teilregionen Zentralasien, Südkaukasus/Osteuropa und Westbalkan untersucht. Viele OSZE-Teilnehmerstaaten haben bereits bilaterale Verträge mit China geschlossen. China geht es bei der „Neuen Seidenstraße“ vor allem um Transportkorridore nach Europa, aber auch um den Zugang zu Energie und Resourcen. Dies hat zwangsläufig geopolitische und geoökonomische Konsequenzen, denen sich die OSZE stellen muss. Was China und die OSZE verbindet, ist ein gemeinsames Interesse an Stabilität und Sicherheit in der Region. Darauf aufbauend könnte die OSZE eine Kooperation mit China anstreben. Dieser Beitrag macht Vorschläge, wie sich die OSZE China annähern und mit China kooperieren kann.

## Schlagworte

China, Belt and Road Initiative, Neue Seidenstraße, OSZE, Konnektivität, Geopolitik.

Bitte zitieren als: Stefan Wolff und Stephanie Liechtenstein, Projekt „Neue Seidenstraße“: Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und China, IFSH (Hrsg.), OSCE Insights 2/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-02>

## Einleitung

Die „Belt and Road Initiative“ (BRI) Chinas hat sich seit ihrer Gründung 2013 zu einem globalen Handels- und Infrastrukturprojekt entwickelt. Die Initiative,

die Asien, Europa und Afrika entlang der historischen Seidenstraße verbinden soll, hat inzwischen geopolitische und geoökonomische Auswirkungen. Chinas Präsident Xi Jinping sagte bei seiner Eröffnungsrede an der kasachischen Nazarbayew-Universität, dass ein „*Silk Road Economic Belt*“ gemeinsam von China und dessen Partnern errichtet werden solle, „um die wirtschaftlichen Beziehungen und die gemeinsame Kooperation zu vertiefen und den Handlungsspielraum für Entwicklung zu erweitern“.<sup>1</sup>

---

\* Stefan Wolff  
Universität Birmingham  
Großbritannien  
s.wolff@bham.ac.uk  
Stephanie Liechtenstein  
Freie Journalistin, Wien  
office@stephanieliechtenstein.com

Im März 2015 gab die Nationale Entwicklungs- und Reformkommission Chinas weitere Details bekannt. Sie definierte die Ziele der auch als „Neue Seidenstraße“ bezeichneten Initiative folgendermaßen: „Förderung der Konnektivität zwischen Asien, Europa und Afrika sowie deren angrenzende Gebiete, Stärkung der Partnerschaften der Länder entlang der Neuen Seidenstraße, Errichtung umfassender, mehrschichtiger und verketteter Konnektivitätsnetzwerke sowie Umsetzung einer diversifizierten, unabhängigen, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung in diesen Ländern.“<sup>2</sup>

Diese Ideen und Ziele gab es vorher schon, aber nun wurden sie in einem Projekt gebündelt und zu einer Strategie zusammengeführt. 2017 wurde die Initiative in die Verfassung der kommunistischen Partei Chinas aufgenommen – und damit zu einem wesentlichen Teil des chinesischen Staates und dessen Politik.<sup>3</sup>

Die BRI wird heute als das Kernstück der Außen- und Wirtschaftspolitik Chinas angesehen. Die Initiative hat sich mittlerweile zu einem umfassenden, strategischen Instrument für Chinas Führungsriege entwickelt. Sie bringt die geopolitischen und geoökonomischen Ansprüche einer selbstbewussten und verschlossenen Weltmacht zum Ausdruck.

Im Januar 2021 beteiligten sich insgesamt 140 Staaten und 30 internationale Organisationen an der BRI, mit Projekten in über 70 Ländern. Von den 57 OSZE-Teilnehmerstaaten haben mehr als die Hälfte Absichtserklärungen mit China über eine Teilnahme an der BRI unterzeichnet.<sup>4</sup>

Die „Neue Seidenstraße“ sollte zunächst China und Europa über Handelsrouten auf dem Land (*Silk Road Economic Belt*) und zur See (*Maritime Silk Road*) verbinden. Heute umfasst sie viel mehr: Es gibt einen weiteren Seeweg über die Arktis (polare Seidenstraße), eine digitale Seidenstraße, entlang derer China in die Digitalwirtschaft investiert, sowie eine „Gesundheitsseidenstraße“ (*Health Silk Road*) für die grenzübergreifende medizinische Zusammenarbeit.<sup>5</sup>

Die Kosten für China sind immens. Einer Kalkulation von PricewaterhouseCoopers aus dem Jahr 2016 zufolge belaufen sich die Kosten der BRI für den chinesischen Staat auf bis zu eine Billion US-Dollar, die in den nächsten zehn Jahren ins Ausland fließen wird.<sup>6</sup> Bis Ende 2020 wurden davon bereits knapp 94 Milliarden US-Dollar für Investitionen und Bauverträge innerhalb der drei OSZE-Teilregionen ausgegeben: Zentralasien (55 Milliarden US-Dollar), Südkaukasus und Osteuropa (21 Milliarden US-Dollar) sowie Westbalkanstaaten (18 Milliarden US-Dollar).<sup>7</sup>

Die OSZE kann Chinas Stellenwert und seine zunehmenden Aktivitäten in der OSZE-Region sowie in den angrenzenden Staaten nicht länger ignorieren. Diese haben Auswirkungen auf die OSZE, auf die Beziehungen der OSZE-Teilnehmerstaaten untereinander wie auch auf deren Beziehungen zu China. Dies zeigt sich insbesondere in den drei erwähnten OSZE-Teilregionen, in denen Russland und der Westen traditionell um Einfluss wetteifern. Sie bieten dort rivalisierende Integrationsprojekte

an: die Europäische Union (EU) und die Eurasische Wirtschaftsunion.

Die BRI strebt derzeit (noch) keine institutionalisierte Integration an. Sie stellt aber dennoch eine mögliche Alternative dar. Die BRI könnte langfristig sowohl ergänzend als auch konkurrierend zur EU und zur Eurasischen Wirtschaftsunion auftreten. Das würde weitere Herausforderungen für die OSZE mit sich bringen, insbesondere bei der Umsetzung des Mandats der umfassenden Sicherheit. Zudem sind die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen derzeit so schlecht wie zuletzt am Ende des Kalten Krieges.

Um die bisherigen Auswirkungen der BRI auf die OSZE abschätzen zu können, werden wir im Folgenden die Aktivitäten Chinas in den OSZE-Teilregionen Zentralasien, Südcaukasus/Osteuropa sowie Westbalkan analysieren. Daraus lassen sich voraussichtliche Entwicklungen ableiten und Empfehlungen formulieren, wie die OSZE in Zukunft mit China und der BRI kooperieren könnte.<sup>8</sup> Eine solche Kooperation sollte prinzipientreu, pragmatisch und strategisch sein, damit die Integrität der Organisation gewahrt bleibt und die OSZE-Teilnehmerstaaten ihrer „Verpflichtung zum Prinzip der umfassenden, kooperativen, gleichwertigen und unteilbaren Sicherheit“<sup>9</sup> nachkommen können.

### Chinas Aktivitäten in Zentralasien

In Zentralasien zeigen sich viele der Hauptantriebsfaktoren der BRI. Die Region ist für die Anbindung Chinas an

die europäischen Märkte entscheidend, vor allem über Straßen- und Eisenbahnnetze. Diese stellen strategisch wichtige Alternativen zu den Seewegen dar. Die wirtschaftliche Entwicklung und Stabilität Zentralasiens hat für China aber auch eine politische Dimension. Damit will das Land die Sicherheit in der angrenzenden Provinz Xinjiang verbessern, wodurch sich auch negative Spillovers aus Afghanistan leichter verkraften ließen.<sup>10</sup> China will in dieser OSZE-Teilregion aber nicht nur Transportkorridore errichten, sondern es geht dem Land auch um den Zugang zum Energie- und Rohstoffsektor wie auch um Agrarprodukte für den heimischen Markt.

Kasachstan erhält den Großteil der chinesischen Investitionen. Ungefähr zwei Drittel der chinesischen Geldmittel für Zentralasien gingen seit 2005 nach Kasachstan. Das Land verfügt über eine sehr gut ausgebauten Infrastruktur und ist politisch relativ stabil. Außerdem kann es einen nationalen Entwicklungsplan vorweisen, der eng mit der BRI abgestimmt ist. Die beiden Länder sind wirtschaftlich eng verbunden. China hat massiv in die Ölproduktion Kasachstans investiert. Chinesische Firmen kontrollieren nun rund 25 Prozent dieses Sektors. Des Weiteren kommen ungefähr 75 Prozent aller chinesischer Uranimporte aus Kasachstan.<sup>11</sup>

Der Einfluss der EU und der USA ist in Zentralasien relativ gering. Das ermöglicht es China, diese Region in die eigene Einflusssphäre einzubeziehen. Während Russland nach wie vor der Hauptgarant für Sicherheit in der Region ist, entwickelt sich China zunehmend

zum wichtigsten wirtschaftlichen Akteur. Moskau und Peking haben hier bisher eine stillschweigende Arbeitsteilung praktiziert, und beide Staaten bewerten ihre Kooperation als positiv.<sup>12</sup>

Ein Beispiel für diese Zusammenarbeit ist das Wirtschafts- und Handelskooperationsabkommen zwischen China und der Eurasischen Wirtschaftsunion, zu der Kasachstan, Kirgistan, Armenien, Weißrussland und Russland gehören. Das Abkommen ist seit 2019 in Kraft. Es zeigt, dass sich die Beziehungen zwischen China und Russland vertiefen – während sich die Fronten zwischen dem Westen und den beiden Ländern verhärten.

### **Chinesische Investitionen im Südkaukasus und in Osteuropa**

Die OSZE-Teilnehmerstaaten im Südkaukasus (Armenien, Aserbaidschan und Georgien) und in Osteuropa (Weißrussland, Moldawien und die Ukraine) haben keine gemeinsame Grenze mit China. Und es gibt noch weitere Merkmale, die sie grundsätzlich von Zentralasien und den Staaten des Westbalkans unterscheiden.

Insgesamt sind die Staaten des Südkaukasus und Osteuropas stärker entwickelt als jene Zentralasiens. Im letzten Jahrzehnt waren sie jedoch politisch instabiler als die Länder Zentralasiens und des Westbalkans. Das zeigt etwa der Ukrainekonflikt seit 2014, der Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan im Jahr 2020 und die politische Krise in Weißrussland, die durch die brutale Niederschlagung der Proteste gegen Wahlfälschungen bei den Präsidentschaftswahlen 2020

ausgelöst wurde. Georgien, Moldawien und die Ukraine befinden sich außerdem in einer ständigen politischen und wirtschaftlichen Zerreißprobe zwischen Russland und dem Westen.<sup>13</sup> Weitere Herausforderungen in dieser Teilregion sind die Korruption sowie die geringe Effizienz der staatlichen Institutionen.

China ist in dieser Teilregion nicht so aktiv wie in Zentralasien. Die Hauptmotive des chinesischen Engagements sind aber auch hier: Transit und Zugang zu Ressourcen.

Entlang der Neuen Eurasischen Landbrücke (*New Eurasian Land Bridge*) profitiert vor allem Weißrussland von BRI-Projekten, da das Land einen unverzichtbaren Transitkorridor entlang der China-Kasachstan-Russland-Weißrussland-Route in Richtung Europa darstellt. China investiert zudem in weißrussische Industrieprojekte (zum Beispiel in den Great-Stone-Industriepark). Chinesische Banken haben weißrussischen Unternehmen bislang 4,5 Milliarden US-Dollar an Krediten gewährt.<sup>14</sup>

Chinas Investitionen in der Ukraine übertreffen bei weitem jenes in Weißrussland, sowohl vor als auch nach der Gründung der „Neuen Seidenstraße“. Fast 70 Prozent der chinesischen Investitionen flossen bereits vor dem offiziellen Start der BRI im Jahr 2013 in die Ukraine.<sup>15</sup> Bisher legte China den Schwerpunkt auf den Energiesektor (Sonnenenergie) sowie auf die Landwirtschaft (zum Beispiel auf ein neues Getreideexportterminal in Mykolaiv, wodurch die Lieferung nach China erleichtert werden soll). Versuche Chinas, im militärisch-industriellen Bereich der Ukraine Fuß zu fassen, lehnte Kiew

jedoch bisher immer ab, so auch im Fall von „Motor Sich“, einem Hersteller von Motoren für Militärflugzeuge. Der andauernde Konflikt in der Ostukraine und die damit verbundene soziale, politische und wirtschaftliche Instabilität führen aber zu einer gewissen Zurückhaltung seitens China.<sup>16</sup> Das Potenzial für chinesische Aktivitäten in der Ukraine ist daher noch nicht ausgeschöpft.

*Moldawien* ist nur wenig in die „Neue Seidenstraße“ integriert. Das Land liegt am Rande der wichtigsten Wirtschaftskorridore und ist wirtschaftlich kaum entwickelt. Moldawien hat einen vergleichsweise kleinen heimischen Markt und die Wirtschaft ist hauptsächlich landwirtschaftlich geprägt.<sup>17</sup>

Der Südkaukasus bietet China generell nur beschränkte Anbindungsmöglichkeiten. Ein Grund ist, dass es in *Georgien* bisher keinen Tiefseehafen gibt, obwohl sich China mehrfach darum bemüht hat, in Anaklia einen solchen Hafen zu bauen.<sup>18</sup>

Mit *Aserbaidschan* hat China jedoch eine Absichtserklärung sowie weitere bilaterale Abkommen unterzeichnet. Dadurch wuchs der bilaterale Handel. Außerdem investiert China geschätzte 821 Millionen US-Dollar in unterschiedliche Wirtschaftsbereiche jenseits der Ölindustrie.<sup>19</sup>

In *Armenien* investierte China bisher nur geringfügig. Dies könnte sich jedoch bald ändern. Die beiden Länder haben ein Abkommen über die Entwicklung einer sogenannten Smart City geschlossen. Dafür sollen zwischen 10 und 15 Milliarden US-Dollar in den nächsten 15 Jahren nach Armenien fließen.<sup>20</sup>

## Chinas Engagement auf dem Westbalkan

Zu den Ländern des westlichen Balkans gehören Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien und Slowenien. Diese Länder sind wesentlich höher entwickelt als jene Zentralasiens, des Südkaukasus und Osteuropas. In den vergangenen 25 Jahren hat der Westen diese Teilregion stark beeinflusst. Slowenien und Kroatien sind mittlerweile EU-Mitglieder. Doch China beginnt dem Westen in dieser Teilregion zunehmend Konkurrenz zu machen.

Auch auf dem Westbalkan geht es China in erster Linie um den Zugang zu den europäischen Märkten. Deshalb investiert es vor allem in die Infrastruktur der Länder. Der Westbalkan birgt aber auch einige politische und wirtschaftliche Risiken für China. Hierzu zählen Altlasten, die eine Folge des gewaltsamen Zerfalls Jugoslawiens sind, wie etwa anhaltende ethnische Spannungen und schwelende Streitigkeiten um Staatsgrenzen. Hinzu kommen Governance-Probleme wie Korruption und schwächelnde Rechtsstaatlichkeit.

Der Löwenanteil des chinesischen Investments (60 Prozent) entfiel bisher auf Serbien. Chinesische Gelder flossen in den Energiesektor und in den Ausbau der Infrastruktur. Das BRI-Vorzeigeprojekt ist der Ausbau der Bahnstrecke zwischen Belgrad und Budapest. Die Eisenbahnlinie ist eine wichtige Verbindung der „Balkan-Seidenstraße“, welche Budapest, Belgrad, Skopje, Athen und den griechischen Hafen Piräus, der von China betrieben wird, verbindet. Eine ähnli-

che strategische Bedeutung hat für China auch der Bau einer Autobahn zwischen Belgrad und der südlichen Adria.

In den letzten Jahren haben Serbien und China ihre polizeiliche Zusammenarbeit intensiviert. In Belgrad und anderen serbischen Städten kann man neuerdings beobachten, wie chinesische und serbische Polizisten gemeinsam auf Patrouille gehen. Serbien ist das einzige Land, an das China militärische Ausrüstung verkauft hat. Die beiden Länder haben zudem bereits gemeinsame militärische Übungen sowie Anti-Terror-Drills durchgeführt.<sup>21</sup>

Die allermeisten übrigen chinesischen Projekte in den Westbalkanstaaten befassten sich mit dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Hier ein paar Beispiele:

- Die Arbëri-Autobahn in Albanien, die die Hauptstadt Tirana mit der nordmazedonischen Grenze verbindet. Sie ist Teil des Transportkorridors, der das Ionische Meer mit der bulgarischen Küste des Schwarzen Meeres verbinden soll.
- Die Pelješac-Brücke in Kroatien. Sie wird von der „*China Road and Bridge Corporation*“ gebaut und von der EU mitfinanziert.
- Die Bar-Boljare-Autobahn in Montenegro. Sie verbindet den Hafen Bar im Süden Montenegros mit Serbien. Für den Bau der Autobahn erhielt Montenegro einen Kredit in Höhe von 800 Millionen Euro von der chinesischen Exim-Bank. Dadurch verschärfte sich die Schuldenkrise des Landes noch weiter.

- Die Kičevo-Ohrid- und Miladinovci-Štip-Autobahnen in Nordmazedonien. Sie liegen direkt an jenem Transportkorridor, der den griechischen Hafen Piräus mit der ungarischen Hauptstadt Budapest verbinden soll.
- Die Integration des slowenischen Hafens Koper in die BRI. Dadurch werden der Schiffsverkehr und der Handel mit der chinesischen Ningbo-Zhousan-Hafengruppe gefördert.

Viele chinesische Investitionsverträge und Infrastrukturprojekte in Kroatien und Slowenien verdeutlichen, dass China durchaus gewillt ist, EU-Regeln einzuhalten. Pekings größte Investition in Bosnien-Herzegowina – insgesamt 1,3 Milliarden US-Dollar für den Ausbau des Tuzla-7-Lignite-Kraftwerks und des Stanići-Kraftwerks – widerspricht jedoch den Verpflichtungen Bosnien-Herzegowinas, die EU-Regeln im Umweltschutz einzuhalten.

## Wachsender Einfluss Chinas

Chinas wachsender Einfluss in den drei untersuchten Teilregionen ist offensichtlich. Die „Neue Seidenstraße“ hat Auswirkungen auf die OSZE und ihre 57 Teilnehmerstaaten. Vieles hängt davon ab, ob es der OSZE gelingen wird, sich wieder als umfassende und kooperative Sicherheitsorganisation Geltung zu verschaffen. Obwohl sich die Beziehungen des Westens gegenüber China, aber auch gegenüber Russland zunehmend verschlechtern, teilen die OSZE-Staaten mit China ein übergeordnetes Interesse

an Sicherheit und Stabilität im euroatlantischen und eurasischen Raum. Hier ließe sich ansetzen.

China stellt ein scheinbar attraktives Modell mit einer stabilen Regierungsführung und einer erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung dar. Das Land hat außerdem bewiesen, dass es gewillt und fähig ist, die globale Ordnung mitzustalten.<sup>22</sup> Durch die Umsetzung von Projekten, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen, hat China nun einen größeren Anteil an den Prozessen, mit denen die globalen Regeln aufgestellt und durchgesetzt werden. Da die BRI überwiegend einen bilateralen Charakter aufweist, ist sie (noch) kein typisches Integrationsprojekt mit einem eigenen regelbasierten Führungssystem wie etwa die EU oder die Eurasische Wirtschaftsunion. In Zukunft ist es jedoch durchaus möglich, dass sich die BRI in diese Richtung entwickelt und dadurch in Konkurrenz zu bestehenden internationalen Organisationen treten wird.

### Chinas umfassendes Sicherheitsverständnis

China vertritt schon länger ein umfassendes Verständnis von Sicherheit. In einer Rede im Jahr 2014 vor dem vierten Gipfeltreffen der Konferenz für Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien sprach sich der chinesische Präsident Xi in Shanghai für einen „gemeinsamen, umfassenden, kooperativen und nachhaltigen“ Denkansatz in der Sicherheitspolitik aus. Für Xi bedeutet dies „das Aufrechterhalten der Sicherheit in traditionellen und nicht traditionellen Bereichen“, einschließlich „ethnische und religiöse Probleme [...] Terrorismus, grenzüberschreitende Kriminalität, Sicherheit im Bereich der Umwelt, Cyber-Sicherheit, Sicherheit für Energie und Ressourcen sowie große Naturkatastrophen“.<sup>23</sup>

Diese Vision der Sicherheit ist mittlerweile in der BRI fest verankert: In einem Bericht der „Leading Group for Promoting the Belt and Road Initiative“ (eine Art Kontrollgremium der BRI) aus dem Jahr 2019 ist die oben genannte Rede des chinesischen Staatspräsidenten fast wörtlich wiedergegeben. Der Bericht spricht davon, dass „alle Länder die Vision einer gemeinsamen, umfassenden, kooperativen und nachhaltigen Sicherheit vorantreiben sollen“.<sup>24</sup>

### Bedeutung der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit

Die gegenwärtigen Zerwürfnisse innerhalb der OSZE könnten dazu führen, dass die Organisation die wichtigsten Aspekte ihres Mandates der umfassenden Sicherheit nicht mehr richtig erfüllen kann. Sollte dieses Szenario eintreten, könnten jene OSZE-Staaten, die bereits enge Beziehungen mit China pflegen (wie etwa die zentralasiatischen Staaten) oder die sich aus geopolitischen oder geökonomischen Gründen in Richtung Asien orientiert haben (wie etwa Russland), sich der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) zuwenden. Sie könnten die von China angeführte Organisation als eine glaubwürdigere Platt-

form für die multilaterale Zusammenarbeit mit der BRI ansehen.

Das Mandat der SOZ ist jenem der OSZE sehr ähnlich (wenngleich in der SOZ die Menschenrechtsdimension fehlt). Zusätzlich stellt die SOZ einen multilateralen Mechanismus dar, der die BRI ergänzt und über den Sicherheitsrisiken thematisiert werden können. Im Mai 2017 wurde im Rahmen des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation ein Vertrag über günstige Konditionen im Straßenverkehr geschlossen. Der damalige SOZ-Generalsekretär Raschid Alimow stellte dazu fest, dass die SOZ die „legale Basis für gleiche Bedingungen im Straßenverkehr sowie eine einheitliche Plattform für den internationalen Straßenverkehr von Osteuropa in Richtung östliches Russland und China geschaffen hat“.<sup>25</sup> Experten aus China, Russland und Zentralasien betonen bereits seit geraumer Zeit, dass die „Neue Seidenstraße“ die SOZ auf diese Weise ergänzt. Dies mag auch ein Hinweis darauf sein, dass Russland seinen Widerstand gegen ein umfassenderes Mandat der SOZ allmählich aufgibt und dieses bald realisiert werden kann.<sup>26</sup>

### **Empfehlungen für eine Kooperation zwischen der OSZE und China**

Die OSZE bietet ein Verhandlungsforum für rivalisierende Bestrebungen. Da die Großmächte weiterhin ihre nationalen Interessen verfolgen und ihre jeweiligen Einflussphären sichern und erweitern wollen, ist dies wichtiger denn je. Denn diese rivalisierenden Interessen spielen auch eine Rolle innerhalb der OSZE

und im Verhältnis der Staaten gegenüber der OSZE. Daher ist es notwendig, China in diese Gespräche einzubeziehen, wenngleich China nicht unbedingt in die OSZE aufgenommen werden sollte. Für die Gespräche mit China müssen die OSZE-Staaten aber eine kohärente Strategie entwerfen und umsetzen.

Für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen der OSZE und China gibt es drei mögliche Hindernisse:

1. Es ist nicht klar, ob die OSZE-Teilnehmerstaaten von einer Kooperation zwischen China und der OSZE profitieren würden. Eine Zusammenarbeit im OSZE-Rahmen könnte die Vorteile schmälern, die durch eine direkte, bilaterale Zusammenarbeit mit China oder eine Kooperation über die EU, die Eurasische Wirtschaftsunion und die SOZ erzielt werden.
2. Eine Zusammenarbeit mit China könnte die OSZE schlicht überfordern. Angesichts der Zerwürfnisse zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten könnte eine Kooperation mit China die OSZE sogar schwächen, insbesondere ihre Fähigkeit, das eigene Mandat umzusetzen und den Konsens über die Normen zu erhalten.
3. Es ist unklar, ob die OSZE für China überhaupt ein attraktives Forum darstellt und unter welchen Umständen Peking eine Kooperation anstreben würde.

Diese Hürden machen eine Zusammenarbeit aber nicht unmöglich. Vielmehr legen sie den Rahmen fest, innerhalb dessen eine Strategie für eine Kooperation mit China entwickelt und umgesetzt

werden kann. Im Folgenden machen wir Vorschläge, wie sich die OSZE China annähern und mit China und der BRI kooperieren kann.

### Schaffung eines Minimalkonsenses über eine Kooperation mit China

Die Durchführungsorgane und Institutionen der OSZE sowie der Vorsitz und die Troika sollten damit beginnen, Zukunftsszenarien für die Beziehungen mit China zu entwerfen. Verschiedene Szenarien können die OSZE-Teilnehmerstaaten für die Auswirkungen der Präsenz und der Aktivitäten Chinas sensibilisieren. Die Staaten können darüber die Herausforderungen und Chancen besser verstehen und auch sehen, welche Handlungsmacht sie haben. Dabei müssen gegensätzliche Ansichten zu China nicht ausglichen werden. So ließe sich auf der Basis einer Szenario-Planung ein Minimalkonsens innerhalb der OSZE schaffen, wie eine Kooperation mit China aussehen könnte. Neben der Konsensbildung kann dieses Instrument aber auch für die Politikgestaltung eingesetzt werden.

### Verfolgung eines prinzipienfesten, pragmatischen und strategischen Ansatzes gegenüber China

Eine Kooperation sollte über mehrere Kanäle angestrebt werden. Der Dialog ist in Bereichen zu ermöglichen, die von der OSZE als vorrangig eingestuft werden. Gleichzeitig sollte der Kooperations-

ansatz aber auch offen für die Anliegen Chinas sein. Daher sind auch Ad-hoc und informelle Formen der Kooperation einzubeziehen.

Ein Kooperationsansatz mit China sollte auf den OSZE-Prinzipien basieren und von einer strategischen Vision geleitet sein, die eine zukünftige formelle Beziehung mit China einschließt. Dafür könnte die OSZE China einen Beobachterstatus einräumen. Es ist denkbar, dass sich dieser allmählich zu einer Partnerschaft entwickelt, die auf Chinas Größe und Bedeutung zugeschnitten ist. Ein möglicher OSZE-Gipfel im Jahr 2025 wäre ein geeignetes Forum, um eine derartige Beziehung mit China zu formalisieren.

### Suchen nach Formaten für ein multilaterales Engagement

Im Rahmen der SOZ könnte die OSZE mit China in Themenbereichen zusammenarbeiten, die von gemeinsamem Interesse sind, etwa der Kampf gegen die organisierte Kriminalität (insbesondere gegen den Drogenhandel), der Schutz kritischer nationaler und grenzüberschreitender Infrastrukturen und die Stabilisierung der Lage in Afghanistan. Die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, wie etwa der Konferenz für Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien, wäre ebenfalls möglich.

## Gemeinsames Management der Umweltauswirkungen

Es könnte sinnvoll sein, einen formellen Dialog mit China über die Bewältigung der Umweltauswirkungen der BRI auf die OSZE-Staaten zu starten. Hier könnte die OSZE ein Forum bieten, in dem gemeinsame Regeln und Prinzipien der Umweltpolitik ausgehandelt werden. Diese Regeln sollten auf internationalem Rahmenverträgen wie der Aarhus-Konvention aus dem Jahr 1998 beruhen.

## Entwicklung einer „Agenda für Konnektivität 2.0“

Die OSZE, China, die EU und die Eurasische Wirtschaftsunion haben ein unterschiedliches Verständnis von wirtschaftlicher Konnektivität, es gibt aber durchaus Überschneidungen. Damit diese Konnektivitätsvorstellungen trotz ihrer unterschiedlichen normativen Grundlagen zueinander passen und sich auch gegenseitig ergänzen können, empfehlen wir der OSZE, eine „Agenda für Konnektivität 2.0“ zu entwickeln. Diese könnte dazu beitragen, dass sich die Länder nach der Pandemie erholen und die Widerstandsfähigkeit von Volkswirtschaften, Gesellschaften und Institutionen gestärkt wird.<sup>27</sup> Dies wird nur durch eine gemeinsame Anstrengung aller dieser internationalen Akteure möglich sein.

Um den freien Verkehr von Waren, Kapital, Personen und Ideen zu gewährleisten, könnte die OSZE ein eigenes Forum für neue Ansätze und Ideen etablieren. Hierzu kann die OSZE ihre Fä-

higkeit, unterschiedliche Akteure zusammenzubringen, sowie ihre Macht, die Tagesordnung zu bestimmen, nutzen. Neben der Bekämpfung protektionistischer Tendenzen sollte es bei diesem Forum auch um effektive und faire nationale und internationale Verwaltungen gehen.

## Einbindung Chinas in einen Rahmen für Menschenrechte

Eine Kooperation mit China im Bereich der Menschenrechte ist derzeit kaum vorstellbar. Chinas jüngste Handlungen sprechen für sich: die anfängliche Vertuschung des Ausbruchs der Corona-Pandemie, die Niederschlagung der Proteste in Hongkong und die Änderungen im Wahlsystem, die Unterdrückung von Menschenrechtsaktivisten sowie die Inhaftierung von Uiguren und anderen turksprachigen Muslimen in Xinjiang.

China weiß, dass fragile Institutionen und eine schwache Rechtsstaatlichkeit die Umsetzung der BRI hemmen können. Es ist sich bewusst, dass soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten Missstände schüren, die ihrerseits wieder zu Konflikten und Instabilität führen. Bis her war Chinas Antwort darauf stets: die wirtschaftliche Entwicklung fördern, ohne gleichzeitig eine politische Liberalisierung voranzutreiben. Diese Vorgehensweise Chinas wird sich in Zukunft wohl kaum ändern, das gilt es zu akzeptieren.

Es gibt aber ein gemeinsames Interesse an Stabilität und Sicherheit. Das könnte den Rahmen für eine Zusammenarbeit mit China bilden, in dem auch Menschen- und Minderheitenrechte verankert

sind. Denn eine Kooperation mit China darf weder die menschliche Dimension der OSZE außer Acht lassen, noch darf sie zu einer Schwächung der menschlichen Dimension im umfassenden Sicherheitsansatz der OSZE führen.

## Endnotes

- 1 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, „President Xi Jinping delivers important speech and proposes to build a Silk Road Economic Belt with Central Asian countries“, 7 September 2013, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/xjpfwzsysesgtfhshzz/h\\_665686/t1076334.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzsysesgtfhshzz/h_665686/t1076334.shtml)
- 2 National Development and Reform Commission of the People's Republic of China, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, “Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road.” Beijing: Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2015, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/znnn\\_662805/t1249618.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/znnn_662805/t1249618.shtml). Accessed 28 July 2021.
- 3 Communist Party of China, Constitution of the Communist Party of China, Beijing, 24. Oktober 2017, S. 8.
- 4 Christoph Nedopil, „Countries of the Belt and Road Initiative (BRI)“, Green Belt and Road Initiative Center, 2021, <https://green-bri.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>
- 5 Eine offizielle chinesische Karte der „*Belt and Road Initiative*“ existiert nicht mehr. Die wahrscheinlich umfassendste und genaueste Karte ist auf der Website des Mercator Institute for China Studies abrufbar: „Mapping the Belt and Road Initiative: This is where we stand“, Mercator Institute for China Studies, 7 June 2018, <https://merics.org/en/analysis/mapping-belt-and-road-initiative-where-we-stand>
- 6 Yeroen van der Leer/Joshua Yau, „China's new Silk Route: The long and winding road“, PwC, February 2016, p. 4, <https://www.pwc.com/gx/en/growth-markets-center/assets/pdf/china-new-silk-route.pdf>. Weitere Berechnungen des globalen Investments und der Bauverträge Chinas von Derek Scissors zeigen, dass die finanziellen Verpflichtungen Chinas seit 2005 insgesamt über zwei Billionen US-Dollar betragen. Vgl. Derek Scissors, „China global investment tracker“, American Enterprise Institute and Heritage Foundation, 2020, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- 7 Scissors, a. a. O. (Anm. 6).
- 8 Dieser Beitrag beruht auf folgendem Bericht: Stefan Wolff, „China's Belt and Road Initiative: Implications for the OSCE“, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, March 2021, [https://osce-network.net/fileadmin/user\\_upload/publications/China-BRI-Report-2021-fin.pdf](https://osce-network.net/fileadmin/user_upload/publications/China-BRI-Report-2021-fin.pdf). Der Bericht von Wolff basiert auf 18 Hintergrundpapieren, die bei Expert\*innen in Auftrag gegeben wurden. Er bedient sich der einschlägigen wissenschaftlichen Fachliteratur und nutzt Primärdaten aus China, Russland, von der OSZE, der EU, der UNO sowie der Weltbank. Da der Bericht bereits Ende 2020 fertiggestellt wurde, haben wir unsere vorliegende Analyse um die neuesten Entwicklungen ergänzt, zusätzliche Recherchen betrieben und Gespräche mit Fachleuten geführt.
- 9 OSZE, Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1\*, 3. Dezember 2010, S. 1, <https://www.osce.org/mc/74985>
- 10 Assel G. Bitabarova, „Unpacking Sino-Central Asian Engagement along the New Silk Road: A Case Study of

- Kazakhstan“, in: *Journal of Contemporary East Asia Studies* 2/2018, 149–173; Raffaello Pantucci, „China in Central Asia: The First Strand of the Silk Road Economic Belt“, in: *Asian Affairs* 2/2019, 202–215; Yakov Silin/Larisa Kaptusina/Italo Trevisan/Andrei Drevalev, „The Silk Road Economic Belt: Balance of Interests“, in: *Economic and Political Studies* 3/2018, 293–318.
- 11 Silin et al., a. a. O. (Anm. 10), S. 306.
- 12 Alexander Gabuev, „Crouching Bear, Hidden Dragon: ‚One Belt One Road‘ and Chinese-Russian Jostling for Power in Central Asia“, in: *Journal of Contemporary East Asia Studies* 2/2016, 61–78; Baogang He, „The Domestic Politics of the Belt and Road Initiative and its Implications“, in: *Journal of Contemporary China* 116/2019, 180–195.
- 13 Tatyana Malyarenko/Stefan Wolff, „The Logic of Competitive Influence-Seeking: Russia, Ukraine, and the Conflict in Donbas“, in: *Post-Soviet Affairs* 4/2018, 191–212.
- 14 Tatyana Malyarenko, „China’s Belt and Road Initiative in the Contested Eastern Neighbourhood“, unveröffentlichtes Papier.
- 15 Scissors, a. a. O. (Anm. 6).
- 16 Tatyana Malyarenko, „China’s Belt and Road Initiative in Ukraine“, unveröffentlichtes Papier.
- 17 Malyarenko, a. a. O. (Anm. 14).
- 18 Giorgi Menabde, „Georgia’s Anaklia deep-water port faces a new challenge“, *Eurasia Daily Monitor*, 18 June 2019, <https://jamestown.org/program/georgias-anaklia-deep-water-port-faces-a-new-challenge/>; John C. K. Daly, „Russia’s discreet satisfaction over Georgia’s Anaklia port debacle“, *Eurasia Daily Monitor*, 16 March 2020, <https://jamestown.org/program/russias-discreet-satisfaction-over-georgias-anaklia-port-debacle/>.
- 19 Orkhan Baghirov, „Azerbaijan and China sign \$800 million economic package“, *Eurasia Daily Monitor*, 29 May 2019, <https://jamestown.org/program/azerbaijan-and-china-sign-800-million-economic-package-the-geo-economic-implications/>
- 20 Nino Kemoklidze, „Armenia, Azerbaijan and China’s BRI“, unveröffentlichtes Papier.
- 21 Mark Webber, „China and the Western Balkans: Opportunities and Challenges for NATO“, unveröffentlichtes Papier.
- 22 China ist mittlerweile der zweitgrößte Geldgeber für UNO-Friedenseinsätze nach den USA. Der Anteil Chinas am Gesamtbudget der UNO-Friedenseinsätze ist größer als die Beiträge Russlands, Frankreichs und Großbritanniens zusammen. Vgl. UN General Assembly, Implementation of General Assembly Resolutions 55/235 and 55/236, Report of the Secretary-General, Addendum, A/73/350/Add.1, 24 December 2018, <https://undocs.org/A/73/350/Add.1>. Die von China angeführte „Asian Infrastructure and Investment Bank“ hat bisher 82 regionale und nicht regionale Mitglieder angeworben und kann Netto-Investment-Verpflichtungen in Höhe von knapp über acht Milliarden US-Dollar vorweisen. Vgl. Asian Infrastructure Investment Bank, „2019 AIIB Annual Report and Financials“, [https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2019/\\_common/pdf/2019-aiib-annual-report-and-financials.pdf](https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2019/_common/pdf/2019-aiib-annual-report-and-financials.pdf)
- 23 Xi Jinping, „Remarks at the fourth summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia“, China.org.cn, 21 May 2014, [http://www.china.org.cn/world/2014-05/28/content\\_32511846.htm](http://www.china.org.cn/world/2014-05/28/content_32511846.htm)
- 24 Office of the Leading Group for Promoting the Belt and Road Initiative, „The Belt and Road Initiative: Progress, Contributions and Prospects“, Beijing: Foreign Languages Press, 2019, S. 50, <https://doi.org/10.5771/9783748911449> - am 24.01.2025, 06:29:53. <https://www.inistre.com/de/agb> - Open Access -

- en.ndrc.gov.cn/newsrelease\_8232/202002/P020200228350122318527.pdf
- 25 Rashid Alimov, „Statement at the OSCE Forum for Security Co-operation“, 10 May 2017, p. 3, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/316906.pdf>
- 26 Pan Dawei, „SCO and strategic partnership between China and Russia“, Valdai Club, 14 June 2018, [https://valdaiclub.com/a/highlights/sco-and-strategic-partnership/?phrase\\_id=902214](https://valdaiclub.com/a/highlights/sco-and-strategic-partnership/?phrase_id=902214); Ulugbek Khasanov, „The SCO and the transformation of modern political processes“, Valdai Club, 7 November 2019, [https://valdaiclub.com/a/highlights/sco-and-transformation-modern-political-processes/?phrase\\_id=902214](https://valdaiclub.com/a/highlights/sco-and-transformation-modern-political-processes/?phrase_id=902214);
- 27 Dmitry Suslov, „Non-Western multilateralism: BRICS and the SCO in the post-COVID world“, Valdai Club, 29 July 2020, [https://valdaiclub.com/a/highlights/non-western-multilateralism-brics-and-the-sco/?phrase\\_id=1223135](https://valdaiclub.com/a/highlights/non-western-multilateralism-brics-and-the-sco/?phrase_id=1223135)
- Mit einer „Agenda für Konnektivität 2.0“ meinen wir eine verbesserte Version der derzeitigen OSZE-Konnektivitätsagenda. Vgl. dazu Stefan Wolff, „China: A Challenge or an Opportunity for the OSCE“, Security and Human Rights Monitor, 22 April 2021, <https://www.shrmonitor.org/china-a-challenge-or-an-opportunity-for-the-osce/>



# Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft: Die Stärkung der OSZE durch eine bessere Zusammenarbeit mit der EU

David Galbreath, André Härtel, Stefan Wolff\*

## Zusammenfassung

Die EU und die OSZE stehen ganz unterschiedlichen politischen und strukturellen Herausforderungen gegenüber. Der neue strategische Kompass der EU betont ihren Anspruch, ein ernstzunehmender Sicherheitsakteur zu werden. Die OSZE muss mit einem schwindenden Wertekonsens sowie geschwächten Durchführungsorganen und Institutionen umgehen. Kann die OSZE durch eine verbesserte Zusammenarbeit mit der EU wiederbelebt werden – und wenn ja, wie kann dies gelingen? Die Autoren erläutern, warum der Aufstieg der EU als Sicherheitsakteur nicht auf Kosten der OSZE gehen sollte. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen sollte sich auf folgende Punkte konzentrieren: (1) eine Stärkung der OSZE als autonome Sicherheitsorganisation, (2) die Nutzung der OSZE als ein Forum für Dialog und den Aufbau von Vertrauen sowie (3) die gewinnbringende Kombination der wesentlichen Stärken beider Organisationen und die Vermeidung von Dopplungen im operativen Handeln.

## Schlagworte

OSZE, EU, europäische Sicherheit, strategische Partnerschaft, interorganisationale Zusammenarbeit

Bitte zitieren als: David Galbreath, André Härtel und Stefan Wolff: Auf dem Weg zu einer strategischeren Partnerschaft: Die Stärkung der OSZE durch eine bessere Zusammenarbeit mit der EU, OSCE Insights 3/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449>-03

## Einleitung

Die EU und die OSZE befinden sich in einer entscheidenden Phase: Es geht um ihre Rollen innerhalb der europäischen Sicherheitsordnung. Die EU will

im März 2022 einen „strategischen Kompass“ verabschieden. Er soll die EU in die Lage versetzen, weltweiten Sicherheitsgefahren und -herausforderungen zu begegnen

---

\* David Galbreath  
Department of Politics, Languages and International Studies  
University of Bath  
dg341@bath.ac.uk

André Härtel  
Department for Political Science  
Friedrich Schiller University Jena  
andre.haertel@gmail.com  
Stefan Wolff  
Department of Political Science and International Studies

nen.<sup>1</sup> Das Ziel lautet dabei, „eine gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungskultur zu stärken“ und „die passenden Absichten und konkreten Ziele [zukünftiger] politischer Strategien zu definieren“.<sup>2</sup> Laut dem European Union Institute for Security Studies soll der strategische Kompass „eine politische Orientierung für die Sicherheit und Verteidigung der EU bieten sowie die operative Effektivität, die Widerstandsfähigkeit und das Leistungsvermögen der Union ebenso wie ihre Zusammenarbeit mit Partnern verbessern“.<sup>3</sup>

Die OSZE steht anderen Herausforderungen gegenüber, wie den zunehmenden internen Spannungen und der Tatsache, dass sie ihrem umfassenden Sicherheitsmandat immer weniger gerecht werden kann.<sup>4</sup> Aufgrund der internen Spannungen erodiert der Konsens über die Normen, auf denen die OSZE seit den 1970er-Jahren beruht. Das schwächt zugleich die Durchführungsorgane und Institutionen der OSZE.<sup>5</sup> Dadurch wird der Organisation eine geringere politische Bedeutung zugeschrieben und die Teilnehmerstaaten sind weniger gewillt, politische und finanzielle Mittel für die OSZE bereitzustellen. Wolfgang Zellner führt an, dass die OSZE „als inklusive Plattform und Akteur in Situationen, in denen andere IOs [internationale Organisationen] nicht handlungsfähig sind,“<sup>6</sup> zwar eindeutig benötigt werde – doch innerhalb der europäischen Sicherheitsord-

nung sei sie an den Rand gedrängt worden.

Der strategische Kompass der EU umfasst die vier „Körbe“ Krisenmanagement, Resilienz, Fähigkeiten und Partnerschaften.<sup>7</sup> Der Korb „Partnerschaften“ bietet der EU und der OSZE eine neue Gelegenheit, ihre strategische Partnerschaft zu überdenken. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen hat eine lange Geschichte. Die gemeinsamen Interessen und die Vorteile einer Zusammenarbeit wurden von Vertreter\*innen der OSZE und der EU immer wieder betont.<sup>8</sup> In ihrer Globalen Strategie des Jahres 2016 erkannte die EU die OSZE formal „als europaweite Organisation, [die] sich im Zentrum der europäischen Sicherheitsordnung befindet“ an. Sie verpflichtete sich, „ihren Beitrag innerhalb der OSZE und ihre Zusammenarbeit mit der OSZE als Säule der europäischen Sicherheit zu stärken“.<sup>9</sup> Bei der Überprüfung ihrer Globalen Strategie im Jahr 2019 bekräftigte die EU ihre Unterstützung für die OSZE.<sup>10</sup> Dieses gemeinsame Interesse an Sicherheit und Stabilität äußerte sich auch in den Prioritäten der EU für die östliche Partnerschaft wie gute Regierungsführung, Kampf gegen die organisierte Kriminalität, Bekämpfung von Korruption und der Umgang mit Sicherheitsherausforderungen, die der Klimawandel mit sich bringt.<sup>11</sup>

Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Die beiden Organisationen verfolgen keinen gemeinsamen Ansatz bei Sicherheitsfragen und arbeiten eher parallel, anstatt an einem Strang zu ziehen.<sup>12</sup> Trotz positiver Gegenbeispiele – wie etwa die Zusammenarbeit zwischen der aktuellen

OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine und der dortigen European Union Advisory Mission – hat sich diese Tendenz in letzter Zeit noch verstärkt. Die Spannungen innerhalb der OSZE sind weiter gewachsen, und die EU bemüht sich mittlerweile um eine größere Autonomie als Sicherheitsakteur in Europa, vor allem seit dem Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2007.

Eine fähigere und selbstbewusstere EU kann (und sollte) zwar mehr zur europäischen Sicherheit beitragen, aber wir sind der Auffassung, dass dies nicht auf Kosten der OSZE geschehen sollte. Im Gegenteil. Nicht nur ist „das Überleben der OSZE objektiv im Interesse der EU“.<sup>13</sup> Eine gestärkte OSZE würde auch den nationalen Interessen der 27 EU-Mitgliedstaaten und der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten am meisten dienen.<sup>14</sup>

### Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE

Beide Organisationen haben erst Anfang der 2000er-Jahre damit begonnen, ihre Zusammenarbeit zu konkretisieren, obwohl sich die Europäische Kommission und die EU bereits seit 1975 auf die KSZE-/OSZE-Prinzipien verpflichtet hatten (durch die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki 1975, der Charta von Paris 1990 sowie der Europäischen Sicherheitscharta 1999). Im Jahr 1999 rief die OSZE ihre „Plattform für kooperative Sicherheit“<sup>15</sup> ins Leben und die Europäische Kommission veröffentlichte 2003 ihre Schlussfolgerungen zur „EU-OSZE-Kooperation bei der Konfliktverhütung,

dem Krisenmanagement und der Konfliktachsorge“.<sup>16</sup> Darin wurde die Notwendigkeit betont, „Doppelarbeit zu vermeiden“ und auf eine „effektive gegenseitige Ergänzung“ hinzuarbeiten. Insbesondere Erkundungsmissionen, die Koordination vor Ort sowie gegenseitige diplomatische Unterstützung wurden als Prioritäten bei der Zusammenarbeit genannt.<sup>17</sup>

Seit 2006 übernimmt die EU eine formale Rolle innerhalb der OSZE: „Bei Sitzungen der Beschlussfassungsorgane sitzt die Europäische Kommission neben dem Teilnehmerstaat, der zu diesem Zeitpunkt den EU-Vorsitz innehat.“ Sie kann „unmittelbar nach dem Teilnehmerstaat, der den EU-Vorsitz innehat, das Wort ergreifen.“<sup>18</sup> Diese Rolle wurde 2018 auf Dienststellenebene in einem Briefwechsel zwischen den Generalsekretären der OSZE, der Europäischen Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes weiter formalisiert. Darin verpflichteten sich beide Organisationen zu regelmäßigen Beratungen und zu einer operativen Zusammenarbeit in Bereichen von gemeinsamem Interesse in allen drei OSZE-Dimensionen (politisch-militärische Dimension, Wirtschafts- und Umweltdimension sowie menschliche Dimension).<sup>19</sup> Zudem nimmt der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsident der EU normalerweise auch an dem jährlichen OSZE-Ministerratstreffen im Dezember teil.

Die Arbeit der EU innerhalb der OSZE wird von der entsprechenden EU-Delegation bei internationalen Organisationen in Wien geleitet. Sieben Mit-

arbeiter\*innen widmen sich ausschließlich einzelnen OSZE-Institutionen oder themenspezifischen Dimensionen.<sup>20</sup> Darüber hinaus verfügt die Europäische Kommission über eine Arbeitsgruppe „OSZE und Europarat“, die sich mit den Beziehungen der EU zu diesen beiden Organisationen beschäftigt und die gemeinsamen Positionen der Mitgliedstaaten in den Debatten in OSZE und Europarat koordiniert.<sup>21</sup>

Den Teilnehmerstaaten der OSZE ist es nicht gelungen, sich auf die Gründung eines Verbindungsbüros in Brüssel zu verstständigen. In Wien sind die Abteilung für externe Zusammenarbeit des Büros des Generalsekretärs und ein Leitender Beauftragter für externe Zusammenarbeit (für alle Institutionen in Brüssel) für die Beziehungen zwischen der OSZE und der EU zuständig. Dass die OSZE über keine direkteren Verbindungsstrukturen verfügt – vor allem nicht in den Feldmissionen –, hat die systematische Koordinierung von Aktivitäten mit Brüssel erschwert.

Bis vor Kurzem haben beide Organisationen das Format ihrer Kooperation flexibel gehandhabt, und zwar durch unregelmäßige Treffen zwischen der EU und den OSZE-Troikas, Treffen zwischen dem Generalsekretär der OSZE und dem Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und jährlich stattfindende Meetings auf Mitarbeiterebene. In einem Briefwechsel des Jahres 2018 wurden Bereiche mit gemeinsamen Interessen identifiziert, in denen sich das gesamte Spektrum an OSZE-Aktivitäten widerspiegelt. Dazu gehören Konfliktverhütung und Vermittlungstätigkeiten, die

Bekämpfung des Terrorismus sowie die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung. Diese große Bandbreite macht es schwierig, eine Agenda festzulegen und strategische Prioritäten zu setzen. Hinzu kommen die Fluktuation auf leitender Personalebene beider Seiten und strukturelle Unverträglichkeiten, die die Suche nach den richtigen Gesprächspartner\*innen und die Etablierung effektiver Beziehungen zwischen ihnen behinderten.

### Gegenseitige Ergänzung

Die Forschung zu interorganisationaler Zusammenarbeit zeigt, dass der Austausch von Ressourcen den wesentlichen Anreiz für eine Kooperation zwischen Organisationen darstellt. Internationale Organisationen kooperieren miteinander, weil sie an speziellen Mitteln (Gelder für Projekte, Infrastruktur, Personal) oder immateriellen Gütern (Legitimierung, Fachkenntnisse, Ruf) interessiert sind, die der jeweilige Partner zur Verfügung stellen kann.<sup>22</sup> Der Austausch von Ressourcen beruht also auf einander ergänzenden Interessen zwischen den zusammenarbeitenden Organisationen. Auch einander überschneidende politische Strategien können ein wichtiger Anreiz für eine Kooperation und einen Ressourcenaustausch sein.

Die EU ist zu einer wichtigen Finanzierungsquelle der OSZE geworden – jedenfalls in den Bereichen, in denen sich die Interessen der EU mit dem Bedarf der OSZE decken. Die EU ist mit Abstand der größte Geldgeber für die OSZE-Son-

derbeobachtermission in der Ukraine. Sie stellt Personal, Ausrüstung und Satellitenbilder zur Verfügung.<sup>23</sup> Dank ihres Netzwerks aus Delegationen im ganzen OSZE-Gebiet kann die EU den OSZE-Feldmissionen zudem eine maßgeschneiderte Unterstützung bieten.

Die OSZE wiederum verfügt über erhebliche (wenngleich zur Zeit geringer werdende) Möglichkeiten, Treffen einzuberufen und Agenden festzusetzen. Sie verfügt über Kenntnisse und Werkzeuge bei der Konfliktverhütung, Erfahrung in der stillen Diplomatie und ein echtes multilaterales Mandat im Zusammenhang mit Konflikten. Im Vergleich zur EU – die in den langwierigen Konflikten in der OSZE-Region nicht als neutraler Akteur wahrgenommen wird – ist es für die OSZE leichter, als Vermittler und/oder Beobachter vor Ort akzeptiert zu werden. Ungeachtet der aktuellen politischen Meinungsverschiedenheiten zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten ist die Organisation nach wie vor eines der wenigen europaübergreifenden Foren und deswegen für die EU sehr nützlich, etwa für einen institutionalisierten Austausch mit Russland über Sicherheits- und andere Fragen. Vor Ort verfügt die OSZE immer noch über wesentlich höhere Fachkenntnisse als die EU, beispielsweise bei der Konfliktvermittlung. Die OSZE-Feldmissionen können die EU unterstützen, etwa wenn es darum geht, die Standpunkte und den Bedarf von nationalen Minderheiten zu ermitteln. Darüber hinaus kann die OSZE als Bindeglied fungieren, etwa bei der Umsetzung der Zentralasienstrategie der EU.

## Hindernisse

Abgesehen vom Ressourcenbedarf gibt es noch weitere zentrale Faktoren, die die Zusammenarbeit zwischen Organisationen beeinflussen: die Präferenzen der Mitgliedstaaten, das Machtungleichgewicht zwischen diesen bzw. der Organisation, die Kultur und Offenheit der Organisation, die Rolle des interorganisationalen Lernens bzw. frühere „Kooperationspfade“ sowie der Einfluss mächtiger Drittparteien.<sup>24</sup>

Zu den Hindernissen für eine aktive Partnerschaft zwischen EU und OSZE gehört das Ungleichgewicht hinsichtlich Macht, Budgets und struktureller Eigenschaften. Die EU ist nicht per se eine internationale Organisation, sondern ein Staatenverbund. Sie verfügt über einen Haushalt von etlichen Milliarden Euro und die einzelnen Institutionen sind durchaus unabhängig. Selbst in ihrer Außenpolitik weicht die Union immer häufiger vom Einstimmigkeitsprinzip ab. Am anderen Ende des Spektrums befindet sich die OSZE als eher fragmentierte Organisation mit einem umständlichen juristischen Status. Ihre Beschlussfassung erfordert einen Konsens, und der jährliche Haushalt beträgt knapp unter 140 Millionen Euro.<sup>25</sup> Eine Konsequenz dieser asymmetrischen Beziehung ist die verständliche Sorge der OSZE (die viele einflussreiche Teilnehmerstaaten teilen), von der EU in eine Abhängigkeit gedrängt zu werden oder sich zu einem außen- und sicherheitspolitischen Werkzeug der EU zu entwickeln.

Weitere Unklarheiten bestehen bei Mitgliedschaft, Mandaten und Bestrebun-

gen. Obwohl die OSZE alle 27 EU-Mitgliedstaaten umfasst, gehören zu ihren Teilnehmerstaaten auch Russland, weitere postsowjetische Staaten, die USA, Kanada, Norwegen und das Vereinigte Königreich.<sup>26</sup> Aufgrund der höheren Bandbreite an Regimetypen und außenpolitischen Orientierungen innerhalb der OSZE fehlt ihr die Kohärenz der EU. Sie versteht sich eher als Forum denn als voll ausgebildete internationale Organisation.<sup>27</sup> Für eine effektive Zusammenarbeit müssen die EU-Mitgliedstaaten deswegen zwischen ihren Präferenzen als EU-Mitglieder und als OSZE-Teilnehmerstaaten unterscheiden. Wenn die EU die OSZE nicht als eigenständige Sicherheitsorganisation behandelt, wird es für Russland und andere Teilnehmerstaaten, die nicht zur EU gehören, inakzeptabel sein, dass die OSZE enger mit der EU zusammenarbeitet und die EU somit innerhalb der OSZE an Sichtbarkeit und Einfluss gewinnt.

Die EU bemüht sich zunehmend und ernsthaft darum, eine Sicherheitsorganisation zu werden. Die OSZE hingegen hat Schwierigkeiten, in ihren Kernbereichen Konfliktverhütung und Vermittlung relevant zu bleiben. Sie arbeitet an Themen, bei denen alle Teilnehmerstaaten einer Meinung sind, die ihr Mandat aber eher am Rande betreffen und an anderer Stelle effektiver behandelt werden könnten. Dies wirft die Frage auf, inwiefern die EU die OSZE überhaupt benötigt, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen, und ob die unausweichliche Doppelarbeit dazu beitragen könnte, dass die OSZE weiter marginalisiert wird.

Die Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen ist eine sensible Handhabung der Beziehung zueinander, vor allem angesichts sich überschneidender Mitgliedschaften. Zu diesem Zweck muss eine echte Vision entwickelt werden, wie diese Zusammenarbeit aussehen soll. Es muss regelmäßige Treffen geben, und die Art und Weise, wie interagiert wird, muss geplant werden.<sup>28</sup> An dem Management der Beziehung zwischen der EU und der OSZE wird noch gearbeitet. Aktuell ist die Beziehung nicht hinreichend institutionalisiert, und selbst nach dem Briefwechsel von 2018 geben hochrangige Vertreter\*innen zu, dass weitere Anstrengungen vonnöten sind.

Und in der Tat scheint es keinen klaren Plan zu geben, wie eine Zusammenarbeit aussehen könnte – etwa, dass die verschiedenen OSZE-Abteilungen an die Kapazitäten der Europäischen Kommission und ihre Finanzierungsmöglichkeiten für die Konfliktverhütung und das Konfliktmanagement angebunden werden. Außerdem ist die Liste konkreter Bereiche, in denen eine Zusammenarbeit stattfinden sollte, unzusammenhängend und zu lang. Es wäre deswegen sinnvoll, Prioritäten zu identifizieren und klare Ziele zu setzen.

Die alltägliche informelle Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen wird oft gelobt. Allerdings gibt es dafür wenig Belege (im Gegensatz zu der regelmäßigen Doppelarbeit und den parallelen Vorgehensweisen, die in der entsprechenden Forschung dokumentiert sind).<sup>29</sup> Helga Schmid, frühere Generalsekretärin des Europäischen Auswärtigen

Dienstes und aktuelle Generalsekretärin der OSZE, könnte eine wichtige Rolle spielen: Als „Boundary Spanner“ könnte sie es beiden Organisationen ermöglichen, effektiver zusammenzuarbeiten.

### Drei Bausteine für eine bessere Partnerschaft

Wir schlagen drei Bausteine vor, mit denen die Partnerschaft zwischen der OSZE und der EU verbessert werden kann. Der erste Baustein ist eine realistische Bewertung dessen, was eine intensivere Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE erreichen kann. Die OSZE darf nicht bloß zu einem Instrument der Sicherheitsinteressen der EU werden. Sie muss gestärkt werden – als ein autonomer Sicherheitsakteur mit Fähigkeiten, die sich von denen der EU unterscheiden, für den Umgang mit gemeinsamen Sicherheitsherausforderungen aber relevant sind.

Der zweite Baustein: Die EU muss die OSZE als Dialogforum verstehen, nutzen und stärken. Nur so kann gegenseitiges Vertrauen aufgebaut werden. Dies erfordert eine größere Bereitschaft der EU, sich auf Akteure in Russland und Ländern „östlich der EU“ einzulassen, etwa wenn es um die Bedeutung und die Interpretation bestehender OSZE-Verpflichtungen und umstrittene Konzepte wie „Souveränität“ und „Selbstbestimmung“ geht. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die Streitigkeiten innerhalb der europäischen Sicherheitsordnung nicht verfestigen und eines Tages unüberwindbar werden.<sup>30</sup>

Der dritte Baustein: Eine Konzentration auf die gemeinsamen Interessen der 27 EU-Mitglieder bzw. der 57 OSZE-Staaten würde es ermöglichen, sich der Wurzeln der Zusammenarbeit zu besinnen, Doppelarbeit zu vermeiden und die größten Stärken beider Organisationen in allen drei OSZE-Dimensionen gewinnbringend einzusetzen.

### Empfehlungen für eine engere Zusammenarbeit

Auf Grundlage dieser drei Bausteine für eine bessere Partnerschaft empfehlen wir der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten sowie der EU und ihren Mitgliedstaaten sieben konkrete Schritte.

#### a) Stärkung der Konfliktverhütung

Die EU und die OSZE weisen unterschiedliche, aber teilweise deckungsgleiche Stärken bei der Konfliktverhütung auf. Die EU besitzt besser entwickelte Instrumente zur strukturellen Konfliktverhütung. Die OSZE kann Erfolge bei der direkten Prävention aufweisen und verfügt über die entsprechenden Fähigkeiten, aber ihr fehlen oft die finanziellen Ressourcen, um rasch zu handeln. Eine bessere Zusammenarbeit würde deswegen bedeuten, die *Präventionsstrategien enger miteinander zu verbinden und sie zu operationalisieren*. Die OSZE könnte der EU dabei helfen, bessere und genauere Ziele für ihre Strategien, Aktionspläne und Programme zur Konflikt-

verhütung festzulegen. Die EU könnte ihrerseits ihre finanzielle Unterstützung erhöhen (zum Beispiel durch ihr Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit), um mehrjährige OSZE-Haushalte zu ermöglichen. Dabei könnte der Schwerpunkt auf einer engeren Zusammenarbeit bei vertrauensbildenden Maßnahmen im Zusammenhang mit den langwierigen Konflikten in der OSZE-Region und der Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten liegen.

#### b) Erneute Priorisierung der Rüstungskontrolle

Die Rüstungskontrolle stand früher im Zentrum der OSZE. Hier hat sie viele Erfolge vorzuweisen. Die wachsenden Spannungen innerhalb der Organisation und die Eskalation der Gewalt bei mehreren Konflikten haben die Rüstungskontrollnormen und -mechanismen geschwächt und ausgeöhlt. Der Strukturierte Dialog über aktuelle und künftige Herausforderungen und Risiken für die Sicherheit im OSZE-Gebiet, der von den OSZE-Außenminister\*innen beim Ministerrat in Hamburg im Dezember 2016 ins Leben gerufen wurde, könnte entscheidend dazu beitragen, ein effektives Rüstungskontrollregime wiederherzustellen. Die EU hat die Möglichkeit, *den Strukturierten Dialog der OSZE zu stärken*, indem sie ihn in EU-Foren stattfinden lässt, wie etwa im Militärausschuss oder dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee der EU. EU-Expert\*innen könnten im Rahmen des Strukturierten Dialogs an infor-

mellen Arbeitsgruppen und Treffen von Militärvertreter\*innen auf Expertenebene teilnehmen.

#### c) Ermöglichung von Konnektivität

Sowohl die EU als auch die OSZE sind um Konnektivität bemüht. Innerhalb der OSZE-Region „östlich der EU“ stellt die Eurasische Wirtschaftsunion eine Alternative zum politischen und ökonomischen Integrationsprojekt der EU dar. Chinas Projekt „Neue Seidenstraße“ (Belt and Road Initiative) bietet eine weitere Vorstellung davon, wie Konnektivität aussehen kann. Im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE könnte die *Konkurrenz zwischen den Integrationsprojekten thematisiert werden*, und es könnten Grundregeln erarbeitet werden, um eine höhere Konnektivität zu ermöglichen. Die EU könnte die OSZE dabei unterstützen, eine schlüssige „Connectivity 2.0“-Agenda<sup>31</sup> zu formulieren, die einen nachhaltigen Aufschwung nach der Pandemie zum Ziel hat. Konnektivität spielt auch im Bereich Sicherheit eine immer größere Rolle. Daher haben die 27 EU- bzw. 57 OSZE-Staaten eindeutig gemeinsame Interessen, insbesondere an der Schnittstelle zwischen Klima und Sicherheit, Technik und Sicherheit sowie gute Regierungsführung und Sicherheit. Die EU könnte zudem OSZE-Initiativen unterstützen, um Vertrauen in der Wirtschafts- und Umweltdimension aufzubauen, beispielsweise am Kaspiischen Meer, am Schwarzen Meer und am Mittelmeer. Damit erhielte die EU Zugang zu kritischen Regionen und wür-

de greifbare Vorteile für die Bevölkerung vor Ort schaffen. Letztlich ließe sich so der Weg ebnen für offene und konstruktive Diskussionen über Themen aus dem Bereich der „harten“ Sicherheit.

#### d) Der Aushöhlung der Normen entgegenwirken

Das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE beruht auf Grundlagen, die die Teilnehmerstaaten 1975 in Helsinki und 1990 in Paris vereinbart haben. Bekräftigt wurden sie 2010 in der Gedenkerklärung von Astana. Diese Grundlagen sind im letzten Jahrzehnt zunehmend infrage gestellt worden. Daher sollte sich eine Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE darauf konzentrieren, *Bündnisse zwischen Staaten zu schmieden, die diese Normen verteidigen und in beiden Organisationen vertreten sind.* Dabei sollte das Meinungsspektrum der 27 bzw. 57 Staaten abgebildet werden. Zu solchen „Freundesgruppen“ könnten OSZE-Teilnehmerstaaten gehören, die EU-Mitglieder sind, aber auch solche, die keine EU-Mitglieder sind. Diese Bündnisse könnten auch bei bestimmten OSZE-Institutionen angesiedelt sein, etwa beim Hohen Kommissar für nationale Minderheiten.

#### e) Stärkung der Zusammenarbeit vor Ort

Die EU hat in allen OSZE-Teilnehmerstaaten Delegationen, und die OSZE be-

treibt aktuell in 13 Teilnehmerstaaten (allesamt „östlich der EU“) Feldoperationen. Dennoch arbeiten die *EU-Delegationen und die OSZE-Feldoperationen* meist nur punktuell und ad hoc zusammen. Dabei geht es meist nur um eine politische Unterstützung, was den unterfinanzierten und überlasteten OSZE-Präsidenten vor Ort nur selten längerfristig hilft. Deswegen sollte eine Priorität der EU-OSZE-Kooperation darin bestehen, Verbindungen zwischen den EU-Delegationen, den EU-Sonderbeauftragten und den Botschaften der EU-Mitgliedstaaten einerseits und den OSZE-Missionen, den Sonderbeauftragten des amtierenden OSZE-Vorsitzenden und anderen Feldpräsenzen andererseits zu schaffen und zu festigen. Dabei könnte der Schwerpunkt auf Bildungsinitiativen liegen oder auf anderen Themen, die für die Jugend relevant sind.

#### f) Mehr Wissensaustausch und gemeinsame Ausbildungsmöglichkeiten

Sinnvoll wäre die Gründung eines *gemeinsamen EU-OSZE-Pools von zivilen Expert\*innen*. Dafür sollten gemeinsame Ausbildungsveranstaltungen organisiert werden, die eine „ gegenseitige Einsetzbarkeit“ ermöglichen und ein Verständnis für die Kultur der jeweils anderen Organisation schaffen. Eine Initiative, die hierfür in Betracht käme, ist zum Beispiel die OSZE-Akademie in Bischkek (Kirgisistan). Sie könnte von der EU oder einzelnen Mitgliedstaaten stärker gefördert werden. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, dass EU-Mitgliedstaaten die

Ausbildung von OSZE-Mitarbeiter\*innen für einen Einsatz durch Sachleistungen unterstützen. Vorbild hierfür könnten die Trainingskurse für die Sonderbeobachtermission in der Ukraine sein, die vom Austrian Armed Forces International Centre<sup>32</sup> geleitet werden.

**g) Nutzung von Track-2- und Track-1.5-Initiativen**

Track-2- und Track-1.5-Initiativen könnten die Umsetzung der genannten Empfehlungen unterstützen. In informellen Gesprächen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren (Track 2) oder bei Gesprächen, an denen offizielle Vertreter der Staaten und Akteure der Zivilgesellschaft beteiligt sind (Track 1.5), könnten mögliche neue Formen der Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE erörtert und die Ansichten der Teilnehmerstaaten ermittelt werden. Auch *die Erwartungen der 27 bzw. 57 Staaten und die roten Linien für die Nicht-EU-Staaten ließen sich so in Erfahrung bringen*. Das ist entscheidend. Denn bei jeder Diskussion über eine EU-OSZE-Zusammenarbeit sollte die Stärkung der OSZE im Zentrum stehen: als die wichtigste umfassende und kooperative Sicherheitsorganisation im euroatlantischen und eurasischen Raum.

**Endnotes**

1 Rat der EU, „Sicherheit und Verteidigung: EU schreitet auf dem Gebiet der gemeinsamen Sicherheit und Verteidigung voran“, 10. Mai 2021, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/05/10/security-and-defence-eu-to-move-forward-on-common-security-and-defence/>

2 Übersetzt nach: European External Action Service, Towards a Strategic Compass, May 2021, [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards\\_a\\_strategic\\_compass.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/towards_a_strategic_compass.pdf)

3 Übersetzt nach: European Union Institute for Security Studies, Finding direction with a Strategic Compass? Reflections on the future of EU security and defence, 2021, S. 2, <https://www.2021portugal.eu/media/5e3pjuwv/event-report-strategic-compass.pdf>

4 Thomas Greminger, „Making the OSCE More Effective: Practical Recommendations from a Former Secretary General“, IFSH (ed.), OSCE Insights 1/2021, Baden-Baden: Nomos, 2022, <https://doi.org/10.5771/9783748911456-01>

5 Global Europe Program Working Group on the Future of the OSCE, „Uncommon Cause: The Future of the OSCE“, in: TransAtlantic 2/2021, S. 2–4, [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Uncommon\\_Cause – The Future of the OSCE v2.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Uncommon_Cause – The Future of the OSCE v2.pdf)

6 Übersetzt nach: Wolfgang Zellner, Using the OSCE More Effectively: Ideas and Recommendations, Paper for the Federal Foreign Office, 2020, S. 14, [https://ifsh.de/file/publication/2021\\_OSZE-Studie/2021\\_0301\\_USING\\_THE\\_OSCE\\_MORE\\_EFFECTIVELY.pdf](https://ifsh.de/file/publication/2021_OSZE-Studie/2021_0301_USING_THE_OSCE_MORE_EFFECTIVELY.pdf)

7 Auswärtiges Amt: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), März 2021, <https://www.aussenpolitik.de/de/aussenpolitik/europa/ausserpolitik/-/201802>

8 Siehe z. B. Benita Ferrero-Waldner, „Die Europäische Union und die OSZE – natürliche Partner in einer vernetzten Welt“, in: OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden: Nomos, 2007, S. 443-445, <https://doi.org/10.5771/9783748911449> - am 24.01.2025, 06:29:53. <https://www.inibis.com/de/agb> - Open Access -

- fsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/06/FerrereoWaldner-dt.pdf
- 9 Übersetzt nach: European Commission, Shared vision, common action: A stronger Europe (A global strategy for the European Union's foreign and security policy), June 2016, S. 33–34, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)
- 10 Siehe European Commission, a.a.O. (Anm. 9); European Union, The European Union's Global Strategy: Three years on, looking forward, 2019, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_global\\_strategy\\_2019.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf)
- 11 Siehe z. B. European External Action Service and European Commission, 20 deliverables for 2020: Monitoring-State of Play in February 2020, February 2020, [https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2020-06/Monitoring%20Spring%202020\\_20%20Deliverables%20for%202020.pdf](https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2020-06/Monitoring%20Spring%202020_20%20Deliverables%20for%202020.pdf)
- 12 Hylke Dijkstra et al., „The EU's Partners in Crisis Response and Peacebuilding: Complementarities and Synergies with the UN and the OSCE“, in: Global Affairs 2–3/2018, 185–196; David Galbreath, „Convergence Without Cooperation? The EU and the OSCE in the Field of Peacebuilding“, in: Steven Blockmans/Jan Wouters/Tom Ruys (Hrsg.), The European Union and Peacebuilding: Policy and Legal Aspects, The Hague: Asser Press, 2010, 175–194.
- 13 Alyson J. K. Bailes/Jean-Yves Haine/Zdzislaw Lachowski, „Überlegungen zur Beziehung von OSZE und EU“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2007, Baden-Baden: Nomos, 2008, 69–83, S. 82, <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/07/BailesHaineLachowski-en.pdf>
- 14 Siehe auch Deutscher Bundestag, Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: 45 Jahre Schlussakte von Helsinki, 30 Jahre Charta von Paris – Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa für künftige Aufgaben stärken, Deutscher Bundestag Drucksache 19/19140, 2020, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/135/1913551.pdf>
- 15 Siehe OSCE, Istanbul Document 1999 (Charter for European Security and Istanbul Summit Declaration), PCOEW389, 1999, S. 43–45, <https://www.osce.org/mc/39569>
- 16 Übersetzt nach: Council of the European Union, Draft Council Conclusions on EU-OSCE Cooperation in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Rehabilitation, Doc. No. 14527/1/03, 10 November 2003, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14527-2003-REV-1/en/pdf>
- 17 Council of the European Union, a.a.O. (Anm. 16), S. 2.
- 18 OSZE, Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, MC.DOC/1/06, 1. November 2006, S. 8 und S. 10, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/22777.pdf>
- 19 European External Action Service, First EU–OSCE high-level meeting takes place in Brussels, 12. Dezember 2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/55370/first-eu-osce-high-level-meeting-takes-place-brussels\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/55370/first-eu-osce-high-level-meeting-takes-place-brussels_en); siehe auch OSCE, Strengthening OSCE-EU Co-Operation Discussed at First Annual High-Level Meeting Held in Brussels, 13 December 2018, <https://www.osce.org/secretary-general/406682>
- 20 Siehe Delegation of the European Union to the International Organisations in Vienna, Organisation for Security & Co-operation in Europe (OSCE), Juni 2016, [https://eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/2297/organisation-security-co-operation-europe-osc\\_e](https://eeas.europa.eu/delegations/vienna-international-organisations/2297/organisation-security-co-operation-europe-osc_e)
- 21 Siehe European Council/Council of the European Union, Working Party on the OSCE and the Council of Europe, <https://>

- /www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-osce-and-council-of-europe/
- 22 Michael F. Harsch, *The Power of Dependence: NATO-UN Cooperation in Crisis Management*, Oxford: Oxford University Press, 2015.
- 23 European Commission, „The EU provides further satellite imagery support to the OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine“, 24 March 2017, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_17\\_729](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_729)
- 24 Rafael Biermann/Joachim A. Koops, „Studying Relations Among International Organizations in World Politics: Core Concepts and Challenges“, in: Rafael Biermann/Joachim A. Koops (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Inter-Organization Relations*, London: Palgrave MacMillan, 2017, S. 22.
- 25 Darin nicht eingeschlossen sind die operativen Kosten für die OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine.
- 26 Eine weitere Komplikation für die Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE, vor allem in der politisch-militärischen Dimension, beruht auf der Tatsache, dass 26 der EU-Mitgliedstaaten auch NATO-Mitglieder sind, deren 30 Mitglieder wiederum allesamt der OSZE angehören.
- 27 Philip Remler, *The OSCE as Sisyphus: Mediation, Peace Operations, Human rights*, IAI Papers 21/16, Istituto Affari Internazionali, April 2021, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2116.pdf>
- 28 Barbara Gray, „Intervening to Improve Inter-organizational Relationships“, in: Steve Cropper/Mark Ebers/Chris Huxham/Peter Smith Ring (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2008, 664–690.
- 29 Siehe Dijkstra et al., a.a.O. (Anm. 12) und Galbreath, a.a.O. (Anm. 12).
- 30 Dies ist besonders wichtig angesichts des Beschlusses des Europäischen Rats vom Juni 2021, die EU-Russland-Gipfel nicht fortzuführen – entgegen dem gemeinsamen Vorschlag Frankreichs und Deutschlands, die Gipfel weiterhin stattfinden zu lassen, um den Beziehungen zwischen der EU und Russland eine ähnliche Basis zu verschaffen wie den US-Russland-Beziehungen, wie es beim Treffen zwischen Vladimir Putin und Joe Biden am 17. Juni 2021 in Genf vereinbart wurde. Die Möglichkeiten, die die OSZE als Forum bietet, können zwar keinen direkten Dialog zwischen der EU und Russland ersetzen. Doch die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und Russland sollten nicht die Beziehungen zu Russland innerhalb des multilateralen Kontexts der OSZE bestimmen. Die OSZE bietet eine der wenigen verbliebenen Möglichkeiten für einen institutionalisierten Dialog, in den Russland, die EU und all ihre Mitgliedstaaten eingebunden sind.
- 31 Siehe Stefan Wolff, „China: A Challenge or an Opportunity for the OSCE“, Security and Human Rights Monitor, 22 April 2021, <https://www.shrmonitor.org/china-a-challenge-or-an-opportunity-for-the-osce-shrm/>
- 32 Das Programm wurde 2014 ins Leben gerufen und hat bislang rund 1.000 Beobachter\*innen ausgebildet. Siehe OSCE, „OSCE Secretary General, high-level OSCE officials mark fifth anniversary of AUTINT-run pre-deployment training for Special Monitoring Mission to Ukraine in Götzendorf, Lower Austria“, OSCE, 12 June 2019, <https://www.osce.org/secretary-general/422819>

# OSZE-Friedensmissionen: Bilanz und Zukunftsperspektiven

Fred Tanner\*

## Zusammenfassung

Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine (SMM) ist eine der wenigen Erfolgsgeschichten der OSZE seit dem Beginn des bewaffneten Konfliktes in der Ostukraine. Die zivile Mission war und ist auf einzigartige Weise in der Lage, in der Hochrisikoregion des Donbass als Quasi-Friedenstruppe tätig zu sein. Sie beobachtet die Einhaltung von Waffenstillständen, fördert Dialog und bietet humanitäre Hilfeleistungen für die in der Konfliktzone lebenden Menschen. In der Geschichte der OSZE gab es zuvor nur eine weitere Mission zur Beobachtung von Waffenstillständen, die Kosovo-Verifikationsmission (KVM). Der vorliegende Beitrag zieht – unter besonderer Berücksichtigung dieser beiden Missionen – Bilanz aus den OSZE-Friedensoperationen. Alle bisherigen OSZE-Friedensoperationen waren zivile Missionen, und militärische OSZE-Missionen sind auch in Zukunft schwer vorstellbar. Dieser Beitrag präsentiert Erfahrungen und Empfehlungen zur Verbesserung von zukünftigen Missionen der OSZE und von anderen Organisationen, die in einem Hochrisiko-Umfeld tätig sind.

### Schlagworte

OSZE, Friedensoperationen, Kosovo Verifikationsmission, Sonderbeobachtermission in der Ukraine

Bitte zitieren als: Fred Tanner, OSZE-Friedensmissionen: Bilanz und Zukunftsperspektiven, OSCE Insights 4/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2021), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-04>

## Einleitung

Welche Erfahrungen hat die OSZE bei zivilen Friedensoperationen in Hochrisiko-Gebieten gewonnen?<sup>1</sup> Solche Missionen sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Bemühungen um Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Frie-

densaufbau. Laut des Stockholm International Peace Research Institutes wurden im Jahr 2020 weltweit 62 Friedensmissionen entsandt – 25 davon unter Leitung der Vereinten Nationen und 16 unter Leitung der OSZE.<sup>2</sup> Auf den ersten Blick scheint es, als habe eine multidimensionale UN-Friedensmission in Somalia wenig mit einer OSZE-Operation auf dem Westbalkan oder in Zentralasien gemein. Allerdings würden die meisten OSZE-Feldmissionen durchaus als das durchgehen, was die Hochrangige Unabhängige Gruppe für Friedensmissionen

---

\* Fred Tanner  
The Graduate Institute, Centre on Conflict,  
Development & Peacebuilding, Genf  
fred.tanner@graduateinstitute.ch

der Vereinten Nationen als „Friedensoperation“ bezeichnet – auch wenn die Friedensoperationen der OSZE keine „robusten“ Elemente wie etwa den Schutz von Zivilisten enthalten. Es ist nach wie vor unwahrscheinlich, dass es jemals eine OSZE-Mission mit Beteiligung von Polizei- oder bewaffneten Armee-Einheiten geben wird. Allerdings wird diese Möglichkeit seit der Genehmigung von Feldmissionen durch das Dokument von Helsinki von 1992 diskutiert.<sup>3</sup>

Die Möglichkeit einer militärischen Friedensmission durch die OSZE ist nur ein einziges Mal erwogen worden, und zwar von einer Hochrangigen Planungsgruppe (HLPG, High-Level Planning Group) im Rahmen der 1995 gegründeten und von der OSZE geleiteten Minsker Vermittlungsplattform zum Bergkarabach-Konflikt. In Erwartung eines Friedensvertrags zwischen Armenien und Aserbaidschan entwickelte die HLPG vier verschiedene Optionen für eine solche Mission. Die robusteste davon beinhaltete die Entsendung bewaffneter, aus Infanteriebataillonen bestehender Kontingente, die fast 5000 Soldaten umfasst hätten. Die Bemühungen um eine Friedensmission der OSZE nahmen Ende 2020 jedoch ein plötzliches Ende, als Aserbaidschan sein Territorium gewaltsam zurückeroberete und Russland ein nationales Kontingent zur Friedenssicherung in die Region schickte.

## Die Erfahrung der OSZE mit Friedensmissionen

Welche politischen und operativen Erkenntnisse konnten im Rahmen der OSZE-Missionen gewonnen werden? Und wie können diese Erkenntnisse die Effektivität sowie die politische und operative Durchführbarkeit zukünftiger Friedensmissionen verbessern?

In den letzten 25 Jahren enthielten die Mandate mehrerer Feldoperationen polizeiliche oder militärische Komponenten, auch wenn es sich dabei nur um individuelle Sekundierungen handelte und nicht um die Entsendung ganzer militärischer Einheiten. Militärbeobachter wurden etwa nach Moldau (seit 1993) und Georgien (2008) entsendet. Zivile Grenzbeobachter wurden entlang der georgisch-russischen Grenze (1999-2005) eingesetzt, und zivile Polizeiberater waren Teil der Community Security Initiative in Kirgisistan (2010-2015).

Für Friedensförderung wurden nationale Polizeikräfte durch die OSZE-Mission in Kroatien sowie im Rahmen der Community Security Initiative in Kirgisistan ausgebildet und gestärkt. Die Mission in Skopje mit ihrem Public Safety and Community Outreach Department widmet sich nach wie vor den Themen Polizeiausbildung sowie Kontrolle und Reformen der Polizei. Zudem unterstützt sie die Polizei beim Kampf gegen den illegalen Waffenhandel und die organisierte Kriminalität.<sup>4</sup>

Während sich die OSZE-Feldoperationen in Zentralasien und auf dem Westbalkan auf die Stärkung von Resilienz und guter Regierungsführung konzen-

triert haben, dienten die Missionen in Bosnien und Herzegowina, im Kosovo und in Nordmazedonien dem Zweck, die Umsetzung der Friedensverträge und/oder UN-Resolutionen mit dem Ziel der Konfliktverhütung und -lösung zu unterstützen.

### Die OSZE-Missionen zur Waffenstillstandsbeobachtung

Bisher gab es nur zwei OSZE-Missionen, die mit Friedensoperationen militärischer Art vergleichbar wären: die Kosovo-Verifikationsmission (KVM) und die Sonderbeobachtermission in der Ukraine (SMM). Diese beiden zivilen Missionen zur Waffenstillstands-Beobachtung begannen jeweils unter eher ruhigen Umständen, endeten aber letztendlich in aktiven Konfliktsituationen, in denen es keinen Frieden mehr gab, der zu sichern gewesen wäre. Die Entsendung der KVM nach Jugoslawien fand während der sich zusätzlichen Kosovokrise im Jahr 1998 statt, als die USA und die NATO angesichts der Gewalttaten vor Ort damit drohten, militärisch gegen das Milošević-Regime vorzugehen. Das Mandat der KVM – das ohne die OSZE ausgehandelt worden war und aus dem Holbrooke-Milošević-Abkommen abgeleitet wurde – forderte beide Seiten dazu auf, ihre bewaffneten Streitkräfte aus dem Kosovo abzuziehen und einen Waffenstillstand einzuhalten. Die KVM sollte etwa zweimal so groß sein wie die gegenwärtige SMM, konnte ihre Präsenz aber nicht schnell genug anpassen, um den zunehmenden Sicher-

heitsbedrohungen gewachsen zu sein. Im März 1999, sechs Monate nach ihrer ursprünglichen Entsendung, musste die Mission aus Sicherheitsgründen in die benachbarte Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien (EJRM – heute Nordmazedonien) verlegt werden, bevor sie schließlich beendet wurde.

Die SMM wurde Anfang 2014 als ein präventiver Einsatz entwickelt, der auf Deeskalation, Vertrauensbildung und Dialogförderung in der gesamten Ukraine ausgerichtet war. Innerhalb weniger Wochen fand sich die Mission jedoch in einem bewaffneten Konflikt wieder und musste sich an neue Sicherheitsbedingungen und neue Aufgaben zur Beobachtung des Waffenstillstands auf Grundlage der Minsker Vereinbarungen anpassen. Seitdem ist die SMM zu einem wichtigen Instrument der Krisenbewältigung in der Ukraine geworden.

Im Folgenden werde ich auf sechs wesentliche Eigenschaften dieser beiden Missionen eingehen, wobei ich dabei den Schwerpunkt auf die SMM legen werde. Das Ziel ist es, Erkenntnisse und bewährte Praktiken zu identifizieren sowie Empfehlungen für zukünftige OSZE-Missionen und andere regionale oder internationale Missionen unter VN-Mandat zu formulieren.

### Missionsmandate

Das Mandat der KVM wurde ohne Beteiligung der OSZE verhandelt. Dies führte zu einer Diskrepanz zwischen dem politischen Prozess, der operativen Planung und der strategischen Kontrolle.

Die Agenda der Mission war außerordentlich breit angelegt. Sie umfasste das Beobachten des Waffenstillstandes, die Untersuchung entsprechender Verstöße, die Unterstützung der Rückkehr von Vertriebenen sowie die Überwachung der Regierungsarbeit und der Wahlen. Diese Vielzahl an Aufgaben führte gemeinsam mit organisatorischen Defiziten dazu, dass die KVM-Führung nicht in der Lage war, einen einheitlichen Plan zu deren Umsetzung zu entwickeln.<sup>5</sup>

Im Gegensatz dazu wurde das SMM-Mandat vom Schweizer OSZE-Vorsitz gemeinsam mit weiteren Teilnehmerstaaten im Zuge der Maidan-Krise 2014 entworfen und verhandelt. Trotz eines äußerst aufgeheizten politischen Klimas wurde das Mandat einstimmig verabschiedet und genoss bis zum Abschluss der vorliegenden Analyse große Unterstützung.<sup>6</sup> Da das Mandat breit angelegt ist, konnte der geographische Geltungsbereich der Mission flexibel gehandhabt werden – was angesichts der illegalen Annexion der Krim durch Russland unverzichtbar war. Dennoch weist das Mandat einige Schwächen auf. In bestimmten Bereichen – etwa was die Dialogförderung betrifft – hätte eine präzisere Sprachwahl zu mehr Synergien mit anderen laufenden OSZE-Initiativen in der Ukraine führen können. Ein weiteres Defizit ist die fehlende Berücksichtigung einer Geschlechterperspektive innerhalb der Missionsaktivitäten.

Die Flexibilität des SMM-Mandats ermöglichte es, schnell auf Konfliktdynamiken vor Ort zu reagieren. Obwohl sich die Mission seit 2014 nicht verändert hat, wurden ihr zusätzliche Aufga-

ben zugewiesen, etwa durch die Trilaterale Kontaktgruppe (TKG) oder das Normandie-Format. Der OSZE-Bericht „A Peaceful Presence“ verdeutlicht, dass die Kapazitäten der Organisation zur Planung von Missionen immer noch sehr begrenzt sind. Deswegen besteht die Gefahr, dass auf kurzfristig auftretende Notfälle mit bloßen Verlegenheitslösungen reagiert wird. Für langfristige Planungen und Strategien bestehen kaum Kapazitäten und Möglichkeiten.<sup>7</sup>

## Einsatzbedingungen

Sowohl die KVM als auch die SMM befanden sich in der paradoxen Situation, im Rahmen einer zivilen Friedensmission mit militärischen Herausforderungen umgehen zu müssen.<sup>8</sup> Während der kurzen Planungsphase für die KVM im Jahr 1998 waren die Führungskräfte der OSZE nicht in der Lage, klare Anweisungen zu geben, wie das Mandat umzusetzen sei. Außerdem ging der Rekrutierungsprozess (vor allem für die Sekundierung von Experten mit Erfahrung bei der Waffenstillstandsverifizierung und Polizeiarbeit) schleppend voran, trotz eines entsprechenden Aufrufs der UN an alle OSZE-Teilnehmerstaaten.<sup>9</sup> Nach drei Monaten waren 700 Beobachter im Einsatz. Als die Mission im März 1999 aufgrund von Sicherheitsbedenken beendet wurde, war die Zahl der Beobachter auf 1400 gestiegen. Der KVM fehlte von Anfang an eine adäquate institutionelle Unterstützung, die für eine beschleunigte Aufstellung von Einsatzkräften und Beobachtern erforderlich gewesen wäre. Auch eine be-

sondere Sorgfaltspflicht, die gerade für eine so ambitionierte und in einem aktiven Konfliktgebiet tätige Feldoperation notwendig gewesen wäre, war nicht vorhanden.

Im Gegensatz dazu konnte sich die SMM von Anfang an auf die Unterstützung durch das OSZE-Sekretariat und insbesondere auf das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) verlassen. Diese Unterstützung ermöglichte es der Mission, ihre Operationen, ihr Personal und ihre Materialbeschaffung immer wieder anzupassen. Dank der im Rahmen der KVM gewonnenen Erfahrungen sowie der Befugnisse durch Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 zum Konfliktzyklus<sup>10</sup> konnte sich die SMM darauf verlassen, dass folgende Elemente bereits vorhanden waren:

- ein operativer Rahmen für Krisenreaktion und Personal,
- eine Liste verfügbarer Mitarbeiter, die schnell entsendet werden können,
- ein virtueller Ausrüstungspool.<sup>11</sup>

### Unparteiliche Berichte und Verhaltensweisen

Unparteilichkeit ist eine entscheidende Voraussetzung für jede OSZE Feldmission – ebenso wie ein Konsens und ein gewaltfreies Vorgehen. Ende der 1990er Jahre war die OSZE in einen anhaltenden Machtkampf zwischen dem Milošević-Regime und der kompromisslosen US-Diplomatie verstrickt, die vom UN-Sicherheitsrat und der Nato unterstützt wurde. Der gemeinsame Beschluss, eine OSZE-

Mission zu entsenden, war Teil eines Abkommens, das auch eine Überwachung Jugoslawiens aus der Luft durch die NATO beinhaltete. Die Sicherheit der KVM hing von einer sogenannten NATO Extraction Force in der benachbarten EJRM ab.<sup>12</sup> Aufgrund der Ernennung des US-Diplomaten William Walker als Missionschef war es der OSZE nicht mehr möglich, unparteiisch und neutral zu bleiben, da sich die USA eindeutig als Gegner des Milošević-Regimes positioniert hatten. Dies zeigte sich in dramatischer Weise, als der Missionschef im Gastgeberstaat zur Persona non grata erklärt wurde.<sup>13</sup>

Im Gegensatz dazu ist die SMM nicht aus „Brinkmanship“-Diplomatie hervorgegangen und konnte daher ihre Unparteilichkeit wahren. Obwohl sie gelegentlich kritisiert wurde, hat die SMM entgegen der üblichen UN-Praxis eine „Politik der Nicht-Zuweisung“ betrieben, also ein „Berichten der Fakten, ohne dabei Schuldzuweisungen vorzunehmen, und Probleme im Bereich harte Sicherheit mit den humanitären, politischen und sozio-ökonomischen Konsequenzen des Konflikts abzuwägen“.<sup>14</sup> Dennoch gab es hartnäckige Versuche, die Mission politisch in Bezug auf Sorgfaltspflichtfragen oder Schuldzuweisungen bei Verstößen gegen den Waffenstillstand zu beeinflussen – auch von nationalen OSZE-Delegationen.

### Vor- und Nachteile der Nutzung moderner Technik

Während die KVM eine „Low Tech“-Mission war, erwarb die SMM auf politi-

schen Druck des amtierenden Vorsitzes hin moderne technische Ausrüstung wie etwa Kameras, Satellitenbildgeber, akustische Sensoren und Drohnen (UAV, unarmed aerial vehicles, unbemannte Luftfahrzeuge), um die von ihren Bodenpatrouillen gesammelten Informationen zu ergänzen. Die Nutzung solcher Technologien durch die SMM wurde durch das Minsker Waffenstillstandsabkommen ermöglicht. Der OSZE fehlte es aber an Wissen über die Anschaffung oder Nutzung von Drohnen. Sie traf deshalb eine Vereinbarung mit einem privaten Unternehmen, wodurch sämtliche technische Dienstleistungen und die notwendige Expertise dafür ausgelagert wurden, aber dennoch unter Kontrolle der SMM blieben.<sup>15</sup>

Der Einsatz von UAVs erleichterte die Arbeit der Mission, da sie auf diese Weise Aufgaben übernehmen konnte, die ansonsten von Patrouillen in gefährlichen Gebieten oder verbotenen Bereichen durchgeführt worden wären. Die Fernüberwachung spielte auch während der COVID-19-Pandemie eine wichtige Rolle, da sie Versuche erschwerte, die Pandemie als Vorwand für Lockdowns, Zugangsverweigerungen und Schließungen von „Grenzen“ zu nutzen.

Der Einsatz von Drohnen in aktiven Konfliktzonen ist gefährlich und teuer. Die Drohnen werden oft elektronisch gestört oder beschossen – was einen klaren Verstoß gegen die Minsker Vereinbarungen darstellt. Vom ersten Drohnenflug im Oktober 2014 bis zum 31. März 2019 verlor die SMM 39 UAVs. Davon gingen 67 Prozent in Gebieten verloren, die nicht von der Regierung kontrolliert wer-

den, 31 Prozent in Gebieten, die von der Regierung kontrolliert werden, und zwei Prozent entlang der Kontaktlinie.<sup>16</sup>

Mit dem zunehmenden Einsatz moderner Technik sind auch Probleme im Zusammenhang mit der Verarbeitung und Nutzung der gesammelten Daten aufgetreten. Die SMM musste feststellen, dass sie zu schlecht ausgestattet war, um eine große Menge an Informationen aus verschiedenen Quellen zu verarbeiten. Zudem dauerte der Zugriff der Beobachter auf Satelliten- und Drohnenbilder oft zu lange, als dass er für die Planung von Patrouillen und die Umsetzung von Maßnahmen effektiv gewesen wäre. Ein neues Informations-Managementsystem musste für die Zusammenführung von Daten und die Vorbereitung von Entscheidungen, Plänen und öffentlichen Berichten eingeführt werden.<sup>17</sup>

## Rechtsstatus und Sorgfaltspflicht

Der Umstand, dass die OSZE keine Rechtspersönlichkeit besitzt, ist ein schweres Hindernis für ihre Feldmissionen. Die SMM konnte ihre Feldpräsenz erst dann wie geplant aufbauen, als eine Absichtserklärung mit der Gastgeber-Regierung zustande gekommen war – mehrere Wochen nach Beginn der Mission.<sup>18</sup> Noch problematischer war, dass die OSZE während dieser ersten Wochen ohne rechtlichen Schutz in der Ukraine für jeden verursachten Schaden zur Rechenschaft gezogen werden konnte. Während dieser Phase wurden acht Beobachter von einer Gruppe Kosaken als Geiseln genommen. Dabei stellte sich die Frage,

wer dafür haften würde, falls es zu Personenschäden kommen sollte: der Missionchef, der Generalsekretär, der amtierende Vorsitz oder vielleicht die sekundierenden Teilnehmerstaaten? Bis heute sind solche Fragen nach der Sorgfaltspflicht nicht geklärt.<sup>19</sup> Ein Problem der SMM ist auch, dass der Schutz ihres Personals von Garantien der Kriegsteilnehmer abhängt. Im Gegensatz zur KVM verfügt die SMM über keine eigene militärische Evakuierungseinheit. Eine komplexe Konfliktumgebung erfordert es, dass Vorkehrungen zur Sorgfaltspflicht Teil der Missionsplanung sind. Leider war dies bei beiden Friedensmissionen der OSZE nicht der Fall. Im Fall der KVM blieb zum Beispiel die Bitte der OSZE um eine mobile medizinische Betreuung – einschließlich Militärambulanz und gepanzerter Fahrzeuge – nach der Entsendung der Mission monatelang unbeantwortet.<sup>20</sup>

### **Partnerschaften für gemeinsame oder hybride Missionen**

Bisher gab es noch keine gemeinsamen Missionen der OSZE mit anderen internationalen Organisationen. Die Europäische Sicherheitscharta von Istanbul aus dem Jahr 1999 würde es der OSZE jedoch ermöglichen, mit anderen regionalen und internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten, auch bei der Friedenssicherung.<sup>21</sup> Im Jahr 2014 wurde ein Vorschlag für eine hybride oder „erweiterte“ SMM gemacht, als Deutschland, Frankreich, Italien und die Russische Föderation jeweils anboten, der Mission

Drohnen und militärische Ausrüstung zur Verfügung zu stellen. Zu diesen Angeboten der einzelnen Länder gehörte auch ein Schutz durch militärische Einheiten. Die Einbeziehung nationaler militärischer Einheiten in die SMM hätte jedoch den zivilen und unparteilichen Charakter der Mission untergraben können. Zudem wären dafür ein zusätzlicher Beschluss des Ständigen Rats sowie ein bilaterales Stationierungsabkommen für Streitkräfte mit der Ukraine nötig gewesen.<sup>22</sup>

Ein weiterer Vorschlag für eine hybride Operation – ebenfalls in der Ukraine – kam 2017 aus Russland. In einem Entwurf für eine Resolution des UN-Sicherheitsrats schlug Russland vor, die SMM entlang der Kontaktlinie durch eine leicht bewaffnete UN-Friedenstruppe zu schützen.<sup>23</sup> Die Ukraine lehnte die Möglichkeit einer hybriden UN-OSZE-Mission ab und schlug im Gegenzug bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2017 eine robuste friedenserzwingende Mission gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen vor. Dadurch wäre die SMM überflüssig geworden.<sup>24</sup> Beide Vorschläge fanden wenig Zuspruch und wurden aufgegeben.

### **Wie auf die Erfolgsgeschichte der SMM aufgebaut werden kann**

Die SMM hat bewiesen, dass sie seit ihrer Entsendung 2014 in der Lage ist, viel zu lernen. Trotz ständiger Verstöße gegen den Waffenstillstand, Zugangsverweigerungen und der COVID-19-Pandemie hat sie ihre Arbeit auf beiden Seiten

der Kontaktlinie fortgesetzt – wenn auch teilweise stark eingeschränkt. Im Laufe der Jahre haben sich Forscher und Fachleute mit der Mission beschäftigt, deren Effektivität untersucht und größtenteils gelobt.<sup>25</sup>

Angesichts des ermutigenden Beispiels der SMM ist es denkbar, dass die Teilnehmerstaaten auch einer ähnlichen Mission in einem anderen Land zustimmen würden, sollte eine veränderte Sicherheitslage und politische Situation dies erfordern. Die naheliegendste Möglichkeit wäre eine Operation in der Region Bergkarabach. Sicher: Die Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe und die HLPG wurden durch die Entsendung der russischen Friedenstruppe an den Rand gedrängt. Eine Expertengruppe argumentiert dennoch, dass eine multinationale OSZE-Friedenstruppe immer noch benötigt wird, „denn es könnte sein, dass Moskau im Laufe der Zeit die Kosten und Belastungen nicht mehr tragen will, die es sich nun allein aufgeladen hat“.<sup>26</sup> Eine mögliche Beilegung des Bergkarabach-Konflikts könnte also eine zivile OSZE-Friedensmission erfordern, um die Einhaltung von Verpflichtungen zu beobachten und Aktivitäten zum Friedenaufbau zu unterstützen. Dies wäre von den politischen Entwicklungen abhängig und könnte Teil eines breitangelegten Rahmenwerks sein.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Vergleich zu den klassischen militärischen UN-Friedensmissionen haben zivile Operationen einen leichten „Foot-

print“, was ein Vorteil ist. Zivile Missionen setzen außerdem keine Zwangsmittel ein, sondern agieren als Vermittler. Dadurch ist es leichter, einen Konsens für ihr Mandat zu erreichen, vom Gastgeber-Staat akzeptiert zu werden und unparteiisch zu bleiben. Entscheidend ist hier, eine effektive Abstimmung zwischen politischer und operativer Ebene bei der Mandatswahrnehmung zu garantieren und gleichzeitig die Möglichkeit zu haben, die Mission besser zu schützen, falls sie in einer bewaffneten Konfliktzone operiert.<sup>27</sup>

Das Mandat und die zusätzlichen Aufgaben der SMM gehen deutlich über das Beobachten von Waffenstillständen hinaus und beinhalten das Beobachten und Berichten von Verstößen gegen die Menschenrechte und die ökologische Sicherheit. Gleichzeitig bietet sie Good Offices und Vermittlungsdienste an.<sup>28</sup> Der Einsatz der OSZE für diesen ganzheitlichen Ansatz hat sich als Vorteil erwiesen. Heutige Friedensmissionen müssen sich zunehmend mit Themen wie Instabilität, fragile Staaten und Governance in allen Phasen des Konfliktzyklus beschäftigen.

Die aktuellen geopolitischen Trends lassen vermuten, dass Friedensmissionen als Instrumente für die Konfliktverhütung und das Krisenmanagement auch in den kommenden Jahren gefragt sein werden. Bei der Planung einer solchen Mission (oder auch einer anderen OSZE-Mission) sollten folgende Empfehlungen berücksichtigt werden, die auf den bei früheren Missionen (vor allem der SMM) gewonnenen Erfahrungen und bewährten Praktiken beruhen:

- **Ausarbeitung eines flexiblen Missionsmandates:** Missionsmandate sollten nur in den Bereichen Vorschriften machen, in denen dies nötig ist. Ein gutes Missionsmandat erleichtert der Missionsleitung eine ordentliche Planung und Strategieentwicklung. Ein Kompromiss beziehungsweise ein Konsens für das Mandat kann auch durch interpretative Erklärungen erreicht werden, so wie dies bei der SMM der Fall war. Eine explizite Erwähnung von Geschlechterparität und Geschlechterperspektiven sollte ein wesentlicher Bestandteil des Mandats sein.
- **Sicherstellung einer zuverlässigen institutionellen Unterstützung für die Entsendung der Mission:** Die Wichtigkeit einer soliden institutionellen Unterstützung wurde durch die Unfähigkeit der KVM, rasch Experten mit der passenden Qualifikation zu entsenden, verdeutlicht. Eine schnelle Sekundierung von zivilem Personal mit geeigneten militärischen Kenntnissen hängt jedoch mehr von den Teilnehmerstaaten ab als von der OSZE selbst. Listen für rasche Entsendungen und neue interne Standardvorgehensweisen (SOPs, Standard Operating Procedures) für das gesamte Sekretariat sind hilfreich für eine rasche Reaktion.<sup>29</sup> Ein verstärktes Planungsteam im Sekretariat könnte effizientere Vorsorgemaßnahmen treffen und die Planung der Mission besser umsetzen – dies gilt nicht nur für den Fall einer möglichen Mission in Bergkarabach, sondern auch für andere Missionen. Es wäre überlegenswert, ob die HPG enger an die Arbeit des KVZ angebunden werden könnte, und damit höhere Planungskapazitäten innerhalb des Sekretariats und quer durch das gesamte Missionsspektrum erreicht werden könnten.
- **Wahrung der Unparteilichkeit:** Die Nationalität des Missionsleiters spielt in diesem Kontext durchaus eine Rolle. Zusätzlich sollten Missionsberichte eine SOP beinhalten, die dazu auffordert, „keine Schuldzuweisungen“ vorzunehmen. Die OSZE sollte Verfahren für den Umgang mit nicht-anerkannten Akteuren auf Grundlage des OSZE-Dokuments „Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen“<sup>30</sup> entwickeln.
- **Nutzung moderner Technologien:** Die Beobachtung mit technischen Mitteln ist zu einem besonderen Merkmal der SMM geworden. Durch das Beobachten aus der Ferne können gefährliches Terrain und unsichere Checkpoints vermieden werden. In Kombination mit einer verbesserten Datenverarbeitung und operativen Planung können Missionen dadurch effektiver und sicherer gemacht werden. Plattformen zur Datenverarbeitung und die entsprechenden Fachkenntnisse sollten von Anfang an zur Verfügung stehen. Die OSZE-Feldmissionen können von den Erfahrungen der SMM profitieren und technologische Mittel auch für andere Aufgaben nutzen, wie etwa für die Risikobeurteilung von Naturkatastrophen.
- **Kohärenz von Sorgfaltspflicht und Missionsplanung:** Für jede zivile Feldmission, die in einer Hochrisiko-

- Umgebung tätig ist, sollten von Anfang an eine Sorgfaltspflicht-Strategie und entsprechende Überwachungsmaßnahmen existieren.
- **Berücksichtigung der Risiken gemeinsamer Missionen:** Missionen, die gemeinsam mit anderen Organisationen ausgeführt werden, sind zwar denkbar, aber politisch schwer machbar. Vereinbarungen für gemeinsame Einsätze mit der Polizei oder Armeekontingenten würden die Planungskapazitäten der OSZE stark beanspruchen und ihre Unparteilichkeit potenziell gefährden. Zudem wäre dafür eine Resolution des UN-Sicherheitsrats erforderlich.
- **Wahrung einer engen Verbindung zwischen den politischen und operativen Prozessen:** Das Schicksal der KVM hat gezeigt, wie wichtig es ist, dass die Leiter der Feldoperationen am politischen Prozess beteiligt sind. Damit wird eine Aufsplitterung der Verantwortlichkeiten vermieden – eine ständige Gefahr bei komplexen Operationen. Im Fall der SMM wurde dieses Problem gelöst, indem der Leitende Beobachter der SMM aktiv in den Minsk-Prozess einbezogen wurde (als Koordinator für die Arbeitsgruppe Sicherheit der Trilateralen Kontaktgruppe).
- **Mehr Bewusstsein schaffen für die Vorzüge der OSZE und ihrer Operationen:** Angesichts ihres umfangreichen Erfahrungsschatzes sollte die OSZE mehr in ihren institutionellen Lernprozess und ihre Outreach-Aktivitäten investieren. Es ist wichtig, dass die Teilnehmerstaaten und

andere internationale Organisationen mehr Vertrauen in die Fähigkeit der OSZE entwickeln, Krisen zu bewältigen und Friedensmissionen zu betreiben – auch in Zonen mit kriegerischen Auseinandersetzungen.

## Endnotes

- 1 „Friedensoperationen“ soll hier als Oberbegriff für Friedenssicherung, Friedensmissionen, politische Sondermissionen und Feldoperationen dienen. In der entsprechenden Literatur werden „Friedenssicherung“ und „Friedensmissionen“ oft gleichbedeutend verwendet.
- 2 „Multilateral peace operations“, Stockholm International Peace Research Institute, 2020, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/mpo20\\_fill.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/mpo20_fill.pdf)
- 3 Das Kapitel III des Helsinki-Dokuments (1992) enthält nach wie vor die wichtigsten Rahmenbedingungen für OSZE-Aktivitäten im Bereich der Friedenssicherung. Siehe KSZE Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, 10. Juli 1992, <https://www.osce.org/files/documents/c/1/39532.pdf>
- 4 Für weitere Informationen über OSZE-Feldoperationen siehe: OSCE, Survey of OSCE Field Operations, SEC.GAL/111/20/Corr.1\*, 26 August 2020, <https://www.osce.org/secretariat/74783>
- 5 Alex J. Bellamy/Stuart Griffin, „OSCE Peacekeeping: Lessons from the Kosovo Verification Mission“, in: European Security 1/2002, 1-26, S. 22.
- 6 Zu Beginn wurde die Mission alle sechs Monate verlängert. Seit März 2015 wird das Mandat der SMM für einen Zeitraum von je 12 Monaten verlängert.
- 7 OSCE, A peaceful presence – the first five years of the OSCE Special Monitoring

- Mission to Ukraine, 29 June 2021, S. 53, <https://www.osce.org/secretariat/491220>
- 8 Dazu gehörten die Beobachtung von Waffenstillständen; die Untersuchung von Verstößen gegen den Waffenstillstand; die Ermöglichung, Verifikation und Beobachtung des Rückzugs schwerer Waffen; das Aushandeln örtlicher Waffenstillstände an der Front (so genannte „Fenster des Schweigens“) sowie der Kontakt zu Koordinierungsstellen zwischen militärischen Einheiten.
- 9 Paragraph 7 der Resolution 1203 des UN-Sicherheitsrats (1998) „fordert die Staaten und die internationalen Organisationen nachdrücklich auf, der OSZE-Verifikationsmission im Kosovo Personal zur Verfügung zu stellen“; siehe UNSC, Resolution 1203 (1998), S/RES/1203 (1998), 24. Oktober 1998, <https://digitallibrary.un.org/record/262334?ln=en>
- 10 Beschluss Nr. 3/11 des OSZE-Ministerrats über Elemente des Konfliktzyklus, 7. Dezember 2011, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/88841.pdf>
- 11 Michael Raith, Addressing the Conflict Cycle: The OSCE's Evolving Toolbox, IFSH (ed.), OSCE Insights 3 (Baden-Baden: Nomos, 2020), <https://doi.org/10.5771/983748922339-03>, S. 48.
- 12 NATO Press Statement, (98)139, 5 December 1998, <https://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-139e.htm>
- 13 OSCE Chairmanship, „Head of Kosovo Verification Mission declared ‘persona non grata’“, OSCE, 19 January 1999, <https://www.osce.org/cio/52376>
- 14 OSCE, a.a.O. (Fußnote 7), S. 67.
- 15 Dies beinhaltete ein Vereinbarungspaket mit einer privaten Firma, das zu Beginn zwei Bodenkontrollstationen, vier Langstreckendrohnen, sechs Bediener und drei für die Wartung zuständige Mitarbeiter umfasste. Siehe OSCE, a.a.O. (Fußnote 7), S. 49.
- 16 OSCE, a.a.O. (Fußnote 7), S. 50.
- 17 Die Umsetzung des sogenannten „Enterprise Geographic Information System“ ist bis zum Druck dieses Artikels nicht abgeschlossen.
- 18 Keinen juristischen Status innezuhaben hat den Beschaffungsprozess und die Entsiedlung der Mission in die Ukraine erschwert. Zudem verhinderte dieser Umstand, dass die Mission Bankkonten eröffnen, Verträge abschließen und wichtige Ausrüstungsbestandteile importieren konnte. Siehe OSCE, a.a.O. (Fußnote 7), S. 20.
- 19 Seitdem die SMM-Beobachter zum ersten Mal physisch bedroht wurden, hat sich in Bezug auf die Sorgfaltspflicht bei OSZE-Missionen viel getan; siehe Maarten Merkelbach, Voluntary guideline on the duty of care to seconded civilian personnel, Swiss Federal Department of Foreign Affairs, UK Stabilisation Unit and the German Center for International Peace Operations, 2017, [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/Voluntary\\_Guidelines\\_on\\_the\\_Duty\\_of\\_Care\\_to\\_Seconded\\_Civilian\\_Personnel\\_Final\\_170420.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/Voluntary_Guidelines_on_the_Duty_of_Care_to_Seconded_Civilian_Personnel_Final_170420.pdf)
- 20 Larissa Daria Meier, A role for OSCE peacekeeping? From the 1992 Helsinki Guidelines to the Special Monitoring Mission to Ukraine, CORE/IFSH Working Paper 27, 2015, S. 33, [https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working\\_Papers/CORE\\_WP27.pdf](https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working_Papers/CORE_WP27.pdf)
- 21 OSZE, Dokument von Istanbul 1999 (Europäische Sicherheitscharta und Erklärung des Ministerrats von Istanbul), <https://www.osce.org/mc/39569>
- 22 Deutschland z.B. bot an, ein Kontingent mit einer LUNA-Aufklärungsdrohne zu entsenden. Das Kontingent hätte – inklusive logistischer, medizinischer und anderer Elemente – mehr als 200 bewaffnete Soldaten umfasst.
- 23 Siehe International Crisis Group, Can peacekeepers break the deadlock in

- Ukraine?<sup>2</sup>, Europe Report N°246, 15. Dezember 2017, S. 2, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/246-can-peacekeepers-break-the-deadlock-in-ukraine.pdf>
- 24 Fred Tanner, Sustaining civilian missions in conflict zones: The case of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, swisspeace, Policy Brief 03, 2018, S. 2, [https://www.swisspeace.ch/assets/publications/downloads/Policy-Briefs/6656f90042/Sustaining-Civilian-Missions-in-Conflict-Zones-Policy-Brief-18-swisspeace-fred\\_tanner.pdf](https://www.swisspeace.ch/assets/publications/downloads/Policy-Briefs/6656f90042/Sustaining-Civilian-Missions-in-Conflict-Zones-Policy-Brief-18-swisspeace-fred_tanner.pdf)
- 25 Siehe z.B. Walter Kemp, „Civilians in a War Zone: The OSCE in Eastern Ukraine”, in: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2017, Baden-Baden: Nomos, 2018, 113-123; André Härtel/Anton Pisarenko/Andreas Umland, „The OSCE’s Special Monitoring Mission to Ukraine: The SMM’s Work in the Donbas and Its Ukrainian Critique in 2014-2019”, in: Security and Human Rights June/2021, 1-34; OSCE, a.a.O. (Fußnote 7).
- 26 Global Europe Program Working Group on the Future of the OSCE, Uncommon cause: The future of the OSCE, The Wilson Center, February 2021, S. 7, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/UncommonCause - The Future of the OSCE v2.pdf>
- 27 Zu Schutz gehören eine Priorisierung militärischer Fähigkeiten bei der Rekrutierung, ein fachspezifisches Training, Kenntnisse in der medizinischen Evakuierung, die Bereitstellung von gepanzerten Fahrzeugen mit GPS, kugelsicheren Westen und Helmen und eine Satellitenkommunikation. Siehe Daria Meier, a.a.O. (Fußnote 20), S. 46.
- 28 OSCE, a.a.O. (Fußnote 7), S. 17.
- 29 Raith, a.a.O. (Fußnote 11), S. 48.
- 30 OSZE, Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Konfliktsituationen, DOC.FSC/2/96, 25. November 1993, <https://www.osce.org/fsc/41316>

# Die Zukunft der OSZE: Die Interessen von Regierungen

*Frank Evers und Argyro Kartsonaki (Hrsg.)<sup>\*</sup>*

## *Zusammenfassung*

Diese Sonderausgabe von OSCE Insights beleuchtet die Erwartungen von acht ausgewählten Teilnehmerstaaten gegenüber der OSZE: von Frankreich, Kasachstan, Nordmazedonien, Polen, Russland, Schweden, der Türkei und den USA. Die Länderfallstudien untersuchen neben Regierungsinteressen auch Defizite der OSZE, die diese Staaten wahrnehmen, und zeigen Wege für die Zukunft auf. Die Sonderausgabe gibt Anstöße, wie die OSZE für ihre Teilnehmerstaaten relevanter werden kann.

## *Schlagwörter*

OSZE, Konfliktmanagement, Außenpolitik, internationale Organisationen, Multilateralismus, Menschenrechte

Bitte zitieren als: Frank Evers und Argyro Kartsonaki (Hrsg.), Die Zukunft der OSZE: Die Interessen von Regierungen, OSCE Insights 5/2021, Sonderausgabe (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-05>

---

\* Frank Evers

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg  
evers@ifsh.de

Argyro Kartsonaki

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg  
kartsonaki@ifsh.de



# Einleitung

*Frank Evers und Argyro Kartsonaki*

Obwohl sich die Sicherheitslage im OSZE-Raum verschlechtert, schöpfen die Staaten die Möglichkeiten der OSZE nicht aus. Warum ist das so? Diese Sonderausgabe von OSCE Insights beleuchtet die Interessen ausgewählter Teilnehmerstaaten bezüglich der OSZE. Die Beiträge untersuchen acht OSZE-Teilnehmerstaaten. Einige davon – die USA und Russland – sind Großmächte, andere wiederum – Frankreich, die Türkei und Kasachstan – sind vor allem regional einflussreich. Vier von ihnen sind ehemalige, derzeitige oder zukünftige Vorsitzländer, nämlich Kasachstan (2010), Schweden (2021), Polen (2022) und Nordmazedonien (2023).

Die Länderfallstudien zeigen, welche Bedeutung die OSZE für die außen- und sicherheitspolitische Planung der jeweiligen Regierung hat, auch im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen. Unsere Autorinnen und Autoren untersuchen die Erwartungen der jeweiligen Regierung an die OSZE, ihre Bereitschaft zur Mitarbeit in der Organisation und die Defizite der OSZE, die das jeweilige Land sieht. Die Beiträge schließen mit Prognosen und Empfehlungen, wie das entsprechende Land mit der OSZE enger zusammenarbeiten könnte.

Viele der Autor:innen sind seit langem für die jeweilige Regierung tätig. Dadurch verfügen sie über Inneneinblicke, sind in einigen Fällen aber auch nicht regierungskritisch oder gehen auf einige Themen nicht näher ein. Die Autor:in-

nen stützen sich hauptsächlich auf Gespräche mit Amtsträger\*innen ihrer Staaten und der OSZE wie auch auf Regierungsdokumente.

## Ergebnisse der Fallstudien

Daniel S. Hamilton schildert den Standpunkt der USA. Er führt aus, dass die OSZE zwar von den amerikanischen Präsidenten bisher nur sporadisch beachtet worden sei, der US-Kongress sich jedoch im Rahmen der Helsinki Commission laufend mit der Organisation auseinandersetze. Die Helsinki Kommission befasst sich seit 1976 in Washington D. C. mit OSZE-Fragen, und ihre Mitglieder arbeiten regelmäßig in der OSZE-Delegation in Wien mit. Die OSZE sei für die USA ein Instrument, ihre Interessen zu verfolgen, insbesondere im Konfliktmanagement und beim Schutz der Menschenrechte. Laut seiner Prognose wird sich die Regierung Biden in der OSZE stärker einbringen als frühere Regierungen. Die USA fühlten sich allen drei OSZE-Dimensionen verpflichtet, wobei die konventionelle Rüstungskontrolle, die Konfliktverhütung und -lösung, der Einsatz für Menschenrechte sowie der Umgang mit Terrorismus und Menschenhandel im Vordergrund stünden. Zwischen den USA und Russland gibt es Streitigkeiten in den Bereichen politisch-militärische Sicherheit, ungelöste Konflikte und Menschenrechte. Hier regt

Hamilton an, dass die bilateralen Gespräche zwischen den USA und Russland im Rahmen des Strategic Stability Dialogue durch ähnliche Gespräche zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten ergänzt werden könnten.

Andrei Zagorski führt aus, was *Russland* an der OSZE kritisiert und was es von der Organisation erwartet. Russland sehe eine Vereinnahmung der OSZE durch den Westen. Die Organisation begünstige aus russischer Sicht die Einwanderung der USA, der EU und der NATO in innere Angelegenheiten anderer Länder, um eine internationale Ordnung westlicher Prägung durchzusetzen. Den Aktivitäten der OSZE in der menschlichen Dimension stehe Moskau kritisch gegenüber, da es diese sowohl als tendenziös als auch als obsolet ansehe. Russland sei seit vielen Jahren daran interessiert, die OSZE zu einer Vertragsorganisation zu machen und im Rahmen der OSZE Verhandlungen aufzunehmen, um einen neuen gemeinsamen Nenner zwischen Russland und dem Westen zu finden. Bei der Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE lege Russland den Schwerpunkt auf den Umgang mit grenzüberschreitenden Risiken wie Terrorismus und organisierte Kriminalität, und auf Risiken im Zusammenhang mit Informations- und Kommunikationstechnologien. Auch in der zweiten Dimension sehe die russische Regierung Potenzial für eine Zusammenarbeit, insbesondere was die Konnektivität anbelangt.

Barbara Kunz schildert die widersprüchliche Haltung *Frankreichs* zur OSZE. Einerseits sei Frankreich ein engagierter Teilnehmerstaat, der sich in den

Arbeitsalltag und die Konfliktlösungsinnitiativen der Organisation einbringe. Als Mutterland der Menschen- und Bürgerrechte, die dort 1789 erklärt wurden, sehe Frankreich sich hier in einer besonderen Verantwortung. Frankreich beteilige sich an OSZE-Bemühungen zur Lösung von Konflikten, um sein Selbstbild als Weltmacht zu bekräftigen, so etwa als Mitglied des Normandie-Formats (Ukraine) oder als Co-Vorsitz der Minsk-Gruppe (Bergkarabach). Andererseits spiele die OSZE für die außenpolitischen Ziele Frankreichs eine geringe Rolle. Paris stehe auf dem Standpunkt, dass multilaterale Organisationen wie die OSZE nicht in der Lage seien, rasch Ergebnisse zu liefern. Außerdem stehe das geografische Gebiet, das die OSZE abdeckt, nicht unbedingt im Fokus der französischen Außenpolitik. Frankreich verfolge seine Ziele lieber auf bilateraler Ebene oder über andere multilaterale Plattformen. Daher sei das Land auch nicht bereit, in der Organisation eine Führungsrolle zu übernehmen oder Initiativen anzustoßen, die die OSZE effektiver machen würden.

Wie für die meisten Staaten in dieser Sonderausgabe steht auch für die *Türkei* die politisch-militärische Dimension der OSZE im Zentrum. Giray Sadık führt aus, dass die Türkei vor allem daran interessiert sei, dass sich die OSZE bei der Stabilisierung von Krisen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft stärker engagiere. Er meint, die OSZE sollte ihr Instrumentarium im Konfliktmanagement besser ausschöpfen, um die Lösung von Langzeitkonflikten zu unterstützen. Weitere Prioritäten der Türkei seien der Kampf gegen den Terrorismus und die grenzüber-

schreitende organisierte Kriminalität, insbesondere der Menschenhandel, sowie die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie, vor allem gegenüber der türkischen Diaspora in Europa. Die mangelnden Fortschritte beim letztgenannten Thema seien der Hauptkritikpunkt der Türkei an der OSZE. Der Autor weist, allerdings ohne auf innenpolitische Fragen einzugehen, darauf hin, dass das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte gestärkt werden müsse, insbesondere was die Berichterstattung über Hassverbrechen und die Integration von Migrant:innen betreffe.

Die OSZE spielt in der politischen Rhetorik *Kasachstans* eine wichtige Rolle, doch daraus folgt kein konsequentes Handeln. Rustam Burnashev und Irina Chernykh zeigen, dass das Engagement Kasachstans in der OSZE anlassbezogen und eher reaktiv ist. Kasachstan nutze die OSZE als Plattform, um sein internationales Ansehen zu verbessern und die Leistungsfähigkeit seiner Institutionen unter Beweis zu stellen. Ein Beispiel dafür sei der kasachische OSZE-Vorsitz im Jahr 2010. Obwohl die Regierung die Bedeutung der OSZE in ihren Erklärungen anerkenne, betrachte sie die Prinzipien und Normen der Organisation als etwas, das Kasachstan von außen aufgezwungen werde. Sie sehe die OSZE nur als eine unter mehreren europäischen und eurasischen Organisationen. Außerdem meine die kasachische Regierung, dass den im Land tätigen OSZE-Vertreter:innen und Fachleuten Kontextwissen fehle. Die Erwartungen Kasachstans bezögen sich hauptsächlich auf die erste Dimension

der OSZE. Doch die Regierung betrachte auch die zweite Dimension als Instrument, um Vertrauen herzustellen und Spannungen in der Region abzubauen. Kasachstan wolle sein Profil in diesem Bereich schärfen, etwa indem es die Streitigkeiten über das OSZE-Programmbüro in Nur-Sultan zum Anlass nehme, für ein OSZE-Themenzentrum für nachhaltige Konnektivität in seinem Land zu werben.

Lars-Erik Lundin analysiert *Schweden*. Der schwedische Vorsitz 2021 konzentrierte sich auf drei Aspekte: Wahrung der europäischen Sicherheitsordnung, Schutz der „umfassenden Sicherheit“ sowie Förderung einer Konfliktlösung in kleinen Schritten. Schwedens Hauptanliegen sei die „Rückbesinnung auf die Ursprünge“. Gemeint sei damit erstens das Funktionieren der Organisation sicherzustellen und zweitens für die Einhaltung der OSZE-Prinzipien zu sorgen. Schweden legte großes Gewicht auf die Menschenrechte, die es als dimensionenübergreifendes Thema betrachte, da es unmittelbare Auswirkungen auf die anderen beiden OSZE-Dimensionen habe. Besonders besorgt sei Schweden über die Eskalation der Krisen in seiner östlichen Nachbarschaft und über die damit verbundenen militärischen Gefahren für Nordeuropa. Daher setze Schweden im Bereich Sicherheit auf die Zusammenarbeit mit der NATO, seine EU-Mitgliedschaft, die Solidarität unter den nordischen Staaten und seine besonderen Beziehungen zu den USA. Schweden sehe die OSZE, so Lundin, als Mittel an, seine militärische Verteidigung durch Vertrauensbildung zu ergänzen.

Laut Łukasz Kulesa fühlt sich auch Polen, das 2022 den OSZE-Vorsitz übernehmen wird, zunehmend von der Sicherheitslage bedroht. Zwar betrachte es die OSZE als wertvollen Teil der europäischen Sicherheitsordnung, doch im Vordergrund stünde die Zusammenarbeit insbesondere mit der NATO und der EU. Diese Organisationen seien aus Sicht der Regierung effektiver dabei, die außen- und sicherheitspolitischen Interessen Polens zu wahren, besonders bei Krisen in Mittel- und Osteuropa. Laut Kulesa besteht der Wert der OSZE für Polen hauptsächlich darin, dass sie ein Dialogforum biete, wenn es keine anderen Kommunikationskanäle gebe. Lösen könne die OSZE die aktuellen Konflikte so vielleicht nicht, sie könne aber einen Rahmen bieten, der die Lösungsfindung in anderen Kontexten erleichtere. Daher wolle sich Polen weiterhin aktiv in die OSZE einbringen. Dies sei Teil seiner Strategie, durch multilaterale Aktivitäten die Stabilität in Europa zu fördern – was auch der Hauptgrund für die Bewerbung um den OSZE-Vorsitz 2022 gewesen sei.

In ihrem Beitrag über *Nordmazedonien*, der Vorsitzstaat 2023, zeigt Ana Krstинovska, dass die Bedeutung der OSZE für das Land in den letzten Jahren im Vergleich zu anderen Organisationen abgenommen hat. Dass die OSZE die demokratische Transformation des Landes unterstützt, werde zwar als sehr hilfreich wahrgenommen – auch im Hinblick auf den EU-Beitritt Nordmazedoniens. Ihre „harten“ Sicherheitsinteressen verfolge die Regierung hingegen über die NATO. Nordmazedonien sehe die OSZE vor allem als eine Organisation, die das Land

bei der Verwirklichung seiner strategischen Ziele unterstütze: der EU beizutreten und die Vorhaben bei der nachhaltigen Entwicklung zu erreichen. Den OSZE-Vorsitz im Jahr 2023 betrachte Nordmazedonien als große Chance, seine Fortschritte beim Aufbau demokratischer Institutionen unter Beweis zu stellen und sein internationales Ansehen zu verbessern.

## Schlussfolgerungen

Keiner der acht Staaten, die in dieser Sonderausgabe behandelt werden, zeigt sich sonderlich interessiert daran, sich stärker in die OSZE einzubringen. Die meisten Regierungen sehen die OSZE nicht als wichtigen Sicherheitsakteur und verfolgen ihre außenpolitischen Ziele lieber in anderen Foren. Dies ist sowohl der Grund für den relativen Bedeutungsverlust der OSZE als auch dessen Folge.

Zugleich haben die Staaten laut unseren Autorinnen und Autoren aber auch ein Interesse daran, dass die OSZE funktionsfähig bleibt. Dies zieht sich wie ein roter Faden durch alle Beiträge, vor allem bei den Vorsitzländern. Allesamt gestehen sie der OSZE zu, dass sie Raum für Dialog biete, in dem die Staaten Sicherheitsfragen zügig zur Sprache bringen können. Die OSZE wird somit als wichtiges Element der multilateralen Sicherheitsbildung angesehen. In einigen Staaten, insbesondere bei Nachbarn Russlands, gilt die OSZE auch als Plattform, über die sich die Abschreckung durch kooperative Sicherheit ergänzen lässt. Diese Länder sehen sich zunehmend bedroht.

Außerdem wünschen sich viele Staaten, dass die OSZE intensiver an der Lösung von Langzeitkonflikten arbeitet.

Darüber hinaus haben die Regierungen unterschiedliche Auffassungen darüber, wie und ob die OSZE die Menschenrechte schützen solle. Einige Staaten wünschen sich bei diesem Ziel eine Vorreiterrolle, während andere es als Aufzwingen fremder Werte und eine Einmischung in innere Angelegenheiten empfinden. Das ist nichts Neues. Gleichzeitig lesen wir zwischen den Zeilen, dass einige Regierungen ihre Vorbehalte in der menschlichen Dimension als Vorwand nutzen, um andere innen- und außenpolitische Ziele zu verfolgen.

Einige Delegationen in Wien beraten wieder verstärkt darüber, welche Rolle die OSZE bei der Gewährleistung der Sicherheit in Europa spielen könnte. Wichtig hierbei sei, den Hauptstädten die Notwendigkeit zu verdeutlichen, den multilateralen Dialog wieder ins Zentrum der europäischen Sicherheitsbeziehungen zu rücken. Daher unterstützen wir die Idee, interessierte Regierungen in einer informellen „Gruppe der Freunde der OSZE“ zusammenzubringen. Diese Gruppe sollte gemeinsame Interessen von Teilnehmerstaaten identifizieren und auf dieser Basis Möglichkeiten für eine pragmatische Zusammenarbeit erörtern – mit Blick auf das 50-jährige Jubiläum der OSZE im Jahr 2025.



# Die USA und die OSZE

Daniel S. Hamilton\*

## Zusammenfassung

Die Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber der OSZE wird durch ein sporadisches Interesse des jeweiligen Präsidenten bestimmt, aber auch durch eine beharrliche Diplomatie von US-Regierungsvertretern und dem Engagement des US-Kongresses im Rahmen der Helsinki-Kommission. Einiges deutet darauf hin, dass die Biden-Administration neuen Schwung in die Beziehungen zwischen den USA und der OSZE bringen möchte, etwa um Sicherheitsrisiken wie Cyberangriffen und der Covid-19-Pandemie zu begegnen. Für die USA ist die OSZE kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um eigene politische Interessen voranzutreiben, indem das Land sich auf die Prinzipien beruft, die in der Helsinki-Schlussakte von 1975 und der Charta von Paris aus dem Jahr 1990 verankert wurden.

## Sporadische Aufmerksamkeit der Präsidenten

Von allen US-Präsidenten hat sich Bill Clinton am aktivsten in der OSZE eingesetzt: Er nahm am Budapester Gipfel im Dezember 1994 teil, als die „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) in „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE) umbenannt wurde, sowie am Gipfel in Istanbul 1999. Zu diesem Zeitpunkt war das sowjetische Imperium bereits zusammengebrochen und aus der Sowjetunion, aus Jugoslawien und der Tschechoslowakei waren 20 neue Staaten hervorgegangen. Viele davon hat-

ten historisch bedingte Ressentiments gegenüber ihren Nachbarländern und waren mit territorialen und ethnischen Konflikten belastet. Die Regierung Clinton fürchtete, dass Konflikte innerhalb von Staaten eine ebenso große Bedrohung für die Sicherheit in Europa darstellen könnten wie zwischenstaatliche Konflikte. In dieser Situation, so hoffte die Clinton-Administration, könnte die OSZE einen einzigartigen Beitrag leisten, da die Organisation auf dem Grundprinzip beruhe, dass die wesentliche Ursache für die mangelnde Sicherheit von Menschen die Missachtung der Menschenrechte sei.<sup>1</sup>

Die Clinton-Administration wollte nach dem Kalten Krieg eine europäische Sicherheitsarchitektur aufbauen, in der die OSZE eine zentrale Rolle einnehmen sollte: bei der Konfliktlösung, der weiten Verbreitung und dem Schutz der Demokratie und der demokratischen Insti-

---

\* Daniel S. Hamilton  
Woodrow Wilson International Center for  
Scholars  
dan.hamilton@wilsoncenter.org

tutionen, bei der Verteidigung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit sowie bei der Benennung und Lösung von wirtschaftlichen Problemen, die zu Konflikten und Risiken für die Sicherheit im eurasisch-euroatlantischen Raum führen konnten. Wie William Hill schreibt, erlebte die OSZE gegen Ende von Clintons Amtszeit „eine wahre Blütezeit [...] und erreichte vielleicht den Höhepunkt ihrer Aktivität und ihres Einflusses“<sup>2</sup>, als sie mit 20 Missionen und etwa 3.000 Personen vor Ort Pionierarbeit in den Bereichen Konfliktprävention, Krisenmanagement und Konfliktachsorge leistete und dabei ihr breites und flexibles Instrumentarium einsetzte.

Seit dieser Zeit wird die OSZE von den US-Präsidenten weit weniger beachtet. Mit dem Begriff „wohlwollende Vernachlässigung“ hat P. Terrence Hopmann die Haltung von US-Offiziellen auf höchster Ebene gegenüber der OSZE zwischen 2001 und 2014 beschrieben.<sup>3</sup> George W. Bush konzentrierte sich nach den Angriffen am 11. September 2001 weitgehend auf seinen Anti-Terror-Feldzug, den Krieg im Irak und die Erweiterung der NATO. Die OSZE spielte in seinen Überlegungen praktisch keine Rolle. Auch Barack Obama schenkte der OSZE während seiner ersten Amtszeit wenig Aufmerksamkeit, sondern überließ den vermeintlich relativ stabilen Kontinent seinen europäischen Verbündeten und maß den bilateralen Beziehungen mit Russland weniger Bedeutung zu. Erst nach der völkerrechtswidrigen Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim durch Russland und der gewaltsamen Interven-

tion Russlands im Osten der Ukraine wandte sich der Blick der US-Politiker wieder der OSZE zu. In Washington hoffte man, die OSZE einerseits als Plattform zu nutzen, um der Verletzung ihrer grundlegenden Normen und Prinzipien durch Russland eine Kampfansage zu er teilen, andererseits aber auch als Mechanismus für die Überwachung und Eindämmung russischer Aktivitäten.

Die vierjährige Amtszeit Donald Trumps war der Tiefpunkt, was die Wertschätzung der OSZE durch US-Präsidenten betrifft. Trump schenkte der Organisation keine Beachtung und zog die Grundprinzipien der Charta von Paris offen in Zweifel. Er stellte die Bedeutung der Menschenrechte als Leitlinie der US-Außenpolitik infrage und äußerte sich in der Öffentlichkeit abfällig über wichtige Prioritäten der OSZE wie die Bekämpfung der Korruption, den Schutz von Minderheitsrechten oder vertrauensbildende Maßnahmen im militärischen Bereich. Während Trumps Amtszeit verließen die USA das Open-Skies-Abkommen von 1992 zwischen den NATO-Ländern und Russland, welches darauf abzielte, die beiderseitige Verständigung zu stärken, Vertrauen aufzubauen sowie Offenheit und Transparenz mit Blick auf die Streitkräfte und deren Aktivitäten zu fördern.

### **Prinzipiengeleitetes diplomatisches Engagement**

Auch wenn das Interesse der US-Präsidenten für die OSZE mal mehr und mal weniger stark ausgeprägt gewesen

ist, haben sich US-Diplomat\*innen stets entschlossen dafür eingesetzt, die Positionen ihres Landes zu OSZE-relevanten Themen voranzubringen. Sie betonen den Wert der OSZE als einzige gesamt-europäische Sicherheitsorganisation, die den euroatlantischen Raum umspannt und neben den USA, Kanada und Russland alle europäischen und zentralasiatischen Staaten sowie die Mongolei zu ihren Mitgliedern zählt. US-Offizielle schätzen den Beitrag, den die OSZE zur militärischen Sicherheit Europas leistet: mit ihrem umfassenden System vertrauensbildender und Transparenz schaffender Maßnahmen, ihren Verifizierungsverfahren und Frühwarnmechanismen. Diese Instrumente haben dazu beigetragen, dass auf weiten Teilen des Kontinents die Rüstungsarsenale verkleinert und Spannungen abgebaut wurden.

US-Diplomat\*innen setzen sich für die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen in allen Bereichen ein, einschließlich der politisch-militärischen, wirtschaftlich-ökologischen und menschlichen Dimension. Dazu gehören die Stärkung der politischen und militärischen Sicherheit im gesamten OSZE-Raum, die Umsetzung und Überprüfung der Einhaltung von Rüstungskontrollabkommen, der Ausbau der OSZE-Kapazitäten in der Konflikt-verhinderung und Konfliktlösung, der Einsatz für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Einhaltung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, die Bekämpfung von Risiken wie Terrorismus und Intoleranz, Fehl- und Desinformation und Menschenhandel sowie die Verpflichtung, Zentralasien eine größere Aufmerksamkeit und mehr Ressour-

cen zuteilwerden zu lassen. US-Vertreter haben sich dafür eingesetzt, dass die OSZE in diesen Bereichen aktiver wird. Insbesondere haben sie die Feldoperatio-nen der OSZE sowie die OSZE-Institutio-nen unterstützt. Diese Unterstützung soll auch beibehalten werden, wie Vertreter der Biden-Administration betont haben. Schließlich zeigt sich das Engagement der USA bei der OSZE auch in deren Gre-mien: bspw. haben seit der Gründung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE US-Kongressabgeordnete dort im-mer wieder Führungsposten innegehabt. Mit 17 von 323 Sitzen haben die USA die größte Vertretung in der Versammlung.

### Die Helsinki-Kommission

Für das US-Engagement in der OSZE spielt der US-Kongress eine wichtige Rolle. Nur ein Jahr nach der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte im Jahr 1975 schuf der Kongress die Kommissi-on über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, besser bekannt unter der Be-zeichnung „US Helsinki Commission“, um die Einhaltung aller Aspekte der Helsinki-Schlussakte zu überwachen und zu fördern. Die Kommission ist parteiüber-greifend besetzt und setzt sich aus Mit-gliedern sowohl des US-Senats als auch des Repräsentantenhauses zusammen, die von dem/der Senatspräsident\*in bzw. dem/der Sprecher\*in des Repräsentanten-hauses ernannt werden. Drei weitere Sitze in der Kommission werden vom Präsi-denten mit Mitarbeitern des Außenminis-teriums, des Verteidigungsministeriums und des Handelsministeriums besetzt.

Die Exekutive ist jedoch nicht gleich stark vertreten: die Helsinki-Kommission wird durch den Kongress dominiert. Als Ergebnis dieser besonderen Form der Zusammenarbeit zwischen der Exekutive und der Legislative hat die Helsinki-Kommission einen eigenen Vertreter als Mitglied der US-Mission bei der OSZE abgestellt.

Obwohl die Kommission alle Handlungsfelder der OSZE voranbringen will, hat sie ein besonderes Mandat im Bereich der Menschenrechte. Mitglieder und Mitarbeiter der Helsinki-Kommission gehören US-Delegationen an, die an OSZE-Treffen teilnehmen und bestimmten OSZE-Strukturen angehören. Die Kommission kann öffentliche Anhörungen und Briefings mit Gutachtern zu Themen mit OSZE-Bezug einberufen und veröffentlicht Berichte über die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen in den Teilnehmerstaaten. Sie organisiert Delegationen zu Teilnehmerstaaten und OSZE-Treffen, um sich vor Ort mit Entwicklungen auseinanderzusetzen, die einen Bezug zu demokratischen und wirtschaftlichen Grundrechten, dem Recht auf Sicherheit und den Menschenrechten haben. Sie macht regelmäßig auf Probleme in den Bereichen Menschenrechte und Sicherheit in den OSZE-Teilnehmerstaaten aufmerksam. Dazu gehören Rassismus, Antisemitismus, Intoleranz, Korruption, Menschenhandel, Verstöße gegen die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie mangelnder Schutz von gefährdeten Gruppen wie zum Beispiel Migrant\*innen vor Diskriminierung und Gewalt.

Die Helsinki-Kommission hat insbesondere Russland, Weißrussland, die Türkei und einige zentralasiatische Staaten sehr deutlich verurteilt – nicht nur für die Unterdrückung von abweichenden Meinungen im eigenen Land, sondern auch, weil sie versuchen, die Arbeit der OSZE zum Schutz von Grundfreiheiten zu untergraben und die Teilnahme der Zivilgesellschaft an OSZE-Aktivitäten zu behindern. Die Kommission hatte auch eine Schlüsselrolle bei der Formulierung des „Magnitsky Act“ von 2012. Dieses Gesetz verhängte Sanktionen gegen russische Offizielle, die für den Tod des russischen Anwalts Sergej Magnitski in einem Moskauer Gefängnis im Jahr 2009 oder andere Fälle von Menschenrechtsverletzungen und Korruption verantwortlich waren. Der Vorsitzende der Helsinki-Kommission, der US-Senator Ben Cardin, war die treibende Kraft hinter der Verabschiedung des „Magnitsky Act“ und des „Global Magnitsky Human Rights Accountability Act“ von 2016. Dieses Gesetz haben US-Präsidenten beider Parteien genutzt, um korrupte Personen auf der ganzen Welt mit Sanktionen zu belagern. Es führte zur Verabschiedung ähnlicher Gesetze in Kanada, in Großbritannien und in der EU.

Im Jahr 2021 konzentrierte sich die Helsinki-Kommission auf das Interesse der USA, eine aktiver Rolle bei der Verhinderung von Massenmord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord einzunehmen. Die Kommission setzte sich mit Warnhinweisen auseinander, die auf das Risiko von Gräueltaten hindeuteten, und diskutierte die Herausforderungen beim

Aufbau und bei der Pflege von Bündnissen zwischen Staaten, die solche Gräueltaten verhindern wollen. Sie wies auf Bedrohungen der Lieferketten in den USA und weltweit hin, die von autoritären Regimes ausgehen, und empfahl der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, einer Initiative zur Sicherung der Lieferketten zuzustimmen – als Vorstufe zu weiteren Schritten der OSZE-Teilnehmerstaaten in diesem Bereich.

Die Kommission hat sich auch reumütig gezeigt, wenn es um die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen durch die USA selbst geht. Beispielsweise hat sie im Jahr 2020 eine Reihe selbstkritischer Anhörungen durchgeführt, die sich mit dem Thema „Menschenrechte zu Hause“ auseinandersetzen. Insbesondere wurde bei diesen Anhörungen darüber gesprochen, wie die US-Regierung ihrer Verpflichtung, die Rassendiskriminierung zu bekämpfen, nachkommen kann: indem sie das verfassungsmäßige Recht auf freie Versammlung sowie die Arbeit von Journalist\*innen schützt. Die Teilnehmer\*innen diskutierten die Bedeutung von öffentlichen Denkmälern und Gedenkstätten, insbesondere diejenigen mit Bezug zum amerikanischen Bürgerkrieg oder solche, die Personen verherrlichen, die mit rassistischer Unterdrückung und Sklaverei in Verbindung gebracht werden, sowie mögliche Wege einer juristischen Wiedergutmachung.

### Die Biden-Administration und die OSZE

Dass Präsident Biden seinen engen Mitarbeiter Michael Carpenter zum OSZE-Bot-

schafter ernannt hat, ist ein Zeichen dafür, dass seine Administration engagiert und konstruktiv an das Thema OSZE herangehen will. Nur ein paar Wochen, nachdem die neue Administration eingesetzt worden war, nutzten einige ihrer Mitarbeiter die Chance und drängten im Rahmen des US-Vorsitzes im Forum für Sicherheitskooperation der OSZE darauf, die Maßnahmen für militärische Transparenz und militärische Vertrauensbildung wieder aufzunehmen. Dies sollte durch eine Überarbeitung des Wiener Dokuments geschehen, das seit 2011 nicht mehr aktualisiert wurde. Zu den möglichen Diskussionsthemen gehören die Vereinbarung niedrigerer Schwellen für die Anmeldung und internationale Beobachtung von militärischen Übungen, die Anhebung der Kontingente für solche Inspektionen, die Überarbeitung der Kategorien für den Informationsaustausch und eine Revision der Definition von „ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten“. Im Rahmen erweiterter Gespräche, auch zwischen den jeweiligen Streitkräften, könnte auch die potenziell destabilisierende Wirkung neuer Technologien angesprochen werden.<sup>4</sup>

Darüber hinaus haben US-Offizielle die OSZE gedrängt, sich mit langwierigen Konflikten zu beschäftigen und konkretere Resultate in den Bereichen Umwelt und Wirtschaft anzustreben. Sie setzten sich für die Umsetzung der Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ des UN-Sicherheitsrats in der Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation ein und forderten, die OSZE solle im Jahr 2021 ein „Human Dimension Implementation Meeting“ durchführen.

Diese Zeichen eines neuen Engagements gingen einher mit einer Verurteilung der russischen Aktivitäten in der Ukraine und anderen Ländern – als Hauptursache für die umfassende Verschlechterung im sicherheitspolitischen Umfeld Europas. Die Biden-Administration wird weiterhin die Nichteinhaltung von Verpflichtungen im Rahmen der OSZE durch Russland anprangern. Diese Verpflichtungen hatte Russland durch seine bewaffneten Interventionen in Georgien (2008) und in der Ukraine (2014) grob verletzt. US-Offizielle fordern Russland auf, seine Verpflichtungen aus dem Minsker Abkommen umzusetzen, und haben immer wieder betont, dass die USA „niemals die angebliche Annexion der Krim durch Russland anerkennen werden“<sup>5</sup>. Die Biden-Administration unterstützt die Verlängerung der OSZE-Beobachtermision an zwei russischen Checkpoints an der ukrainischen Grenze.

Auch auf das Mandat der Special Monitoring Mission der OSZE in der gesamten Ukraine, einschließlich der Krim zu arbeiten, weisen US-Offizielle immer wieder hin. Daher fordern sie die Ukraine, Russland sowie alle bewaffneten Gruppen, die von Russland bewaffnet, ausgebildet und geführt werden, und Seite an Seite mit russischen Truppen kämpfen, auf, dafür zu sorgen, dass die Special Monitoring Mission der OSZE sich auf dem gesamten Staatsgebiet der Ukraine frei bewegen kann und die Sicherheit ihrer Beobachter garantiert ist. Vertreter der US-Regierung weisen regelmäßig darauf hin, dass Moskau auch in Moldawien und Georgien seine Truppen ohne Einwilligung der betreffenden Staaten statio-

niert hat und dass der Einsatz von Desinformation und anderer hybrider Instrumente für alle OSZE-Staaten eine ständige Herausforderung darstellt. US-Offizielle verweisen zudem auf die fortdauernde Verletzung der Menschen- und Bürgerrechte der russischen Bevölkerung unter der Putin-Regierung, z. B. durch deren Versuche, das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Pressefreiheit einzuschränken, etwa durch die Ausweitung der Regeln für „ausländische Agenten“ auf Journalist\*innen.

Die Biden-Administration kritisiert aber nicht nur Russland. Sie hat auch deutliche Worte für die Nichteinhaltung der OSZE-Verpflichtungen und die brutalen Menschenrechtsverletzungen durch Belarus gefunden. Sie hat die belarussischen Behörden aufgefordert, politische Häftlinge, Journalist\*innen sowie alle zu Unrecht festgehaltenen Gefangenen freizulassen und sich auf einen Dialog mit dem Koordinationsrat der Opposition und der belarussischen Zivilgesellschaft einzulassen. Die US-Regierung und Mitglieder der Helsinki-Kommission haben die erzwungene Landung eines Flugzeugs in Minsk, um den belarussischen Aktivisten und Journalisten Raman Pratassewitsch und die Bürgerrechtlerin Sofja Sapega festzunehmen, verurteilt. US-Offizielle sehen zudem die Möglichkeit, dass sich die OSZE stärker in Belarus einbringt, etwa über die „guten Dienste“ ihrer Generalsekretärin Helga Maria Schmid.

Zudem haben hohe US-Vertreter einige Regierungen angeprangert, die die Covid-19-Pandemie als Vorwand nehmen, um die Zivilgesellschaft und die unab-

hängigen Medien zu unterdrücken, den Zugang zu Informationen weiter zu erschweren und den Rechtsstaat auszuhöhlen. Zusammen mit der Helsinki-Kommission haben sie Licht auf die Unterdrückung ethnischer oder religiöser Minderheiten sowie anderer schutzbedürftiger Gruppen wie LGBTI-Personen geworfen.

Der Konflikt in Bergkarabach ist ein weiteres Thema, bei dem sich die Biden-Administration für ein stärkeres Engagement ausspricht. Sogar im Wahlkampf hat Biden eine mögliche Beobachterrolle für die OSZE bei diesem Konflikt ins Gespräch gebracht. US-Außenminister Antony Blinken hat zugesagt, die Zusammenarbeit mit der Minsk-Gruppe der OSZE fortzusetzen. Nach wie vor drängt die US-Regierung sowohl Armenien als auch Aserbaidschan, baldmöglichst die Verhandlungen unter Aufsicht der Co-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe (Frankreich, Russland, USA) wieder aufzunehmen, um eine langfristige politische Lösung auf Grundlage der Helsinki-Schlussakte zu finden.

Weiterhin hat die Biden-Administration bereits signalisiert, dass sie das Profil der zweiten OSZE-Dimension, die Bereiche Wirtschaft und Umwelt, schärfen möchte. Sie will auch darüber sprechen, wie man zukünftige Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit und Pandemien vorhersehen, verhindern und, wenn das nicht gelingt, bewältigen kann. Regierungsvertreter\*innen glauben, dass die OSZE eine wichtige Plattform für den Umgang mit dem Klimawandel in Zentralasien und im Südkaukasus sein kann. Schweden, das im Jahr 2021 den OSZE-Vorsitz innehat, hat sich entschlossen, As-

pekte des Klimawandels prioritätär zu behandeln; die Biden-Administration unterstützt diese Entscheidung.

Präsident Biden hat – ganz im Sinne der OSZE, die die Korruption als eine Bedrohung für die Sicherheit, die wirtschaftliche Entwicklung und die Menschenrechte betrachtet – die Korruptionsbekämpfung als „zentrales Anliegen für die nationale Sicherheit der USA“ benannt. Er hat eine behördenübergreifende Überprüfung innerhalb der US-Regierung angeordnet, auf deren Grundlage eine Sicherheitsstrategie zur Korruptionsbekämpfung für die gesamte Regierung ausgearbeitet werden soll. Die Helsinki-Kommission hat diese Überprüfung begrüßt und wird voraussichtlich bei deren Umsetzung eng mit der Biden-Administration zusammenarbeiten.

## Zukunftsszenarien

Viele Teilnehmerstaaten kommen ihren OSZE-Verpflichtungen nicht in vollem Umfang nach. Dennoch betonen US-Offizielle weiterhin den Wert der OSZE und sehen die Helsinki-Prinzipien von 1975 und die Paris-Prinzipien von 1990 als ein Maximum dessen, zu dem sich die Teilnehmerstaaten bei der militärischen, wirtschaftlichen, ökologischen und menschlichen Sicherheit bekennen wollen.

Es gibt mehrere Bereiche, in denen sich ein stärkeres Engagement der USA bei der OSZE bezahlt machen könnte.<sup>6</sup> Vereinbarungen zur Konfliktentschärfung, die zwischen US-Truppen und russischen Streitkräften in Syri-

en getroffen wurden, könnten als Vorlage für ähnliche Maßnahmen unter Leitung der OSZE dienen, etwa um Spannungen in den Gewässern und dem Luftraum über der Schwarzmeerregion abzubauen. Die momentan laufenden bilateralen Gespräche zwischen den USA und Russland könnten durch ähnliche Gespräche zwischen den Teilnehmerstaaten der OSZE ergänzt werden. Der Abzug der NATO aus Afghanistan hat bei den zentralasiatischen Staaten zu Sicherheitsbedenken geführt. Die USA werden versuchen, hier die Möglichkeiten für erweiterte OSZE-Aktivitäten auszuloten, vielleicht sogar für neue Feldmissionen. Es gibt auch einen Spielraum für grenzüberschreitende Initiativen im Südkaukasus, die durch die OSZE vermittelt werden, einschließlich eines Korridors zwischen Armenien, Aserbaidschan und der Türkei. Russland hat nach dem bewaffneten Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan im Herbst 2020 Verantwortung bei der Friedenssicherung übernommen. Möglicherweise wird Moskau aber die Kosten über einen längeren Zeitraum nicht allein tragen wollen, wodurch der Weg für eine multinationale OSZE-geführte Beobachtermission frei werden könnte.

Im gesamten OSZE-Raum stehen die Gesellschaften unkonventionellen Herausforderungen gegenüber. Diese waren nicht vorhersehbar, als vor beinahe einem halben Jahrhundert die Teilnehmerstaaten aus ganz unterschiedlichen Gründen zusammenkamen, um gemeinsam Verhaltensrichtlinien auszuarbeiten. Cyberangriffe, Desinformation und Falschinformationen in den sozialen Medien, Störungen der Lieferketten

und die Covid-19-Pandemie haben gezeigt, welche Risiken für die freie Bewegung von Menschen, Gütern, Dienstleistungen, Verkehrsmitteln, Lebensmitteln, Geld und Ideen existieren. Unter den OSZE-Teilnehmerstaaten wächst zudem das Bedürfnis, Resilienzprinzipien zu definieren, die als Richtlinien bei der Antizipation, der Prävention und wenn nötig der Abwehr und Überwindung von Störungen kritischer gesellschaftlicher Funktionen dienen können.

Die OSZE bleibt weiterhin eine Plattform, auf der ungleich Gesinnte die Umgangsregeln in verschiedenen, bisher wenig diskutierten Sicherheitsbereichen wie etwa Resilienz und Konnektivität ausloten können – so sie es denn wollen. Wenn nicht, werden die Vereinigten Staaten und andere Teilnehmerstaaten diese Prinzipien und deren Beachtung anderswo definieren und absichern.

## Endnotes

- 1 Siehe die Bemerkungen des US-Präsidenten Bill Clinton anlässlich der Eröffnung des OSZE-Gipfels im Çırağan-Palast in der türkischen Hauptstadt Istanbul am 18. November 1999. Siehe auch Richard Holbrooke, „America, a European Power“, in: Foreign Affairs, März/April 1995, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/1995-03-01/america-european-power>
- 2 Übersetzt nach: William Hill, No Place for Russia: European Security Institutions Since 1989, New York: Columbia University Press, 2019, S. 153.
- 3 P. Terrence Hopmann, „Trump, Putin, and the OSCE“ in: IFSH (ed.), OSCE

- Yearbook 2018, Baden-Baden: Nomos, 2019, 39-52.
- 4 Fast alle OSZE-Teilnehmerstaaten befürworten solche Bemühungen, doch Russland sperrt sich, und auch Armenien und Aserbaidschan blockieren aufgrund ihres Konflikts Fortschritte in diesem Bereich.
- 5 U.S. Mission to the OSCE, „Interpretative Statement on the Extension of the Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine“, as prepared for delivery by Chargé d’Affaires Courtney Austrian to the Permanent Council, Wien, 31. März 2021, <https://osce.usmissi.on.gov/interpretative-statement-on-the-extension-of-the-mandate-of-the-osce-special-monitoring-mission-to-ukraine/>; The White House, „Statement by President Biden on the Anniversary of Russia’s Illega
- gal Invasion of Ukraine“, 26. Februar 2021, <https://www.whitehouse.gov/press-room/statements-releases/2021/02/26/statement-by-president-biden-on-the-anniversary-of-russias-illegal-invasion-of-ukraine/>
- 6 Zu den US-amerikanischen und europäischen Sichtweisen über eine zukünftige OSZE-Agenda s. Daniel S. Hamilton et al., „Uncommon Cause: The Future of the OSCE, Report and Recommendations, Global Europe Program Working Group on the Future of the OSCE“, in: TransAtlantic 2/2021, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Uncommon%20Cause%20-%20The%20Future%20of%20the%20OSCE%20v2.pdf>



# Russland und die OSZE

Andrei Zagorski\*

## Zusammenfassung

Moskau kritisiert die OSZE seit mehr als zwei Jahrzehnten und möchte, dass sie ihre Aktivitäten im postsowjetischen Raum einschränkt. Allerdings hat Russland die Organisation keineswegs ganz aufgegeben. Das Land fordert vielmehr, dass die OSZE ihre geografischen und thematischen Prioritäten überdenkt und in eine Vertragsorganisation umgewandelt wird. Eine Neubestimmung der gemeinsamen Ziele kann allerdings nur über komplexe Verhandlungen gelingen. Daher sollte man sich zunächst mit den grundsätzlichen Positionen Russlands befassen. Die Verständigung auf einen Modus Vivendi ist durchaus denkbar. Zu diesem Zweck könnte ein „Helsinki+50“-Prozess angestoßen werden, in dem ein Gründungsdokument diskutiert, die Bündnisfreiheit mit dem Konzept der unteilbaren Sicherheit in Einklang gebracht sowie die Prinzipien der Medienfreiheit und der Nichteinmischung neu bewertet würden. Die OSZE sollte versuchen, die Gemeinsamkeiten zwischen den Teilnehmerstaaten zu stärken, indem sie ihre Tätigkeiten in den am wenigsten konflikträchtigen Bereichen ausbaut. Dafür böten sich die Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen oder der Umgang mit den Folgen der Coronaviruspandemie an.

## Einleitung

Es gibt nur eine Sache, die noch schlimmer ist als die Arbeit mit der OSZE: die Arbeit ohne die OSZE. Frei nach Winston Churchill fasst diese Aussage die russische Diskussion über die OSZE gut zusammen. Moskau ist zwar stark genug, um die OSZE an Aktionen zu hindern, die dem Land gegen den Strich gehen, aber zugleich zu schwach, um die Orga-

nisation für die russische Agenda einzuspannen. Daher beharrt Russland seit Jahren auf einer strikten Anwendung der Konsensregel, um die OSZE auf diese Weise in Schach zu halten.

Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass Russland bereit wäre, die Organisation aufzugeben. Im Gegenteil: Die russischen Außenminister gehören zu den wenigen, die bei den jährlichen Treffen des Ministerrats konsequent persönlich anwesend sind. Darüber hinaus wird die OSZE bisweilen als eine der letzten Institutionen angesehen, an die sich Russland wenden kann, um den Schaden durch seine sich verschlechternden Beziehungen mit dem Westen zu begrenzen. Dies zeigte sich

---

\* Andrei Zagorski  
Primakov Nationales Forschungsinstitut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen, Russische Akademie der Wissenschaften, Moskau  
zagorskiandrej@gmail.com

insbesondere in der Anfangsphase der Ukrainekrise. Nach wie vor weiß Russland außerdem die Zusammenarbeit zwischen den Co-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe zu schätzen – auch wenn es der Minsk-Gruppe 2020 nicht gelang, den Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan um Bergkarabach zu beenden, und ihre Rolle bei der Bewältigung des Konflikts derzeit ungewiss ist.

Die Schwierigkeiten der Russischen Föderation mit und in der OSZE hängen damit zusammen, dass die Teilnehmerstaaten kein gemeinsames Ziel mehr haben. Diese Tatsache führt zu ständigen Kontroversen um die thematischen und geografischen Prioritäten der OSZE und auch um ihre Strukturen und Institutionen.

### Die Kritik an der OSZE

Die russische Kritik an der OSZE hat eine lange Geschichte. 1999, während der NATO-Luftangriffe auf Jugoslawien, warf Russland der OSZE nicht nur vor, dass sie unfähig sei, ihre Prinzipien durchzusetzen, sondern auch, dass sie als Deckmantel für diese Operation diene.<sup>1</sup> Die Spannungen nahmen mit dem zweiten Tschetschenienkrieg zu, der im Oktober 1999 begann und 2003 zur Schließung der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien führte. Die Beobachtung der russischen Wahlen durch das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte seit 2003 verschärfe die Spannungen weiter. Außerdem nahm Russland die OSZE während der „Farbenrevolutionen“ im postsowjeti-

schen Raum als eine der treibenden Kräfte hinter den „Regimewechseln“ wahr, die das Land in seiner Nachbarschaft eigentlich zu verhindern suchte.

In Moskau wurde die Sorge laut, dass sich die Rolle der OSZE in einer NATO-dominierten europäischen Sicherheitsordnung auf die „Demokratisierung“ der „europäischen Peripherie“ reduzieren und die Priorisierung operativer Aktivitäten „übermäßig autonomisierter“ OSZE-Institutionen die Bedeutung der politischen Konsensfindung schwächen würde.<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang wurde die These einer geografischen und thematischen Unausgewogenheit der OSZE-Aktivitäten vorgebracht, insbesondere im Hinblick auf die Aktivitäten „östlich von Wien“ in der menschlichen Dimension.<sup>3</sup> Dass der politische Dialog an erster Stelle stehen müsse und die OSZE ihre Aktivitäten ausgewogener gestalten und ihren Institutionen weniger Autonomie zugestehen sollte, ist seither ein zentrales Anliegen der russischen OSZE-Politik. 2004 schlug der bulgarische Vorsitz vor, den Schwerpunkt der OSZE-Aktivitäten vom östlichen Mitteleuropa und von Südosteuropa in den postsowjetischen Raum, insbesondere nach Zentralasien und in den Südkaukasus, zu verlagern. Dort hatte die OSZE bis dato nur bescheidene Präsenz und Engagement gezeigt. Genau das wollte Russland eben nicht – und wurde dabei von einer Minderheit der Teilnehmerstaaten, vornehmlich den Mitgliedern der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, unterstützt.

Die äußerst hitzigen Aussprachen auf dem Ministerratstreffen in Sofia im De-

zember 2004 setzten eine Debatte über eine Reform der OSZE in Gang, die bis heute zu keinem Ergebnis geführt hat. In den Augen Moskaus ermöglicht die OSZE den USA, der EU und der NATO, sich in die inneren Angelegenheiten von – insbesondere postsowjetischen – Staaten einzumischen, um ihnen politische Regime nach westlichem Vorbild aufzuzwingen und prowestliche Regierungen zu installieren.<sup>4</sup> Präsident Vladimir Putin formulierte diese Kritik so: „Wir erleben immer wieder Versuche, die OSZE, einen entscheidenden Mechanismus zur Gewährleistung der gemeinsamen europäischen und auch der transatlantischen Sicherheit, für die außenpolitischen Interessen Einzelner zu instrumentalisieren. Das Ergebnis ist, dass diese sehr wichtige Organisation unterminiert wurde.“<sup>5</sup> Russlands Forderung nach einer Neugewichtung der Arbeit der OSZE bedeutet aber nicht, dass die Organisation ihre Aktivitäten „westlich von Wien“ ausbauen solle. Russland ist vielmehr der Ansicht, dass die OSZE ihre Aktivitäten in der menschlichen Dimension im postsowjetischen Raum zurückfahren sollte. Ob diese reduziert oder zumindest nicht weiter ausgebaut werden sollten, war dann auch eine der strittigsten Fragen bei den Debatten des ersten Panels of Eminent Persons der OSZE im Jahre 2005.<sup>6</sup>

Moskau gelang es weder im Jahr 2004 noch in den darauffolgenden Jahren, seine Reformagenda für die OSZE durchzusetzen. Daher begann Russland, die Organisation systematisch auszubremsen, indem es auf einer strikten Anwendung des Konsensprinzips bestand und in der Diskussion über den OSZE-Haushalt ener-

gisch auftrat. Zusätzlich verfolgten Moskau und eine Reihe weiterer postsowjetischer Staaten eine Politik der einseitigen Beschneidung von OSZE-Aktivitäten, indem sie die Wahlbeobachtungsmethoden des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte infrage stellten, OSZE-Präsidenten abbauten oder auflösten oder die Tätigkeiten in einzelnen Ländern anderweitig einschränkten. Russland vertrat generell die Auffassung, dass die OSZE auf die Anliegen der Regierungen der Gastländer eingehen sollte, statt ihre eigene – aus russischer Sicht westliche – Agenda zu verfolgen. Nicht die Teilnehmerstaaten sollten den Empfehlungen der OSZE-Institutionen folgen, sondern vielmehr die OSZE-Institutionen der Kritik aus den Teilnehmerstaaten Rechnung tragen und ihre Politik entsprechend ausrichten.<sup>7</sup>

## Die russische Agenda für die OSZE

Die russische Agenda für die OSZE hat sich in den letzten Jahrzehnten nicht geändert. Sie lässt sich grob in drei Themenbereiche zusammenfassen: Wiederaufnahme eines substanzialen politischen Dialogs, Reform der Organisation und Neudeinition der Schwerpunkte der OSZE-Aktivitäten.

### Wiederaufnahme eines substanzialen Dialogs

Die Wiederaufnahme eines substanzialen Dialogs innerhalb der OSZE (sowie

mit der NATO und der EU) ohne Voraussetzungen ist derzeit der wichtigste Punkt auf der russischen Agenda. Moskau hat die Erwartung, dass dabei die eigenen Anliegen berücksichtigt werden und Fortschritte in Fragen erzielt werden, die es seit vielen Jahren thematisiert. So soll die Unteilbarkeit der Sicherheit – gegenüber der Bündnisfreiheit – bekräftigt und eine „Neugewichtung“ der OSZE-Aktivitäten sowie eine Reform der Organisation angegangen werden. Letzteres schließt mit ein, dass ihren Institutionen ihre „übermäßige Autonomie“ genommen wird. Man hofft, dass Russland und der Westen durch diesen Dialog zu einem vernünftigen Kompromiss und somit zu einem gemeinsamen Nenner finden können. Ergebnis soll „eine neue Agenda [Hervorhebung durch den Verfasser] mit Schwerpunkt auf dem, was uns verbindet, statt auf dem, was uns trennt“, sein, wie es der russische Außenminister ausdrückte.<sup>8</sup>

Der „Helsinki+40“-Dialog, den die OSZE 2013 und 2014 führte, wurde in Moskau als vielversprechender Ansatz angesehen, der zu Anpassungen in der Tätigkeit der OSZE führen könnte. Er wurde jedoch durch die Ukrainekrise unterbrochen. Moskau würde seine Wiederaufnahme als „Helsinki+50“-Dialog begrüßen. Ziel wäre eine Vereinbarung über die Agenda und die Prioritäten der OSZE, die dann 2025 anlässlich des 50. Jahrestages der Schlussakte von Helsinki bei einem Treffen auf hoher Ebene verabschiedet werden könnte. Doch nur wenige russische Amtsträger\*innen halten dies unter den gegenwärtigen Umständen für machbar.<sup>9</sup>

## Reform der OSZE

Russland schlägt seit 2004 immer wieder vor, die OSZE auf Basis eines Vertrags in eine internationale Organisation umzuwandeln. Dann würden die Teilnehmerstaaten als Einzelstaaten und nicht als Teil irgendwelcher Gruppen von Ländern an den Erörterungen in der Organisation teilnehmen. Gemäß den russischen Vorschlägen würden die autonomen OSZE-Institutionen und -Strukturen in das Sekretariat integriert. Ihre Aktivitäten würden dem Konsensprinzip unterliegen und strikt an die politischen Vorgaben seitens der Beschlussfassungsorgane der OSZE gebunden sein. Die Wahlbeobachtung würde durch einen detaillierten Normenkatalog geregelt. Im Mittelpunkt dieser Vorschläge steht die Verabschiedung einer Charta oder eines Gründungsdokuments. Darin würden die Arbeitsweise der Durchführungsorgane und die Strukturen der OSZE geregelt.<sup>10</sup> Obwohl die Diskussion über die russischen Vorschläge mittlerweile völlig zum Erliegen gekommen ist, setzt das Land seine Bemühungen in dieser Richtung fort. Auf dem Ministerratstreffen 2020 in Tirana drängte Außenminister Sergei Lawrow erneut auf eine Reform und schlug die Einrichtung einer entsprechenden informellen Arbeitsgruppe vor.<sup>11</sup> Im Februar 2021 übergab er der Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und schwedischen Außenministerin Ann Linde ein Thesenpapier zu diesem Thema.<sup>12</sup>

## Neudefinition der Schwerpunktbereiche<sup>13</sup>

Die Bereiche, in denen die OSZE-Teilnehmerstaaten nach den Vorschlägen Moskaus konkret die Zusammenarbeit suchen sollten, sind die Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen wie des Terrorismus und des illegalen Drogenhandels, der Gefahren durch Informations- und Kommunikationstechnologien, des Menschenhandels sowie anderer Arten des organisierten Verbrechens. Russland erwartet von der OSZE auch einen Beitrag zur Bewältigung der Folgen der Coronaviruspandemie. Russland schlägt unter anderem vor, dass das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE mit der Aufgabe betraut wird, die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit im medizinischen und Gesundheitssektor zu stärken.<sup>14</sup>

Bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen werden sich die OSZE-Teilnehmerstaaten wohl einigen können. Andere russische Prioritäten beziehen sich auf Themen, bei denen Russland und der Westen verschiedene Standpunkte vertreten. Ein Beispiel ist der Schutz der Rechte nationaler Minderheiten. Russland legt den Schwerpunkt auf das Recht der russischen Minderheit in der Ukraine und in den baltischen Staaten auf eine eigene Sprache und Bildung, und stärker auf die Förderung der sozialen und wirtschaftlichen als der politischen und bürgerlichen Rechte. Die Gespräche über die Medienfreiheit werden zwar von Moskau unterstützt, doch es geht dem Land dabei insbesondere

darum, dass die Tätigkeit russischer Medien und Journalist\*innen in der Ukraine und im Westen nicht eingeschränkt wird. Den Aktivitäten der OSZE in der menschlichen Dimension steht Russland kritisch gegenüber: Diese hätten nicht nur eine politische „Schlagseite“, sondern seien auch obsolet – schließlich seien ja alle Teilnehmerstaaten Mitglieder der Vereinten Nationen und somit in die Arbeit des UNO-Menschenrechtsrates eingebunden. Darüber hinaus fielen die meisten von ihnen als Mitglieder des Europarates auch unter dessen Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte. Diese und andere Gründe werden von Russland für seine langjährige Linie angeführt, dass die OSZE ihre Aktivitäten in der menschlichen Dimension zurückfahren solle – insbesondere in den postsovjetischen Ländern – anstatt sie im Westen auszubauen.

In Bezug auf den Konfliktzyklus (Frühwarnung, Konfliktverhütung und Konfliktlösung, Krisenmanagement und Konfliktfolgenbeseitigung) vertritt Russland den Ansatz, dass jede OSZE-Aktivität auf Einzelfallbasis ausgehandelt, im Konsens beschlossen und von der Zustimmung des Gastlandes abhängig gemacht werden sollte. Ist dies nicht möglich, so will Moskau den Status quo beibehalten. Russland erwartet von der OSZE, dass sie sich an der Umsetzung und Konsolidierung der von Moskau vermittelten Waffenruhe in Bergkarabach beteiligt. Positiv steht das Land auch der Einbindung der OSZE in die Internationalen Genfer Gespräche unter Beteiligung Georgiens, Abchasiens und Südossetiens gegenüber. In den „5+2“-Verhandlungen zum Transni-

trien-Konflikt (Moldau) sieht Russland es als geboten an, die Dynamik der letzten Zeit aufrechtzuerhalten. Moskau betont, dass die OSZE konsequenter Druck auf die Ukraine ausüben sollte, um sie zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen und damit zur Beilegung des Konflikts im Osten des Landes zu bewegen.<sup>15</sup>

Wenn es um die Sicherheit in Zentralasien geht, insbesondere das Risiko, dass Terrorismus und Drogenhandel sich von Afghanistan aus auf andere Länder ausweiten und die ganze Region destabilisieren, hat Russland die OSZE nicht auf dem Radar. Diesen Risiken begegnet man mit bilateralen und multilateralen Konsultationen, an denen die relevanten Mächte wie die USA, China, Pakistan, Indien, der Iran, die zentralasiatischen Staaten sowie lokale Akteure in Afghanistan, einschließlich der Taliban, beteiligt sind. Gleichzeitig verstärkt Russland die Zusammenarbeit im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, um sich gegen mögliche Folgen der Machtübernahme durch die Taliban in Afghanistan abzusichern. Daher erwartet Russland von der OSZE, ihre Zusammenarbeit mit der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit zu intensivieren.

Die wirtschaftliche Dimension der OSZE wurde von Russland schon immer betont. Das Land beteiligt sich an den Gesprächen zum Thema Konnektivität, das seit Kurzem auf der Tagesordnung der OSZE steht. Außerdem will es, dass die OSZE Synergien zwischen verschiedenen im OSZE-Raum stattfindenden Integrationsprozessen (z. B. der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion) schafft

und die Entwicklung einer „umfassenden eurasischen Partnerschaft“ unterstützt.

Russland nimmt im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation der OSZE an den Erörterungen über politisch-militärische Fragen teil, darunter die zunehmenden militärischen Aktivitäten entlang der Grenze zwischen Russland und der NATO. Für Moskau ist die konventionelle Rüstungskontrolle jedoch ein Thema für Gespräche zwischen Russland und der NATO, nicht der OSZE. Das Wiener Dokument der OSZE über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen von 2011 will Russland erst modernisieren, wenn die NATO ihren Expansionskurs gestoppt und die Aktivitäten an ihrer Ostflanke zurückgefahren hat.<sup>16</sup>

## Empfehlungen

Um in der OSZE einen gemeinsamen Nenner zu finden und sich neue gemeinsame Ziele zu setzen, wären komplexe Verhandlungen zwischen Russland und dem Westen nötig. Dabei müssten die von Russland aufgeworfenen Grundsatzfragen wie etwa die Unteilbarkeit der Sicherheit angesprochen werden. Nur dann besteht die Chance auf eine solide Vereinbarung. Auch sensible Themen wie die Rolle der menschlichen Dimension der OSZE sowie die Autonomie der OSZE-Institutionen müssten diskutiert werden. Derzeit ist es eher unwahrscheinlich, dass es zu solchen Verhandlungen kommt. Auch wenn eine Einigung auf einen neuen Status quo noch verfrüh scheinen mag, so wäre doch eine Verständ-

digung auf einen tragfähigen Modus Vivedi denkbar.

Der gegenwärtige russische Standpunkt sollte nicht zur Gänze für bare Münze genommen werden. Viele der Erklärungen der Russischen Föderation scheinen schlachtweg Teil des rhetorischen Schlagabtauschs zu sein, der in der OSZE geführt wird. Damit die Eckpunkte eines möglichen Kompromisses ausgelotet werden können, muss jedoch wieder ein substanzialer Dialog aufgenommen werden. So könnte man den bevorstehenden 50. Jahrestag der Schlussakte von Helsinki zum Anlass nehmen, einen „Helsinki+50“-Dialog einzuleiten, um sich auf die Ziele der OSZE für die nächsten Jahre zu verständigen. Dabei sollte auch über die Verabschiedung eines Gründungsdokuments diskutiert werden, das die OSZE zu einer Vertragsorganisation machen würde. Dies könnte zugleich der Unterzeichnung des Übereinkommens über die Rechtspersönlichkeit der OSZE den Weg ebnen, das von den Teilnehmerstaaten ausgehandelt wurde. Das Gründungsdokument müsste auch eine Vereinbarung über den Modus Operandi der OSZE-Institutionen umfassen, wobei diese aus russischer Sicht nicht noch mehr Autonomie als heute genießen sollten. Eine weitere Grundsatzfrage, die im Rahmen dieses Dialogs behandelt werden müsste, ist die der Vereinbarkeit der Bündnisfreiheit mit einer anderen OSZE-Verpflichtung, nämlich jener zur Beachtung der berechtigten Besorgnisse der betroffenen Staaten (oder dem Konzept der „unteilbaren Sicherheit“).

Ein solcher „Helsinki+50“-Dialog sollte sich durchaus mit strittigen Fragen

befassen, aber nur, wenn sie sowohl für Russland als auch den Westen von Belang sind. Die OSZE könnte ihre Bestimmungen zur Medienfreiheit und zum Zugang zu Informationen überarbeiten und präzisieren. Sowohl Russland als auch der Westen sehen sich in einem Informationskrieg, der über neue digitale Technologien und soziale Netzwerke geführt wird. Das Konzept der Informationsfreiheit ist eng mit der Debatte über mögliche Einmischungen in innere Angelegenheiten mithilfe der neuen Informationstechnologien verknüpft. Daher sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten auch dazu ermutigt werden, das Prinzip der Nichteinmischung neu zu denken und den modernen Gegebenheiten anzupassen.

Aus russischer Sicht sollte die OSZE die Gemeinsamkeiten zwischen den Teilnehmerstaaten stärken, indem sie ihre Tätigkeit in den am wenigsten konfliktträchtigen Bereichen ausbaut – auch wenn es dabei nicht um die großen Grundsatzfragen geht. Die Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen und der Umgang mit den Folgen der Coronaviruspandemie wären dafür naheliegende Kandidaten.

## Endnotes

- 1 Alexander Matwejew, „Die Identitätskrise der OSZE“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 67–90.
- 2 Michail Petrakow, „Die Rolle der OSZE aus russischer Sicht“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 57–66.

- 3 Alexander N. Alexeev, „The Future of the OSCE: Russia’s Version“, in: Daniel Warner, Valérie Clerc (Eds.), Challenges Faced by the OSCE During 2001, Geneva: The Graduate Institute of International Studies, 2002, S. 151–166.
- 4 Sergej A. Kostin, Reformierung des OSZE – необходимое условие для дальнейшего существования организации [Die Reform der OSZE – eine notwendige Voraussetzung für die weitere Existenz der Organisation], in: Pravo I bezopasnost’, 2013, Nr. 1–2, S. 106; Lew S. Woronkow, OSCE und europäische Sicherheit. Was nun? [Die OSZE und die europäische Sicherheit: Was nun?], in: Sovremennaya Evropa, 2018, Nr. 1, S. 73f.
- 5 Übersetzt nach: President of Russia, Meeting of the Valdai International Discussion Club, 27. Oktober 2016, [en.kremlin.ru/events/president/news/53151](http://en.kremlin.ru/events/president/news/53151)
- 6 Aus Gesprächen des Autors mit den Mitgliedern des Panel of Eminent Persons im Jahr 2005.
- 7 Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation, „О предстоящем рабочем визите в Россию Министра иностранных дел Швеции, действующего председателя ОБСЕ А. Линде“ [Zum bevorstehenden Arbeitsbesuch der schwedischen Außenministerin und amtierenden OSZE-Vorsitzenden A. Linde in Russland], 1. Februar 2021, [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/osce/-/asset\\_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4546081](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4546081)
- 8 Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation, „Foreign Minister Sergey Lavrov’s statement at a meeting of the OSCE Ministerial Council, December 3, 2020“, 3. Dezember 2020, [https://www.mid.ru/en/web/guest/foreign\\_policy/rso/osce/-/asset\\_publisher/her/bzhxR3zkq2H5/content/id/4465649](https://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/her/bzhxR3zkq2H5/content/id/4465649)
- 9 Äußerungen eines hochrangigen Vertreters des russischen Außenministeriums im Rahmen eines deutsch-russischen Dialogs im April 2021.
- 10 Andrei Zagorski, „Make the OSCE institutions less dependent on politics, not more“, in: Helsinki Monitor, 16:3 (2005), S. 209–213.
- 11 Siehe Erklärung von Außenminister Sergei Lawrow, a.a.O. (Anm. 8).
- 12 Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation, „Foreign Minister Sergey Lavrov’s remarks and answers to questions at a joint news conference following talks with OSCE Chairperson-in-Office, Minister of Foreign Affairs of Sweden, Ann Linde, Moscow, February 2, 2021“, Moskau, 2. Februar 2021, [https://www.mid.ru/en/web/guest/obycnye-vooruzenia/-/asset\\_publisher/MlJdOT56NKIk/content/id/4550431](https://www.mid.ru/en/web/guest/obycnye-vooruzenia/-/asset_publisher/MlJdOT56NKIk/content/id/4550431)
- 13 Sofern nicht anders angegeben, basiert dies auf: Erklärung von Außenminister Sergei Lawrow, a.a.O. (Anm. 8); den Äußerungen und Antworten von Außenminister Sergei Lawrow, a.a.O. (Anm. 12) und dem Dokument zum bevorstehenden Arbeitsbesuch der schwedischen Außenministerin, a.a.O. (Anm. 7).
- 14 Delegation of the Russian Federation, Statement by Mr. Alexander Lukashovich, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1305th Meeting of the OSCE Permanent Council via Video Teleconference, PC.DEL/313/21, 11. März 2021, S. 2–3, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/e/482352.pdf>
- 15 Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation, „Выступление Постоянного представителя Российской Федерации А.К.Лукашевича на заседании Постоянного совета ОБСЕ, 15 июля 2021 года“ [Erklärung des Ständigen Vertreters der Russischen Föderation A. K. Lukaschewitsch beim Treffen des Ständigen Rates der OSZE, 15. Juli 2021], 16. Juli 2021, <https://www.mid.ru/>

- ru/foreign\_policy/rso/osce/-asset\_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4814857
- 16 Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation, „Erklärung des Leiters der Delegation der Russischen Föderation für militärische Sicherheit und Rüstungskontrolle in Wien, K. J. Gawrilow, auf der 967. Plenarsitzung des Forums für Sicherheitskooperation der OSZE, Wien, 3. Februar 2021“, 4. Februar 2021, [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/osce/-asset\\_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4552424](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/osce/-asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4552424); vom Sprachdienst der OSZE erstellte deutsche Fassung, als Anhang 6 des Journals dieser Plenarsitzung vom 3. Februar 2021, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/483569.pdf>



# Frankreich und die OSZE

Barbara Kunz\*

## Zusammenfassung

Dieser Beitrag bietet einen Überblick über die Rolle Frankreichs innerhalb der OSZE und die Bedeutung der OSZE für die französische Außenpolitik. Frankreich bringt sich am stärksten in die politisch-militärische Dimension der OSZE ein, insbesondere bei der Konfliktlösung im OSZE-Raum. Auch die menschliche Dimension genießt eine besondere Aufmerksamkeit. Bei Frankreichs Bestrebungen, auf der internationalen Bühne eine wichtige Rolle zu spielen, steht die OSZE jedoch nicht im Vordergrund. Den französischen Außenpolitiker\*innen gilt die OSZE nicht als Forum, das rasch politische Ergebnisse für Frankreich liefern könnte. In seiner außenpolitischen Rhetorik unterstreicht Frankreich zwar weiterhin die Bedeutung des Multilateralismus. Zugleich hat man in Paris kein Interesse daran, dass die OSZE zu einem eigenständigen Akteur wird. Frankreich ist daher auch gegen eine Aufstockung der Finanzmittel der Organisation. Angesichts der langfristigen außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten Frankreichs ist es unwahrscheinlich, dass sich seine Haltung zur OSZE in absehbarer Zeit ändern wird.

## Einleitung

Obwohl es zunächst einiger Überzeugungsarbeit bedurfte, damit Frankreich die Schaffung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), der späteren OSZE, unterstützte, sollte Frankreich letztendlich in der Organisation eine wichtige Rolle spielen. Die Charta von Paris wurde bekanntlich 1990 in der Hauptstadt Frankreichs unterzeichnet, und französische Regierungen haben erfolgreich eigene Staatsan-

gehörige in Spitzenpositionen bei der OSZE gebracht. Von 2005 bis 2011 amtierte der französische Diplomat Marc Perrin de Brichambaut als Generalsekretär, und der frühere Minister für europäische Angelegenheiten Harlem Désir war von 2017 bis 2020 OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit.

In den operativen Betrieb der OSZE ist Frankreich heute gut eingebunden. Es entsendet Beobachter\*innen zu allen Wahlbeobachtungsmissionen, und im Sekretariat und anderen OSZE-Gremien sind mehrere Dutzend Französinnen und Franzosen tätig. Noch deutlicher tritt das Engagement Frankreichs bei der Konfliktlösung im OSZE-Raum zutage: Das Land spielt sowohl in Bergkarabach als

---

\* Barbara Kunz  
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg  
kunz@ifsh.de

auch im Ukrainekonflikt eine Rolle. In Absprache mit der OSZE hat sich Frankreich 2008 auch intensiv in die Vermittlungsbemühungen im Konflikt in Georgien eingebbracht.

Dennoch kann Frankreich wohl kaum als treibende Kraft in der Organisation bezeichnet werden. Seine Tätigkeit in der OSZE bleibt hinter seinen sonstigen Ambitionen in Bezug auf seine Rolle in Europa und der Welt zurück. Auch im französischen außenpolitischen Diskurs fristet die OSZE ein Schattendasein – obwohl eine Reihe von OSZE-Themen, von großen geopolitischen bis hin zu eher technischen Fragen, auch Prioritäten der französischen Außenpolitik sind. Dennoch kommt die OSZE in der Actualisation stratégique, dem im Februar 2021 veröffentlichten Strategiedokument Franreichs, nicht einmal vor.<sup>1</sup>

### Vermittlung in Langzeitkonflikten

Die politisch-militärische Dimension, insbesondere die Konfliktlösung, ist ein Kernbereich der französischen Mitarbeit in der OSZE. Diesem Bereich wird auch im Land selbst die größte Aufmerksamkeit zuteil. Frankreich ist an den Bemühungen um die Lösung von zwei der größten Konflikte in der OSZE-Region beteiligt: der Konflikt um Bergkarabach zwischen Armenien und Aserbaidschan sowie der Ukrainekonflikt. Frankreich führt (zusammen mit den USA und Russland) den Co-Vorsitz in der Minsk-Gruppe, die auf eine friedliche Beilegung des Bergkarabachkonflikts hinarbeitet.<sup>2</sup> Nach dem Aufflammen der Gewalt Ende 2020

kam es zu einer innenpolitischen Debatte darüber, ob Frankreich Bergkarabach als unabhängigen Staat anerkennen sollte. Die beiden Kammern des französischen Parlaments stimmten für einen Antrag der konservativen Partei Les Républicains, die in erster Linie die „Christinnen und Christen im Osten“ unterstützen wollte – ein relativ populäres Thema in Frankreich, vor allem auf der rechten Seite des politischen Spektrums.<sup>3</sup> Die französische Regierung wies den Antrag zurück und unterstrich dabei ihr Interesse, weiter den Co-Vorsitz in der Minsk-Gruppe zu führen; dies sei mit einer formellen Anerkennung Bergkarabachs unvereinbar.<sup>4</sup> Zwischen Frankreich und Armenien bestehen langjährige Verbindungen, und Armenien ist, insbesondere aufgrund der großen Zahl französischer Bürger\*innen armenischer Abstammung, Mitglied der Organisation internationale de la Francophonie. Frankreich hat auch den Völkermord an den Armenier\*innen offiziell anerkannt.

Noch stärker im Rampenlicht steht Frankreich international vielleicht aber als eines der beiden „westlichen“ Mitglieder des Normandie-Quartetts, das sich aus Russland, Deutschland, Frankreich und der Ukraine zusammensetzt und im Ukrainekonflikt eine Lösung finden soll. Französische Präsidenten und Amtsträger\*innen haben, zum Teil auch als Gastgeber, an mehreren Gipfeltreffen auf hoher Ebene teilgenommen, die unter anderem zum Minsk-II-Abkommen geführt haben.<sup>5</sup> Im Kontext der OSZE im engeren Sinne leitete der französische Diplomat Pierre Morel bis Juni 2021 die Untergruppe für politische Angelegenheiten

der Trilateralen Kontaktgruppe für die friedliche Beilegung des Konflikts in der Ostukraine. Frankreich beteiligt sich finanziell und personell an der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine.

Abgesehen vom offenkundigen Interesse Frankreichs am Thema Konfliktlösung entspricht seine prominente Rolle im Rahmen dieser Formate auch seinem Selbstverständnis als wichtiger Global Player. Als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sieht es sich und seine Diplomat\*innen dazu berufen, auf der internationalen Bühne und in der hohen Diplomatie eine entscheidende Rolle zu spielen. Sowohl die Minsk-Gruppe als auch das Normandie-Format ermöglichen es Frankreich, mit anderen Großmächten an einem Tisch zu sitzen. Dies macht ein Engagement aus Pariser Sicht attraktiv.

### Menschenrechte als Priorität

In der französischen Außenpolitik sind die Menschenrechte immer ein Thema. Dies hängt mit der Selbstwahrnehmung Frankreichs als „Land der Menschenrechte“ zusammen. Als Mutterland der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 sieht es sich in einer besonderen Verantwortung. Neben dem oben erwähnten Engagement in der politisch-militärischen Dimension ist Frankreich daher auch in der menschlichen Dimension der OSZE sehr aktiv. Am bemerkenswertesten war im Jahr 2020 vielleicht die Unterstützung Frankreichs für die Aktivierung des Moskauer Mecha-

nismus<sup>6</sup> nach den mutmaßlich gefälschten Präsidentschaftswahlen 2020 in Belarus, als das belarussische Regime friedliche Demonstrationen unterdrückte und die Menschenrechte verletzte. Frankreich war einer von 17 Teilnehmerstaaten, die den Mechanismus auf britische Initiative hin aktivierten.<sup>7</sup> Darüber hinaus führt Frankreich den Co-Vorsitz in der informellen OSZE-Freundesgruppe zur Sicherheit von Journalisten.<sup>8</sup> Auch die Gleichstellung der Geschlechter stand auf der Tagesordnung, insbesondere beim Generation Equality Forum<sup>9</sup>, das von UN Women organisiert wurde und im Sommer 2021 in Paris stattfand. Auf diesem Forum verpflichtete sich die OSZE, „die Gleichstellung der Geschlechter durch Maßnahmen in den Bereichen geschlechterspezifische Gewalt, wirtschaftliche Gerechtigkeit und wirtschaftliche Rechte sowie Technologie und Innovation zu verbessern“.<sup>10</sup> Ein weiteres großes Anliegen für Paris ist der Kampf gegen den Menschenhandel.<sup>11</sup>

### Skepsis hinsichtlich des Mehrwerts der OSZE

Ungeachtet dieser Aktivitäten kommt der OSZE für Frankreich kein besonders hoher Stellenwert zu, was sich in den letzten Jahren noch verstärkt hat. Insbesondere seit Emmanuel Macron das Präsidentenamt innehat, wurde Pragmatismus zum Kernelement französischer Außen- und Sicherheitspolitik. Dies äußert sich unter anderem darin, dass Formaten und institutionellen Rahmenbedingungen weniger Bedeutung beigemessen

wird als der tatsächlichen Erreichung von politischen Zielsetzungen. So verlor etwa die Gemeinsame Sicherheits- undVerteidigungspolitik der EU an Bedeutung, deren Aufbau und Stärkung lange Zeit ein politisches Anliegen Frankreichs gewesen war. Unter Macron geht es im Wesentlichen darum, was – in flexiblen multilateralen und minilateralen Formaten – „funktioniert“. Ein Beispiel dafür ist die Bekämpfung des Terrorismus in der Sahelzone, eines der wichtigsten Projekte der französischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Vor diesem Hintergrund ist die Haltung Frankreichs gegenüber der OSZE zu verstehen. Obwohl Paris immer wieder die Bedeutung des Multilateralismus betont und sogar gemeinsam mit Deutschland die Allianz für Multilateralismus<sup>12</sup> ins Leben gerufen hat, ist die französische Außenpolitik der jüngeren Zeit von unilateralen Tendenzen gekennzeichnet.<sup>13</sup> Dass die OSZE die einzige verbliebene gesamteuropäische Sicherheitsinstitution und multilaterale Plattform ist, stellt für Frankreich keinen ausreichenden Grund dar, um viel in sie zu investieren. Darin unterscheidet sich das Land von den engagiertesten Teilnehmerstaaten, insbesondere Deutschland und der Schweiz. Außerdem deckt die OSZE nicht das geografische Gebiet ab, das Frankreich am meisten interessiert. Bis vor Kurzem fristete der westlich von Russland gelegene Teil Mittel- und Osteuropas im Außenpolitischen Diskurs Frankreichs ein Schattendasein. Frankreich konzentriert sich traditionell mehr auf Afrika, den Nahen Osten und zunehmend auch auf den indopazifischen Raum.

Angesichts der zahlreichen Schwierigkeiten der OSZE ist ihr Mehrwert für Paris nicht klar erkennbar. Dies betrifft den Nutzen der Organisation für die Gewährleistung der Sicherheit in Europa und auch die Tatsache, dass gerade eine zentrale Sicherheitsherausforderung – der Konflikt mit Russland und seinen Verbündeten – den Hauptgrund für die Schwierigkeiten der OSZE darstellt. Paris sieht die OSZE nur selten als geeignete Plattform, um die eigenen Interessen zu verfolgen. Diese Skepsis zeigt sich deutlich, wenn es um den Haushalt der Organisation geht: Paris hält es für unfair, dass die OSZE zum Großteil von den EU-Mitgliedstaaten, den Vereinigten Staaten, Kanada, der Schweiz und Norwegen finanziert wird. 2018 zahlte Frankreich 14,6 Millionen Euro an Pflichtbeiträgen bei einem Gesamtbudget von 138 Millionen Euro (dazu kamen freiwillige Beiträge, wie etwa die 7,6 Millionen Euro, die es im gleichen Jahr zur Sonderbeobachtermission beisteuerte).<sup>14</sup> Im Jahr 2019 ging Frankreich deshalb sogar so weit, den Haushaltsplan der Organisation zu blockieren.<sup>15</sup> Bei der Verabsiedlung des Gesamthaushaltsplans 2020 hat Frankreich vor Kurzem bekräftigt, es sei „nicht hinnehmbar, dass 17 Teilnehmerstaaten alleine 99 Prozent des OSZE-Haushalts finanzieren.“<sup>16</sup> Angesichts der knappen Mittel, die für die Außenpolitik des Landes zur Verfügung stehen, sowie der allgemeinen Sparmaßnahmen infolge der Eurokrise<sup>17</sup> ist Paris ein entschiedener Verfechter eines „nominalen Nullwachstums“ und somit ein Gegner jeder Erhöhung des OSZE-Haushalts. Berücksichtigt man die Inflation, läuft dies auf eine

Verringerung des Budgets der Organisation hinaus.<sup>18</sup>

Diese Zurückhaltung Frankreichs hängt auch mit der Frage der Governance der Organisation zusammen. Für Paris ist hier mehr Effizienz notwendig. Gleichzeitig hat Frankreich aber wenig Interesse daran, dass die OSZE zu einem eigenständigen Akteur wird, der autonome Strategien entwickelt. Dies zeigte sich beispielsweise an der Skepsis Frankreichs gegenüber der Schaffung einer kleinen Strategic Policy Support Unit im Sekretariat unter Generalsekretär Thomas Greminger. Greminger war für seinen ehrgeizigen Ansatz bekannt, er wollte die Bedeutung der OSZE und ihre strategische Ausrichtung stärken. Frankreich möchte aber, dass die OSZE möglichst eine zwischenstaatliche Plattform bleibt, um keine Macht- und Strategieplanungsbefugnisse an Wien abzugeben. Die Tatsache, dass Greminger niemals offiziell in Paris empfangen wurde, ist ein weiterer Beleg für das begrenzte Interesse Frankreichs an der Organisation und deren Aufwertung.

Es lässt sich also ein Gegensatz zwischen Frankreichs allgemeinen diplomatischen Ambitionen und seines Engagements in der Konfliktlösung einerseits und am Arbeitsalltag in der OSZE andererseits feststellen. Die OSZE genießt die öffentliche Unterstützung der französischen Diplomatie und Frankreich leistet sowohl finanziell als auch mit (entsandtem) Personal einen Beitrag zur Organisation. So gesehen ist es ein loyaler Teilnehmerstaat, der bereit ist zu tun, was zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der OSZE nötig ist. Gleichzeitig ist das Land aber nicht daran interessiert, den Status

quo zu ändern und die OSZE weiterzu entwickeln. Die Organisation soll möglichst „zwischenstaatlich“ bleiben.

### **Paris fehlt ein „OSZE-Reflex“**

Es überrascht daher nicht, dass Frankreich die meisten seiner außen- und sicherheitspolitischen Ziele außerhalb der OSZE verfolgt. Die OSZE spielt in der politischen Debatte in Frankreich kaum eine Rolle. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür ist der Präsidentschaftswahlkampf 2017, in dem mehrere der Kandidat\*innen quer durch die politischen Lager eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz forderten. Niemand erwähnte dabei die OSZE. Präsident Macron hat zudem mehrfach von einer „Überprüfung“ der europäischen Sicherheitsarchitektur und der Notwendigkeit einer Wiederaufnahme des Dialogs mit Russland gesprochen.<sup>19</sup> Der rein bilaterale „strategische Dialog“ Frankreichs mit Russland begann 2019. Er umfasst unter anderem Treffen im „2+2“-Format, also zwischen den jeweiligen Außen- und Verteidigungsminister\*innen. Darüber hinaus ernannte Macron den französischen Spitzendiplomaten Pierre Vimont zum „Sonderbeauftragten für die Sicherheits- und Vertrauensarchitektur mit Russland“.<sup>20</sup> Auch diese Initiative kommt ohne jegliche Bezüge zur OSZE aus, obwohl sie deren Mandat direkt betrifft. Bei dieser Entscheidung mag auch die Angst vor einer Blockade dieser Initiative in der OSZE eine Rolle gespielt haben, etwa durch organisationsinterne Meinungsverschiedenheiten und die allgemeine Handlungs-

unfähigkeit, wie sie sich etwa im Rahmen des „Strukturierten Dialogs über die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum“ zeigt. Eine andere Erklärung wäre, dass die Möglichkeit, derartige Initiativen innerhalb der OSZE anzugehen, schlichtweg niemandem eingefallen ist. Dies würde darauf hindeuten, dass Paris ein „OSZE-Reflex“ fehlt: Die OSZE wird womöglich erst gar nicht als Option in Betracht gezogen, wenn über den geeigneten Rahmen zur Verfolgung von Frankreichs Interessen entschieden wird.

Zudem gibt es Beispiele für eher technische Initiativen mit offensichtlichem OSZE-Bezug, bei der man die Organisation ebenfalls außen vor gelassen hat. Ein Thema, das in die politisch-militärische Dimension fällt und von Frankreich innerhalb der OSZE weiterhin vorangetrieben wird, ist etwa der Kampf gegen den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen. Frankreich verfolgt dabei parallel zu den laufenden OSZE-Initiativen weitere Projekte, etwa die deutsch-französische Initiative zu Kleinwaffen und leichten Waffen auf dem Westbalkan.<sup>21</sup> Obwohl die OSZE selbst in diesem Bereich tätig ist, kam die deutsch-französische Initiative beim Ministerrat 2018 in Mailand bloß im Rahmen einer Nebenveranstaltung zur Sprache.<sup>22</sup>

Alles in allem ist Frankreich kein Motor für wichtige Initiativen innerhalb der OSZE; die Rolle des Impulsgebers überlässt man in der Regel Deutschland oder der Schweiz. Frankreich schließt sich diesen dann oftmals an. Dies war etwa

der Fall, als Deutschland 2016 als Instrument zur Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa den „Strukturierten Dialog“ vorschlug. Diese Neubelebung forderte im Anschluss an Frank-Walter Steinmeiers Initiative dann auch Frankreich, als eines von vielen gleich gesinnten Ländern.<sup>23</sup>

### Zukunftsaußichten: Veränderungen eher unwahrscheinlich

Insgesamt scheint Frankreich nur mäßig davon überzeugt zu sein, sein diplomatisches Gewicht in die OSZE einzubringen. Innerhalb der Organisation entspricht die Rolle Frankreichs, abgesehen von Einzeldossiers wie der Ukraine, selten seinem Selbstverständnis als Weltmacht und Ständigem Mitglied des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Die Beziehungen zwischen Frankreich und der OSZE lassen sich daher gewissermaßen als eine Geschichte der verpassten Gelegenheiten lesen. So ist es beispielsweise bedauerlich, dass der 30. Jahrestag der Charta von Paris nicht gebührend begangen wurde. Dies mag an der Führungslosigkeit der Organisation im Sommer 2020 und an der Pandemie gelegen haben, aber dennoch wäre dieser Jahrestag eine hervorragende Gelegenheit gewesen, die Bedeutung einer regelbasierten europäischen Sicherheitsordnung herauszustreichen. Auch dass Generalsekretär Thomas Greminger nicht vom französischen Außenminister empfangen wurde, kann wohl nur als Zeichen von Desinteresse gewertet werden. Ein vielleicht ermutigendes Indiz ist, dass Gre-

mingers Nachfolgerin, die deutsche Diplomatin Helga Schmid, im Juli 2021 in Paris mit dem französischen Staatssekretär für europäische Angelegenheiten Clément Beaune und Außenminister Jean-Yves Le Drian zusammengetroffen ist.<sup>24</sup>

Es ist unwahrscheinlich, dass Frankreich sein Engagement in der OSZE mittel- bis langfristig verstärken wird. Denn die Organisation hat für die wichtigsten außenpolitischen Ziele und Herausforderungen, die Frankreich für sich und Europa definiert, wenig Bedeutung. In der Actualisation stratégique 2021 werden der dschihadistische Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die „Rückkehr des strategischen Wettbewerbs zwischen den Großmächten“ hervorgehoben.<sup>25</sup> Letzteres bezieht sich insbesondere auf die Vereinigten Staaten und China. Insgesamt geht Frankreich davon aus, dass sich das strategische Umfeld Europas weiter und immer rasanter verschlechtern wird. Diese Einschätzung wird künftige französische Präsident\*innen und Regierungen dazu bewegen, sich noch stärker auf die Prioritäten ihres eigenen Landes zu konzentrieren. Dies betrifft die Zuteilung von Finanzmitteln und Personal sowie die Frage, welche diplomatischen Kanäle genutzt werden, wenn es um die Förderung der Sicherheit in Europa und der französischen und europäischen Interessen geht. Die OSZE befasst sich nicht mit oben genannten Prioritäten, weder was ihr Aufgabengebiet noch was ihren geografischen Tätigkeitsbereich angeht. Es ist daher unrealistisch, wesentliche Änderungen bei der Haltung Frankreichs gegenüber der OSZE zu erwarten.

## Endnotes

- 1 Siehe Verteidigungsministerium der französischen Republik, Actualisation stratégique 2021, Februar 2021, <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021> (in Französisch und in einer offiziellen englischen Übersetzung)
- 2 Die Minsk-Gruppe ist keine OSZE-Institution im eigentlichen Sinne, obwohl sie enge Verbindungen zur Organisation hat. Die drei Co-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe (Russland, Frankreich und die USA) haben bei der Beilegung des Krieges um Bergkarabach 2020 keine Rolle gespielt. Zur Minsk-Gruppe gehören Belarus, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Russland, Schweden, die Türkei, die USA sowie Armenien und Aserbaidschan. Bislang haben sich die immer komplizierter werdenden Beziehungen zwischen Frankreich und der Türkei – man denke etwa an die gefährlichen Situationen mit Militärschiffen im östlichen Mittelmeer im Juni 2020 und die persönlichen Attacken Präsident Erdogans auf Emmanuel Macron – anscheinend nicht auf Frankreichs Rolle in der Minsk-Gruppe ausgewirkt.
- 3 Eine kurze Einführung bietet David Rich, „La cause des chrétiens d'Orient suscite de vives oppositions politiques en France“, France24, 5. März 2021, <https://www.france24.com/fr/moyen-orient/20210305-defense-des-chrétiens-d-orient-la-cause-suscite-de-vives-oppositions-politiques-en-france>
- 4 Siehe Frédéric Senneville, „Pourquoi la France ne veut-elle pas reconnaître le Haut-Karabakh ?“, LCI, 4. Dezember 2020, [www.lci.fr/international/pourquoi-la-france-ne veut-pas-reconnaitre-le-haut-karabakh-2171958.html](http://www.lci.fr/international/pourquoi-la-france-ne veut-pas-reconnaitre-le-haut-karabakh-2171958.html)
- 5 Für Einzelheiten siehe z. B. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, „Auf einen Blick – Ukraine: Fünf

- Jahre nach den Minsker Vereinbarungen“, März 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646203/EPRS\\_ATA\(2020\)646203\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646203/EPRS_ATA(2020)646203_DE.pdf)
- 6 OSCE, „Moscow Mechanism“, 1. Dezember 1991, revised 1993, <https://www.osce.org/odihr/20066>
- 7 Stephanie Liechtenstein, „Exclusive: Austrian professor nominated for OSCE mission to investigate human rights violations in Belarus“, Security and Human Rights Monitor, 23. September 2020, <https://www.shrmonitor.org/exclusive-no-mission-austrian-professor-for-osce-mission-to-investigate-human-rights-violations-in-belarus/>
- 8 Siehe den Twitter-Feed der französischen Vertretung bei der OSZE vom 18. Mai 2021, [https://twitter.com/RP\\_France\\_OSCE/status/1394670737051504640/photo/1](https://twitter.com/RP_France_OSCE/status/1394670737051504640/photo/1); sowie Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE, „OSZE-Delegationen gründen Freundesgruppe zur Sicherheit von Journalisten“, 23. April 2018, <https://wien-osze.diplo.de/osze-de/aktuelles/-/1696214>
- 9 UN Women Deutschland, „Generation Equality: 25 Jahre Pekinger Aktionsplattform“, März 2021, <https://www.unwoman.de/informieren/internationale-vereinbarungen/pekinger-erklaerung-und-aktionsplattform/generation-equality.html>
- 10 OSCE, „OSCE Commits to New Gender Equality Goals at Generation Equality Forum in Paris“, press release, 1. Juli 2021, <https://www.osce.org/secretariat/491506>
- 11 OSCE, „OSCE Special Representative commends France on prioritizing fight against trafficking and calls for strengthening victim-centred approaches“, press release, 2. Juli 2021, <https://www.osce.org/cthb/491620>
- 12 Weitere Informationen finden sich auf der Website der Allianz unter <https://multilateralism.org/>
- 13 Siehe z. B. Ronja Kempin (Hrsg.), Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron, SWP-Studie 4/2021, <https://www.swp-berlin.org/publication/frankreichs-aussen-und-sicherheitspolitik-unter-praesident-macron>
- 14 Ministry for Europe and Foreign Affairs of the French Republic, „France's financial contribution to the OSCE“, Dezember 2019, [https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/our-alliances-and-cooperations/france-and-the-osce/#ommairie\\_4](https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/our-alliances-and-cooperations/france-and-the-osce/#ommairie_4)
- 15 Blaise Gauquelin, „La France bloque le budget 2019 de l'OSCE“, Le Monde, 8. Januar 2019, [https://www.lemonde.fr/international/article/2019/01/08/la-france-bloque-le-budget-2019-de-l-osce\\_5406338\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2019/01/08/la-france-bloque-le-budget-2019-de-l-osce_5406338_3210.html)
- 16 OSZE, Beschluss Nr. 1369, Genehmigung des Gesamthaushaltsplans 2020, 1269. Plenarsitzung, PC-Journal Nr. 1269, Punkt 6 der Tagesordnung, 28. Mai 2020, S. 76, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/e/454885.pdf>
- 17 In den letzten Jahren wurde der Haushalt des französischen Außenministeriums erheblich gekürzt. Von 2007 bis 2020 verlor das Ministerium aufgrund budgetärer Sachzwänge etwa 10 Prozent seines Personals und bis zur Pandemie erhielt es Jahr für Jahr weniger Mittel. Siehe z. B. „France cuts billions from public spending to meet EU limit“, BBC, 11. Juli 2017, <https://www.bbc.com/news/world-europe-40569589>
- 18 Loïc Simonet, „Twenty Years after the Istanbul Platform for Co-operative Security: How Can the OSCE's Contribution to 'Effective Multilateralism' Be Strengthened through Co-operation with Other International and Regional Organizations?“, in: IFSH (Ed.), OSCE Yearbook 2019, Baden-Baden: Nomos, 2020, S. 247–272, [https://ifsh.de/file/publication/OSCE\\_Yearbook\\_en/2019/Simonet.pdf](https://ifsh.de/file/publication/OSCE_Yearbook_en/2019/Simonet.pdf)

- 19 Siehe die Reden von Präsident Macron auf den jährlichen Botschafterkonferenzen, etwa die im August 2018 bzw. 2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs>
- 20 Für nähere Informationen siehe Stephanie Liechtenstein, „If we want to defend Europe's interests, we have to engage with Russia“ (Interview with Pierre Vimont), Security and Human Rights Monitor, 14. April 2021, <https://www.shrm.org/if-we-want-to-defend-europe-s-interests-we-have-to-engage-with-russia-dialogue-with-russia/>
- 21 Siehe Ministerium für Europa und auswärtige Angelegenheiten, „Deutsch-französische Initiative zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels in den Westbalkan-Staaten“, <https://www.diplomatie.gov>
- 22 [uv.fr/de/aussenpolitik-frankreichs/landesinformationen-erklärungen/europa/westbalcan/article/deutsch-französische-initiative-zur-bekämpfung-des-illegalen-waffenhandels-in](https://uv.fr/de/aussenpolitik-frankreichs/landesinformationen-erklärungen/europa/westbalcan/article/deutsch-französische-initiative-zur-bekämpfung-des-illegalen-waffenhandels-in)
- 23 OSCE, „Franco-German roadmap for comprehensive control of small arms and light weapons discussed in side event at OSCE Ministerial Council in Milan“, 7. Dezember 2018, <https://www.osce.org/chairmanship/405647>
- 24 Auswärtiges Amt, „Relaunching conventional arms control in Europe“, 25. November 2016, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/abruestung/161125-ruestungskontrolle/285652>
- 25 Siehe den Twitter-Feed von OSZE-Generalsekretärin Helga Schmid, [https://twitter.com/HelgaSchmid\\_SG/status/1410630567222202373?s=20](https://twitter.com/HelgaSchmid_SG/status/1410630567222202373?s=20)  
Verteidigungsministerium, a.a.O., (Anm. 1), S. 14 (englische Fassung).



# Die Türkei und die OSZE

Giray Sadık\*

## Zusammenfassung

Dieser Beitrag untersucht die Wahrnehmung der OSZE durch die Türkei und türkische Erwartungen an die Organisation. Die Türkei ist vor allem daran interessiert, dass die OSZE sich bei Krisen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft effektiver für eine Lösung einsetzt. Weitere Prioritäten sind der Kampf gegen den Terrorismus und die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Der Beitrag empfiehlt, dass die Regierungen die OSZE als Plattform für Verhandlungen nutzen sollten. Gerade bei Streitigkeiten zwischen den EU-Mitgliedern und der Türkei kann die OSZE vermitteln. Außerdem sollten die türkische Zivilgesellschaft und die Wissenschaft sich stärker mit OSZE-Themen befassen.

## Die Bedeutung der OSZE für die Außen- und Sicherheitspolitik der Türkei

Die Türkei hat im OSZE-Raum eine einzigartige geostrategische Position: Sie grenzt an den Balkan, das Schwarze Meer, den Kaukasus, den Nahen Osten und das Mittelmeer. Das Land war von Anfang an in den KSZE-/OSZE-Prozess eingebunden und ist nach wie vor in der OSZE aktiv. Es befürwortet eine Stärkung der OSZE, insbesondere in seiner unmittelbaren Nachbarschaft. Das betrifft beispielsweise den Umgang mit undocumented Migrant\*innen sowie regionale Konflikte wie in Syrien, die sich auf den östlichen Mittelmeerraum auswirken. Diese Herausforderungen sind

zunehmend hybrider Natur: Die Grenze zwischen nationaler und internationaler Sicherheit, ziviler und militärischer Sicherheit sowie physischer und Cybersicherheit verschwimmt immer mehr.

Die Türkei trat in den ersten Jahren des Kalten Krieges der NATO (1952) und dem Europarat (1950) bei. Über diese Organisationen war das Land mit dem Westen verbunden und sie werden wohl auch in Zukunft die Angelpunkte bleiben. Die Türkei möchte, dass die NATO, der Europarat sowie die OSZE einander ergänzen – im Sinne eines wirksamen Multilateralismus, wie ihn die türkische Politik anstrebt. Das Land betrachtet die OSZE und den Europarat als Tandem. Der ehemalige Ständige Vertreter der Türkei bei der OSZE, Rauf Engin Soysal, beschreibt die Vorteile einer Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen folgendermaßen:

---

\* Giray Sadık  
Ankara Yıldırım Beyazıt University  
gsadik@ybu.edu.tr

„Internationale Organisationen, die in demselben Bereich tätig sind – ich meine den Begriff ‚Bereich‘ hier sowohl geografisch als auch konzeptuell –, stehen nicht per se in einem Konkurrenzverhältnis zueinander. Im Gegenteil: Durch positive Überschneidungen und Übertragungseffekte können sie sich in ihrer Arbeit gegenseitig stärken. Wir begrüßen daher die Bemühungen um die Verstärkung des Dialogs und der institutionellen Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Europarat. Synergien auf Führungs- und technischer Ebene können einen wirksameren Multilateralismus ermöglichen.“<sup>1</sup>

Ein Schwerpunkt liegt dabei auf Synergien bei der Bekämpfung des Terrorismus und des Menschenhandels. Das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus aus dem Jahr 2015 ist der erste internationale Vertrag, der sich mit dem Phänomen der „ausländischen Kämpfer“innen befasst.<sup>2</sup> Die Türkei hat das Zusatzprotokoll ratifiziert, es ist dort am 1. Juni 2018 in Kraft getreten.<sup>3</sup> Bei der Umsetzung dieses Zusatzprotokolls setzt die Türkei auf die Unterstützung der OSZE.

Die Beziehungen zur EU sind für die Türkei wichtig, aber nicht unproblematisch. Die OSZE bietet dem Land daher eine Plattform, um sich der EU anzunähern. Bei der OSZE gehörte die Türkei von Anfang zu den Teilnehmerstaaten, während ihr Beitritt zur EU noch ungewiss ist. Diese Ungewissheit beeinträchtigt allerdings auch die multilaterale Zu-

sammenarbeit der Türkei innerhalb der OSZE. Es besteht immer das Risiko, dass ein EU-Staat die Debatte über ein für die Türkei wichtiges Thema in die EU verlagert, wo die Türkei nicht vertreten ist.

## Die Erwartungen der Türkei an die OSZE

Die Mitwirkung der OSZE an der Lösung von Langzeitkonflikten wird von der Türkei unterstützt. Das Land führte 2020 den Vorsitz im Forum für Sicherheitskooperation. Dies zeigt, dass die Türkei sich in der politischen-militärischen Dimension der OSZE einbringt und sich für Sicherheit und Stabilität einsetzt.<sup>4</sup> Die Türkei betont, dass die Rolle des Forums für Sicherheitskooperation gestärkt werden müsse, da es eine einzigartige Plattform für Zusammenarbeit und Vertrauensbildung darstelle.

Der Terrorismus und andere grenzüberschreitende Sicherheitsrisiken wie Kriminalität stellen eine Gefahr für den OSZE-Raum und darüber hinaus dar. Ihre Bekämpfung ist für die Türkei zentral. Sie pocht darauf, man müsse „gleichermaßen entschieden, mit wachsender Entschlossenheit und ohne Unterschied nicht nur den Islamischen Staat, sondern auch andere terroristische Organisationen bekämpfen“.<sup>5</sup> Dass die OSZE im Kampf gegen den Terrorismus und andere Sicherheitsrisiken, von der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität bis hin zu Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie, immer die gleichen Standards anwendet, ist in den Augen der Türkei ein wesentlicher Aspekt des Konzepts der unteilbaren Sicherheit im OSZE-Raum.

Bezüglich Konflikten in der Nachbarschaft der Türkei – wie um Bergkarabach – verlangt die Türkei, dass die Teilnehmerstaaten die OSZE in die Lage versetzen, die Konflikte zu lösen. Die Türkei überwacht gemeinsam mit Russland die Waffenruhe im Konflikt um Bergkarabach und unterstützt Aserbaidschan bei der Minenräumung.

Die Türkei will die Beziehungen zu den Kooperationspartnern der OSZE im Mittelmeerraum und in Asien vertiefen und weitere mögliche Bereiche für die Zusammenarbeit ausloten. Die Annäherung der Türkei an die Partner im Mittelmeerraum, insbesondere die jüngsten diplomatischen Avancen gegenüber Ägypten und Tunesien, zeigen, dass das Land – angesichts der Krisen in Libyen und im östlichen Mittelmeerraum – nach Unterstützung in der Region sucht. Was die Partner in Asien betrifft, so bemüht sich die Türkei dort eher um eine intensivere wirtschaftliche Zusammenarbeit, gerade mit den großen Volkswirtschaften wie Japan, Korea und Australien.

In der menschlichen Dimension will die Türkei das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte stärken, insbesondere im Hinblick auf die Berichterstattung über Hassverbrechen und die Integration von Migrant\*innen.<sup>6</sup> Nach Ansicht der Türkei sollte die OSZE bei der Thematisierung der Bedrohung durch Hassrede und ethnische und religiöse Diskriminierung eine Vorreiterrolle einnehmen. Es sei wichtig, dass in Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung von Muslim\*innen konkrete Ergebnisse erzielt würden.

## Defizite der OSZE aus Sicht der Türkei

Die Türkei bezichtigt die OSZE einer Doppelmoral, gerade bei der Bekämpfung von Populismus und Fremdenfeindlichkeit. Die Türkei hat eine säkulare Verfassung und eine überwiegend muslimische Bevölkerung. In vielen OSZE-Teilnehmerstaaten in Europa, insbesondere in Deutschland, gibt es eine große türkische Diaspora. Islamophobie und Rassismus nehmen zu und es gibt Angriffe auf Türk\*innen in Europa. Der Umgang mit dem Rechtsextremismus in Europa ist für die Türkei daher eine Frage, die sie direkt betrifft.<sup>7</sup> Die Türkei erwartet von der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten, bei der Verhinderung solcher Übergriffe und der strafrechtlichen Verfolgung der Täter\*innen intensiv zusammenzuarbeiten. Bisher findet eine solche Zusammenarbeit jedoch nur sehr begrenzt statt, und dies dürfte die Beziehungen der Türkei zur OSZE weiterhin belasten.

In Bezug auf Langzeitkonflikte ist aus Sicht der Türkei die bloße Einhegung dieser Konflikte kein Erfolg; die OSZE sollte sich tatkräftiger um die Lösung dieser Konflikte bemühen und dabei ihren Acquis (Prinzipien, Normen und Verpflichtungen), ihre Instrumente und operativen Fähigkeiten optimal einsetzen.<sup>8</sup> Die Unzufriedenheit der Türkei bezieht sich in erster Linie auf die Unfähigkeit der Minsk-Gruppe der OSZE, den Konflikt in Bergkarabach und den massenhaften Einsatz verbotener Landminen zu beenden.

Mit Skepsis betrachtet die türkische Regierung zudem die Zusammenarbeit nichtstaatlicher Organisationen mit der

OSZE. Die Teilnahme bestimmter türkischer Nichtregierungsorganisationen an OSZE-Veranstaltungen führte in den letzten Jahren wiederholt zu Streitigkeiten zwischen der Türkei und der Organisation. Die türkische Regierung befürchtet, dass einige der Nichtregierungsorganisationen, die sich als Vertreter der Zivilgesellschaft ausgeben, mit terroristischen Organisationen in Verbindung stehen. Die Türkei besteht darauf, dass die OSZE Organisationen mit Nähe zum Terrorismus keine Plattform bietet. Dementsprechend erwartet die Türkei, dass die Bestimmungen des Helsinki-Dokuments von 1992 zur verstärkten Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in die Aktivitäten der OSZE vollständig umgesetzt werden. Dies betrifft insbesondere die Klausel, laut derer Personen oder Organisationen von der Teilnahme ausgeschlossen sind, die öffentlich den Terrorismus oder die Anwendung von Gewalt billigen.<sup>9</sup>

## Ausblick

Der Schutz der nationalen Sicherheit ist das Hauptinteresse der Türkei bei der Zusammenarbeit mit der OSZE und anderen internationalen Organisationen. Es gibt viele latente und offene Konflikte in der unmittelbaren Nachbarschaft des Landes (vom östlichen Mittelmeerraum über den Nahen Osten bis hin zum Kaukasus), und die Sicherheit in der Region hat für die Türkei oberste Priorität.

Laut der Türkei sollte die OSZE auch in Zukunft eine Schlüsselrolle bei der Aufrechterhaltung der europä-

ischen Sicherheitsarchitektur spielen. Um ihre strategische Bedeutung wiederzuerlangen, müsse die OSZE rechtzeitig auf Entwicklungen vor Ort reagieren. Die Unterstützung von Initiativen wie der Einrichtung des türkisch-russischen Beobachtungszentrums zur Überwachung der Waffenruhe in Bergkarabach im aserbaidschanischen Bezirk Ağdam ist ein Beispiel dafür und könnte ein Wiedererstarken der OSZE einläuten.

Es gibt weitere Möglichkeiten, wie die Teilnehmerstaaten – einschließlich der Türkei – die Rolle der OSZE stärken könnten. Erstens sollten die Regierungen, wenn möglich, die OSZE als primäre Plattform für Verhandlungen und Konfliktlösungsbemühungen nutzen. Die OSZE kann bei Streitigkeiten zwischen den EU-Mitgliedern und der Türkei eher vermitteln als die EU, bei der die Türkei nur Beitrittskandidat ist. Der OSZE gehören mehr Staaten an und sie kann daher eine neutralere Position einnehmen.

Zweitens braucht es einen pragmatischen Ansatz, was die Beziehung zwischen den drei Dimensionen der OSZE betrifft. Möglicherweise müssen sie stärker voneinander abgegrenzt werden. Um es mit der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel zu sagen: „[Die] strategische Zusammenarbeit sollten wir voranbringen, obwohl wir mit der Türkei gravierende Differenzen im Bereich [...] der Einhaltung der Grundrechte haben.“<sup>10</sup> Die EU hat jüngst auch gegenüber Ungarn und Polen einen ähnlichen Ansatz gewählt.

Als eines der Gründungsmitglieder der OSZE muss sich auch die Türkei mehr engagieren und dabei die zweite und dritt-

te Dimension stärker einbeziehen. Daher sollten Wissenschaft und Zivilgesellschaft in der Türkei dazu ermuntert werden, sich auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt mit OSZE-Themen auseinanderzusetzen. Dies würde zwei wichtigen Zwecken dienen. Erstens könnten die türkische Zivilgesellschaft und Wissenschaft stärker in die OSZE eingebunden werden, was bisher zugegebenermaßen nur wenig der Fall ist, und damit türkische Perspektiven auf dem internationalen Parkett besser sichtbar gemacht werden. Zweitens könnte der Input der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft die türkische Außenpolitik dazu ermutigen, einen facettenreicherem Ansatz bei OSZE-Themen zu verfolgen. Angesichts der Herausforderungen für die Sicherheit der Staaten und ihrer Bürger\*innen haben Wissenschaft und Zivilgesellschaft das Potenzial, zu neuen Impulsgebern für die OSZE-Agenda zu werden, insbesondere in der menschlichen Dimension.

## Endnotes

- 1 Übersetzt nach: OSZE, Erklärung von Botschafter Rauf Engin Soysal, Ständiger Vertreter der Türkei, in Antwort auf S. E. Marija Pejčinović Burić, Stellvertretende Ministerpräsidentin und Ministerin für Äußeres und europäische Angelegenheiten Kroatiens und Vorsitzende des Ministerkomitees des Europarats, 1189. Plenarsitzung des Ständigen Rates, 14. Juni 2018.
- 2 Europarat, Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus vom 22. Oktober 2015, Sammlung der Europaratsverträge, Nr. 21, <https://rm.coe.int/16807762e1>
- 3 OSZE, Erklärung von Botschafter Rauf Engin Soysal, 14. Juni 2018, a.a.O. (Anm. 1).
- 4 Übersetzt nach: OSZE, Erklärung von Botschafter Rauf Engin Soysal, Ständiger Vertreter der Türkei, in Antwort auf George Zereteli, Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, 1255. Plenarsitzung des Ständigen Rates, 16. Januar 2020.
- 5 Übersetzt nach: OSZE, Erklärung von Botschafter Rauf Engin Soysal, Ständiger Vertreter der Türkei, in Antwort auf den Minister für auswärtige und europäische Angelegenheiten der Slowakei, S. E. Miroslav Lajčák, 1211. Sitzung (Sondersitzung) des Ständigen Rates, 10. Januar 2019.
- 6 Übersetzt nach: OSZE, Erklärung von Botschafter Rauf Engin Soysal, Ständiger Vertreter der Türkei, zur Vorstellung des OSZE-Programms für 2021 durch den Generalsekretär, 1266. Plenarsitzung des Ständigen Rates, 7. Mai 2020.
- 7 OSZE, Erklärung von Botschafter Rauf Engin Soysal vom 16. Januar 2020, a.a.O. (Anm. 4).
- 8 Ebd.
- 9 „Die Teilnehmerstaaten schaffen Möglichkeiten für die verstärkte Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in die Aktivitäten der KSZE. [...] Die obigen Bestimmungen [über eine stärkere Offenheit der KSZE-Aktivitäten, die Verbreitung von Informationen über die KSZE, die Stärkung der Rolle nichtstaatlicher Organisationen] gelten nicht für Personen oder Organisationen, die zur Anwendung von Gewalt greifen oder öffentlich den Terrorismus oder die Anwendung von Gewalt billigen.“ KSZE, Helsinki-Dokument 1992, „Herausforderung des Wandels“, 10. Juli 1992, Kapitel IV, Absätze 14 und 16.
- 10 Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 236. Sitzung, Tagesordnungspunkt 8, Abgabe einer Regierungserklä-

rung durch die Bundeskanzlerin zum  
Europäischen Rat am 24. und 25. Juni

2021, <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19236.pdf>, S. 30537

# Kasachstan und die OSZE

Rustam Burnashev und Irina Chernykh\*

## Zusammenfassung

Seit dem OSZE-Beitritt Kasachstans 1992 hat sich die Haltung des Landes zur OSZE geändert. Zunächst stand Kasachstan voll hinter den Prinzipien der Organisation. Mit der Zeit wandte sich Kasachstan aber immer mehr von einzelnen Prinzipien ab, insbesondere in der menschlichen Dimension. Heute zählt Kasachstan die Zusammenarbeit mit der OSZE zwar nach wie vor zu seinen außenpolitischen Prioritäten, misst der Organisation in der Praxis aber nur wenig Bedeutung bei. Für das Land ist die OSZE eine von vielen europäischen und eurasischen Organisationen und gehört daher eher zur „Außenwelt“. Rhetorisch betont die Regierung das kasachische Engagement in der OSZE. Dies dient aber eher der Imagepflege; so verweist das Land gerne auf die Erfolge seines OSZE-Vorsitzes im Jahr 2010. In den vergangenen Jahren hat sich Kasachstan dafür eingesetzt, dass ein OSZE-Themenzentrum für nachhaltige Konnektivität in seiner Hauptstadt Nur-Sultan entsteht.

## Einleitung

Nach der Auflösung der Sowjetunion wurde Kasachstan 1992 Teilnehmerstaat der KSZE, die 1995 in OSZE umbenannt wurde. Seitdem hat sich seine Haltung zur Organisation erheblich gewandelt. In den 1990er Jahren bemühte sich das Land, die Prinzipien der KSZE/OSZE umzusetzen, insbesondere den Grundsatz, dass Sicherheit nicht mehr auf dem Umgang mit gegenseitigen Bedrohungswahrnehmungen beruht, sondern auf

dem Aufbau gegenseitigen Vertrauens durch Offenheit und Transparenz.<sup>1</sup> Doch schon zu Beginn der 2000er-Jahre distanzierte sich Kasachstan von OSZE-Prinzipien, insbesondere in der menschlichen Dimension. Grund war zum einen, dass sich die Zusammenarbeit zwischen westlichen und östlichen OSZE-Teilnehmerstaaten Ende der 1990er Jahre verschlechterte. Zum anderen wuchsen die autoritären Tendenzen in Kasachstan und anderen postsowjetischen Staaten.

Etwa zur gleichen Zeit begann sich Kasachstan um den OSZE-Vorsitz zu bemühen. Das Programm „Der Weg nach Europa“, in dessen Rahmen Kasachstan eine „strategische Partnerschaft“ mit den führenden europäischen Ländern anstrebte, sollte den Vorsitz mit ermöglichen.<sup>2</sup> Der kasachische OSZE-Vorsitz 2010 und das

---

\* Rustam Burnashev  
Deutsch-Kasachische Universität, Almaty  
burnashev@hotmail.com

Irina Chernykh  
Deutsch-Kasachische Universität, Almaty  
chernykh@yahoo.com

OSZE-Gipfeltreffen in Astana konnten dann aber die Krise der Organisation nicht überwinden. Auch das politische Regime in Kasachstan und seine Haltung zu den OSZE-Prinzipien haben sich dadurch nicht geändert. Kasachstan ging es beim Vorsitz wie auch beim Gipfeltreffen weniger um Inhalte als vielmehr um Imagepflege. In den Jahren nach dem eigenen Vorsitz gingen das kasachische Engagement in der OSZE und auch die Aktivitäten der Organisation in Kasachstan zurück.

### Bedeutung der OSZE für die Außen- und Sicherheitspolitik Kasachstans

Kooperation im Rahmen der OSZE ist zentral für die kasachische Sicherheitspolitik.<sup>3</sup> Auch die Entwicklung einer umweltschonenden Wirtschaft, die Energiesicherheit, der Katastrophenschutz und die Förderung einer nachhaltigen Konnektivität werden in Kasachstan mit der OSZE in Verbindung gebracht.<sup>4</sup> Viele politische Dokumente verweisen auf die OSZE. Im „Umfassenden Plan zur Umsetzung der staatlichen Politik im religiösen Bereich“ für die Jahre 2021–2023 heißt es beispielsweise, dass „die Gesetzgebung des Landes den Grundprinzipien entspricht, die den von der OSZE verabschiedeten internationalen Standards zu grunde liegen“.<sup>5</sup> Kasachstan verlängert jedes Jahr das Mandat des OSZE-Programmbüros in Nur-Sultan und betont dabei, wie wichtig dessen Aktivitäten in allen drei Sicherheitsdimensionen der OSZE sind.<sup>6</sup>

Zugleich ist die OSZE für Kasachstan jedoch nur eine von vielen europäischen und eurasischen Organisationen. Im offiziellen Diskurs ist häufig nicht von der Mitwirkung Kasachstans „in“ der OSZE, sondern von seiner Zusammenarbeit „mit“ der OSZE die Rede. Im außenpolitischen Konzept der Republik Kasachstan für die Jahre 2020–2030 wird die OSZE nur einmal erwähnt, und zwar – zusammen mit der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, dem Europarat und der NATO – bei der Beschreibung der kasachischen Prioritäten für die regionale und multilaterale Diplomatie.<sup>7</sup> Die OSZE wird in Kasachstan also als „externer“ Akteur wahrgenommen; das Land scheint die Prinzipien und Werte der Organisation nicht als seine eigenen zu akzeptieren, sondern betrachtet sie eher als etwas von außen Aufgezwungenes.

In Kasachstan wird auf Regierungs- oder Parlamentsebene nicht systematisch über die Bedeutung der OSZE für das Land debattiert oder auch darüber gesprochen, wie die OSZE mehr Nutzen für Kasachstan bringen könnte. Die OSZE wird nur beachtet, wenn es einen konkreten Anlass dafür gibt. Und diesen schafft meistens die Organisation selbst, wie durch die Beobachtung der Parlamentswahlen im Januar 2021, denen ein Mangel an fairem politischen Wettbewerb und systematische Einschränkungen attestiert wurden, oder durch den Besuch der Amtierenden OSZE-Vorsitzenden Ann Linde in Kasachstan im April 2021.

Kasachstan nutzt die OSZE vornehmlich für seine Außenwirkung.<sup>8</sup> Es misst

seiner Vorsitzföhrung im Jahr 2010 nach wie vor eine große Bedeutung bei und betont, dass es „als erster unter den Mitgliedstaaten der GUS [Gemeinschaft Unabhängiger Staaten] sowie als erstes asiatisches, als erstes muslimisches und als erstes turksprachiges Land“ den Vorsitz in der Organisation innegehabt habe.<sup>9</sup> In einem ähnlichen Licht sieht die Regierung auch die Bestellung des kasachischen Diplomaten Kairat Abdrakhmanov zum Hohen Kommissar für nationale Minderheiten im Jahre 2020.<sup>10</sup>

## Erwartungen an die OSZE

Abgesehen vom allgemeinen Wunsch, die OSZE möge den „Geist von Helsinki“ wieder aufleben lassen und die Wirksamkeit ihrer Tätigkeit erhöhen, äußert Kasachstan üblicherweise keine konkreten Erwartungen oder Vorschläge. Aus der Analyse der offiziellen Dokumente und Reden ergibt sich jedoch eine Reihe von Themen, die für Kasachstan relevant sind.

Erstens geht es Kasachstan um die regionale Sicherheit. Das Land will, dass sich die OSZE stärker um die Lösung der Langzeitkonflikte im OSZE-Raum bemüht und sich für die Stabilität in Afghanistan einsetzt. Aus Sicht der Regierung kann Kasachstan zu diesen Bemühungen beitragen. Bei den gewalttätigen Auseinandersetzungen im benachbarten Kirgisistan im Jahr 2010 vermittelte Kasachstan, das damals den OSZE-Vorsitz innehatte. Zudem ist Kasachstan Gastland des Astana-Prozesses, in dessen Rahmen Russland, die Türkei und der Iran seit 2017 über eine Lösung des Syrienkon-

flikts sprechen. Auf diesen Erfahrungen ließe sich aufbauen.

Zweitens vertritt Kasachstan die Ansicht, die Aktivitäten der OSZE in der Wirtschafts- und Umweltdimension könnten „als Katalysator für die Verringerung der Spannungen und die Stärkung der vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten wirken“. Insbesondere erwartet es von der OSZE, die Entwicklung von Verkehrskorridoren zwischen Asien und Europa zu fördern.<sup>11</sup>

Drittens unterstützt Kasachstan regionale und subregionale Projekte in Zentralasien<sup>12</sup> und bemüht sich dabei auch um Synergien zwischen den OSZE-Feldoperationen in Zentralasien, beispielsweise bei der Bekämpfung von Terrorismus und Korruption, dem Grenz- und Wasserressourcenmanagement, der Digitalisierung, der Entwicklung einer umweltfreundlichen Wirtschaft, Good Governance sowie beim Umweltschutz. Das Land setzt sich für die OSZE-Akademie in Bischkek (Kirgisistan) und die OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe (Tadschikistan) ein.<sup>13</sup>

Viertens nutzt Kasachstan die OSZE als Plattform, um sein internationales Profil zu schärfen. So schlug es in seiner außenpolitischen Initiative „Drei Dialoge“ vor, die Zusammenarbeit der OSZE mit der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA) zu intensivieren.<sup>14</sup> Kasachstan setzt sich seit 2017 dafür ein, dass ein OSZE-Themenzentrum oder eine regionale Drehscheibe für nachhaltige Konnektivität in seiner Hauptstadt eingerichtet wird. Diese Vorhaben sind unter den

Teilnehmerstaaten umstritten und können ebenfalls als Versuch gewertet werden, schlicht das internationale Ansehen des Landes zu erhöhen.<sup>15</sup> Kasachstan ist es wichtig, dass die OSZE-Strukturen gleichmäßig über das Gebiet der Teilnehmerstaaten verteilt sind, um das wechselseitige Vertrauen und Verständnis zu stärken.<sup>16</sup>

Manche Vorschläge sind konkreter und realistischer als andere. So sind etwa die Idee, Verkehrskorridore zwischen Asien und Europa zu schaffen, und der Vorschlag, die regionalen und subregionalen Aktivitäten der OSZE zu intensivieren, durchaus umsetzbar. Die Forderung, die OSZE solle ihre Arbeit in der Konfliktlösung verstärken und globale Dialoginitiativen fördern, hat jedoch eher einen deklaratorischen Charakter. Auch die Erfahrungen und die Erfolge bei der Vermittlung in Konflikten werden in Kasachstans Selbstdarstellung aufgebaut.

Einige kasachische Politiker haben Vorschläge für die Arbeit der OSZE gemacht. Der ehemalige Amtierende OSZE-Vorsitzende Kanat Saudabayev brachte beispielsweise gemeinsame Anstrengungen im Kampf gegen Covid-19, die Abwehr von Cyberangriffen und die Einberufung eines neuen OSZE-Gipfels ins Spiel.<sup>17</sup> Diese Ideen passen zwar zur kasachischen Rhetorik, sind aber nicht Teil eines offiziellen Programmes.

## Kritik an der OSZE

Kasachstan kritisiert die OSZE derzeit nicht direkt – abgesehen von allgemeinen Äußerungen, dass der „Geist von

Helsinki“ und der „Geist von Astana“ nachlassen würden, dass das gegenseitige Vertrauen und ein Raum für Dialog verloren gegangen seien sowie Spannungen eskalierten.<sup>18</sup> Wenn Kasachstan Kritik an der OSZE äußert, so geschieht dies in der Regel als Reaktion auf negative Äußerungen von OSZE-Strukturen, vor allem in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der demokratischen Verfahren in dem Land.

Im Jahr 2010 veröffentlichte Präsident Nursultan Nasarbajew einen Artikel über die größten Probleme der OSZE.<sup>19</sup> Dazu zählte er, dass die Teilnehmerstaaten nicht gleichberechtigt an der Lösung gemeinsamer Problemen beteiligt sind; dass das politisch-militärische Gleichgewicht im OSZE-Raum gestört ist; „eingefrorene Konflikte“; die Zersplitterung des OSZE-Raums in drei Zonen (Nordamerika, Europa und Asien); dass der eurasischen Raum nicht in die Kapazitätsentwicklung der Organisation einbezogen ist; das erneute Auflammen von Spannungen zwischen ethnischen und religiösen Gruppen sowie die irreguläre Migration und die schlechte Integration von Migrant:innen in den Aufnahmeländern. In Reden und Erklärungen weisen kasachische Amtsträgerinnen immer wieder auf diese Probleme hin. Gleichzeitig hält Kasachstan daran fest, dass „die zentralen Aktivitäten der OSZE auf bewährten Prinzipien, Standards und Regeln beruhen, die es nicht aufgeben will, da sie den geistigen Kern der Organisation verkörpern“.<sup>20</sup>

## Die OSZE aus Sicht der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft

In der kasachischen Zivilgesellschaft und Wissenschaft gibt es keine breite Diskussion über OSZE-Themen. Die Meinungen über die OSZE gehen weit auseinander, und es gibt keine klar definierbare gemeinsame Auffassung.<sup>21</sup> Die meisten regierungsnahen Fachleute sind sich darin einig, dass die Arbeit der OSZE wichtig sei, ihre Projekte aber stärker auf Aktivitäten wie die Unterstützung von Strafverfolgungsbehörden oder von Grenzkontrollen ausgerichtet sein sollten. Unter unabhängigen Wissenschaftler:innen und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft ist man wiederum der Ansicht, die OSZE tue zu wenig für die Menschenrechte und daß die Mehrzahl ihrer Projekte in diesem Bereich Alibiübungen ohne echte Substanz seien.

Wissenschaftler:innen kritisieren die begrenzte Reichweite und ineffektive Umsetzung der OSZE-Projekte in Kasachstan, die auf eine übermäßige Formalisierung zurückzuführen seien. Die Themen, Agenden und Teilnehmerinnen bei Projekten und Veranstaltungen würden oftmals in einem mehrstufigen Abstimmungsprozess zwischen Kasachstan und der OSZE sowie innerhalb der Organisation ausgewählt, wodurch die Relevanz sinke und kritische Inhalte kaum eine Chance hätten. Beklagt wird auch, dass die Aktivitäten der OSZE meist auf die Initiative staatlicher Stellen hin entstünden. Es sei nicht dokumentiert, wie sich die von der OSZE organisierten Auslandsbesuche und Studienreisen, Runden Tische und Schulungsveranstaltungen für

Staatsbedienstete auf die Qualität der Arbeit der Ministerien auswirken. Forcher:innen bezweifeln die Sinnhaftigkeit und Relevanz der in diesem Rahmen gemachten Empfehlungen.

Ein weiteres Problem sehen Fachleute und Aktivistinnen darin, dass es schwierig sei festzustellen, wer von OSZE-Aktivitäten tatsächlich profitiert. So wurde beispielsweise das Treffen der Amtierenden OSZE-Vorsitzenden Linde mit Vertreter:innen der kasachischen Zivilgesellschaft kritisiert, weil es hinter verschlossenen Türen stattfand und das Verfahren zur Auswahl der Teilnehmerinnen nicht transparent gestaltet wurde.<sup>22</sup> So wohl die von der OSZE eingeladenen ausländischen Expert:innen als auch die Programmmitarbeiterinnen werden von Fachleuten und Aktivist:innen oft als unbedarf hinsichtlich der Lage in Kasachstan wahrgenommen, was sich negativ auf das Image der OSZE auswirkt.

Allerdings verweisen Vertreter:innen der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft auch auf positive Aspekte. Die OSZE erleichtere die Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten in der politisch-militärischen und der Wirtschafts- und Umweltdimension. Und sie biete zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Plattform für ihre Standpunkte, insbesondere in der menschlichen Dimension, so etwa auf dem jährlichen Implementierungstreffen in Warschau.

## Ausblick

Kasachstan wird mittelfristig seine Haltung zur OSZE wahrscheinlich nicht än-

dern und sich auch nicht stärker in der Organisation einbringen. Das Land wird sich weiterhin zu den Zielen und Werten der Organisation bekennen und die OSZE als eine seiner außenpolitischen Prioritäten darstellen; allerdings wird die OSZE eine von mehreren europäischen und eurasischen Organisationen für Kasachstan bleiben.

Kasachstan wird die OSZE weiterhin als Plattform nutzen, um sein außenpolitisches Profil zu schärfen, etwa indem es sich für die Einrichtung eines OSZE-Themenzentrums in Kasachstan einsetzt und seine Diplomatinnen in wichtige Positionen innerhalb der Organisation zu bringen versucht. Es wird regionale und subregionale OSZE-Projekte befürworten, insbesondere in der Wirtschafts- und Umweltdimension, um beispielsweise Verkehrskorridore zwischen Asien und Europa zu schaffen. Auch der Vermittlung und Konfliktlösung wird das Land weiterhin eine große Bedeutung beimesse, gerade mit Blick auf Zentralasien und die Lage in Afghanistan.

## Endnotes

- 1 Siehe Robert Cooper, „Russia, the West and Global Civilization“, in: Sergei Medvedev /Alexander Konovalov /Sergei Oznobishchev (Eds.), „Russia and the West at the Millennium: Global Imperatives and Domestic Policies“, Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies, 2003, S. 22.
- 2 Siehe Präsident der Republik Kasachstan, Über das staatliche Programm „Der Weg nach Europa“, Erlass Nr. 653 vom 29. August 2008, Juristisches Informati-

onssystem für Rechtsakte der Republik Kasachstan „Adilet“, <http://adilet.zan.kz/us/docs/U080000653> [in russischer Sprache]

3 Präsident der Republik Kasachstan, Zur Verabschiedung der Militärdoktrin der Republik Kasachstan, Erlass Nr. 554 vom 29. September 2017, Juristisches Informationssystem für Rechtsakte der Republik Kasachstan „Adilet“, <https://adilet.zan.kz/eng/docs/U1700000554>

4 Botschaft der Republik Kasachstan in der Ukraine, „Äußerungen des Außenministers der Republik Kasachstan B. Atamkulov auf dem Informellen OZSE-Ministerratstreffen, Außenministerium der Republik Kasachstan“, 10. Juli 2019, <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-kiev/press/news/details/49963?lang=en>

5 Übersetzt nach: Regierung der Republik Kasachstan, *Об утверждении Комплексного плана по реализации государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2021 – 2023 годы* [Über die Verabschiedung des umfassenden Plans zur Umsetzung der staatlichen Politik im religiösen Bereich für die Jahre 2021–2023], Beschluss Nr. 953 vom 31. Dezember 2020, Juristisches Informationssystem für die Rechtsakte der Republik Kasachstan „Adilet“, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000953>

6 OSZE, Beschluss Nr. 1364 des Ständigen Rates über die Verlängerung des Mandats des OSZE-Programmbüros in Nursultan, Interpretative Erklärung, PC.DEC/1364, 19. Dezember 2019, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/3/444208.pdf>

7 Präsident der Republik Kasachstan, Zum außenpolitischen Konzept der Republik Kasachstan für 2020-2030, Erlass Nr. 280 vom 6. März 2020, Juristisches Informationssystem für Rechtsakte der Republik Kasachstan „Adilet“, <https://adilet.zan.kz/eng/docs/U2000000280>

- 8 Ana-Maria Anhelescu, „Does It Matter That the New OSCE High Commissioner for [sic] National Minorities Is from Kazakhstan?“, *The Diplomat*, 16. Dezember 2020, <https://thediplomat.com/2020/12/does-it-matter-that-the-new-osce-high-commissioner-for-national-minorities-is-from-kazakhstan/>
- 9 The Library of the First President of the Republic of Kazakhstan – Elbassy, „OSCE Summit 2010: Kazakhstan as a Regional and Global Leader“, 7. Dezember 2020, <https://presidentlibrary.kz/en/news/osce-summit-2010-kazakhstan-region-al-and-global-leader>; see also Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, „International online conference OSCE Astana Summit 2010: Historical Significance and Relevance“, 19. Februar 2021, <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/news/details/16332?lang=en>
- 10 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, „Kazakh diplomat appointed OSCE High Commissioner on National Minorities“, 4. Dezember 2020, <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/news/details/131951?lang=en>
- 11 Chabar 24, „Председатель ОБСЕ прибыла в Казахстан“ [OSZE-Vorsitzende trifft in Kasachstan ein], 12. April 2021, <https://24.kz/ru/news/policy/item/467167-predsedatel-obse-pribyla-v-kazakhsitan>
- 12 OSZE, Beschluss Nr. 1364 des Ständigen Rates, a.a.O. (Anm. 6).
- 13 Embassy of the Republic of Kazakhstan in the Republic of Austria und Permanent Representation at the International Organizations in Vienna, „Kazakhstan Strengthens Cooperation with Central Asian Countries within the OSCE“, 21. Mai 2020, <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-vienna/press/news/details/kazahstan-ukreplyaet-sotrudnichestvo-so-stranami-centralnoy-azii-v-ramkah-obse?lang=en>
- 14 Offizielle Website des Präsidenten der Republik Kasachstan „Akorda“, „Нұрсұлтан Назарбаев предложил новую geopolитическую реальность „Три Д“ [Nursultan Nasarbayev schlägt neue geopolitische Realität der „Drei D“ vor], 27. April 2019, [https://www.akorda.kz/ru/events/international\\_community/foreign\\_visits/nursultan-nazarbaev-predlozhil-novyyu-geopoliticheskuyu-realnost-tri-d](https://www.akorda.kz/ru/events/international_community/foreign_visits/nursultan-nazarbaev-predlozhil-novyyu-geopoliticheskuyu-realnost-tri-d)
- 15 Embassy of the Republic of Kazakhstan in Ukraine, „Kazakhstan’s foreign policy initiatives presented at OSCE Ministerial Council meeting“, 6. Dezember 2019, <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-kiev/press/news/details/51524?lang=en>; siehe auch Sebastian Mayer, „Kasachstans Konnektivitätsambitionen in der OSZE: Handelsförderung und Normumgehung“, in: IFSH (Hrsg.), OSCE Insights 4, Baden-Baden: Nomos, 2020, <https://www.nomos-e-library.de/10.5771/978348911630-04/kasachstans-konnektivitaetsambitionen-in-der-osze-handelsfoerderung-und-normumgehung?page=1>
- 16 Baige News, „Кайрат Абдрахманов встретился с Генеральным секретарем ОБСЕ“ [Kairat Abdrakhmanov trifft OSZE-Generalsekretär], 11. Oktober 2018, [https://baigenews.kz/news/kairat\\_abdrakhmanov\\_vstretilsya\\_s\\_generalnim\\_sekretarem\\_obse](https://baigenews.kz/news/kairat_abdrakhmanov_vstretilsya_s_generalnim_sekretarem_obse)
- 17 Kulpash Konyrova, „Казахстан вышел с инициативой о необходимости созыва нового саммита ОБСЕ“ [Kasachstan legt eine Initiative zur Notwendigkeit der Einberufung eines neuen OSZE-Gipfels vor], Nachrichtenagentur Inbusiness.kz, 19. Februar 2021, <https://inbusiness.kz/ru/news/kazahstan-vyshel-s-initiativoj-o-neobhodimosti-sozyva-novogo-sammita-obse>
- 18 Embassy of the Republic of Kazakhstan in Ukraine, Statement of Minister of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan B. Atamkulov, a.a.O. (Anm. 4).
- 19 Nursultan Nasarbayev, „Судьба и перспективы ОБСЕ“ [Die Zukunft und

- die Perspektiven der OSZE], Izwestija, 28. Januar 2010, <https://iz.ru/news/357755> 22 Radio Azattyk, „Председатель ОБСЕ встретилась в Нур-Султане с представителями гражданского общества“ [Die amtierende OSZE-Vorsitzende trifft sich mit Vertretern der Zivilgesellschaft in Nur-Sultan], 13. April 2021, <https://rus.azattyq.org/a/31201040.html>
- 20 Übersetzt nach ebd.
- 21 Siehe auch Irina Chernykh et al., „Central Asian Narratives on the OSCE“, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2019.

# Schweden und die OSZE

Lars-Erik Lundin\*

## Zusammenfassung

Als Schweden 2021 den Vorsitz in der OSZE übernahm, schlug es vor, sich auf die Ursprünge der Organisation zu besinnen. Damit meinte das Land, dass die OSZE-Verpflichtungen und die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki von 1975 beachtet werden. Die Nichteinhaltung dieser Prinzipien nimmt Schweden als Bedrohung der Sicherheit in Europa und damit auch der Sicherheit Schwedens wahr. Beim OSZE-Vorsitz konzentriert sich das Land auf drei Schwerpunkte: die Bewahrung der europäischen Sicherheitsordnung, den Schutz des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE sowie die Förderung der Konfliktlösung in kleinen Schritten. Zentrale Ziele der schwedischen Regierung sind, für Geschlechtergerechtigkeit zu sorgen und die Rolle der Frauen in der Arbeit der OSZE zu stärken.

## Einleitung

Schweden setzt sich schon viele Jahrzehnte für den Multilateralismus ein. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist dies ein wichtiges Element der schwedischen Außenpolitik. Daher bewarb sich das Land um den OSZE-Vorsitz im Jahre 2021. Laut der schwedischen Außenministerin Ann Linde sei das Hauptanliegen des OSZE-Vorsitzes Schwedens, „sich auf die Ursprünge zu besinnen“. Damit meinte sie, dass die Prinzipien der Organisation wieder geachtet und die Funktionsfähigkeit der OSZE sichergestellt werden muss.<sup>1</sup>

Schweden engagiert sich schon seit 40 Jahren in der OSZE bzw. KSZE. Von 1984 bis 1986 richtete es die dreijährige „Stockholmer Konferenz“ aus, die Pionierarbeit in Sachen Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen leistete. Im Jahr 1993 war es eines der ersten Länder, die den Vorsitz führten. Der schwedische Diplomat Rolf Ekéus war von 2001 bis 2007 Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten. Zusammen mit anderen Ländern setzt sich Schweden schon lange für die Konsolidierung der OSZE als internationale Organisation ein, obwohl die OSZE bisher nicht als Völkerrechtspersönlichkeit allgemein anerkannt wird. Im Jahr 2020 arbeitete die schwedische Delegation in Wien mit dem albanischen OSZE-Vorsitz zusammen, um sich schon vorher einzubringen und sich damit auf

---

\* Lars-Erik Lundin  
Stockholm International Peace Research Institute  
larserik.lundin@gmail.com

die Übernahme des Vorsitzes im folgenden Jahr vorzubereiten.

Mit der Rückbesinnung auf die Ursprünge meinte Schweden vor allem, dass die Grundprinzipien wieder geachtet werden müssen, die in der Schlussakte von Helsinki (1975) und in der Charta von Paris (1990) verankert sind. Darin sind die Teilnehmerstaaten Verpflichtungen eingegangen, die für Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit von Vancouver bis Wladiwostok fundamental sind. Im Jahr 2010, beim OSZE-Gipfel in Astana, haben die Teilnehmerstaaten diese Verpflichtungen erneut bekräftigt.<sup>2</sup> Doch bei ihrer Umsetzung gibt es Rückschritte, sowohl im Osten als auch im Westen, selbst bei den Grundsätzen der Souveränität und der territorialen Integrität. Dies betrachtet Schweden als Bedrohung für die europäische Sicherheitsordnung und damit auch für die Sicherheit Schwedens. Die Einhaltung dieser Prinzipien zu gewährleisten ist ein Kernanliegen der schwedischen Sicherheitspolitik – und damit die zentrale Erwartung des Landes an die OSZE.

### Die „harte“ Sicherheit im Fokus

Aus schwedischer Sicht ist die Sicherheitslage im OSZE-Raum in den letzten Jahren schwieriger geworden. Ende der 1990er Jahre ging Schweden noch davon aus, dass die Teilnehmerstaaten bei Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit dieselben Ansichten vertreten. Die Sicherheitslage schien sich im Großen und Ganzen schrittweise zu verbessern. Die Konflikte in Südost- und

Osteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien fanden für Schweden eher an der Peripherie statt. Doch Russlands Widerstand gegen die „Farb-Revolutionen“ in Georgien (2003) und der Ukraine (2004) verschlechterte die Lage. Die nach dem Ende des Kalten Krieges gehaltenen Hoffnungen in eine stabilere Sicherheitsordnung erfüllten sich nicht. Schweden betrachtet die Annexion der Krim (also eines Teils des Hoheitsgebiets eines Teilnehmerstaates) im Jahr 2014 als klares Warnzeichen, dass die Sicherheit im OSZE-Raum abnimmt.

Dass Teilnehmerstaaten in den letzten Jahren von zentralen OSZE-Prinzipien abrücken, hat aus schwedischer Sicht gravierende Konsequenzen. Das Land sieht das Risiko einer militärischen Eskalation, nicht zuletzt angesichts der enormen Atomwaffenarsenale, die im europäischen Teil Russlands stationiert sind. Mit den Spannungen in Belarus im Jahr 2021 sind Fragen der Konfliktverhütung und Konfliktlösung näher an die schwedischen Grenzen herangerückt. Dies gilt auch für die Langzeitkonflikte im OSZE-Raum, da es bei Waffen und im Cyberspace eine enorme technologische Entwicklung gibt. Das humanitäre Leid, das durch den Konflikt um Bergkarabach verursacht wird, verdeutlicht das Zerstörungspotenzial dieser Konflikte.

Deshalb baut Schweden seine Landesverteidigung wieder auf und verstärkt die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit.<sup>3</sup> Schweden ist keinem Militärbündnis beigetreten und verfolgt daher eine „auf Solidarität beruhende Sicherheitspolitik“.<sup>4</sup> Das Land ist seit 1994 Mitglied der Partnerschaft für den Frieden,

in dessen Rahmen NATO-Mitglieder mit Partnerländern auf militärischem Gebiet zusammenarbeiten. Als EU-Mitgliedstaat hat das Land sich rechtsverbindlich zur Solidarität mit den anderen EU-Mitgliedern verpflichtet. Außerdem hat es unilaterale seine Solidarität mit den nordischen Staaten, einschließlich der Nicht-EU-Mitglieder Island und Norwegen, erklärt. Im Rahmen seiner bilateralen Verteidigungszusammenarbeit mit Finnland besteht auch eine gemeinsame Absichtserklärung mit den USA.

Zugleich ist Schweden der Ansicht, dass Abschreckung durch vertrauensbildende Maßnahmen ergänzt werden muss. An Verhandlungen über die harte Sicherheit, auch über nukleare Fragen, sollten laut Schweden die wichtigsten Mächte beteiligt sein, und zwar auf einer formell gleichberechtigten Basis. Hier kommt die OSZE als Forum für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen West und Ost ins Spiel.

Schweden will die OSZE als Plattform für die Zusammenarbeit stärken, etwa über den Strukturierten Dialog, in dem sich Regierungsvertreter:innen aus den 57 Hauptstädten über aktuelle und zukünftige Sicherheitsherausforderungen und -risiken austauschen. Schweden hatte 2018 den Vorsitz des Forums für Sicherheitskooperation der OSZE inne.<sup>5</sup> Seither setzt sich das Land für eine Stärkung der Rüstungskontrolle und die Umsetzung des Wiener Dokuments und des Vertrags über den Offenen Himmel ein.<sup>6</sup> Einen substanzuellen Dialog über diese Fragen aufzunehmen ist jedoch schwierig, da sich Russland und andere Großmächte gegen die Multilateralisierung von Ver-

handlungen sträuben, die ihre Machtresourcen und insbesondere ihre nuklearen Fähigkeiten betreffen. Da sich Russland mittlerweile klar gegen eine EU- und NATO-Erweiterung ausspricht, ist es jedoch umso dringlicher geworden, einen übergreifenden Dialog wiederaufzunehmen.

Im Rahmen seines OSZE-Vorsitzes 2021 bemüht sich Schweden insbesondere um eine Lösung der Langzeitkonflikte im OSZE-Raum. Die Aufrechterhaltung der Waffenruhe in der Ukraine bleibt ein wichtiges Ziel, ebenso die Bestrebungen um Fortschritte im Transnistrienkonflikt in Moldau. Schweden ist sich schon lange der Gefahr bewusst, dass Konflikte in Ländern außerhalb des OSZE-Raums, wie etwa Afghanistan, auf die OSZE-Teilnehmerstaaten ausstrahlen. Die Amtierende Vorsitzende hat diese Sorge auch bei ihren Kontakten mit ihren Amtskollegen in Zentralasien angesprochen.

### Vorreiterrolle in der menschlichen Dimension

Die menschliche Dimension nimmt eine zentrale Stellung im umfassenden Sicherheitskonzept der OSZE ein. Zu ihr gehören Fragen der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Es gibt aber auch Verbindungen zu den wirtschaftlich-ökologischen Prinzipien der zweiten OSZE-Dimension sowie zu den Rechten nationaler Minderheiten und zur menschlichen Sicherheit in der ersten Dimension. Schweden bekennt sich zu den Normen der menschlichen Dimension, die in der Charta von Paris

von 1990 und in weiteren nach dem Kalten Krieg verabschiedeten OSZE-Dokumenten verankert sind. Dieses Bekenntnis war eine Voraussetzung für die Integration des Landes in die internationale Gemeinschaft, da diese Normen in verschiedenen internationalen Organisationen, darunter die EU und der Europarat, rechtsverbindlich sind.

In der menschlichen Dimension gibt es Spannungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten. Das bereitet der schwedischen Politik Sorge, spornt sie aber auch an. Sowohl im Osten als auch im Westen gab es Rückschritte bei der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen. Dies zeigt etwa die Zunahme von Populismus und Fremdenfeindlichkeit, insbesondere nach der Migrationskrise 2015. Für Schweden ist das ein heikles Thema, sowohl mit Blick auf seinen EU-Ratsvorsitz 2023 als auch in seiner Zusammenarbeit mit Polen, das den OSZE-Vorsitz im Jahr 2022 innehat.

Aus Sicht der schwedischen Regierung zeigt die OSZE gerade bei einer ihrer Verpflichtungen zu wenig Tatendrang: der Förderung der Rolle von Frauen bei der Bewältigung und Verhütung von Konflikten und bei der Friedensstiftung. Obwohl bei der Umsetzung der globalen Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“, angestoßen durch die Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, in den letzten 20 Jahren kaum Fortschritte erzielt wurden, hofft Schweden, dass es in diesem Politikfeld in der OSZE etwas erreichen kann. Ein Beispiel dafür ist die Themensetzung beim Wirtschafts- und Umweltforum 2021: Es ist

der wirtschaftlichen Ermächtigung von Frauen gewidmet.

### Eine Politik der kleinen Schritte

Als Schweden Anfang 2021 den OSZE-Vorsitz übernahm, war ungewiss, welche Auswirkungen innenpolitische Veränderungen in wichtigen Ländern (z.B. die Wahl von Joe Biden zum US-Präsidenten) auf den Multilateralismus und die OSZE haben werden. Daher wählte der schwedische Vorsitz eine Politik der kleinen Schritte, unterstützt durch rege Kontakte auf Ministerebene. Als Amtierende Vorsitzende hat die schwedische Außenministerin Ann Linde eine Reihe von öffentlichen Auftritten absolviert, unter anderem vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen<sup>7</sup>, und reiste häufig in Konfliktgebiete.<sup>8</sup> Sie traf mit dem russischen Außenminister zusammen<sup>9</sup> und sprach im Rahmen einer Anhörung vor der U.S. Helsinki Commission<sup>10</sup>.

Der schwedische Vorsitz versucht Themen zu ermitteln, in denen derzeit eine Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten und Fortschritte möglich scheinen. Dabei setzt Schweden auf die Zusammenarbeit mit den OSZE-Institutionen und -Feldoperationen, um Dopplungen mit anderen internationalen Organisationen zu vermeiden. Ein Schwerpunkt liegt auf der lokalen Ebene. Ein Beispiel dafür ist das Engagement des OSZE-Programmbüros in Bischkek, das weibliche Führungskräfte unterstützt, die sich für die Lösung der ethnischen Auseinandersetzungen in Osch und an anderen Orten in Südkirgisistan einzusetzen.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schweden versucht politische Hindernisse zu umschiffen, indem es in der OSZE eine Politik der kleinen Schritte verfolgt. Aus den Erfahrungen, die Schweden während seines Vorsitzes gemacht hat, lassen sich Empfehlungen ableiten, von denen die OSZE als Ganzes profitieren könnte.<sup>11</sup> Für Schweden erwies es sich als vorteilhaft, sich zuerst auf die Verfahren und dann erst auf die Inhalte zu verständigen und Probleme auf lokaler Ebene anzupacken, anstatt umfassende Lösungen anzustreben. Außerdem hat es sich bewährt, sich auf weniger strittige Bereiche der Zusammenarbeit (insbesondere auf die Wirtschafts- und Umweltdimension) zu konzentrieren sowie auf gemeinsame Herausforderungen wie grenzoverschreitende Risiken. Schweden hat erkannt, dass auch der Dialog zwischen den Hauptstädten (und nicht ausschließlich in Wien) und die Suche nach informellen Kommunikationskanälen wichtig sind. Beim schwedischen Vorsitz während der Covid-19-Pandemie war Kreativität gefragt: Es galt, trotz der Krise weiterzuarbeiten. Dies gelang insbesondere durch Neuerungen in der digitalen Kommunikation. Auf diesen Neuerungen lässt sich aufbauen, um die OSZE zu einem Ort des Dialogs zwischen den Teilnehmerstaaten und der Zivilgesellschaft zu machen.

## Endnotes

1 Siehe U.S. Helsinki Commission, „Hearing: Sweden’s Leadership of the OSCE“,

YouTube, 11. Juni 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=iCsDyle6Xng&t=4s&gt>

- 2 OSZE, „Auf dem OSZE-Gipfeltreffen verabschiedete Erklärung von Astana weist den Weg in die Zukunft“, 2. Dezember 2010, <https://www.osce.org/de/cio/87382>
- 3 Government Offices of Sweden, „Objectives for Swedish total defence 2021–2025 – Government bill ,Totalfrsvaret 2021–2025“, 18. Dezember 2020, <https://www.government.se/government-policy/defence/objectives-for-swedish-total-defence-2021-2025---government-bill-totalforsvaret-20212025/>
- 4 Government Offices of Sweden, „Summary of Government bill ,Totalfrsvaret 2021–2025“ (Total defence 2021–2025), 17. Dezember 2020, <https://www.government.se/4af8fa/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/ip-2021-2025/summary-of-government-bill-total-defence-2021-2025-final.pdf>
- 5 Government Offices of Sweden, „Address by Mr. Jan Salestrand, State Secretary to the Minister for Defence, Sweden, at the opening session of the Forum for Security Co-operation, Vienna, September 5, 2018“, FSC.DEL/145/18, 5. September 2018, <https://www.osce.org/files/documents/b/8/393464.pdf>
- 6 Lars-Erik Lundin, „Johan Huovinen om frtroende- och skerhetsskapande tgrder i OSSE“ [Johan Huovinen on confidence- and security-building measures in the OSCE], SoundCloud, Dezember 2020, <https://soundcloud.com/lars-erik-lundin/forutsattningarna-for-fortroende-och-sakerhetsskapande-atgarder-i-osse>; siehe auch die Aussagen Ann Linde vor der U.S. Helsinki Commission bei Minute 32: „Appearance at Helsinki Commission by Ann Linde“, YouTube, 11. Juni 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=iCsDyle6Xng&t=4s>
- 7 Government Offices of Sweden, „Briefing by H.E. Ms. Ann Linde, Minister for For-

- eign Affairs of Sweden and OSCE Chairperson-in-Office to the United Nations Security Council“, 10. März 2021, <https://www.government.se/speeches/2021/03/briefing-by-h.e.-ms.-ann-linde-minister-for-foreign-affairs-of-sweden-and-osce-chairperson-in-office-to-the-united-nations-security-council/>
- 8 Siehe z. B. OSCE, „OSCE Chairperson-in-Office Linde concludes official visit to Ukraine“, 16. Juni 2021, [https://www.osce.org/chairmanship/489845&gt;](https://www.osce.org/chairmanship/489845&gt)
- 9 OSCE, „OSCE Chairperson-in-Office Ann Linde discusses OSCE agenda with Russian Foreign Minister Lavrov in Moscow“, 3. Februar 2021, <https://www.osce.org/chairmanship/477439>
- 10 Zu Ann Lindes Auftritt vor der U.S. Helsinki Commission, bei dem sie die Aktivitäten und Schwerpunkte des Vorsitzes nach fünf Monaten zusammenfasste, siehe U.S. Helsinki Commission, a.a.O. (Anm. 1).
- 11 Es handelt sich hierbei um Vorschläge des Autors. Diese wurden zwar von Vertreter:innen des OSZE-Vorsitzes positiv aufgenommen, stellen aber keine offizielle Liste von Arbeitsergebnissen für den Ministerrat dar.

# Polen und die OSZE

Łukasz Kulesa\*

## Zusammenfassung

Polen fühlt sich von der Lage jenseits seiner Ostgrenze zunehmend bedroht und bemüht sich um konkrete Sicherheitsgarantien durch multilaterale Formate. Dabei setzt das Land weniger auf die OSZE als vielmehr auf die NATO und die EU. Durch die erfolgreiche Bewerbung um den OSZE-Vorsitz im Jahr 2022 ist die OSZE in Warschau jedoch vorübergehend in den Fokus gerückt. Polen schätzt das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE und ist bereit, sich einzubringen. Das Land will der Organisation gerade in der politisch-militärischen Dimension mehr Bedeutung verleihen und ihre Rolle in Konfliktgebieten, insbesondere in Osteuropa, stärken. Angesichts der Differenzen unter den Teilnehmerstaaten, die auch die Funktionsfähigkeit der Organisation gefährden, ist Polen allerdings skeptisch, ob die OSZE in der Lage ist, den Sicherheitsherausforderungen in Europa zu begegnen.

## Einleitung

Dank seiner erfolgreichen Bewerbung um den Vorsitz im Jahr 2022 ist die OSZE für Polen wichtiger geworden und das Land hat sein Engagement in der OSZE verstärkt. Seit Januar 2021 ist es Mitglied der OSZE-Troika und führt den Vorsitz in der Kontaktgruppe für die OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum. Im Jahr 2022 will, wie Außenminister Zbigniew Rau im Juli 2021 erklärte, Polen „keine Mühen scheuen, um den Teilnehmerstaaten bei der Förderung des Dialogs bei gleichzeitiger Wahrung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zu helfen“.<sup>1</sup> Diese verstärk-

te Aufmerksamkeit bedeutet jedoch nicht unbedingt, dass Polen den Wert der Organisation nun grundlegend anders einschätzt oder bereit wäre, mutigen OSZE-Initiativen den Weg zu ebnen.

## Die Rolle der OSZE in der polnischen Außen- und Sicherheitspolitik

Von der Lage jenseits seiner Ostgrenze fühlt sich Polen zunehmend bedroht und bemüht sich um konkrete Sicherheitsgarantien durch multilaterale Formate. Dabei setzt das Land eher weniger auf die OSZE. Schon bevor Russland die Krim im Jahre 2014 annektierte, waren die NATO und die EU in der polnischen Außen- und Sicherheitspolitik viel wichtiger geworden als die KSZE bzw. OSZE.<sup>2</sup> Die polnische Sicherheitspolitik stützt sich

---

\* Łukasz Kulesa  
Polish Institute of International Affairs  
kulesa@pism.pl

auf vier Säulen: die Mitgliedschaft in der NATO und in der EU, die Sicherheitspartnerschaft mit den Vereinigten Staaten und die regionale Sicherheitszusammenarbeit. Seit sich die Beziehungen Polens zu Russland verschlechtert haben, sind Strukturen mit glaubwürdigen Abschreckungs- und Einflussmöglichkeiten für Polen deutlich wichtiger geworden. Die OSZE ist dabei nur von beschränktem Nutzen, gerade im Vergleich zur NATO, die harte Sicherheitsgarantien bietet, und zur EU mit ihrer Östlichen Partnerschaft und ihrer Politik gegenüber Russland und Zentralasien.

In polnischen Strategiedokumenten wird die OSZE durchaus erwähnt, doch ihre Rolle wird dabei nicht genau umrissen. So heißt es etwa in der Nationalen Sicherheitsstrategie 2020 lediglich, Polen werden „Schritte unternehmen, um die Wirksamkeit [...] der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa als wichtigen Teils des kooperativen Sicherheitssystems in Europa zu verbessern“.<sup>3</sup> Das Interesse der Öffentlichkeit, der Medien, der Fachwelt und der Wissenschaft an der OSZE ist begrenzt. Allein der ehemalige Außenminister und Experte für internationale Sicherheit Adam Daniel Rotfeld schreibt über die OSZE.<sup>4</sup> Die polnische Delegation in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE bringt sich nach wie vor ein, aber weder das polnische Parlament noch seine außenpolitischen Ausschüsse haben in letzter Zeit OSZE-spezifische Debatten geführt.

Das bedeutet jedoch nicht, dass die OSZE für Polen irrelevant ist. Polen ist sich der besonderen Stellung der OSZE

als regionaler Sicherheitsorganisation mit gemeinsamen Prinzipien und Verpflichtungen, einem breiten Teilnehmerkreis und bedeutenden Erfolgen sehr wohl bewusst. Die Organisation gehört zu den Grundpfeilern der regelbasierten internationalen Ordnung, deren Aufrechterhaltung in Polens Interesse liegt. Bei der Erläuterung der Gründe für die Bewerbung um den OSZE-Vorsitz betonte der damalige Außenminister Jacek Czaputowicz denn auch, dass Polen der Organisation für ihre Rolle bei der Förderung der Stabilität in Europa dankbar sei und bereitstehe, als „unparteiischer Mittler“ die Zusammenarbeit zu erleichtern.<sup>5</sup>

Die Agenda der OSZE und die regionalen Prioritäten der polnischen Außen- und Sicherheitspolitik sind eng miteinander verbunden. Dies betrifft vor allem Osteuropa und den Südosteuropa, den Westbalkan sowie Zentralasien. Die politisch-militärische Sicherheitsdimension der Organisation ist wichtig für Polens Bestrebungen, militärische Transparenz und Berechenbarkeit zu erhöhen. Die OSZE bleibt für Polen ein Forum, in dem es seinen Standpunkten in wichtigen europäischen Sicherheitsfragen Gehör verschaffen kann, etwa wenn es darum geht, zusätzlichen Druck auf das belarussische Regime und Russland auszuüben.

### **Wahrnehmung der Rolle und der Fähigkeiten der OSZE**

Polen sieht den OSZE-Raum mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert, etwa anhaltende Konflikte, innen-

politische Krisen, subregionale Krisenherde, grenzüberschreitende Risiken sowie die Covid-19-Pandemie. Dass die OSZE bei der Bewältigung dieser Herausforderungen eine führende Rolle übernehmen könnte, sieht Polen jedoch nicht. Das Land verfolgt daher einen pragmatischen Ansatz. Forderungen, die OSZE zu einem Angelpunkt des europäischen Sicherheitssystems auszubauen oder mit der Koordinierung anderer regionaler Organisationen zu betrauen, betrachtet es mit Skepsis. Das würde der zentralen Stellung der NATO und der EU in der polnischen Außenpolitik zuwiderlaufen und Russland die Möglichkeit geben, seinen Einfluss zu vergrößern. Das Land ist aber der Auffassung, dass einige der in der Schlussakte von Helsinki und anderen OSZE-Dokumenten enthaltenen Grundprinzipien weiter gültig seien und die Organisation die Länder diesbezüglich in die Verantwortung nehmen solle, und nicht einfach akzeptieren könne, dass mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten autokratische Regime sind.

Polens Erwartungen an die OSZE sind nicht besonders hoch. Bei der Annexion der Krim durch Russland und dessen Präsenz in Donezk und Lugansk, dem Konflikt zwischen Russland und Georgien, den Konflikten um Bergkarabach und Transnistrien liegen die Interessen der Konfliktparteien weit auseinander – und die Organisation verfügt aus polnischer Sicht weder über die entsprechende politische Macht noch über die nötigen Instrumente, um nachhaltigen Druck auf die Konfliktparteien auszuüben oder eine dauerhafte Lösung durchzusetzen. Sie kann jedoch ihr Instrumentarium

nutzen, um die Lage in diesen Gebieten zu stabilisieren, die humanitären Probleme zu lindern und den Dialog zu erleichtern. So wird beispielsweise der Einfluss der OSZE-Sonderbeobachtermission auf die Lage in der Ostukraine positiv bewertet – Polen hat diese Mission unterstützt, indem es Personal entsandte und im Juni 2021 Covid-19-Impfungen für die Mitarbeiter:innen bereitstellte.<sup>6</sup> Für eine langfristige Lösung der Krise wäre aber, zumindest aus polnischer Sicht, in erster Linie ein politischer Kurswechsel seitens Russlands nötig. Der Bergkarabach-Krieg zwischen Aserbaidschan und Armenien im Jahr 2020 zeigte außerdem, dass der Einfluss der OSZE in der aktiven Konfliktphase begrenzt ist.

Auch die sich verschärfenden Spannungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten werden ihre Spuren hinterlassen. Polen selbst scheut sich keineswegs, Teilnehmerstaaten zu kritisieren, die seiner Ansicht nach gegen die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen verstossen. Es ist außerdem dafür, dass sich die NATO- und EU-Länder eng miteinander abstimmen und dass sich ihre Aktivitäten in Wien mit den politischen Standpunkten der NATO und der EU decken. Zugleich zeigt Polen sich besorgt über die Politisierung so gut wie aller Aspekte der OSZE-Arbeit – bis hin zu Beschlüssen über den Haushaltszyklus und der eigentlich routinemäßigen Verlängerung der Mandate von Feldoperationen.

Auch dass Fragen, die nichts oder wenig miteinander zu tun haben, aus machtpolitischen Überlegungen miteinander verknüpft werden, sieht Polen als Problem. Bisweilen führt dies dazu, dass

ein einziger Teilnehmerstaat die gesamte Organisation lahmlegt, um ganz spezielle Forderungen durchzusetzen. Ein Beispiel, das der ehemalige OSZE-Generalsekretär Thomas Greminger anführte, war die Blockade der Reform der Haushaltsplanung aufgrund einer Meinungsverschiedenheit über einen Vermerk auf den über das OSZE-System verteilten Dokumenten, der klarstellte, dass die OSZE nicht für deren Inhalt verantwortlich ist.<sup>7</sup> Auch die Krise im Zusammenhang mit der Verlängerung der Mandate der Leiter\*innen der OSZE-Institutionen und des Sekretariats im Jahr 2020 kann als Folge dieser Grundeinstellung gesehen werden. Was mit Vorbehalten eines einzigen Landes gegen den Leiter einer OSZE-Institution begonnen hatte, wuchs sich zu einer größeren institutionellen Krise aus, die schließlich dazu führte, dass die Mandate des Generalsekretärs, des Beauftragten für Medienfreiheit, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und der Direktorin des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) im Juli 2020 nicht verlängert werden konnten.

Insgesamt betrachtet Polen die OSZE als zwar wertvollen, aber nicht zentralen Teil der europäischen Sicherheitsarchitektur. Diese Einschätzung prägt seine Erwartungen an die Organisation und den Grad seiner Mitwirkung. Der normative Rahmen und das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE werden weiterhin als positiv wahrgenommen. Darüber hinaus schätzt Polen die praktischen Beiträge der Organisation vor Ort, insbesondere in Konfliktgebieten.

## Polens Engagement in der OSZE

Polen kann auf eine beachtliche Bilanz verweisen. Es ist nicht nur Gastland des ODIHR, sondern richtet auch das alljährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension aus – die größte regelmäßig stattfindende Menschenrechtsveranstaltung in Europa. Polen führte 1998 den Vorsitz in der OSZE, und polnische Diplomaten hatten und haben wichtige Positionen in der Organisation inne. Botschafter Adam Kobieracki leitete von 2011 bis 2015 das Konfliktverhütungszentrum, und Botschafter Andrzej Kasprzyk ist seit 1996 als „Persönlicher Beauftragter des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsk-Konferenz der OSZE befasst“ (Bergkarbach) tätig.

Die Bewerbung um den OSZE-Vorsitz zeigt, dass Polen heute bereit ist, über seine NATO- und EU-Mitgliedschaft hinauszudenken. Das entspricht auch den größeren internationalen Ambitionen Polens, wie sie etwa in seiner Zeit als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2018/19 zutage traten. Dabei konzentrierte sich Polen auf Themen, die auch im Hinblick auf seinen Vorsitz in der OSZE relevant sind: die Stärkung des Völkerrechts, den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten und die Sicherheitslage in Osteuropa. Bei der Vorstellung des Programms für den polnischen Vorsitz 2022 nannte Außenminister Rau im Juli 2021 drei Ziele, die in etwa den drei OSZE-Dimensionen entsprechen: erstens die Unterstützung der OSZE bei der Konfliktlösung, zweitens die Bewältigung der Herausfor-

derungen nach der Covid-19-Pandemie durch wirksame multilaterale Ansätze, und drittens die Ausschöpfung des Potenzials der Organisation zur Umsetzung der gemeinsamen Verpflichtungen.

Die politisch-militärische Dimension ist für Polen die mit Abstand wichtigste, besonders seitdem sich die Sicherheitslage in Mittelosteuropa verschlechtert hat. Polen bringt sich aktiv in den Strukturierten Dialog und das Forum für Sicherheitskooperation ein. Dort thematisiert es die Diskrepanz zwischen den Bestimmungen des Wiener Dokuments der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und den aktuellen militärischen Operationen in Polens östlicher Nachbarschaft. Das Problem ist dringlicher geworden, da Russland aus polnischer Sicht versucht, wichtige Elemente des Wiener Dokuments selektiv umzusetzen oder gar zu umgehen – etwa indem es erklärt, seine militärischen Manöver lägen knapp unterhalb dem Schwellenwert, ab dem sie angekündigt werden müssten und beobachtet werden könnten, und indem es groß angelegte Alarmübungen veranstaltet. Polen weist auch auf die erhöhte Gefahr militärischer Zwischenfälle hin und fordert, die Bestimmungen des Wiener Dokuments zur Verminderung der Risiken (einschließlich der Verfahren zum Umgang mit gefährlichen Zwischenfällen und ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten) zu überprüfen und zu ändern. Die Modernisierung des Wiener Dokuments wird von Polen unterstützt. Es hat dazu auch eigene Anregungen eingebracht, die 2019 in einen gemeinsamen Vorschlag einer Gruppe von Staaten ein-

flossen.<sup>8</sup> Da Russland diese Modernisierungsmaßnahmen blockiert, unterstützt Polen auch freiwillige Transparenzmaßnahmen wie Unterrichtungen über militärische Übungen und Aktivitäten.

Polen ist besorgt über die Demontage der europäischen Rüstungskontrollarchitektur, die eng mit dem umfassenden Sicherheitskonzept der OSZE verknüpft ist, und wirft Russland vor, den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa und den Vertrag über nuklearfähige landgestützte Mittelstreckensysteme zu untergraben. Es befürwortete zwar die Beibehaltung des Open-Skies-Abkommens, themisierte aber – ebenso wie die Vereinigten Staaten – auch das Problem, dass Russland bei den Beobachtungsflügen den Zugang zu bestimmten Gebieten beschränkt, insbesondere was die Flüge über das Gebiet Kaliningrad betrifft. Daher hielt sich Polen mit Kritik am Rückzug der Vereinigten Staaten aus dem Open-Skies-Abkommen im November 2020 zurück, reagierte jedoch im Januar 2021 mit „Enttäuschung“ auf die Ankündigung Russlands, seinerseits den Rückzug vorzubereiten.

Polen unterstützt die Bemühungen und Aktivitäten im Krisenmanagement der OSZE. Im Hinblick auf seinen Vorsitz hat das Land Bereiche eruiert, in denen die OSZE Menschen und Gemeinschaften, die von Konflikten betroffen sind, helfen kann. Dabei will Polen sich auf die am stärksten gefährdeten Gruppen konzentrieren. Sein eigenes internationales Hilfsprogramm plant Polen zu diesem Zweck besser mit den Aktivitäten der OSZE abzustimmen.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension steht in Warschau weniger im Fokus. Das Land will, ganz pragmatisch, die Aktivitäten der OSZE mit den Strategien anderer Organisationen, wie den Vereinten Nationen, der EU und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), verknüpfen. So möchte Polen etwa, dass die OSZE bei der Unterstützung eines nachhaltigen Aufschwungs nach der Pandemie auf der Arbeit anderer Organisationen aufbaut. Auch wird Polen wahrscheinlich weiterhin den Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsentwicklung und der Bekämpfung von Geldwäsche betonen und – unter Verweis auf seine eigene Bilanz – die Bemühungen der OSZE bei der Stärkung der Steuerverwaltung und der Reduzierung der Schattenwirtschaft unterstützen.

Wenn es um die Bekämpfung des Klimawandels geht, wird Polen wahrscheinlich die Ergebnisse der 2018 in Polen abgehaltenen 24. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und insbesondere das Klimapaket von Katowice hervorheben. Dabei pocht Polen auf eine „faire Wende“, die die Interessen von Ländern mit gemischten Energiequellen und von Regionen, die noch stark von fossilen Brennstoffen und CO<sub>2</sub>-intensiven Branchen abhängig sind, wahrt. Auch seine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Karpatenregion, um die Umweltzerstörung zu bekämpfen und die Biodiversität zu schützen, wird das Land innerhalb der OSZE herausstreichen.

In der menschlichen Dimension plant Polen, die Lage in Belarus in den Blick-

punkt zu rücken. Im September 2020 gehörte es zu den 17 Staaten, die den Moskauer Mechanismus aktivierten, um die Menschenrechtsverletzungen in Belarus zu untersuchen. Polen steht dem belarussischen Regime sehr kritisch gegenüber und verurteilt auch dessen Schikanen gegen Angehörige der polnischen Minderheit sowie Journalistinnen und Journalisten.<sup>9</sup> Polen wird höchstwahrscheinlich darauf pochen, dass die Lage in Belarus und deren Auswirkungen weiterhin ganz oben auf der OSZE-Agenda stehen. Dabei wird es danach trachten, das gesamte Instrumentarium der OSZE auszuschöpfen, um die Lage in Belarus sowie in anderen potenziellen Krisenherden zu beeinflussen. Polens OSZE-Vorsitz wird im Bereich Menschenrechte wohl eine Reihe von Fragen bearbeiten, die für alle Teilnehmerstaaten relevant sind, darunter: Menschenrechte im digitalen Zeitalter, die Auswirkungen der Pandemie auf die Menschenrechte, die wirtschaftliche Ermächtigung von Frauen, Religions- und Weltanschauungsfreiheit sowie Schutz und Unterstützung für bestimmte Gruppen wie Menschen mit Behinderungen, Kinder und Jugendliche. Polen setzt sich auch für den Schutz der Menschenrechte in Konfliktgebieten ein. Die Themen freie und faire Wahlen und Wahlbeobachtung stehen traditionell ganz oben auf der polnischen OSZE-Agenda.

Die Entwicklungen in Polen selbst und das Funktionieren seines Wahlsystems (z. B. im Zuge der Präsidentschaftswahlen 2020)<sup>10</sup> werden in der OSZE kritisch verfolgt und auch hinterfragt. So hat etwa der OSZE-Beauftragte für Mediенfreiheit in den letzten Jahren mehrere

Fälle mit Bezug zu Polen zur Sprache gebracht.<sup>11</sup>

Polen ist bemüht, als verantwortungsvolles Mitglied der internationalen Gemeinschaft aufzutreten, indem es in allen Dimensionen und in allen Haupttätigkeitsbereichen der OSZE aktiv ist und zu den strategischen Debatten über die Zukunft der Organisation beiträgt. Dies gilt sowohl für die Regierung, wie im Korfu-Prozess und im Strukturierten Dialog, als auch auf Expertenebene, wie etwa mit Adam Daniel Rotfeld als Mitglied im Weisenrat<sup>12</sup> und der Beteiligung Polens an der Initiative für kooperative Sicherheit.<sup>13</sup>

### Szenarien für die Zukunft der OSZE

Es wäre übertrieben zu behaupten, die OSZE nehme in der polnischen Außen- und Sicherheitspolitik eine herausragende Stellung ein. In Polen ist man sich bewusst, wo die Organisation an ihre Grenzen stößt. Dass die gegenwärtigen Sicherheitskrisen in Europa durch Maßnahmen oder Einzelinitiativen im Rahmen der OSZE, wie z. B. durch einen „Jubiläums-gipfel“ im Jahr 2025, überwunden werden können, erwartet in Polen niemand.

Beim eigenen OSZE-Vorsitz rechnet Polen nicht mit großen Würfen. Doch es möchte bei der Umsetzung seiner eigenen Prioritäten wie auch der Agenda der Organisation zumindest bescheidene Fortschritte erzielen und unparteiisch seine Verpflichtungen als Vorsitz wahrnehmen, um damit zur Stabilisierung des OSZE-Raums und zum effizienten Funktionieren der Organisation beizutragen.

Unerwartete Entwicklungen können diese Pläne natürlich durcheinanderbringen. Dann würde für Polen möglicherweise das Krisenmanagement im Vordergrund stehen und nicht mehr die eigene Agenda für 2022.

Langfristig wird Polen seine derzeitige Haltung gegenüber der Organisation wahrscheinlich nicht ändern. Als Forum, in dem selbst Gegner den Dialog pflegen und in bestimmten Bereichen zusammenarbeiten können, hat die OSZE für Polen einen Nutzen – besonders dann, wenn es keine anderen Kommunikationskanäle gibt.

Für den unwahrscheinlichen Fall, dass sich die politischen Interessen der Vereinigten Staaten, Russlands und der größeren europäischen Länder einander annähern und sie sich für eine echte Verbesserung der Sicherheit in Europa einsetzen sollten, würde Polen auch die Rolle der OSZE schlagartig anders einschätzen. Polen würde sich wahrscheinlich aktiv an jeder OSZE-weiten Diskussion über die Wiederherstellung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems beteiligen. Es würde dabei allerdings in erster Linie nach Belegen suchen, dass in der russischen Sicherheitspolitik tatsächlich ein Umdenken stattgefunden hat. Lösungen, die Russland eine unverhältnismäßig starke Rolle oder ein Vetorecht bei Entwicklungen in der gemeinsamen Nachbarschaft einräumen würden, würde Polen nicht unterstützen.

Im negativen Szenario einer existenziellen Krise der OSZE – beispielsweise ausgelöst durch den drohenden oder tatsächlichen Austritt eines ihrer Teilnehmerstaaten<sup>14</sup> oder die Behinderung ihrer

Aktivitäten – würde Polen, zusammen mit anderen, gleichgesinnten Staaten, versuchen, die Lage zu entschärfen. Allerdings würde Polen wahrscheinlich nicht überzogene Forderungen eines Staates akzeptieren, der die Organisation dazu nötigen will, sich seinen Wünschen zu fügen.

## Endnotes

- 1 Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland Press Office, „Minister Zbigniew Rau takes part in OSCE Permanent Council meeting in Vienna“, 15. Juli 2021, <https://www.gov.pl/web/diplomacy/minister-zbigniew-rau-takes-part-in-osce-permanent-council-meeting-in-vienna>
- 2 Marcin Bużański, „Poland – Flexibility to Address a Broad Area of Subjects“, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Eds.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Vienna: FES-Regionalbüro für Zusammenarbeit und Frieden in Europa, 2018, S. 76–77.
- 3 „National Security Strategy of the Republic of Poland“, 12. Mai 2020, S. 25, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/National\\_Security\\_Strategy\\_of\\_the\\_Republic\\_of\\_Poland\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/National_Security_Strategy_of_the_Republic_of_Poland_2020.pdf)
- 4 z. B. Adam Daniel Rotfeld, „Eine euroatlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft: eine neue Rolle für die OSZE“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2013*, Baden-Baden: Nomos, 2014, S. 59–74, [https://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/13/Rotfeld-dt\\_S.pdf](https://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/13/Rotfeld-dt_S.pdf)
- 5 Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland Press Office, „Poland to chair OSCE in 2022“, 5. Dezember 2019, <https://www.gov.pl/web/osce/poland-to-chair-th-e-osce-in-2022>
- 6 Bis Dezember 2020 waren 36 polnische Staatsangehörige zur OSZE-Sonderbeobachtermission sowie eine Person mit polnischer Staatsbürgerschaft zur OSZE-Beobachtermission an der russisch-ukrainischen Grenze entsandt worden.
- 7 Thomas Greminger, „Für eine effektivere OSZE: Praktische Empfehlungen eines ehemaligen Generalsekretärs“, IFSH (Hrsg.), *OSCE Insights 1/2021*, Baden-Baden: Nomos, 2022, S. 6, <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748911449-01/fuer-eine-effektivere-osze-praktische-empfehlungen-eines-ehemaligen-generalsekretärs>
- 8 Auswärtiges Amt, „Deutschland bringt in der OSZE Vorschläge für Anpassung des Wiener Dokuments vor“, Pressemitteilung vom 23. Oktober 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/amen-wiener-dokument-osze/2259490>
- 9 Ministry of Foreign Affairs of Lithuania, „Joint statement invoking the Moscow Mechanism in relation to serious human rights violations in Belarus“, 5. November 2020, <https://urm.lt/default/en/news/joint-statement-invoking-the-moscow-mecanism-in-relation-to-serious-human-rights-violations-in-belarus>
- 10 OSCE, „Poland, Presidential Elections, 28 June and 12 July 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report“, 23. September 2020, <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/464601>
- 11 Siehe OSCE, „Press statements of the OSCE Representative on Freedom of the Media on Poland“, [https://www.osce.org/fom/statements/?filters=%21m\\_taxonomy\\_value\\_5%2828274%29&solrsort=ds\\_date%20desc&crows=10](https://www.osce.org/fom/statements/?filters=%21m_taxonomy_value_5%2828274%29&solrsort=ds_date%20desc&crows=10)
- 12 Siehe OSCE, „Panel of eminent persons“, <https://www.osce.org/networks/pep>
- 13 Siehe Website der Initiative für kooperative Sicherheit, <https://www.cooperative-security-initiative.org/>
- 14 Andrej Kortunow, „To stay or not to stay? Seven concerns Russia has about the OSCE“, Russian International Affairs Council, 19. Mai 2021, <https://russiancouncil.ru/en/article/to-stay-or-not-to-stay-seven-concerns-russia-has-about-the-osce/>

<https://ncil.ru/en/analytics-and-comments/analytcs/to-stay-or-not-to-stay-seven-concerns-russia-has-about-the-osce/>



# Nordmazedonien und die OSZE

Ana Krstинovska\*

## Zusammenfassung

Die OSZE hat in den 1990er- und 2000er-Jahren maßgeblich zur Konsolidierung Nordmazedoniens beigetragen. Heute stehen die EU und die NATO stärker im Fokus. Dennoch ist die Arbeit der OSZE für den Reformprozess in Nordmazedonien sehr wichtig und unterstützt dessen politisches Projekt, der EU beizutreten sowie die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen zu erreichen. Dabei spielt die OSZE-Mission in Skopje eine zentrale Rolle. Nordmazedonien wird im Jahr 2023 den OSZE-Vorsitz übernehmen. Das Land könnte den Vorsitz dazu nutzen, seinen internationalen Ruf zu verbessern und die Leistungsfähigkeit seiner Institutionen unter Beweis zu stellen. Außerdem könnten gezielte Aktivitäten die Sichtbarkeit der OSZE im Land erhöhen und auf die große Bedeutung der Organisation für die Stabilisierung und die demokratische Transformation Nordmazedoniens hinweisen.

## Einleitung

Die Republik Mazedonien wurde nach dem Zerfall Jugoslawiens 1991 unabhängig.<sup>1</sup> Sie unterzeichnete im Juli 1992 die Schlussakte von Helsinki und nahm im September desselben Jahres eine OSZE-Feldoperation auf, die ein Übergreifen der Kriege im ehemaligen Jugoslawien auf das Land verhindern sollte. Die Bemühungen der OSZE wurden 1993 durch eine Mission der Vereinten Nationen verstärkt. So konnte Mazedonien damals einen gewaltsauslösenden Konflikt vermeiden. Das Land kann deshalb „als ein relativ erfolgreiches Beispiel für die Bemühungen der OSZE um Konfliktverhütung

angesehen werden“ sowie als „Testfall für gemeinsame vorbeugende Maßnahmen von OSZE und Vereinten Nationen“.<sup>2</sup>

Dies änderte sich jedoch nach 1999: Nach dem Kosovokrieg und dem Abzug der Preventive Deployment Force der Vereinten Nationen eskalierten die ethnischen Spannungen in Mazedonien und führten 2001 zu einem bewaffneten Konflikt. Die OSZE trug viel dazu bei, dass der Konflikt gelöst werden konnte, obwohl die Organisation nicht der maßgebliche Sicherheitsakteur war. Die OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje gab eine Frühwarnung ab, sorgte mit dafür, dass die Konfliktparteien und die internationale Gemeinschaft an den Verhandlungstisch kamen, und trug zur Bewältigung der anschließenden Flüchtlingsproblematik bei.<sup>3</sup> Die EU und die USA vermittelten im August 2001 ein

---

\* Ana Krstинovska  
ESTIMA  
krstинovska@estima.mk

Friedensabkommen. Das Rahmenabkommen von Ohrid legte den Grundstein für eine Gesellschaft, die ethnische, religiöse, kulturelle und sprachliche Vielfalt achtet.

In den letzten 20 Jahren waren die Umsetzung des Rahmenabkommens von Ohrid und insbesondere die vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen den Volksgruppen die Prioritäten des Landes bei der Zusammenarbeit mit der OSZE. Nordmazedonien, wie das Land seit Februar 2019 offiziell heißt, hat bei der Aussöhnung Fortschritte gemacht. Diese verdankt das Land auch der Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE und der Spill-over-Überwachungsmission bzw. der späteren OSZE-Mission in Skopje. Die Beziehungen zwischen den Volksgruppen in Nordmazedonien geben dennoch nach wie vor Anlass zur Sorge und das Modell der Machtteilung, das im Rahmenabkommen verankert ist, führt immer wieder zu politischen Krisen.<sup>4</sup> Nach der Konsolidierung Nordmazedoniens war das ursprüngliche Mandat der OSZE zur Konfliktverhütung und -beilegung im Land weitgehend hinfällig geworden. Heute wird die Organisation als Partnern wahrgenommen, die das Land bei der Entwicklung zu einem voll funktionsfähigen demokratischen Staat unterstützt.

Studien über die Jahre nach der Entsendung der OSZE-Feldoperation nach Nordmazedonien zeigen, wie die OSZE-Feldoperation bei der Konfliktbewältigung vor Ort mit den Vereinten Nationen, der EU und der NATO zusammenarbeitete, wie effizient die etablierten Mechanismen waren, wann sie funktionierten und wann sie nicht ausreichten.<sup>5</sup> Das

Mandat der Feldoperation wurde ständig weiterentwickelt, von der Konfliktverhütung über die Aussöhnung bis hin zur Staatsbildung. Damit bewies die OSZE, wie wichtig ihre langfristigen Operationen sind und dass sie sich an veränderte Umstände anpassen kann.<sup>6</sup> Auch wurde untersucht, wie die sich wandelnden Prioritäten der OSZE-Mission umgesetzt wurden, wie sich die Mission in den 2000er-Jahren engagierte und welche Rolle die OSZE in einzelnen Politikbereichen spielte.<sup>7</sup> Doch über den Erfolg und die Nachhaltigkeit der von der OSZE unterstützten Reformen ist wenig bekannt. Auch findet man kaum Erklärungen für die ambivalente Haltung der Regierung gegenüber der OSZE und ihrer Feldpräsenz im Land.

### **Das Interesse Nordmazedoniens an der OSZE**

Das Interesse Nordmazedoniens an der OSZE ist eher pragmatischer Natur. Das liegt vor allem daran, dass das Land seine Außenpolitik und seine Prioritäten in den bilateralen Beziehungen und in multilateralen Foren noch ausarbeitet.<sup>8</sup> Die OSZE gilt zwar nach wie vor als eine der wichtigsten internationalen Organisationen für Nordmazedonien (neben den Vereinten Nationen, der Welthandelsorganisation und dem Europarat), hat jedoch nicht die strategische Bedeutung, die der EU und der NATO zukommt.<sup>9</sup> Darüber hinaus gibt es seit dem NATO-Beitritt Nordmazedoniens im März 2020 Signale, dass das Land die Zusammenarbeit in sicherheitsrelevanten Bereichen

lieber über die NATO-Strukturen und seine dortigen Verbündeten abwickeln und die Zusammenarbeit mit der OSZE zurückfahren möchte. Daher verlagert sich das Engagement der Regierung in der OSZE allmählich von der politisch-militärischen Dimension auf die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die menschliche Dimension. Dennoch sieht Nordmazedonien den OSZE-Vorsitz im Jahr 2023 als Chance, sein internationales Ansehen zu verbessern und die Leistungsfähigkeit seiner Institutionen zu demonstrieren.

Der Beitrittsprozess zur EU bestimmt die Reformagenda Nordmazedoniens. Die nationalen Gesetze und Normen müssen an den Besitzstand der EU (*Acquis communautaire*) angeglichen werden. Da die EU und die OSZE in ähnlichen Bereichen tätig sind – etwa Justiz, Medien, Good Governance, Migration, Grenzmanagement und Menschenrechte – unterstützen die Aktivitäten der OSZE im Land dessen Integration in die EU. Diese Bereiche sind Teil des wichtigsten Verhandlungskapitels in der neuen Erweiterungspolitik der EU.<sup>10</sup> Wenn Nordmazedonien sich auf die Verhandlungen über den EU-Beitritt vorbereitet, ist es gut möglich, dass es die OSZE um weitere Hilfe in diesen Bereichen bittet.

Zugleich betrachtet die nordmazedonische Regierung die Präsenz der OSZE-Mission in Skopje aber auch als problematisch. Denn die OSZE-Feldoperationen, die allesamt in Südost- und Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien angesiedelt sind, werden in Nordmazedonien als „Dienstleister für Krisensituationen, Übergangsprozesse und die

Staatsbildung“ wahrgenommen.<sup>11</sup> Dass das Land kein Sicherheitsrisiko mehr darstellt, zeigt laut der Regierung die Entscheidung der OSZE-Teilnehmerstaaten, Nordmazedonien den Vorsitz im Jahr 2023 zu übertragen. Eine Feldoperation im Land passt daher nicht zur „Erfolgsgeschichte“ Nordmazedoniens.

Allerdings hat die OSZE-Mission in Skopje dringend nötige Reformen angestoßen und umgesetzt, etwa die multietnische Polizeiarbeit und die Beobachtung von Gerichtsprozessen. Dies gelang nur, weil die Mission über eine langjährige Erfahrung verfügt und die lokalen Zusammenhänge gut kannte. Darüber hinaus hat die OSZE Flexibilität bewiesen, indem sie auf die jeweils aktuellen Bedürfnisse der staatlichen Institutionen wie auch der Zivilgesellschaft einging. Dies war etwa der Fall, als die OSZE die Bemühungen des Parlaments um mehr Offenheit und Bürgernähe unterstützte, bei der Entwicklung eines Rechtsrahmens für Jugendarbeit und die Teilhabe der Jugendlichen an Entscheidungsprozessen half, oder nach Ausbruch der Coronaviruspandemie den Kontakt mit besonders schutzbedürftigen Gruppen suchte. Die Einstellung der Feldoperation würde wahrscheinlich erhebliche Lücken hinterlassen. Daher stand im Jahr 2021 die Schließung der Mission nicht auf der Regierungsagenda. Wenn es um das zukünftige Mandat der Mission geht, könnte die Regierung allerdings den Wunsch äußern, dass die Mission sich anstatt der Krisenprävention auf den Reformprozess des Landes konzentriert.

## Die OSZE aus Sicht der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit

Die OSZE genießt sowohl bei staatlichen Stellen als auch in der Zivilgesellschaft einen guten Ruf. Die Feldoperation der OSZE ist insbesondere für die Zivilgesellschaft wichtig, da sie bei ihren Aktivitäten weitgehend auf die Hilfe externer Geldgeber angewiesen ist und die Mission in Skopje als wichtigen Partner ansieht. In der breiten Öffentlichkeit ist der Bekanntheitsgrad der OSZE hingegen eher gering. Das liegt zum Teil auch daran, dass die OSZE „stille Diplomatie“<sup>12</sup> einsetzt, um mit heiklen Situationen umzugehen und zwischen verschiedenen Akteuren zu vermitteln. Hier steht die Organisation im Gegensatz zur EU, die auch öffentliche Erklärungen nutzt, um Debatten zu beeinflussen und die Richtung für politische und strategische Entscheidungen vorzugeben. Die OSZE arbeitet in der Regel „hinter den Kulissen“. Bei ihren Empfehlungen setzt die Organisation auf ihre Glaubwürdigkeit und nutzt ihren Zugang zu hochrangigen Entscheidungsträger:innen. Daher sind die Aktionen und Methoden der OSZE der Öffentlichkeit nicht bekannt und sie kann die Effizienz dieses Ansatzes nicht beurteilen.

Bei der Wahlbeobachtung dagegen ist die OSZE deutlich sichtbar. Nordmazedonien lässt sämtliche Wahlen vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte beobachten. Die Beobachtungsmissionen schaffen Vertrauen in die Wahlen und zeigen, dass sie internationalen Standards entsprechen. Die Berichte und Empfehlungen der Beobachtungsmissionen wer-

den in der Regel sowohl von den Regierungs- als auch von den Oppositionsparteien über alle ethnischen Gruppen hinweg akzeptiert und fließen direkt in die jährlichen Fortschrittsberichte an die Europäische Kommission ein. In Nordmazedonien wurde 2021 über Änderungen des Wahlmodells debattiert. Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte könnte dazu beitragen, mehr Inklusivität zu schaffen und Schwächen des Rahmenabkommens von Ohrid zu beheben.

Auch der Umweltschutz bietet ein großes Potenzial für eine engere Zusammenarbeit zwischen der nordmazedonischen Zivilgesellschaft und der OSZE. Im Jahr 2019 wurde ein von der OSZE unterstütztes Aarhus-Zentrum in Skopje eingerichtet, dessen Strahlkraft jedoch noch begrenzt ist.<sup>13</sup> Bei den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung ist Nordmazedonien im Rückstand. Hier könnte die OSZE-Mission in Skopje Unterstützung leisten. Dies entspräche auch der engen Verknüpfung des OSZE-Konzepts der umfassenden Sicherheit mit nachhaltiger Entwicklung. Konkret geht es dabei um das Nachhaltigkeitsziel 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen), aber auch um die Ziele 4 (hochwertige Bildung), 5 (Geschlechtergleichheit) und 10 (weniger Ungleichheit).<sup>14</sup>

## Der OSZE-Vorsitz 2023

Nordmazedonien bewarb sich um den OSZE-Vorsitz 2023 mit dem Ziel, sein internationales Ansehen zu verbessern,

die Leistungsfähigkeit seiner Institutionen – als NATO-Mitglied und künftiges EU-Mitglied – unter Beweis zu stellen und seine OSZE-Verpflichtungen zu erfüllen.<sup>15</sup> Die Regierung sieht den Vorsitz als Chance, das Land als Vorbild zu präsentieren, vor allem beim Umgang mit ethnischen Gruppen und bei der Lösung bilateraler Konflikte. Allerdings gibt es eine Reihe von Problemen. So ermöglicht das Modell der Machtteilung im Rahmenabkommen von Ohrid, dass ethnische Fragen im Kampf um die Macht als Druckmittel zwischen den politischen Parteien gebraucht bzw. missbraucht werden. Auch hat das Prespa-Abkommen mit Griechenland 2018, das die damalige Republik Mazedonien verpflichtete, ihren offiziellen Namen in Nordmazedonien zu ändern, das Land dem EU-Beitritt nicht nähergebracht. Bulgarien hat ein Veto gegen die Aufnahme von EU-Beitrittsgesprächen mit Nordmazedonien eingelegt und führt als Grund hierfür Fragen zur nationalen Identität Nordmazedoniens an, obwohl die beiden Länder 2017 einen Vertrag über „gute Nachbarschaft“ unterzeichnet haben.

Der OSZE-Vorsitz ist für Nordmazedonien die bisher größte Herausforderung bei der multilateralen Diplomatie. Der Staat muss erhebliche Ressourcen mobilisieren und effiziente interne und externe Koordinierungsmechanismen schaffen. Außerdem gilt es, das diplomatische Netzwerk zu erweitern, insbesondere im Südkaukasus und in Zentralasien. Zudem sind Botschafterposten in einer Reihe wichtiger Hauptstädte, darunter Washington und Moskau, zu besetzen. Wenn Nordmazedonien als ehrli-

cher Vermittler wahrgenommen werden will, muss es auch eine Gesprächsebene mit Russland finden.

## Empfehlungen

In den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit spielte die OSZE in Nordmazedonien eine wichtige Rolle bei der Konfliktverhütung und Aussöhnung. Als es um die Stabilisierung und Konsolidierung des Landes ging, traten EU und NATO stärker in den Vordergrund. Die OSZE unterstützt das Land aber nach wie vor dabei, seine EU-Beitrittsagenda umzusetzen und die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen zu erreichen. Dabei spielt die OSZE-Mission in Skopje eine zentrale Rolle. Allerdings wird das Synergiepotenzial dieses OSZE-Engagements nicht ausreichend genutzt und die Mission in Skopje wird von den staatlichen Stellen bisweilen stigmatisiert. Allein die Wahlbeobachtung durch die OSZE wird in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Wenn Nordmazedonien im Jahr 2023 den OSZE-Vorsitz übernimmt, könnte die OSZE stärker ins Bewusstsein der Bevölkerung rücken. Zugleich bietet der OSZE-Vorsitz die Chance, das internationale Ansehen des Landes zu verbessern, die Organisation noch stärker in die demokratische Transformation des Landes einzubinden und auch mehr Unterstützung für die EU-Integration des Landes zu generieren.

Als Vorsitz könnte Nordmazedonien die Interessen des Landes in der OSZE in den Blickpunkt rücken und eine „Gruppe der Freunde der OSZE“ ins Leben ru-

fen, um eine neue „Helsinki-2025-Agenda“ zu diskutieren. Das alljährliche Verfahren zur Verlängerung des Mandats der OSZE-Mission in Skopje böte die Gelegenheit, um gemeinsam mit anderen Teilnehmerstaaten die Leistungen der Mission zu bewerten und das neue Mandat in einem breit angelegten Konsultationsprozess auszuarbeiten. Dies würde die Rolle der OSZE im Reformprozess des Landes stärken.

Die OSZE könnte in dem Land auch andere Felder als Wahlen beobachten, etwa die Medienfreiheit, den Schutz nationaler Minderheiten, die Polizeireform und die Menschenrechte. Die Ergebnisse könnten in die jährlichen Berichte der Europäischen Kommission zu Nordmazedonien einfließen. Das Fachwissen der OSZE und die Arbeit der OSZE-Mission in Skopje ließen sich nutzen, um Fortschritte im EU-Beitrittskapitel 10 (Medien) sowie in den Kapiteln 19 (Sozialpolitik), 23 (Grundrechte und Justiz), 24 (Recht und Inneres) und 27 (Umwelt) zu erzielen.

Außerdem sollten die Empfehlungen des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte bei der Wahlreform in Nordmazedonien stärker berücksichtigt werden. Wenn es um die Entwicklung von Zielen und Initiativen und um deren Monitoring geht, wäre es sinnvoll, das Aarhus-Zentrum in Skopje einzubinden. Die OSZE-Mission in Skopje könnte Maßnahmen entwickeln, mit denen sich die Ziele für nachhaltige Entwicklung in Nordmazedonien umsetzen lassen.

Die Länder des westlichen Balkans arbeiten immer enger zusammen. Daher

könnte der Vorsitz Nordmazedoniens auch zu einer positiven Wahrnehmung der gesamten Region in der OSZE beitragen. Die Ziele dieser Länder im Rahmen des EU-Integrationsprozesses entsprechen weitgehend ihren OSZE-Verpflichtungen. So könnte ein gut durchdachter Ansatz Nordmazedoniens der Erweiterungsmüdigkeit einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten entgegenwirken. Daher sollte sich die nordmazedonische Regierung mit den anderen OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem westlichen Balkan abstimmen, wenn sie ihre Prioritäten für den Vorsitz im Jahr 2023 definiert. Dann könnte das Land mit seinem OSZE-Vorsitz zugleich den ins Stocken geratenen EU-Integrationsprozess voranbringen.

Bei der Formulierung ihrer Schwerpunkte für den OSZE-Vorsitz sollte die Regierung auch die Zivilgesellschaft einbeziehen. Im Rahmen des OSZE-Vorsitzes sollte Nordmazedonien Aktivitäten durchführen, die die Sichtbarkeit der OSZE im Land erhöhen (z. B. Veranstaltungen mit Jugendorganisationen und Graswurzelbewegungen) und die Rolle der Organisation bei der Demokratisierung des Landes stärken.

## Endnotes

- 1 Der Beitrag stützt sich auf amtliche Dokumente, Medienberichte, Sekundärliteratur und semi-strukturierte Interviews mit Vertreter:innen der nordmazedonischen politischen Institutionen, der Zivilgesellschaft und der OSZE-Mission in Skopje. Außerdem sind Beobachtungen der Autorin während ihrer Tätigkeit als außenpolitische Beraterin, Diplomatin

- und Amtsträgerin in der nordmazedonischen Regierung (2013–2018) eingeflossen. Die Autorin bedankt sich bei ihren Gesprächspartner:innen und bei Argyro Kartsonaki, Frank Evers und den externen Lektor:innen für ihre Anmerkungen zu einem früheren Entwurf dieses Beitrags.
- 2 Alice Ackermann, „Die Republik Mazedonien und die OSZE – Präventive Diplomatie in der Praxis“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden: Nomos, 1998, S. 73.
- 3 Wilson Center, „An End to the Beginning of War: The OSCE’s Role in Conflict Prevention in Macedonia and Kosovo“, 9. Februar 2005, <https://www.wilsoncenter.org/event/end-to-the-beginning-war-the-osces-role-conflict-prevention-macedonia-and-kosovo>
- 4 Nikola Ambarkov, „Features of the Macedonian Power-Sharing Model and its Future“, in: Horizons International Scientific Journal 2016, S. 81.
- 5 Emeric Rogier, „The Operational Role of the OSCE in the Field of Conflict Prevention: An Assessment of the Spillover Monitor Mission to Skopje (Macedonia)“, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Eds.), The Operational Role of the OSCE in South-Eastern Europe, London: Routledge, 2001, S. 46–51; Alice Ackermann, „The Prevention of Armed Conflicts as an Emerging Norm in International Conflict Management: The OSCE and the UN as Norm Leaders“, in: Peace and Conflict Studies 1/2003, S. 1–16; Boyka Stefanova, „OSCE and Balkan security“, in: Journal of Balkan and Near Eastern Studies 1/2009, S. 43–60.
- 6 Victor-Yves Ghebali, „The OSCE Long-Term Missions: A Creative Tool under Challenge“, in: Helsinki Monitor 3/2004, S. 202–208; Victor-Yves Ghebali, „The OSCE Between Crisis and Reform: Towards a New Lease on Life“, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper 10, November 2005, [https://www.files.ethz.ch/isn/15051/PP10\\_Ghebali.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/15051/PP10_Ghebali.pdf); Marc Perrin de Brichambaut, „The OSCE in South Eastern Europe“, in: Crossroads 1/2006, S. 104–112.
- 7 Zur multiethnischen Polizeiarbeit siehe z.B.: Ali Dikici, „Introducing Multi-Ethnic Policing in Macedonia: The Role of the OSCE“, in: Review of International Law and Politics 10/2007, S. 129–146; zur Bildungsreform siehe z.B.: Raffaele Mastorocco, „OSCE and Civil Society in the Western Balkans: The Road to Reconciliation“, in: Anja Mihr (Ed.), Transformation and Development, Cham: Springer, 2020, S. 83–100.
- 8 Im Juni 2021 begann die Arbeit an der ersten außenpolitischen Zehnjahresstrategie des Landes.
- 9 Zoran Zaev, Mandatsschreiben an Außenminister Bujar Osmani, 3. September 2020, S. 3, [https://vlada.mk/sites/default/files/img/mandatno\\_pismo\\_osmani.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/img/mandatno_pismo_osmani.pdf)
- 10 Europäische Kommission, „Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan“, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057>
- 11 Wolfgang Zellner/Frank Evers et al., „The Future of OSCE Field Operations (Options)“, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2014, S. 3, [https://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/The\\_Future\\_of\\_OSCE\\_Field\\_Operations\\_Options\\_.pdf](https://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/The_Future_of_OSCE_Field_Operations_Options_.pdf)
- 12 Walter Kemp (Ed.), „Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities“, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/7/78633.pdf>
- 13 Das Aarhus-Zentrum Skopje ist Teil eines Netzwerks von mehr als 60 Zentren in über einem Dutzend europäischer Länder, die sich für die Umsetzung des Übereinkommens der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für

- Europa über den Zugang zu Informationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) einsetzen.
- 14 OSZE-Website, <https://www.osce.org/sustainable-development-goals>
- 15 Stephanie Liechtenstein, „North Macedonia and Estonia are seeking the OSCE Chairmanship“, Security and Human Rights Monitor, 29. November 2020, <https://www.shrmonitor.org/north-macedonia-is-seeking-the-osce-chairmanship-in-2023/>

## Über die Autorinnen und Autoren

*Rustam Burnashev* ist Professor an der Deutsch-Kasachischen Universität in Almaty, Kasachstan. Er lehrt an verschiedenen Hochschulen in Usbekistan und Kasachstan. Zuvor war er unter anderem Direktor für Analysen und Beratung am Institut für politische Lösungen (Almaty, Kasachstan, 2009–2013), Leiter der Abteilung für außenpolitische Analysen des Instituts für strategische und interregionale Studien beim Präsidenten der Republik Usbekistan (1998–2000) und Gastforscher an der University of California, Berkeley, USA (2006–2010). Burnashev ist Mitverfasser von „Security in Central Asia: A Methodological Framework for Analysis (Military Security Sector)“ (2006).

*Irina Chernykh* hat in Politikwissenschaft und in Internationalen Beziehungen promoviert. Sie ist Projektmanagerin der Rosa-Luxemburg-Stiftung in Zentralasien und Teilzeitprofessorin an der Deutsch-Kasachischen Universität (Almaty, Kasachstan). Sie war leitende wissenschaftliche Mitarbeiterin am kasachischen Institut für strategische Studien beim Präsidenten der Republik Kasachstan (2011–2020), Leiterin der Abteilung für angewandte Analyse am Institut für politische Lösungen (2009–2010) und Leiterin des Instituts für Regionalwissenschaften an der Kasachischen Nationalen Al-Farabi-Universität (2007–2009).

*Frank Evers* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und stellvertretender Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung am IFSH. Er arbeitete als Berater im OSZE-Büro in Eriwan und war stellvertretender Leiter der OSZE-Mission in der Ukraine, Simferopol (Krim). Er gehörte zu den Initiatoren des Aarhus-Zentrums in Eriwan und war maßgeblich an der Konzeption und Einrichtung der OSZE-Akademie in Bischkek, der Diplomatischen Akademie Armeniens, des OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions sowie von Fachschulungen für designierte OSZE-Vorsitzländer beteiligt.

*Daniel S. Hamilton* ist Distinguished Fellow an der Austrian Marshall Plan Foundation (Wien, Österreich) und Leiter des Global Europe Program am Woodrow Wilson International Center for Scholars (Washington, D. C.). Er lehrt an der School of Advanced International Studies der Johns Hopkins University (Baltimore, USA), wo er das Postdoktorandenprogramm zu den USA, Europa und zur Weltordnung leitet. Er war Deputy Assistant Secretary of State for European Affairs und damit verantwortlich für die US-Politik gegenüber der OSZE und für transatlantische Sicherheitsfragen. Zu seinen jüngsten Publikationen zählen „Uncommon Cause: The Future of the OSCE“ und „Europe Whole and Free: Vision and Reality“.

*Argyro Kartsonaki* ist seit Oktober 2021 OSCE Insights-Redakteurin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH. Sie promovierte an der Universität Birmingham (Großbritannien) in internationalen Beziehungen. Sie ist Expertin für Sezessionismus und den Übergang zum Frieden nach Bürgerkriegen. Zu ihren Publikationen zählen: „PAIC: a New Dataset on Political Agreements for the Termination of Intra-State Conflicts 1989–2016“; „Playing with Fire: an Assessment of the EU’s Approach of Constructive Ambiguity on Kosovo’s Blended Conflict“; „The False Hope of Remedial Secession: Theory, Law and Reality“; „Breaking Away: Kosovo’s Unilateral Secession“.

*Ana Krstинovska* ist Gründerin und Präsidentin von ESTIMA, einem Thinktank in Nordmazedonien, und Mitglied des Ständigen Rates für Außenpolitik von Nordmazedonien. Zuvor war sie als Staatssekretärin für europäische Angelegenheiten in der nordmazedonischen Regierung und als Erste Sekretärin in der Vertretung Nordmazedoniens bei der EU in Brüssel tätig. Sie promoviert in internationalen Beziehungen an der Heiligen-Kyrill-und-Method-Universität Skopje und hat einen Master in EU-Studien des Europakollegs in Brügge, Belgien. Ihre Forschungsinteressen erstrecken sich auf den westlichen Balkan, die EU und China, mit Schwerpunkt auf Governance und Außenpolitik.

*Barbara Kunz* promovierte an der Universität Stockholm. Seit 2019 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, wo sie sich vor allem mit Fragen der Sicherheit und Verteidigung in Europa beschäftigt. Davor arbeitete sie am Institut français des relations internationales (Paris), bei der Stiftung Genshagen (Ludwigsfelde), bei der Bertelsmann Stiftung (Gütersloh) und am Centre for Baltic and East European Studies (Huddinge, Schweden). Barbara Kunz studierte Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen am Institut d’Études Politiques in Paris. Während ihres Doktoratsstudiums war sie Gaststipendiatin am Center for Transatlantic Relations (Johns Hopkins University) in Washington, D.C.

*Łukasz Kulesa* ist stellvertretender Leiter der Forschungsabteilung des Polnischen Instituts für Internationale Angelegenheiten. Er war als Forschungsdirektor beim European Leadership Network (London) tätig (2014–2019). Von 2010 bis 2012 war er stellvertretender Direktor der Abteilung für strategische Analysen im polnischen Büro für nationale Sicherheit. Zu seinen Publikationen gehören: „Reinventing Nuclear Nonproliferation and Disarmament as Cooperative Endeavors“ (2021); „Dilemmas of Arms Control: Meeting the Interests of NATO’s North-Eastern Flank“ (2020); „Towards a More Stable NATO-Russia Relationship“ (2019); „The Future of Conventional Arms Control in Europe“ (2018).

*Lars-Erik Lundin* promovierte in Politikwissenschaft/Internationalen Beziehungen. Als ehemaliger schwedischer Diplomat (1976–1996) spezialisierte er sich auf Sicherheitspolitik, unter anderem im Rahmen der KSZE/OSZE (1984–1986 und 1990–1996). Lundin war in der Europäischen Kommission (1996–2009) und als EU-Botschafter bei der OSZE (2009–2011) tätig. Er ist Distinguished Associate Fellow am

Stockholm International Peace Research Institute und gewähltes Mitglied der schwedischen Königlichen Akademie der Kriegswissenschaften. Lundin ist Autor eines Handbuchs über die EU und Sicherheit (2015), und Mitautor von Büchern über die südliche Dimension der europäischen Sicherheit (2020) und die schwedische Sicherheitspolitik (2021, in Vorbereitung).

*Giray Sadık* ist Gründer und Leiter des Forschungszentrums für Europastudien an der Ankara Yıldırım Beyazıt University in der Türkei sowie Professor am Institut für internationale Beziehungen der dortigen Fakultät für Politikwissenschaften, das er auch leitet. Er war Stipendiat des Eisenhower Fellowship am NATO Defense College in Rom und Postdoc-Stipendiat des Swedish Institute an der Universität Malmö, Schweden. Er promovierte in Politikwissenschaft an der University of Georgia, USA, und spezialisierte sich auf internationale Beziehungen und vergleichende Politikwissenschaft. In seiner Forschung befasst er sich hauptsächlich mit der europäischen Sicherheits- und Außenpolitik.

*Andrei Zagorski* ist Leiter der Abteilung für Abrüstungs- und Konfliktlösungsstudien am Nationalen Primakov-Forschungsinstitut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der Russischen Akademie der Wissenschaften. Außerdem ist er Professor für internationale Beziehungen am Staatlichen Moskauer Institut für Internationale Beziehungen. Er ist Mitglied des Russischen Rates für internationale Angelegenheiten und der trilateralen Deep Cuts Commission (Hamburg). Zuvor war er Vizerektor des Staatlichen Moskauer Instituts für Internationale Beziehungen, Senior Vice President des EastWest Institute (Prag), Lehrbeauftragter am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik und stellvertretender Direktor des Instituts für angewandte internationale Forschung in Moskau.



# **Effektive Partizipation von Minderheiten: Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten**

*Gaetano Pentassuglia\**

## *Zusammenfassung*

Welche Rolle spielt der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten für die politische Partizipation nationaler Minderheiten in ihren jeweiligen Staaten? Auf der Grundlage der Lund-Empfehlungen und anderer internationaler Instrumente untersucht der Beitrag ausgewählte Aspekte der Minderheitenpartizipation. Dabei geht es um die Bedeutung von Mainstream- und Minderheitenparteien für die Vertretung von Minderheiteninteressen sowie um besondere Maßnahmen, mit denen Minderheiten in die politische Meinungsbildung einbezogen werden. Weitere Aspekte sind die Beteiligung an beratenden Gremien und die Selbstverwaltung von Minderheiten. In all diesen Bereichen gilt es, eine Balance zwischen Integrations- und Separationsbelangen zu finden. Abschließend gibt der Beitrag Empfehlungen für zukünftige Aktivitäten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten.

## *Schlagworte*

politische Partizipation, Integration, Separation, Hoher Kommissar für nationale Minderheiten

Bitte zitieren als: Gaetano Pentassuglia, Effektive Partizipation von Minderheiten: Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, IFSH (Hrsg.), OSCE Insights 6/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-06>

## **Die Position des HKNM zu Integration und Separation**

Das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE wurde 1992 als Instrument zur Konflikt-

prävention geschaffen. Mit ihm sollten eine „Frühwarnung“ und ein „frühzeitiges Handeln“ bei hochsensiblen Minderheitenfragen ermöglicht werden.<sup>1</sup> Der HKNM hat häufig die Bedeutung der „Integration“ im Gegensatz zur „Separation“ als unverzichtbar für einen dauerhaften Minderheitenschutz innerhalb des Staates bezeichnet.<sup>2</sup>

Dass Integration und Separation als Gegensätze betrachtet werden, ist auch in anderen internationalen Strukturen, die sich mit der Verständigung zwischen Gruppen beschäftigen, üblich. Das gilt

---

\* Gaetano Pentassuglia  
Professor of International Law  
School of Law  
Liverpool John Moores University  
Honorary Senior Fellow  
University of Liverpool  
g.pentassuglia@ljmu.ac.uk

vor allem für Strukturen, die sich für die speziellen Interessen und Ziele der betreffenden Gruppen einsetzen (z. B. Nicht-diskriminierung und Unabhängigkeit). Der HKNM der OSZE vertritt jedoch ein engeres Verständnis von Integration und Separation. Integration betrachtet er als ein notwendiges Element des sozialen Zusammenhalts im Rahmen des Diversitätsmanagements. Separation ordnet er hingegen dem Bereich der Anerkennung spezifischer Rechte zu, unabhängig von einem allgemeineren Gefühl der Zusammengehörigkeit und den Rechten anderer.

Am Beispiel des Schutzes von Sprachenrechten lässt sich dies verdeutlichen. Ein Grundsatz des HKNM ist, dass das Recht, die eigene Muttersprache in Bildungseinrichtungen zu erlernen und zu verwenden und/oder die eigene Sprache in der (lokalen) öffentlichen Verwaltung zu sprechen, nicht losgelöst von Maßnahmen zur Förderung des Unterrichts und des Erlernens der offiziellen Landessprache gesehen werden kann.<sup>3</sup> Dieser Ansatz wird beispielsweise beim Minderheitenschutz in den baltischen Staaten, Georgien, Kasachstan und Kirgisistan verfolgt. Der HKNM hat alle diese Staaten bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit und des interethnischen Dialogs unterstützt. Dieser Ansatz entspricht auch internationalen Standards.<sup>4</sup>

Die „Integration der Diversität“, wie man im OSZE-Jargon zu sagen pflegt, bezieht sich somit sowohl auf die Legitimität als auch auf die Grenzen des Schutzes nationaler Minderheiten. Das Wechselspiel von Integration und politischer

Partizipation zeigt deutlich, welch ein Balanceakt hierfür nötig ist. Das Recht, in Entscheidungsfindungsprozesse, die für die Gruppe von Belang sind, sowie in das öffentliche Leben insgesamt eingebunden zu werden, ist Teil von internationalen Normen und gilt sowohl auf globaler als auch auf regionaler Ebene. Partizipationsrechte können politische, soziale und kulturelle Auswirkungen haben. Der integrative Aspekt dieser Rechte ist, dass Vertreter\*innen der jeweiligen Gruppe die Möglichkeit haben, sich „wirksam“ an der Entscheidungsfindung zu beteiligen, oder dass zumindest dafür gesorgt wird, dass Gruppenmitglieder Zugang zu politischen Prozessen haben.

Die „Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben“<sup>5</sup> veröffentlichte der HKNM 1999. Sie betonen die politische Dimension der Partizipation von Minderheiten und bekräftigen die Notwendigkeit eines demokratischen und pluralistischen Systems, welches die verschiedenen Gruppen in die Gesellschaft einbindet und monolithischen und exklusiven Vorstellungen von nationaler Identität entgegenwirkt. Ein solches System gibt zugleich die Grenzen dieser Partizipation vor, indem es die Menschenrechte achtet.

### Untersuchung einiger Aspekte von HKNM-Aktivitäten

Die Lund-Empfehlungen und andere internationale Instrumente<sup>6</sup> dienen als Analyserahmen, um ausgewählte Aspekte der politischen Partizipation von Minderhei-

ten mit Bezug auf die Arbeit des HKNM zu beleuchten und im Kontext der allgemeinen Vorstellungen von Integration und Separation zu diskutieren. Dabei werden Bereiche aufgezeigt, in denen gewisse Korrekturen und Klärungen wünschenswert wären, um die Standards zu verbessern. Das betrifft vor allem die Lund-Empfehlungen.

### Politische Parteien

Obwohl einige Teilnehmerstaaten der OSZE (darunter Bulgarien, Russland und die Türkei) die Bildung von ethnischen und minderheitenfreundlichen Parteien untersagt haben, hat der HKNM flexibel reagiert. Er hat sowohl Mainstreamparteien als auch nationale und regionale Minderheitenparteien und -bewegungen als legitime Kanäle der politischen Partizipation für nationale Minderheiten anerkannt – und somit als legitime Instrumente der Integration in einen nationalen Kontext von Öffentlichkeit, Repräsentation und Teilhabe in Entscheidungsprozessen.

Die Lund-Empfehlungen unterscheiden klar zwischen Integration und Separation, ebenso wie der Beratende Ausschuss des Europarats in seinem „Kommentar zur effektiven Teilnahme von Menschen, die nationalen Minderheiten angehören, am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten“<sup>7</sup> sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Bei der Unterscheidung zwischen Integration und Separation müssen jedoch auch die juristischen und politischen

Konsequenzen berücksichtigt werden, gerade wenn es um politische Parteien geht. Dabei gilt es, vier Aspekte zu beachten:

1. Wenn es Minderheitenparteien gibt, können ihre Aktivitäten nicht mit dem Argument der nationalen Sicherheit eingeschränkt werden, solange sie diese nicht nachweislich gefährden (man denke an die vielen Gerichtsverfahren gegen die Türkei vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte). Laut den internationalen Menschenrechtsnormen verstößen gesetzliche Verbote von ethnischen Parteien und politischen Bewegungen gegen die Vereinigungsfreiheit, es sei denn, sie richten sich gegen nachweislich gewalttätige und antidemokratische Gruppen.
2. Auch wenn die Einbindung von Minderheiten in Mainstreamparteien allgemein begrüßt und sogar gefördert wird, gibt es keine klaren Parameter, mit denen dies gemessen werden könnte. Minderheiten verfügen über Rechte, etwa das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen (nach Artikel 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen)<sup>8</sup> – hierzu gehören das aktive und das passive Wahlrecht sowie Konzepte der Selbstbestimmung. Dennoch kann es sein, dass Minderheitenparteien, wie in den Lund-Empfehlungen festgehalten, „die einzige Hoffnung für eine effektive Vertretung spezifischer Interessen und somit für effektive Partizipation darstellen“.<sup>9</sup> Der Beratende Ausschuss des Euro-

- parates erkennt an, dass Mainstreamparteien möglicherweise die Interessen von Minderheiten nicht ausreichend effektiv vertreten können.<sup>10</sup> Daraus folgt, dass sowohl Mainstream- als auch Minderheitenparteien vorhanden sein müssen. Internationale Minderheitenstandards wie die Lund-Empfehlungen enthalten jedoch keine Hinweise, wie die Anliegen von Minderheiten durch Mainstreamparteien einbezogen werden können, um eine effektive Partizipation zu ermöglichen. Auf der Ebene der OSZE und des Europarats<sup>11</sup> wird die Frage, wie sich der Wahlprozess auf die nationalen Minderheiten auswirkt, wesentlich detaillierter diskutiert.
3. Mainstreamparteien müssen zwischen den Anliegen der „Mehrheit“ und der „Minderheit“ abwägen. Die Programme der Mainstreamparteien umfassen meist Themen, die zwar potenziell von gesellschaftsübergreifender Bedeutung sind, jedoch in erster Linie die Anliegen der Mehrheit aufgreifen. Bezeichnenderweise nennt der Kommentar des Beratenden Ausschusses des Europarats ausdrücklich das Auswahlverfahren für die Kandidat\*innen als ein zentrales Element, um die Programme von Mainstreamparteien künftig minderheitenfreundlicher zu gestalten.<sup>12</sup>
  4. Auch wenn die Aufnahme von Minderheitenthemen durch Mainstreamparteien in liberalen Demokratien möglich ist, erweist sich dies in gewissen OSZE-Regionen als problematischer - so zum Beispiel in Zentralasien, wo die Zugehörigkeit zu einer eth-

nischen Gruppe oft ein tief verankertes Identitätsmerkmal in der Parteipolitik, aber auch im öffentlichen Leben ist.

### Besondere Maßnahmen für Minderheiten

Spezifische Maßnahmen, die direkt oder indirekt dem Wohle nationaler Minderheiten dienen sollen, werden in der Politik allgemein als „besondere Vorkehrungen“ oder häufiger als „besondere Maßnahmen“ bezeichnet. Diese reichen von formellen und informellen Richtlinien zur Gewährleistung eines inklusiveren Wahlverfahrens – beispielsweise durch die Gestaltung der Wahlkreise, die Verbreitung von Wahlunterlagen auch in den Sprachen der Minderheiten, die Zulässigkeit von Minderheitensprachen im Wahlkampf oder die allgemeine Ausgestaltung der Wahlgesetze, sofern sie sich auf die Berechtigung zur Teilnahme an Wahlen auswirken (Sprache, Staatsbürgerschaft etc.) – bis hin zu Maßnahmen, die speziell auf die betreffende Gruppe zugeschnitten sind. Zu Letzteren gehören etwa die doppelte Wahlberechtigung oder das Reservieren von Sitzen in gewählten Gremien (Parlament, regionale Volksvertretungen etc.). Der HKNM und andere Institutionen haben über diese Maßnahmen in verschiedenen Ländern diskutiert und sie unterstützt.<sup>13</sup>

Das erste Maßnahmenbündel schafft die Voraussetzungen dafür, dass Minderheiten von landesweiten politischen Prozessen profitieren können, die andernfalls nur der Mehrheit zugutekämen, etwa in-

dem Sperrklauseln für den Einzug ins Parlament gesenkt und bei nationalen Wahlen zweisprachige Wahlkampfmaterien in Regionen mit Minderheiten verteilt werden (siehe etwa die prokurdischen Parteien in der Türkei). Dies gilt auch für eine stärkere Repräsentation von Minderheiten in Justiz und öffentlicher Verwaltung.<sup>14</sup> Hier zielt die Integration letztlich darauf ab, gesellschaftliche Diversität in den Institutionen abzubilden und gerecht zu repräsentieren.

Die Maßnahmen in der zweiten Gruppe verfolgen dieselben Ziele, benennen aber gewisse Bereiche, in denen eine Separation notwendig ist, damit die Minderheitengruppe ihre Partikularinteressen vertreten kann. Einige dieser Maßnahmen haben sich jedoch als problematisch erwiesen. Zum Beispiel wurde in Slowenien lange Zeit bei gewissen altingesessenen Minderheiten die doppelte Wahlberechtigung angewendet. Sie durften sowohl für allgemeine Parteilisten als auch für ihre eigenen Minderheitenvertreter auf nationaler oder lokaler Ebene abstimmen. Dies widerspricht dem Prinzip des gleichen Wahlrechts für alle. Im Jahr 1998 hat das slowenische Verfassungsgericht einen Antrag zurückgewiesen, dieses Verfahren als verfassungswidrig zu verbieten, und argumentierte dabei, das System würde Ungleichheiten zwischen ethnischen Slowenen und den betreffenden Gruppen beseitigen. Der HKNM stand diesem politischen Grundsatz prinzipiell wohlwollend gegenüber, zumindest mit Blick auf die Konfliktprävention.<sup>15</sup> Die Venedig-Kommission des Europarats bewertete die doppelte Wahlberechtigung hingegen als reinen Aus-

nahmefall und als temporäre Maßnahme, falls es keine weniger restriktiven Alternativen gibt. Die Lund-Empfehlungen wiederum benennen einige Maßnahmen in diesem Bereich, sagen aber nichts über deren Umfang oder Beschränkungen aus.

Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung von Rassendiskriminierung der Vereinten Nationen<sup>16</sup> unterscheidet zwischen Verpflichtungen, die aus diesem Übereinkommen entstehen (oder etwa aus den Menschenrechten und internationalen Standards im Minderheitenschutz), und den „besonderen Maßnahmen“, die zeitlich begrenzt sind und einzelne Gruppen im Sinne einer positiven Diskriminierung bevorzugen können. Letztere werden darüber hinaus von den permanenten Rechten der Minderheiten und indigenen Völkern unterschieden:

„Besondere Maßnahmen sollten nicht mit konkreten Rechten verwechselt werden, welche bestimmten Kategorien von Personen oder Gruppen zugeordnet werden, wie beispielsweise den Rechten von Angehörigen von Minderheiten [...] und den Rechten von indigenen Völkern [...]. Die Vertragsstaaten sollten die Unterschiede zwischen besonderen Maßnahmen und dauerhaften Rechten in ihrer Gesetzgebung und ihrem Handeln sorgfältig beachten.“<sup>17</sup>

Wenn eine „besondere“ Maßnahme strukturelle historische Benachteiligungen und Ungerechtigkeiten gegenüber einer Minderheitengruppe beheben soll, dann ist sie nicht unbedingt nur eine vorübergehende Lösung – selbst

wenn ihre Verhältnismäßigkeit regelmäßig überprüft und die Maßnahme langfristig möglicherweise angepasst wird. Es mag zum Beispiel gute Alternativen zur doppelten Wahlberechtigung wie in Slowenien geben. Allgemein jedoch sollten ehrgeizige (positive) Maßnahmen wie das Reservieren von Sitzen und spezifische Ausnahmen von Sperrklauseln bei den Wahlen als Schutzmaßnahmen für die Rechte von Minderheiten behandelt werden, deren Abschaffung potenziell schwerwiegende Konsequenzen für die Partizipation von Minderheiten, das Vertrauen zwischen den Gruppen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt haben könnte.<sup>18</sup> Wenn es keine offensichtlich bessere und von vielen unterstützte Vorgehensweise gibt, die von der Gruppe selbst akzeptiert wird, sollte man sich hier auf das Feinjustieren und die Verbesserung der Maßnahmen konzentrieren, anstatt davon auszugehen, dass sie nur vorübergehend sind.

Die Ausgestaltungen des Minderheitenvorwahlrechts in OSZE-Staaten wie Ungarn und Kasachstan sind hierfür ein gutes Beispiel. Solche Wahlsysteme beruhen in erster Linie auf Mechanismen für das Reservieren von Sitzen. Dennoch hat das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, statt auf ihre Legitimität und Belastbarkeit als Mechanismus zum Schutz von Minderheitenrechten hinzuweisen, auf problematische (und reformierbare) Teile solcher Wahlsysteme aufmerksam gemacht: wie etwa auf das Verfahren zur Nominierung von Kandidat\*innen für Minderheitenlisten, das Maß an Wahlmöglichkeiten für Mitglieder von Minderheitengruppen und

das Fehlen eines Erfassungssystems für solche Wähler\*innen.<sup>19</sup>

### Beratende Gremien und Pluralismus

Beratende Gremien stellen einen integrativen Minimalstandard für die Beteiligung von Minderheiten dar. Fortschritte in diesem Bereich sind umfassend dokumentiert worden; sie wurden dank der Arbeit des HKNM-Büros erzielt. Zu diesen Verbesserungen gehören Themen wie die Rechtsstellung, die Entscheidungsbefugnisse, die Häufigkeit von Konsultationen und die finanziellen Ressourcen, die solchen beratenden Gremien zur Verfügung stehen.

Ein relativ neues Problemfeld ist der Pluralismus. Dabei geht es zum einen um den Pluralismus innerhalb einer Gruppe, zum anderen um die Pluralität, die durch die Interaktion verschiedener Gruppen entsteht. Der Pluralismus innerhalb einer bestimmten Gruppe ist notwendig, um die vielfältigen Sichtweisen der Gruppenmitglieder abzubilden. Das betrifft Fragen der Repräsentativität und der Legitimität, wie sie in verschiedenen Zusammenhängen angesprochen worden sind, insbesondere im Kommentar des Rahmenübereinkommens des Europarats und in wissenschaftlichen Stellungnahmen. Die Lund-Empfehlungen stellen eher nüchtern fest, dass „die Zusammensetzung solcher Körperschaften ihrem Zweck entsprechen und einen Beitrag zu effektiverer Kommunikation und Förderung von Minderheiteninteressen leisten sollte.“<sup>20</sup> Der HKNM will interne Debatten ermöglichen, indem er

beispielsweise untersucht, inwieweit die Kategorie Geschlecht ein Hindernis für inklusive Prozesse innerhalb von Gruppen darstellt (wie zuletzt in Diskussionen über die Rechte von Frauen, die Minderheiten in Nordmazedonien angehören). Im Völkerrecht werden die partizipativen Rechte von Minderheiten sowohl im externen als auch im internen Bereich anerkannt. Der Staat hat also, auch wenn er das Recht der Gruppe auf ein autonomes Vereinsleben anerkennt, aufgrund seiner allgemeinen Sorgfaltspflicht günstige Rahmenbedingungen für inklusive Gespräche *innerhalb* von Gruppen und folglich auch für die Partizipation aller Mitglieder zu schaffen, in Übereinstimmung mit den Menschenrechtsstandards.

Interner Pluralismus bedeutet nicht, dass die Sichtweise und die Forderungen der Gruppe völlig zerfallen und einer unkoordinierten Gemengelage von individuellen Vorlieben und Anliegen weichen. Idealerweise werden vielfältige Sichtweisen, die sich im Handeln von Gemeinschaften widerspiegeln, in einer Position gebündelt, die der Gruppe im Rahmen einer Rechenschaftspflicht und demokratischen Standards zugeordnet werden kann. Dort, wo dies aufgrund interner Streitigkeiten nicht möglich ist (wie im Fall bestimmter Roma-Gruppen in Europa), sollten die wichtigsten Gruppen innerhalb der Gemeinschaft Gehör finden und an Konsultationen beteiligt werden, so wie es der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Zusammenhang mit Wahlverfahren und dem Stimmrecht zu innergemeinschaftlichen Themen gefordert hat.<sup>21</sup> Die Rechtsprechung im Bereich der Menschenrechte

bekräftigt generell das weitgefasste Mandat von Gruppenvertreter\*innen, Ansprüche zu formulieren; ebenso schützt sie ein gewisses Maß an Pluralismus über Gruppenstrukturen hinweg, vor allem dort, wo ihre Vertreter\*innen vom Staat und nicht von der Gruppe selbst bestimmt werden.<sup>22</sup>

Der letzte Punkt bezieht sich auf die zweite Form von Pluralismus: Die Diversität, die entsteht, wenn unterschiedliche Gruppen oder Gruppenvertreter\*innen sich an einem Meinungsaustausch zu Themen beteiligen, die für sie von Belang sind. Wie Anton Petrenko Thomsen aufgezeigt hat, ist die Bereitschaft (und Fähigkeit) einer Gruppe, an effektiven Beratungen teilzunehmen, genauso wichtig wie die Chancen und Partizipationsmöglichkeiten, die sich ihr aufgrund der politischen und verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen des Staates bieten.<sup>23</sup> Die *eigenständige* nationale Mobilisierung von Minderheiten ist weniger verbreitet als die zahlreichen Bestrebungen von indigenen Völkern, sich national und international zu vernetzen und für ihre Interessen einzustehen. Die Lund-Empfehlungen bieten hier keine Leitlinien, obwohl sich die Minimalvoraussetzungen für eine effektive Teilhabe durch Konsultationen, bei denen ein repräsentatives Spektrum von Gruppen einbezogen wird, von internationalen Instrumenten ableiten lassen. Der Staat sollte nicht nur einer Reihe von Minderheitenorganisationen das Recht einräumen, an beratenden Gremien teilzunehmen (samt den rechtlichen Befugnissen, um sich sinnvoll einbringen zu können), sondern auch proaktiv – etwa durch Ausbildung,

Aufklärungskampagnen über Rechte sowie finanzielle Anreize – die Partizipation kleinerer Minderheitenorganisationen fördern und unterstützen, die nicht in die Dachverbände integriert werden wollen, welche die größten Gruppen in dem betreffenden Land repräsentieren.

Zentrale Messgrößen für die Qualität und Intensität des integrativen und vertrauensbildenden Ansatzes sind die Zusammensetzung und die Funktionstüchtigkeit von beratenden Gremien, die aufgrund nationaler Gesetzgebung oder als Antwort auf multilaterale und bilaterale Standards (vor allem bilaterale Verträge in grenzübergreifenden Gebieten) gebildet wurden. Gerade in Hinblick auf die Konfliktprävention sollte der HKNM hier besonders genau hinschauen. In manchen Ländern (z. B. Kasachstan und Usbekistan) fehlen solche Mechanismen nach wie vor. Es wäre gut, wenn der HKNM in solchen Fällen zielgerichteter vorgehen könnte, damit Standards eingehalten werden und Pluralismus ermöglicht wird. Dies ist deshalb wichtig, weil der Anwendungsbereich der Lund-Empfehlungen begrenzt ist. Die Formulierungen im Kommentar zum Rahmenübereinkommen des Europarates sind zwar etwas detaillierter. Aber es bleibt die Erwartung, dass Minderheitenorganisationen im Rahmen eines bilateralen, partizipativen Integrationsprozesses selbständig mit den staatlichen Behörden in einen Dialog treten werden.

## Selbstverwaltung

Die Lund-Empfehlungen führen unter anderem auch territoriale und nicht-territoriale Autonomieregelungen an, mit denen das Recht von nationalen Minderheiten auf eine effektive Partizipation am öffentlichen Leben umgesetzt werden kann.<sup>24</sup> Solche Autonomieregelungen entsprechen früheren Praktiken bei der Entstehung von Nationalstaaten und Verfassungen in Europa und anderen Teilen der Welt. Dennoch sind seit der Annahme der Lund-Empfehlungen im Jahr 1999 im OSZE-Raum kaum neue territoriale Autonomievereinbarungen getroffen worden. Diese Empfehlungen und andere internationale Standards haben auch nicht dazu geführt, dass sich im Völkerrecht ein Recht auf Autonomie herausgebildet hat. Und das wird wahrscheinlich auch so bleiben.

Die Lund-Empfehlungen sind dennoch wertvoll, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Alle Verhandlungslösungen zur Beilegung der „eingefrorenen Konflikte“ im postsowjetischen Raum sowie der Konflikte auf der Krim und in der Ostukraine sollten Vereinbarungen über Selbstverwaltung beinhalten, wenn die beteiligten Parteien sich nicht auf andere Lösungen einigen können. Monolithische Projekte zur Nationenbildung (etwa in der Ukraine) sind ebenso wenig hilfreich wie die Instrumentalisierung von Minderheitenansprüchen.
2. Eine Selbstbestimmung im Rahmen eines existierenden Staatsgebildes

wird in der internationalen Gemeinschaft zunehmend als Element des Völkerrechts akzeptiert. Der erste HKNM Max van der Stoel hatte eine solche interne Selbstbestimmung klar befürwortet. Diese Form der Selbstverwaltung kann sich an den jeweiligen Rahmenbedingungen orientieren und entspricht Menschenrechtsstandards. Auch wenn Autonomielösungen bereits etabliert sind (wie die Selbstverwaltung von Gagausien in der Republik Moldau), ist es immer noch wichtig, durch Integrationsmaßnahmen ein Gefühl von nationaler Zugehörigkeit zu fördern.<sup>25</sup>

3. Die in den Lund-Empfehlungen genannten nicht-territorialen Lösungen sind eines der Instrumente, um Vielfalt zu ermöglichen. Dazu gehören auch Regelungen zur Förderung von Vielsprachigkeit und guter Bildung. Dieses Instrumentarium lässt Autonomieansprüche zu hybridem und dynamischen politischen und rechtlichen Vorhaben werden.
4. Autonomieoptionen stehen in der Praxis immer auf dem Prüfstand: Nicht nur gewaltsame Konflikte, sondern auch die Beteiligung von Patronagestaaten in grenzüberschreitenden Regionen stellen sie auf die Probe.

Der Ansatz der Lund-Empfehlungen für Selbstverwaltung sollte also im Lichte anderer Empfehlungen des HKNM verstanden werden, insbesondere der HKNM-Leitlinien von Ljubljana zur Integration heterogener Gesellschaften von 2012 sowie der Bozner Empfehlungen zu nationalen Minderheiten in zwischenstaatli-

chen Beziehungen von 2008.<sup>26</sup> Egal welche Formen politischer Partizipation substaatlichen Gruppen zur internen Selbstbestimmung zur Verfügung stehen, sie sollten nicht als ein Schritt hin zu einem unflexiblen und durch die Gruppe selbst definierten Endzustand begriffen werden - egal ob es sich um eine Souveränität im Rahmen eines unabhängigen Staates oder eine spezielle, nicht verhandelbare Vorstellung von Selbstverwaltung handelt, die auf Separation anstatt auf Integration (im Sinne eines gesamtstaatlichen gesellschaftlichen Zusammenhalts) abzielt. Die Ljubljana-Leitlinien erinnern uns daran, dass

„es essenziell für Gesellschaften [ist], ein angemessenes Gleichgewicht zu finden zwischen dem Ausmaß an Separation, das nötig ist, um einerseits die freie Meinungsäußerung und die Entwicklung von Diversität zu sichern und andererseits Verbindungen zwischen und unter den diversen Gruppen innerhalb der Gesellschaft herzustellen und zu stärken.“<sup>27</sup>

Die Bozner Empfehlungen bezeichnen territoriale Integrität, gute nachbarschaftliche Beziehungen, die Einhaltung der Menschenrechte (einschließlich des Nichtdiskriminierungsprinzips) und demokratische Regierungsführung als wesentliche Pfeiler der Politik in grenzübergreifenden Regionen unter Beteiligung von Patronagestaaten, und zwar ungeachtet der institutionellen Ergebnisse von Zugeständnissen an eine Gruppe.

Das Beispiel der ungarischen Minderheit in der Ukraine vor und nach den Maidan-Protesten von 2014 verdeutlicht

die relative (und relationale) Bedeutung der Autonomie im nationalen Minderheitenschutz. Zum einen wurde eine effektive Partizipation dieser nationalen Minderheit verhindert: durch eine ungünstige Gestaltung der Wahlkreise, hohe Hürden für die parteiliche Vertretung in Wahlen, die fallweise Kooptierung einzelner führender Minderheitenvertreter in nationale Wahllisten von Mainstreamparteien sowie bis vor Kurzem durch das Fehlen eines beratenden Regierungsorgans, das sich mit den Anliegen von Minderheiten hätte auseinandersetzen können. Zum anderen wurde in den Jahren 2017 und 2019 der Schutz von Sprach- und Bildungsrechten auf lokaler Ebene durch neue Gesetze verwässert. Außerdem gab es bei der territorialen und nicht-territorialen Dezentralisierung nur einen beschränkten oder gar keinen Fortschritt und gleichzeitig war eine Zunahme patronagestaatlicher Beteiligung zu verzeichnen. Alle diese Faktoren trugen dazu bei, dass die Situation komplexer und politisch sensibler wurde.<sup>28</sup>

Der HKNM hat sich an Gesprächen über die meisten dieser Themen beteiligt. Das zeigt insbesondere der Entwurf für ein Minderheitengesetz, das das Gesetz über nationale Minderheiten von 1992 ersetzen sollte.<sup>29</sup> Eine Reform der lokalen Behörden in der ganzen Ukraine könnte Zugeständnisse ermöglichen, bei denen etwa stärkere Sprach- und Bildungsrechte in traditionell ungarischen Siedlungsgebieten (sowie im Gegenzug das Unterrichten und Erlernen der offiziellen Landessprache) mit einer Form von institutioneller Selbstverwaltung kombiniert

werden. Dafür braucht es Gespräche und konkrete Vorschläge.

Das Beispiel der ungarischen Minderheit in der Ukraine zeigt sowohl die Vielschichtigkeit des Minderheitenschutzes als auch den hybriden Ansatz von Autonomieregelungen in der Praxis. Die Selbstverwaltung röhrt an verschiedene Themen, die über die „territorialen Rechte“ an sich hinausgehen: Sie betreffen verschiedene Gruppen, Individuen und auch die Stabilität des Staates. In diesem Sinne tragen die Lund-Empfehlungen dazu bei, den jeweils landesspezifischen Kontext einzubeziehen. Zusammen mit anderen Empfehlungen des HKNM und internationalen Standards bieten sie einen demokratischen Rahmen für den Umgang mit landesspezifischen Themen, wenn nationale Regierungen Minderheitenfragen instrumentalisieren. Die Beteiligung von Patronagestaaten stellt eine Herausforderung für die Zentralregierung beim Umgang mit Autonomieansprüchen dar, vor allem wenn eine solche Beteiligung als Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhalts empfunden wird. Der HKNM sollte darauf hinarbeiten, dass der Einfluss von Patronagestaaten nicht nur unter Sicherheitsaspekten betrachtet wird. Eine solche Ent sicherheitlichung eröffnet die Möglichkeit, ein Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen einer gesellschaftlichen und institutionellen Integration von Minderheiten und der Notwendigkeit, auf legitime Forderungen nach Selbstverwaltung einzugehen, zu finden.

## Zukünftige Handlungsfelder des HKNM

Der Beitrag hat sich auf Aspekte der politischen Partizipation von Minderheiten konzentriert, bei denen eine Balance zwischen Integrations- und Separationsbelangen gefunden werden muss. Auch wenn es keine Standarddefinition für die „Erfektivität“ von Gruppenbeteiligung gibt und keine allgemein akzeptierten völkerrechtlichen Parameter zu diesem Thema existieren, wäre es sehr wünschenswert, dass der HKNM in diesem Bereich nachschärft, wenigstens unter dem Aspekt der Konfliktprävention. Mit Fokus auf die Lund-Empfehlungen lassen sich folgende möglichen zukünftigen Handlungsfelder des HKNM identifizieren:

- 1. Politische Parteien:** Der HKNM hat sowohl Mainstream- als auch Minderheitenparteien als legitime Kanäle der Partizipation von nationalen Minderheiten anerkannt. Die Lund-Empfehlungen bieten keine klaren Vorgaben, wie die Anliegen von Minderheiten durch Mainstreamparteien einzbezogen werden können, damit eine effektive Partizipation ermöglicht wird. Hier könnten Parameter entwickelt werden, wie sich die Beteiligung von Minderheiten in Mainstreamparteien praktisch auswirken sollte, zum Beispiel in Form eines garantierten Schutzes vor der Kooptierung einzelner führender Minderheitenvertreter und vor der Verwässerung einer kollektiven Partizipation von Minderheiten.
- 2. Besondere Maßnahmen:** Die Auswirkungen gewisser besonderer Maßnah-

men für die Integration von Minderheiten in den politischen Prozess sollte der HKNM realistisch betrachten. Wenn es keine deutlich bessere, breit akzeptierte Lösung gibt, die von der betreffenden Gruppe unterstützt wird, sollte sich der HKNM auf die Feinjustierung von Maßnahmen konzentrieren, etwa zur Nominierung von Kandidat\*innen für Minderheitenlisten, Maßnahmen hinsichtlich des Ausmaßes der Wahlmöglichkeiten für die Mitglieder von Minderheitengruppen und bezüglich der Erfassungssysteme für Wähler\*innen aus Minderheitsgruppen (in Zusammenarbeit mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte). Auch hier könnten die Lund-Empfehlungen weiterentwickelt werden, indem komplexe Formen des Minderheitenschutzes klarer von allgemeinen Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung abgegrenzt werden.

- 3. Beratende Gremien:** Auf diesen Bereich gehen die Lund-Empfehlungen kaum ein, obwohl die Zusammensetzung und das Funktionieren von beratenden Gremien, die durch die nationale Gesetzgebung oder als Reaktion auf multilaterale und bilaterale Standards (meist bilaterale Verträge in grenzübergreifenden Regionen) etabliert wurden, wohl den Kern jedes glaubwürdigen Ansatzes für „Integration mit Diversität“ darstellen. Dabei gilt es insbesondere auf Pluralismus zu achten, sowohl innerhalb von Gruppen als auch in Bezug auf die gesellschaftliche Partizipation von Minderheiten. Dazu sollten ebenfalls

(aber nicht nur) Genderthemen gehören. Dafür müssen Gespräche über politische Maßnahmen geführt werden, die die OSZE-Teilnehmerstaaten umsetzen können, um den Pluralismus für Minderheiten zu sichern. Und es geht auch um die Frage, wie die Lund-Empfehlungen unser Verständnis von Pluralismus (und seinen Konsequenzen) erweitern und seine Auswirkungen auf nationale politische Leitlinien erfassen können. Das lässt sich nicht einfach unter den allgemeinen Standards zur Vereinigungsfreiheit abhandeln.

4. **Selbstverwaltung:** Seit der Annahme der Lund-Empfehlungen im Jahr 1999 sind im OSZE-Raum kaum neue territoriale Autonomievereinbarungen getroffen worden und im Völkerrecht hat sich kein Recht auf Autonomie herausgebildet (was auch auf absehbare Zeit unwahrscheinlich erscheint). Dennoch werden wohl die Modalitäten von Selbstverwaltung weiterhin im Zentrum der Agenda des HKNM und der OSZE stehen, insbesondere in Zusammenhang mit den grenzübergreifenden Regionen der OSZE. Wie das Beispiel der ungarischen Minderheit in der Ukraine zeigt, muss die vielschichtige Verknüpfung von Selbstverwaltungsansprüchen, Integration und Ent sicherheitlichung angemessen ausgearbeitet und formuliert werden. Nur dann können die Lund-Empfehlungen (in Verbindung mit den Ljubljana-Leitlinien zur Integration und den Bozner Empfehlungen zu Minderheiten in zwischenstaatlichen Beziehungen) in solchen

Szenarien eine Rolle spielen. Ein ganzheitlicher Ansatz der Selbstverwaltung sollte in den HKNM-Standards eine Synthese dieser Anliegen schaffen – als Grundlage für Beratungsdienste in den einzelnen Ländern.

Der HKNM könnte Expertentreffen einberufen, um die Überarbeitung und Ausweitung der Lund-Empfehlungen in den obengenannten Bereichen vorzubereiten, eine konsolidierte Fassung der betreffenden HKNM-Empfehlungen zu entwerfen und Folgemaßnahmen zu erarbeiten. Anstatt die Vor- und Nachteile dieser Optionen abzuwägen, hat dieser Beitrag versucht, zentrale Bereiche der politischen Partizipation von Minderheiten zu identifizieren, in denen die Beratungsunterstützung des HKNM ein Gleichgewicht zwischen Integrations- und Separationsbelangen finden muss. Eine solche Initiative ist auf die Beteiligung und Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten angewiesen. Nur dann kann der HKNM in diesen Bereichen aktiv werden.

## Endnotes

- 1 Zu den Einzelheiten des Mandats und der Ressourcen des HKNM siehe „Mandate“, OSCE, <https://www.osce.org/hcn/m/107878>. Siehe hierzu auch John Packer, „Making International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict: A Practitioner’s Perspective“, in: New York University Journal of International Law and Politics 3/2000, 715–724.
- 2 Nahezu alle Hohen Kommissare haben in den letzten drei Jahrzehnten diesen Gegensatz betont, siehe z. B. Max van der Stoel,

- Speech by Max van der Stoel, High Commissioner on National Minorities at a Seminar, Prague, 13 May 1994, <http://www.osce.org/hcnm/37259>; Max van der Stoel, Early Warning and Early Action: Preventing Inter-Ethnic Conflict, 9 July 1999, <http://www.osce.org/hcnm/32107>; Lamberto Zannier, Keynote Speech by Lamberto Zannier to the United Nations Forum on Minority Issues, 27 November 2019, <https://www.osce.org/hcnm/440084>
- 3 Lamberto Zannier hat sich hierzu besonders wortstark positioniert, siehe u. a. seine Rede vor den Vereinten Nationen (op. cit., Fn. 2); für eine umfassendere Analyse siehe auch Iryna Ułasiuk/Laurențiu Hadârcă/William Romans (Eds.), Language Policy and Conflict Prevention, Leiden und Boston: Brill/Nijhoff, 2018.
- 4 Sie z. B. UNESCO, Convention Against Discrimination in Education, 14 December 1960, Article 5(1)(c), [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=12949&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html); OSCE, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE, 29 June 1990, para. 34, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>; Europarat, Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report, H(95)10, February 1995, Article 14(3), <https://rm.coe.int/16800c10cf>; siehe allgemein Gaetano Pentassuglia, Minorities in International Law, Straßburg: Council of Europe Publishing/ECMI, 2002.
- 5 OSCE, The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, 1 September 1999, <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations>
- 6 Marc Weller (Ed.), Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice, Oxford: Oxford University Press, 2010. Siehe auch Markku Suksi, „Effective Participation of Minorities in Public Affairs and Public Life: European Norms and Praxis Evaluated in Light of the Lund Recommendations“, in: Vizi Balázs/Toth Norbert/Edgár Dobos (Eds.), Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe, Baden-Baden: Nomos, 2017, 11–49; William Romans, Iryna Ułasiuk und Anton Petrenko Thomsen (eds.), Effective Participation of National Minorities and Conflict Prevention (Leiden und Boston: Brill/Nijhoff, 2020).
- 7 Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs, ACFC/31-DOC(2008)001, 27 February 2008, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8>
- 8 United Nations Human Rights Council, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- 9 OSCE, op. cit. (Fn. 5), Sec. B, 8.
- 10 Council of Europe, op. cit. (Fn. 7), § 78.
- 11 Siehe die Richtlinien des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte aus dem Jahr 2001, <https://www.osce.org/odihr/elections/17569>, sowie die Richtlinien der Venedig-Kommission von 2002, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)
- 12 Council of Europe, op. cit. (Fn. 7), § 78.
- 13 Dmitry Nurumov/Vasil Vashchanka, „Effective Participation of National Minorities in the Electoral Process“, in: William Romans/Iryna Ułasiuk/Anton Petrenko Thomsen (Eds.), op. cit. (Fn. 3), 197–211.

- 14 OSCE, op. cit. (Fn. 6), Sec. II, A.
- 15 Ein leitender Rechtsberater des HKNM stellte zum damaligen Zeitpunkt fest, diese Regelung sei für den Hohen Kommissar „wohl ein nützliches Mittel gewesen, um die effektive Partizipation von Minderheiten und deren Integration zu unterstützen“. Siehe Krzysztof Drzewicki, „OSCE Lund Recommendations in the Practice of the High Commissioner on National Minorities“, in: Marc Weller (Ed.), op. cit. (Fn. 6), 274.
- 16 United Nations General Assembly, Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Seventy-fifth session, General Recommendation 32, Annex VIII, 3–28 August 2009, <https://undocs.org/en/A/64/18>
- 17 Ebd.
- 18 Diese Sichtweise wird wohl direkt oder indirekt durch Teile des Rahmenübereinkommens des Europarats und durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte selbst bestätigt. Siehe Suksi, op. cit. (Fn. 6), 31, 33–34.
- 19 William Romans/Iryna Ułasiuk/Anton Petrenko Thomsen (eds.), op.cit. (Fn. 6), 210-211
- 20 OSCE, op. cit. (Fn. 5), Sec. II, D, 12.
- 21 Z.b. Grosaru v. Romania, Appl. No. 78039/01, European Court of Human Rights, Judgment of 2 March 2010; Ofen-siva Tinerilor v. Romania, Appl. No. 16732/05, European Court of Human Rights, Judgment of 15 December 2015.
- 22 Gaetano Pentassuglia, Minority Groups and Judicial Discourse in International Law, Leiden und Boston: Brill/Nijhoff, 2009, 142–147.
- 23 Anton Petrenko Thomsen, „Taking the Lund Recommendations One Step Forward: Introducing a Measurement Approach“, in: William Romans/Iryna Ułasiuk/Anton Petrenko Thomsen (Eds.), op. cit. (Fn. 6), 230–252.
- 24 OSCE, op. cit. (Fn. 5), Sec. III.
- 25 Lamberto Zannier, Address by Lamberto Zannier OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1270th Plenary meeting of the OSCE Permanent Council, HCNM.GAL/3/20/Rev.2, 4 June 2020, p. 3, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/453807.pdf>
- 26 OSCE, The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, 7 November 2012, <https://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines>; OSCE, The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations, 2 October 2008, <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations>
- 27 Ebd., 17.
- 28 David Smith und Mariana Semenyshyn, „Addressing Hungarian Minority Self-Governance Claims in Zakarpattyia: An Assessment in Light of the Lund Recommendations“, in: William Romans/Iryna Ułasiuk/Anton Petrenko Thomsen (Eds.), op. cit. (Fn. 6), 123–143.
- 29 Kairat Abdrakhmanov, Address by Kairat Abdrakhmanov OSCE High Commissioner on National Minorities to the 1318<sup>th</sup> Plenary meeting of the OSCE Permanent Council, HCNM.GAL/3/21/Rev.1, 3 June 2021, 10–11, [https://www.osce.org/files/f/documents/a/4/489767\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/a/4/489767_0.pdf)

# Eine neue Chance für „Helsinki von unten“? Menschenrechtsgruppen und die OSZE

Dmitri Makarov\*

## Zusammenfassung

In der Frage, welche Rolle die OSZE künftig spielen soll, sind ihre Teilnehmerstaaten gespalten. Die gegenwärtige Krise der Organisation betrifft vor allem die menschliche Dimension der OSZE. Während des Kalten Krieges rückte die Helsinki-Bewegung das Thema Menschenrechte ins Zentrum des Helsinki-Prozesses. Doch diese Bürgerbewegung ebbte Anfang des 21. Jahrhunderts ab. Die Menschenrechtsarbeit hat sich professionalisiert und wird inzwischen von Nichtregierungsorganisationen dominiert, die sich vor allem auf die EU und den Europarat konzentrieren. Zugleich sind diese NGOs nicht in der Lage, der autoritären Gegenbewegung effektiv zu begegnen. Dennoch gibt es Beispiele für eine kreative und engagierte transnationale Zusammenarbeit von Menschenrechtsgruppen innerhalb des OSZE-Raums. Eine wiedererstarkte Helsinki-Bewegung könnte die Bedeutung der OSZE erhöhen.

## Schlagworte

Helsinki-Bewegung, Menschenrechte, Menschenrechtsverteidiger, Bürgermobilisierung

Bitte zitieren als: Dmitri Makarov, Eine neue Chance für „Helsinki von unten“? Menschenrechtsgruppen und die OSZE, IFSH (Hrsg.), OSCE Insights 7/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-07>

## Einleitung

Die Helsinki-Bewegung begann mit ver einzelten Beobachtungsaktivitäten von Bürgergruppen, entwickelte sich jedoch bald zu einem transnationalen Netzwerk für Menschenrechte. Mitte der 1990er Jahre gab es im Rahmen der „Helsinki Citizens‘ Assembly“ eine letzte Hochphase men-

schenrechtlichen Engagements, die aber von kurzer Dauer war. Obwohl viele Helsinki-Komitees weiterhin aktiv sind, überlebte die Bewegung nicht bis ins 21. Jahrhundert. Inzwischen gibt es den globalen Trend, dass sich die Menschenrechtsarbeit professionalisiert hat und vor allem von Nichtregierungsorganisationen betrieben wird. Damit verschiebt sich der Schwerpunkt auf Rechtsstreitigkeiten und Interessenvertretung. Zugleich drängen autoritäre Regierungen Menschenrechtsgruppen in die Defensive.

---

\* Dmitri Makarov  
Mitglied des Beirats, Moskauer Helsinki-Gruppe  
orlovets@gmail.com

Menschenrechtsverteidiger\*innen betrachten sich nicht als eine gemeinsame Bewegung, die versucht, Spaltungen in Europa zu überwinden. Es fehlt ihnen eine gemeinsame Sprache. Zudem verfolgen Aktivistinnen und Aktivisten unterschiedliche Prioritäten und denken meist projektbezogen. Auch sind viele Menschenrechtsgruppen, vor allem im postsozialistischen Raum, frustriert, da sich Solidaritätsaktionen häufig darauf beschränken, dass Besorgnis geäußert wird und Menschenrechtsverletzungen detailliert dokumentiert werden. Solche Stellungnahmen sind meist lang und wegen des verwendeten Jargons schwer verständlich. Die Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft sind zwar an OSZE-Foren wie dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension beteiligt, dennoch ist der Einfluss von Menschenrechtsgruppen begrenzt. Grund dafür ist die Konzentration dieser Foren auf spezifische Probleme anstatt auf alternative Lösungen.

Dieser Beitrag beschreibt zunächst die historischen Wurzeln der Helsinki-Bewegung und die Veränderungen nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Im Weiteren analysiert er die Rolle der Menschenrechtsgruppen, die Seite an Seite mit OSZE-Institutionen arbeiten. Er diskutiert anschließend Beispiele transnationaler Kooperation und gemeinschaftliche Bemühungen, die Bewegung wieder aufzubauen. Abschließend werden Vorschläge präsentiert, wie eine solche Zusammenarbeit gestärkt werden kann.

## Entstehung und Transformation der Helsinki-Bewegung

In seiner Rede anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises 1975 sagte der Physiker und Menschenrechtsaktivist Andrei Sacharow, dass Frieden, Fortschritt und Menschenrechte untrennbar miteinander verbunden seien. Es sei unmöglich, eines dieser Ziele zu erreichen, wenn die anderen beiden vernachlässigt würden.<sup>1</sup> Die internationale Sicherheit, so Sacharow, sei undenkbar ohne eine offene Gesellschaft mit Informationsfreiheit, Ge-wissensfreiheit, dem Recht zu veröffentlichen und Reisefreiheit.

Am 12. Mai 1976 wurde in einer Pressekonferenz in Sacharows Wohnung die Gründung der „Moskauer Gruppe zur Förderung der Umsetzung der Helsinki-Abkommen“ verkündet, die später als „Moskauer Helsinki-Gruppe“ bekannt wurde. Unter der Führung von Juri Orlow, der die Idee hatte, die Einhaltung der Helsinki-Akte öffentlich zu kontrollieren, wurde die Moskauer Helsinki-Gruppe zur Initialzündung einer internationalen Bewegung.<sup>2</sup> Die Gründer der Bewegung kamen ins Gefängnis oder gingen ins Exil. Aber auch in anderen Ländern entstanden Helsinki-Gruppen und -Komitees – zunächst in den ehemaligen Sowjetrepubliken und dann in den westlichen Ländern. Die US Helsinki Watch Group, gegründet unter Beteiligung von Ljudmila Alexejewa, einem exilierten Mitglied der ursprünglichen Moskauer Helsinki-Gruppe, wurde später zu Human Rights Watch.

Nach dem Fall der Berliner Mauer bekam die Helsinki-Bewegung neuen

Schwung und es entstand die Helsinki Citizens' Assembly. Sie war ein Forum, in dem zivilgesellschaftliche Gruppen aus Ost und West ihre Erfahrungen austauschen, gemeinsame Anliegen diskutieren und Strategien koordinieren konnten.<sup>3</sup> Diese Bewegung beruhte auf der Solidarität zwischen Menschen aus Ost und West, die versuchten, zivilgesellschaftliche Initiativen in schwierigen Regionen zu unterstützen. Die Bewegung wuchs. Es wurden neue Gruppen in Ländern wie Armenien, Aserbaidschan, der Türkei, Moldawien und den jugoslawischen Nachfolgestaaten gegründet, von denen einige zu Schauplätzen eingefrorener oder offener Konflikte werden sollten. Die Helsinki Citizens' Assembly beschäftigte sich vor allem mit Friedensthemen und Diplomatie, doch einige Gruppen griffen Menschenrechtsthemen auf. Sie wurden Teil von nationalen Menschenrechtsbewegungen in Ländern wie Armenien oder der Türkei.

Aber zu Beginn des 21. Jahrhunderts ebbte diese Bewegung ab. Die Staaten des ehemaligen Ostblocks schlossen sich anderen europäischen Organisationen an. Daher richteten die meisten Menschenrechtsgruppen ihr Augenmerk entweder auf die EU oder den Europarat. Die EU verfügt über große finanzielle und politische Macht. Und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) wurde bald zu einem der effektivsten internationalen juristischen Mechanismen für den Umgang mit Menschenrechtsverletzungen. Es schien wahrscheinlicher, auf diesem Weg einen demokratischen Wandel erreichen zu können.

Viele Helsinki-Komitees gingen ihrer eigenen Wege. Sie stellten auf nationaler Ebene ihre Expertise zur Verfügung, konzentrierten sich auf den Klageweg (vor allem am EGMR) oder setzten sich für Reformen ein, mit denen einzelne Länder näher an die EU-Mitgliedschaft herangeführt würden. Andere bemühten sich vor allem um Konfliktlösung und Schlichtung auf dem Balkan und im postsozialistischen Raum.

Die meisten Gruppen behielten die Bezeichnung „Helsinki Citizens' Assembly“ bei, viele verloren aber den Kontakt zu anderen Komitees. Einige trafen sich regelmäßig, doch gemeinsame Kampagnen fanden nur noch selten statt. In den späten 1990ern konkurrierte die Internationale Helsinki-Föderation für Menschenrechte, die 1982 aus Solidarität mit sowjetischen Dissident\*innen gegründet worden war, mit lokalen Gruppen um Geldmittel und konzentrierte sich mehr auf die Unterstützung ihrer eigenen Organisation als um ihre Mission.<sup>4</sup> Das Wiener Sekretariat dieser Organisation musste 2008 infolge eines Skandals Konkurs anmelden, nachdem ihr Finanzvorstand Gelder veruntreut hatte.<sup>5</sup>

Ein Versuch, die Zusammenarbeit wiederzubeleben, war die Gründung der „Civic Solidarity Platform“ im Jahr 2010. Dieses Forum mit 100 Mitgliedsorganisationen erfüllt wichtige Aufgaben: Es koordiniert Gruppen (etwa durch gemeinsames Monitoring und Solidaritätsmissionen), unterstützt bei der Formulierung von Stellungnahmen zu neuen Themen und hilft bei der Koordination mit internationalen Organisationen. Doch trotz eines vielversprechenden Beginns leidet

auch diese Plattform unter denselben Problemen wie andere große internationale Nichtregierungsorganisationen: Abhängigkeit von bilateraler Förderung, Kontrolle durch den Westen, ineffektive Entscheidungsstrukturen und Legitimität durch Expertise anstatt Mitgliedschaft. Die meisten Gruppen haben sich zudem darauf beschränkt, an den Jahrestreffen teilzunehmen und öffentliche Stellungnahmen zu unterzeichnen.

Die internationalen Reaktionen auf Menschenrechtskrisen beschränken sich meist auf symbolische Gesten sowie das Äußern von Bedenken. Was fehlt, sind Reformen und eine Stärkung der Menschenrechtsbewegungen, damit diese Autoritarismus, Nationalismus und Isolationismus begegnen können. Kurz vor ihrem Tod 2018 ermutigte Ljudmila Alexejewa die Partner der Moskauer Helsinki-Gruppe auf der jährlichen Menschenrechtskonferenz mit den folgenden Worten:

„Wir müssen an die Werte der Menschen, ihre historische Erfahrung und ihren gesunden Menschenverstand appellieren. Dies ist sehr schwierig, aber unabdingbar, und wenn wir überzeugend, konsequent und standhaft auftreten, wird uns unweigerlich der Erfolg beschieden sein. [...] Als wir unseren schwierigen Weg zur Verteidigung der Menschenrechte eingeschlagen haben, hatten wir weit weniger Grund als heute, optimistisch zu sein, doch wir glaubten an den Erfolg unseres hoffnungslosen Unterfangens!“<sup>6</sup>

## Beispiele für eine erfolgreiche Bürgermobilisierung

Die Menschenrechtsarbeit beschränkt sich bislang weitgehend darauf, über Probleme zu berichten und an Gerichte und internationale Organisationen zu appellieren. Sie ist außerdem stark projektgetrieben und reaktiv. Dennoch haben einige Initiativen, die auf erfolgreichen Bildungsprogrammen und Bürgermobilisierung beruhen, gezeigt, wie die Menschenrechtsarbeit gestärkt werden kann. Einige Menschenrechtsgruppen haben versucht, erfahrungsbasierte Lösungen für Menschenrechtsprobleme zu finden, die auf einer gemeinsamen Sprache und einer gemeinsamen Agenda, dem Aufbau einer Unterstützergemeinschaft und Handlungsvorschlägen für die breite Öffentlichkeit beruhen.

Ein Beispiel für eine solche Initiative ist die „International School of Human Rights“, die im Jahr 1999 von Marek Nowicki von der „Polish Helsinki Foundation for Human Rights“ auf den Weg gebracht wurde. Die Bildungsprogramme dieser Stiftung trugen wesentlich dazu bei, dass sich eine neue Sprache der Menschenrechte im postsowjetischen Raum herausbilden konnte.<sup>7</sup> Die Student\*innen des „Higher Course on Human Rights“ in Warschau engagierten sich in einer Reihe von Organisationen, und einige von ihnen wurden selbst zu erfolgreichen Ausbilder\*innen für Menschenrechte. Ähnlich verhielt es sich mit der „International School for Human Rights and Civic Actions“, die von 2008 bis 2020 aktiv war und durch das internationale „Youth Human Rights Move-

ment“ mit Unterstützung der Moskauer Helsinki-Gruppe lanciert worden war. Sie bildete eine neue Generation von Menschenrechtsverteidigern aus, von denen etliche die Führung von Menschenrechtsgruppen in mindestens neun verschiedenen Ländern übernahmen. Diese Bildungsinitiativen haben dazu beigetragen, eine gemeinsame Sprache in der Theorie und Praxis der Menschenrechte herauszubilden; sie boten einen Raum für den Erfahrungsaustausch, die Erprobung neuer Ideen, den Aufbau von Netzwerken und die Stärkung der Solidarität.

Ein weiteres Beispiel einer erfolgreichen, erfahrungsbezogenen Bewegung stammt aus Belarus. Als es nach den Präsidentschaftswahlen in Belarus im Dezember 2010 zu Gewaltausbrüchen kam, lancierten russische und ukrainische Menschenrechtsverteidiger\*innen, von denen viele die oben genannten Schulen besucht hatten, die „International Observation Mission“ unter Federführung des „Committee of International Control over the Human Rights Situation in Belarus“.<sup>8</sup> Die International Observation Mission, welche eine Präsenz in Minsk hatte, überwachte die OSZE-Verpflichtungen und versuchte gleichzeitig, deren Einhaltung sicherzustellen. Sie konzentrierte sich darauf, verfolgte Journalist\*innen, Rechtsanwält\*innen und Menschenrechtsverteidiger\*innen zu verteidigen, war bei Durchsuchungen und Gerichtsverhandlungen anwesend, stand in laufendem Austausch mit Ortsgruppen und informierte die betreffenden Organisationen der OSZE und der Vereinten Nationen.

Das „Committee of International Control over the Human Rights Situation in Belarus“ arbeitete mehrere Monate ohne externe finanzielle Unterstützung. Dennoch konnte es mehr als 43 NGOs gewinnen, mehr als 75 Mitarbeiter für die Arbeit ihrer Unterorganisationen einzustellen und wichtige Entscheidungen in Belarus beeinflussen. Darunter fielen der Moskauer Mechanismus der OSZE und eine Reihe von Resolutionen der Vereinten Nationen und des Europarats. Auf der symbolischen Ebene erzeugte das Komitee in Ländern wie Russland und der Ukraine zusätzliche Aufmerksamkeit für die Menschenrechtssituation in Belarus. Es förderte internationale Solidarität und schuf ein Modell für zivilgesellschaftliche Reaktionen auf staatliche Unterdrückung. Dabei bezog sich das Komitee auf die Erfahrungen in der Region, blieb aber international vernetzt.<sup>9</sup>

Schließlich schuf das „Committee of International Control over the Human Rights Situation in Belarus“ den Posten eines Sonderberichterstatters und beauftragte Neil Jarman, den Vorsitzenden der Expertengruppe zur Versammlungsfreiheit im OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), die Vorfälle vom 19. Dezember 2010 zu untersuchen.<sup>10</sup> Der Sonderberichterstatter untersuchte die Vorfälle in den Straßen von Minsk, welche die Regierung als Massenkrawalle dargestellt hatte, und befragte anschließend die Behörden. Der Bericht stützte sich auf diese Befragungen und andere öffentlich zugängliche Daten. Er wurde noch vor dem offiziellen Bericht des Moskauer Mechanismus der OSZE veröffentlicht, der sich

zum Teil auf die Schlussfolgerungen des Sonderberichterstatters bezog und das Vorliegen grober und systematischer Menschenrechtsverletzungen feststellte.<sup>11</sup> Das „Committee of International Control over the Human Rights Situation in Belarus“ und die International Observation Mission sind Beispiele für Engagement und Solidarität über Grenzen hinweg und zeigen, wie Menschenrechtsverteidiger\*innen vor Ort unterstützt werden können.

Ein weiteres Beispiel für Bürgermobilisierung sind die unabhängigen Beobachtermissionen in Russland, der Ukraine und Belarus. Diese Initiativen konzentrieren sich vornehmlich darauf, Gerichte zu beobachten (etwa durch die Teilnahme an Verhandlungen, um die Zugänglichkeit der Gerichte für die Öffentlichkeit zu überwachen), die gesellschaftliche Kontrolle über die Tätigkeit der Exekutivorgane zu prüfen (durch Inspektionen von Polizeistationen und der Arbeit von Polizeipatrouillen) und Großkundgebungen zu überwachen. Die Arbeit dieser Initiativen beruht auf den Menschenrechtsverpflichtungen, die vom BDIMR und in den Leitlinien der Venedig-Kommission zur Versammlungsfreiheit aufgeführt werden, sowie den Methoden, die in den Publikationen „Assembly Monitoring Handbook“ und „Trial Monitoring Manuals“ des BDIMR erklärt sind.<sup>12</sup>

Die Mobilisierung der Öffentlichkeit ergänzt das offizielle Monitoring des BDIMR, an dem nur Mitarbeiter\*innen und ausgewählte internationale Expertinnen und Experten beteiligt sind. Das Monitoring erfordert erhebliche Ressourcen und setzt voraus, dass die betreffende Re-

gierung die Beobachter\*innen zulässt. Zivilgesellschaftliche Gruppen können große Massenkundgebungen sowie wichtige Gerichtsverhandlungen in Gegenden abdecken, zu denen offizielle OSZE-Beobachter möglicherweise keinen Zugang haben. Häufig können diese hierfür sogar mehr Menschen mobilisieren als das BDIMR. Zivilgesellschaftliche Gruppen wollen vor allem die einheimische Öffentlichkeit erreichen, durch eine sachliche Berichterstattung und Orientierung an den internationalen Standards, die ihre jeweiligen Länder akzeptiert haben. Was am wichtigsten ist: Sie sorgen für eine breitere Bürgerpartizipation.

### Wie die Menschenrechtsbewegung gestärkt werden kann

Eine der wichtigsten Funktionen von Menschenrechtsgruppen ist es, Regierungen für schwere Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft zu ziehen. Dafür müssen die Menschenrechtsgruppen bürgerlich sein. Sie brauchen ein förderliches Umfeld, genügend Unterstützer\*innen, die sich im Menschenrechtsbereich auskennen, und müssen wirtschaftlich nachhaltig handeln und finanziell unabhängig sein.

Bestimmte Gruppen verteidigen die Menschenrechte an vorderster Front. Dazu gehören Journalist\*innen, die die Gesellschaft informieren und den öffentlichen Diskurs formen; Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die in der Lage sein müssen, die Angeklagten zu verteidigen, ohne befürchten zu müssen, selbst strafrechtlich verfolgt zu werden; und Men-

schenrechtsverteidiger, die die Rechte anderer verteidigen können müssen und deren Arbeit dadurch zur Rechtssicherheit von Opfern und zur Wahrung internationaler Menschenrechtsnormen maßgeblich beiträgt. Es ist kein Zufall, dass die Behörden bei umstrittenen Wahlen und Unruhen gerade diese drei Gruppen ins Visier nehmen.

Ein Angriff auf eine\*n Vertreter\*in dieser drei Gruppen stellt also keine interne Angelegenheit oder unbedeutende Rechtsverletzung dar, sondern eine Bedrohung für das internationale System des Menschenrechtsschutzes. Dennoch gibt es keine öffentlich zugängliche Liste von Vertreter\*innen solcher Gruppen, die wegen ihrer Tätigkeit in Haft sitzen oder verfolgt wurden. Tatsächlich scheint es, dass internationale Organisationen, abgesehen von den bekannten Besorgnisbekundungen, sich bisher nicht koordiniert um deren Freilassung bemüht haben.<sup>13</sup> In der Vergangenheit hat das BDIMR insbesondere die Situation der Menschenrechtsverteidiger überwacht, sich dabei aber nur auf einige Teilnehmerstaaten beschränkt.<sup>14</sup> Dokumente der OSZE gehören zu den wenigen Grundlagen, aus denen sich zusätzliche Garantien für die Bewegungsfreiheit von Menschenrechtsverteidiger\*innen und Journalist\*innen ableiten lassen.<sup>15</sup>

Was vor allem fehlt, sind Bildungsprogramme zu Menschenrechten, die in der Praxis anwendbar sind, und eine Sensibilisierung für dieses Thema. Beides sollte sich nicht nur an Gleichgesinnte richten. In Hochschulprogrammen zu Menschenrechten kommen die Studierenden meist

nicht mit der tatsächlichen Menschenrechtsarbeit oder mit Menschenrechtsverteidiger\*innen in Kontakt (so wie es etwa über Praktika möglich wäre). Dadurch entfremdet sich die akademische Welt von der Praxis. Neben der Praxis berücksichtigen viele Bildungsprogramme zu wenig den lokalen wie auch internationalen Kontext. Daher sollten stärker Fachleute mit Erfahrung vor Ort eingebunden werden. Außerdem sollten die Programme in Russisch und in anderen Sprachen der OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt werden, ob online oder offline.

Bildungsaktivitäten mit mehr praktisch ausgerichtetem Bezug auf Menschenrechte könnten die Situation vor Ort erhellen und das öffentliche Bewusstsein für Menschenrechte stärken. Dafür könnten auch entsprechend angepasste Marketingmethoden aus der Wirtschaft eingesetzt werden. Eine solche Art der Kommunikation verstärkt die Aufmerksamkeit, wie Kampagnen einzelner Menschenrechtsgruppen zeigen.<sup>16</sup>

Letztlich wird die finanzielle Unterstützung der Menschenrechtsarbeit oft dadurch behindert, dass projektbasierte Ansätze dominieren. Weitere Hindernisse sind die Abhängigkeit von Geberländern oder Stiftungen sowie ein Mangel an langfristigen Investitionsmodellen. Die Moskauer Helsinki-Gruppe wird über eine Stiftung in Russland finanziert. Das ist im postsowjetischen Raum im Menschenrechtsbereich die absolute Ausnahme. Über die Stiftung gelang es, eine tragfähige Einkommensquelle zu schaffen, wie es sie auch bei Universitäten und anderen öffentlichen Einrichtungen gibt. Zugleich ermutigt die Stiftung da-

zu, langfristig in die Menschenrechtsarbeit zu investieren.<sup>17</sup> Solche Modelle sind ein Schritt in Richtung einer gemeinschaftlichen Philanthropie, bei der die Menschen vor Ort stärker beteiligt sind und die Menschenrechtsarbeit etwa über Bürgerstiftungen auch finanziert.<sup>18</sup> Sozial verantwortliches Investieren ist unter Privatinvestoren immer beliebter geworden. Dennoch stützt sich bislang offenbar nur die „Internationale Liga für Menschenrechte“ darauf. Ihr eigener ethischer Investmentfonds „Libertés & Solidarité“ wählt seine Aktien nach Menschenrechtskriterien aus und enthält einen Mechanismus für die Gewinnbeteiligung der Liga und der Zeichner.<sup>19</sup> Ähnliche Ansätze könnten den Menschenrechtsgruppen auf der ganzen Welt Zugang zu Fördermitteln von großen institutionellen Geldgebern und aus internationalen Crowdfunding-Aktivitäten verschaffen. Eine breit abgestützte Finanzierungsbasis bietet mehr Raum für Experimente und für Innovationen.

Um die Menschenrechtsarbeit flexibler und strategischer gestalten zu können, braucht es also eine Diversifizierung der finanziellen Basis, eine größere ökonomische Nachhaltigkeit, die Entwicklung alternativer Finanzierungsmodelle und mehr finanzielle Unabhängigkeit.<sup>20</sup> Dies würde Initiativen ermöglichen, die über die Logik der heute stark projektbasierten Arbeit von Nichtregierungsorganisationen hinausgingen. Damit könnten die Menschenrechtsgruppen ihre Arbeit vor Ort fortsetzen und, aufbauend auf einer breiten gesellschaftlichen Unterstützung, dennoch Teil einer internationalen Bewegung bleiben. Denn das Anliegen der

Helsinki-Bewegung war immer, daran zu erinnern, dass die Themen der menschlichen Dimension von Sicherheit nicht nur zwischenstaatliche Angelegenheiten sind, sondern auch für eine breitere zivilgesellschaftliche Bewegung Bedeutung haben.

## Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen fordern die im OSZE-Raum aktiven Menschenrechtsorganisationen dazu auf, sich auf gemeinsame Prioritäten zu konzentrieren. Die Organisationen könnten OSZE-Institutionen und die handlungswilligen Teilnehmerstaaten ermutigen, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- 1. Journalist\*innen, Anwält\*innen und Menschenrechtsverteidiger\*innen schützen und unterstützen, insbesondere durch:**
  - a) das Erstellen und die Veröffentlichung einer Liste von Aktivistinnen und Aktivisten, die in Haft sind oder verfolgt worden sind, sowie die Koordination gemeinsamer Aktivitäten, um die Freilassung der Gefangenen zu fordern;
  - b) eine Einigung auf gemeinsame Reaktionen in Fällen, in denen Journalist\*innen, Anwält\*innen und Menschenrechtsverteidiger\*innen Repressalien ausgesetzt sind. Die OSZE könnte die Mechanismen, die vom Europarat und von den Vereinten Nationen als Antwort auf Repressalien festgelegt wurden, als Vorlagen nutzen;

- c) die Förderung einer transnationalen Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren auf dem Gebiet der Menschenrechte;
  - d) die politische, finanzielle und fachliche Unterstützung für internationale Institutionen, die sich auf Journalist\*innen, Anwält\*innen und Menschenrechtsverteidiger\*innen konzentrieren; etwa indem Mitarbeiter\*innen sekundiert werden, die die entsprechenden Sprachen beherrschen und sich in den entsprechenden Ländern auskennen;
  - e) das Zusammenbringen von Vertreter\*innen von engagierten Staaten und zivilgesellschaftlichen Fachleuten, um Angriffe auf Journalist\*innen, Anwält\*innen und Menschenrechtsverteidiger\*innen als Missachtung von OSZE-Verpflichtungen sowie als Bedrohungen für eine umfassende Sicherheit einzustufen und um gemeinsam Antworten zu finden.
- 2. Die Zahl der Unterstützer\*innen und Befürworter\*innen von Menschenrechtsgruppen erhöhen, etwa mithilfe von Menschenrechtsbildung, insbesondere:**
- a) durch Einbindung von PR-Agenturen, die Menschenrechtsaktivisten helfen können, ihre Botschaften in Erzählungen einzubetten, um mehr Befürworter\*innen zu gewinnen und eine unterstützende Gemeinschaft aufzubauen;
  - b) indem die Unterstützung für Hochschulprogramme mit Menschenrechtsbezug davon abhängig gemacht wird, dass daran auch Menschenrechtsaktivist\*innen beteiligt sind und Praktika in Menschenrechtsorganisationen gefördert werden;
  - c) indem zu internationalen akademischen Austauschprogrammen im Bereich der Menschenrechte ermutigt wird, die auch Praktika und gemeinsame Projekte umfassen;
  - d) durch Investitionen in Bildungskurse für eine breite Öffentlichkeit (online und offline zugänglich), welche die Grundbegriffe und Normen der Menschenrechte in allen offiziellen Sprachen der OSZE erklären und auch praxisnahe Komponenten umfassen, damit beispielweise die Bevölkerung selbst auf die Wahrung der Menschenrechte achten kann;
  - e) durch Ausbildung einer neuen Generation von Menschenrechtsausbildern, die Kontakte und Netzwerke sowohl vor Ort als auch über Grenzen hinweg aufbauen können.

- 3. Die wirtschaftliche Nachhaltigkeit und finanzielle Unabhängigkeit des Menschenrechtssektors neu bewerten.** Eine finanzielle Unterstützung aus dem Ausland ist in manchen Staaten zunehmend mit Risiken verbunden. Dennoch sollte die Unterstützung nicht ganz eingestellt, sondern nach anderen Möglichkeiten gesucht werden, wie etwa eine direkte Unterstützung durch Bürger\*innen. Transnationale Verbindungen gilt es zu fördern. Daher sollten die folgenden Schritte in Erwägung gezogen werden:
- a) die Entwicklung verschiedener Finanzierungsmodelle und Investitionssysteme für die Menschenrechtsarbeit, etwa Stiftungen, Bürgerstiftungen, wir-

- kungsorientiertes Investieren (impact investment) und Crowdfundingplattformen;
- b) die Mobilisierung der Bürger\*innen und die finanzielle Unterstützung im jeweiligen Land zu priorisieren – und gleichzeitig das Recht zu verteidigen, internationale Finanzhilfe für die Menschenrechtsarbeit anzunehmen.

## Endnotes

- 1 Andrei D. Sacharow, „Peace, Progress, Human Rights“, Rede anlässlich der Verleihung des Nobelpreises, 11. Dezember 1975, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1975/sakharov/lecture/>
- 2 Siehe hierzu Sarah B. Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War: A Transnational History of the Helsinki Network, New York: Cambridge University Press, 2011; Paul Goldberg, The Final Act: The Dramatic, Revealing Story of the Moscow Helsinki Watch Group, New York: William Morrow & Company, 1988.
- 3 Ben Schennink, „Helsinki from Below: Origin and Development of the Helsinki Citizens' Assembly (HCA)“, in: IFSH (Eds.), OSCE Yearbook 1997, Baden-Baden: Nomos, 1998, 403–415.
- 4 Siehe Aaron Rhodes, „The Continuing Challenge of the International Helsinki Federation for Human Rights (IHF)“, in: IFSH (Ed.), OSCE Yearbook 1995/1996, Baden-Baden: Nomos, 1997, 401–410.
- 5 Claire Bigg, „Helsinki Federation shuts down after fraud scandal“, Radio Free Europe/Radio Liberty, 12. Dezember 2007, <https://www.rferl.org/a/1079257.html>
- 6 Ljudmila M. Alexejewa, „From our archive. Liudmila Alekseeva: We must continue to defend the victims of state
- 7 tyranny“ (englische Übersetzung), Rights in Russia, 9. Dezember 2018, <https://www.rightsinrussia.org/alekseeva/> Website der Polish Helsinki Foundation for Human Rights, <https://www.hfhr.pl/en/actions/international-education/>
- 8 Website des Committee of International Control over the Human Rights Situation in Belarus, <https://hrwatch-by.org/en>
- 9 Баранов Константин, Объездчикова Алена. Комитет международного контроля за ситуацией с правами человека в Республике Беларусь как пример комплексной тактики защиты прав человека на пост-советском пространстве. Воронеж: Артефакт, 2012. 32 с. [Konstantin Baranov/Alyona Ob'ezdchikova, Das Internationale Kontrollkomitee zur Menschenrechtssituation in der Republik Belarus als Beispiel einer komplexen Taktik zum Schutz der Menschenrechte im postsowjetischen Raum, Woriesch: Artefact Publishing, 2012, 32].
- 10 „Memorandum on the appointment of a Special Rapporteur on 19 December 2010 events“, Sonderberichterstatter des Internationalen Komitees zur Kontrolle der Menschenrechtsslage in Belarus, 22. Februar 2010, <https://hrwatch-by.org/en/special-rapporteur>
- 11 Emmanuel Decaux, OSCE Moscow Mechanism Rapporteur's Report on Belarus, ODIHR.GAL/39/11/Corr.1\*, 16. Juni 2011, <https://www.osce.org/files/documents/6/b/78705.pdf>; Sonderberichterstatter des Internationalen Komitees zur Kontrolle der Menschenrechtsslage in Belarus, „Final human rights assessment of the events of 19 December 2010 in Minsk, Belarus“, [http://hrwatch-by.org/sites/default/files/Final\\_HRights\\_Assessment\\_of\\_19-12-2010\\_in\\_Minsk-eng\\_final.pdf](http://hrwatch-by.org/sites/default/files/Final_HRights_Assessment_of_19-12-2010_in_Minsk-eng_final.pdf)
- 12 OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, Kommission

## Eine neue Chance für „Helsinki von unten“? Menschenrechtsgruppen und die OSZE

- für Demokratie durch Recht des Europarats (Venedig-Kommission), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2. Auflage, Warschau 2010, <https://www.osce.org/odihr/73405>; OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly, Warschau 2011, <https://www.osce.org/odihr/82979>; OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, Trial-Monitoring: A Reference Manual for Practitioners, Warschau 2008, <https://www.osce.org/odihr/31636>; OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, Folke Bernadotte Academy, Handbook for Monitoring Administrative Justice, Warschau 2013, <https://www.osce.org/albania/105271>
- 13 Amnesty International definiert den Begriff des „politischen Häftlings“ etwas umfassender und zählt dazu alle Menschen, die nur aufgrund ihrer Persönlichkeit oder ihrer Überzeugungen inhaftiert sind. Verschiedene Gruppen veröffentlichten regelmäßig aktualisierte Listen von „politischen Häftlingen“ (laut dem Menschenrechtzzentrum Viasna zählten dazu allein in Belarus 907 Personen, Stand 6. Dezember 2021; siehe <https://prisoners.spring96.org/en>).
- 14 OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, Human Rights Defenders in the OSCE Region: Our Collective Conscience, Warschau 2007, <https://www.osce.org/odihr/29714>; OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, The Situation of Human Rights Defenders in Selected OSCE Participating States, Warschau 2021, <https://www.osce.org/odihr/493867>
- 15 Siehe Вашкевич Александр. Стандарты ОБСЕ / под редакций К. Баранова, А. Казлюка // Трансграничные аспекты свободы передвижения: международные стандарты и практические проблемы на примере Беларуси, России и Украины. – Львов: Лига-Пресс, 2015, с. 44–60 [Alexander Vashkevich, „OSCE Standards“, in: Konstantin Baranov/Alexey Kazliuk (Eds.), Transborder Aspects of Freedom of Movement: International Standards and Practical Problems on the Examples of Belarus, Russia, and Ukraine, Lwiw: Liga-Press, 2015, 44–60].
- 16 Siehe z. B. die Veranstaltung mit Menschenrechtsverteidigern „Human Rights Communication 2.0“, die vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte organisiert wurde, Akvarium Klub, Budapest, Ungarn, 5. Dezember 2017, <https://www.osce.org/odihr/human-rights-communications-2.0>; siehe auch die Kampagne des bulgarischen Helsinki-Komitees „For the people“, <https://www.bghelsinki.org/en/campaigns/bhc-for-the-people>; weitere Beispiele sind Experimente mit innovativen Spielen im russischen Non-Profit-Sektor (siehe z. B. Tatjana Tolsteneva, „Technology and gaming innovations bring new life to Russian NGOs“, OpenGlobal Rights, 12. September 2019, <https://www.openglobalrights.org/technology-and-gaming-innovations-bring-new-life-to-russia-n-ngos>) sowie eine interaktive Miniserie, deren Protagonisten junge Menschenrechtsaktivist\*innen sind (siehe <https://lateralsummer.com/whoareu/>). Es handelt sich dabei um eine Zusammenarbeit zwischen dem Filmstudio Lateral Summer, der Moskauer Helsinki-Gruppe und der unabhängigen Zeitung Nowaja Gseta.
- 17 Website der Menschenrechtsstiftung der Moskauer Helsinki-Gruppe: <https://endowmment.mhg.ru/>
- 18 Siehe die Hinweise zur Bewegung #ShiftThePower auf der Website des Global Fund for Community Foundations, <https://globalfundcommunityfoundation.s.org/what-we-stand-for/shiftthepower/>
- 19 Website der Internationalen Liga für Menschenrechte, <https://www.fidh.org/fr/com/faire-un-don/faire-un-placement-solidaire-6650>

20 Siehe die Analyse diverser Finanzierungsmodelle im Bericht der CSIS Human Rights Initiative: Edwin Rekosh, „Rethinking the human rights business model: New and innovative structures

and strategies for local impact“, Center for Strategic & International Studies, 14. Juni 2017, <https://www.csis.org/analysis/rethinking-human-rights-business-model>

## Anhang: Liste der aktiven Helsinki-Gruppen und -Komitees (Stand 2021)

| Name   | Name bei Gründung<br>(falls geändert)                                      | Gründungsjahr | Webseite  |
|--|--|---------------|---|
| Albanien: Albanian Helsinki Committee  | Albanian Forum for the Protection of Fundamental Human Rights and Freedoms | 1990          | <a href="https://ahc.org.al/">https://ahc.org.al/</a>                 |
| Armenien: Helsinki Committee of Armenia  |  | 1996          | <a href="http://armhels.com/">http://armhels.com/</a>                 |
| Armenien: Helsinki Citizens Assembly – Armenia   |  | 1992          |   |
| Armenien: Helsinki Citizens' Assembly – Vanadzor   |  | 1998          | <a href="https://hcav.am/en/">https://hcav.am/en/</a>                 |
| Armenien: Helsinki Association of Armenia  |  | 1997          | <a href="https://hahr.am/">https://hahr.am/</a>                       |
| Aserbaidschan: Helsinki Citizens Assembly – Azerbaijan                                       |  | 1992          |   |
| Belarus: Belarusian Helsinki Committee   |  | 1995          | <a href="https://www.belhelcom.org/">https://www.belhelcom.org/</a>   |
| Bosnien und Herzegowina: Helsinki Citizens' Assembly Banjaluka                               |  | 1996          | <a href="http://hcabl.org/">http://hcabl.org/</a>                     |
| Bosnien und Herzegowina: Helsinki Committee for Human Rights in Bosnia and Herzegovina       |  | 1995          |   |
| Bulgarien: Bulgarian Helsinki Committee  |  | 1992          | <a href="https://www.bghelsinki.org">https://www.bghelsinki.org</a>   |
| Dänemark: Danish Helsinki Committee for Human Rights   |  | 1985          | <a href="http://helsinkicommittee.dk">http://helsinkicommittee.dk</a> |
| Deutschland: German Helsinki Committee for Human Rights, Security and Cooperation in Europe* |  |               |   |
| Frankreich: European Assembly of Citizens  |  | 1990          | <a href="http://www.aechca.fr/">http://www.aechca.fr/</a>             |

## Anhang: Liste der aktiven Helsinki-Gruppen und -Komitees (Stand 2021)

| Name  | Name bei Gründung<br>(falls geändert) | Gründungsjahr  | Webseite  |
|---|---------------------------------------|--|---|
| Georgien: Georgian Helsinki Committee*  |                                       | 1976–1977  |   |
| Griechenland: Greek Helsinki Monitor  |                                       | 1993   | <a href="https://greekhelsinki.wordpress.com/">https://greekhelsinki.wordpress.com/</a> |
| Italien: Italian Federation for Human Rights – Italian Helsinki Committee                 |                                       | 1987   | <a href="https://fidu.it/">https://fidu.it/</a>   |
| Kanada: Canadian Helsinki Watch Group*  |                                       | 1985   |   |
| Kasachstan: Almaty Helsinki Committee*  |                                       | 1990   |   |
| Kosovo: Kosovar Helsinki Committee*   |                                       |  |   |
| Kroatien: Croatian Helsinki Committee for Human Rights                                    |                                       | 1993   | <a href="http://www.hho.hr/">http://www.hho.hr/</a>                                     |
| Litauen: Lithuanian Helsinki Group*   |                                       | 1976–1983; 1988 neu gegründet                              |   |
| Moldawien: Moldovan Helsinki Committee for Human Rights*                                  |                                       | 1992   |   |
| Moldawien: Helsinki Citizens' Assembly – Moldova*   |                                       |  |   |
| Montenegro: Helsinki Committee for Human Rights in Montenegro                             |                                       |  |   |
| Niederlande: Netherlands Helsinki Committee   |                                       | 1987   | <a href="https://www.nhc.nl/">https://www.nhc.nl/</a>                                   |
| Nordmazedonien: Helsinki Committee for Human Rights                                       |                                       | 1994   | <a href="https://mhc.org.mk/">https://mhc.org.mk/</a>                                   |
| Norwegen: Norwegian Helsinki Committee  |                                       | 1977   | <a href="https://www.nhc.no/">https://www.nhc.no/</a>                                   |
| Österreich: Austrian Helsinki Association   |                                       | 2008   | <a href="http://austrianhelsinki.at/">http://austrianhelsinki.at/</a>                   |
| Polen: Helsinki Foundation for Human Rights   | Helsinki Committee in Poland          | 1982, heißt seit 1989 Helsinki Foundation for Human Rights | <a href="https://www.hfhr.pl/">https://www.hfhr.pl/</a>                                 |
| Rumänien: Association for the Defence of Human Rights in Romania – the Helsinki Committee |                                       | 1990   | <a href="https://apador.org/">https://apador.org/</a>                                   |
| Russland: Moscow Helsinki Group   |                                       | 1976, 1989 neu gegründet                                   | <a href="https://mhg.ru/">https://mhg.ru/</a>   |

## Anhang: Liste der aktiven Helsinki-Gruppen und -Komitees (Stand 2021)

| Name   | Name bei Gründung<br>(falls geändert) | Gründungsjahr   | Webseite  |
|--|---------------------------------------|---|---|
| Schweden: Civil Rights Defenders                             | Swedish Helsinki Committee            | 1982  | <a href="https://crd.org/">https://crd.org/</a>                       |
| Schweiz: Swiss Helsinki Committee                            |                                       | 1977  | <a href="https://shv-ch.org/">https://shv-ch.org/</a>                 |
| Serben: Helsinki Committee for Human Rights in Serbia        |                                       | 1994  | <a href="http://www.helsinki.org.rs/">http://www.helsinki.org.rs/</a> |
| Slowakei: Helsinki Committee for Human Rights in Slovakia    |                                       | 1993  | <a href="https://www.helcom.sk/">https://www.helcom.sk/</a>           |
| Slowenien: Helsinki Monitor of Slovenia*                     |                                       | 1994  |   |
| Spanien: Helsinki España – Human Dimension                   |                                       | 1992  | <a href="http://helsinkiespana.org">helsinkiespana.org</a>            |
| Tschechische Republik: Czech Helsinki Committee              | Czechoslovak Helsinki Committee       | 1988  | <a href="http://www.helcom.cz/">http://www.helcom.cz/</a>             |
| Türkei: Helsinki Citizens' Assembly                          |                                       | 1990  | <a href="https://hyd.org.tr/">https://hyd.org.tr/</a>                 |
| Ukraine: Ukrainian Helsinki Human Rights Union               | Ukrainian Helsinki Group              | 1976–1981; 2004 als Ukrainian Helsinki Human Rights Union neu gegründet | <a href="https://helsinki.org.ua/">https://helsinki.org.ua/</a>       |
| Ukraine: International Helsinki Association for Human Rights |                                       | 2011  | <a href="https://ihahr.org/">https://ihahr.org/</a>                   |
| Ungarn: Hungarian Helsinki Committee                         |                                       | 1989  | <a href="https://helsinki.hu/">https://helsinki.hu/</a>               |
| USA: Human Rights Watch                                      | Helsinki Watch                        | 1978  | <a href="https://www.hrw.org/">https://www.hrw.org/</a>               |

\* Gruppen, die nicht mehr aktiv sind oder über deren Aktivitäten keine Informationen zu finden sind.



# Auch ohne Feldmission: Das Engagement der OSZE in Georgiens Konflikten

Nino Kemoklidze\*

## Zusammenfassung

Die OSZE beendete 2009 nach 17 Jahren ihre Feldoperationen in Georgien. Russland hatte sich nach dem Krieg mit Georgien im August 2008 geweigert, das Mandat der Mission zu verlängern. Seitdem stellt sich die Frage, wie sich die OSZE in Georgien engagieren und eine nennenswerte Rolle in den Konflikten in Abchasien und der Region Zchinwali/Südossetien spielen könnte. Die OSZE ist heute vor allem durch die Internationalen Genfer Gespräche und den Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen in Georgiens Konflikte eingebunden. Damit ein solches „Engagement ohne Präsenz“ gelingt, müssen sowohl Georgien als auch die OSZE aktiver werden.

## Schlagworte

OSZE, Georgien, Internationale Genfer Gespräche, vertrauensbildende Maßnahmen

Bitte zitieren als: Nino Kemoklidze, Auch ohne Feldmission: Das Engagement der OSZE in Georgiens Konflikten, IFSH (Hrsg.), OSCE Insights 8/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-08>

## Einleitung<sup>1</sup>

Ende der 1990er Jahre war in Georgien die Ansicht weit verbreitet, dass keine Organisation stärker zur Lösung der Konflikte des Landes beitragen könnte als die OSZE.<sup>2</sup> Am 30. Juni 2009 wurde die 17-jährige Beobachtertätigkeit der OSZE in Georgien beendet. Seither stellt sich die Frage, wie die Beziehung zwischen dem Land und der Organisation in Zukunft aussehen und welche Rolle die OSZE in

den Konflikten in Abchasien und der Region Zchinwali/Südossetien spielen könnte.<sup>3</sup> Der Beitrag untersucht das Engagement der OSZE in Georgien unter der Bedingung einer fehlenden Feldpräsenz. Der Beitrag beruht auf Gesprächen mit früheren und gegenwärtigen politischen oder diplomatischen Vertretern in Tiflis und Wien.

Das Mandat der OSZE-Mission in Georgien lief Ende Dezember 2008 aus. Faktisch hatte die Mission bereits nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien im August 2008 den Zugang zur Region Zchinwali/Südossetien verloren. Vor dem Krieg verfügte die OSZE über acht Mili-

---

\* Nino Kemoklidze  
University of Chichester  
n.kemoklidze@chi.ac.uk

tärbeobachter\*innen vor Ort. Fünf von ihnen waren in Zchinwali ansässig. Nach dem Krieg wurden 20 zusätzliche Beobachter\*innen unter einem gesonderten Mandat nach Georgien entsendet.<sup>4</sup> Jedoch durften sie nur die umliegenden Gebiete beobachten – die De-facto-Behörden der Region Zchinwali/Südossetien erlaubten ihnen keinen Zugang zur Konfliktzone. Das entsprechende Mandat wurde bis Februar 2009 verlängert. Die Beobachter\*innen blieben bis zum 30. Juni 2009 gemeinsam mit mehreren anderen Mitarbeiter\*innen der Mission in Georgien.<sup>5</sup> Da Russland sich weigerte, das Mandat zu erneuern, wurde beschlossen, die OSZE-Mission in Georgien zu beenden. Russland hatte Ende August 2008 die Unabhängigkeit Abchasiens und der Region Zchinwali/Südossetien anerkannt und bestand auf zwei getrennte Missionen in Tiflis und Zchinwali. Für Georgien war dieser Schritt inakzeptabel, da er den Machthabern in der Region – die heute als von Russland besetzt angesehen wird – Legitimität verliehen und eine faktische Anerkennung bedeutet hätte. Versuche, sich auf ein statusneutrales Mandat zu einigen, das die Forderungen des Kremls berücksichtigt hätte, waren gescheitert.<sup>6</sup>

Seitdem ist die OSZE in unterschiedlicher Art in die Konflikte in Georgien eingebunden – vor allem durch die Internationalen Genfer Gespräche, deren Co-Vorsitz die OSZE seit ihrer Gründung innehat, und den Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen in Ergneti. Während des Besuchs der schwedischen Außenministerin Anne Linde in Tiflis im Februar 2021 bekraf-

tigte sie als Amtierende OSZE-Vorsitzende, dass sich die Organisation weiterhin für eine Konfliktlösung in Georgien einsetzt. Diese Bemühungen blieben eine Priorität für die Vorsitzende. Die OSZE arbeite über die genannten Formate und „durch Projekte in allen drei Sicherheitsdimensionen“ aktiv daran, die Konflikte in Georgien „einer Lösung näher zu bringen“.<sup>7</sup> Angesichts der begrenzten Möglichkeiten, sich in Georgiens langwierige Konflikte einzubringen, stellt sich jedoch die Frage, welche Rolle die OSZE bei deren Lösung noch spielen könnte.<sup>8</sup>

Das Engagement der OSZE in Georgien beschränkt sich allerdings nicht auf diese Konflikte. Es ist in der Vergangenheit weit über die Beobachtermissionen hinausgegangen. Das OSZE-Sekretariat in Wien, OSZE-Institutionen und die Parlamentarische Versammlung der OSZE haben sich aktiv in und für Georgien engagiert. Die OSZE hat ihre „Präsenz“ in Georgien daher beibehalten. Dazu gehören auch mehrere vertrauensbildende Maßnahmen in der zweiten und dritten OSZE-Dimension.

## Geschichte der OSZE in Georgien

Am 24. März 1992 wurde Georgien in die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) aufgenommen. Das Mandat für die erste KSZE-Berichterstattermission in Georgien lautete, „den Teilnehmerstaaten über Fortschritte in der Republik Georgien hinsichtlich der vollen Durchführung der KSZE-Verpflichtungen Bericht [zu] erstatten und mit dieser Zielsetzung Unterstützung

[zu] gewähren“.<sup>9</sup> Angesichts der sich rasch verschlechternden Situation in Georgien wurde jedoch im November 1992 der Beschluss gefasst, eine Mission ins Leben zu rufen, die letztlich 17 Jahre lang andauern sollte. Das Ziel der Mission lautete, „Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien in Georgien zu fördern, die eine friedliche politische Beilegung anstreben“.<sup>10</sup> Obwohl das Mandat der Mission sowohl Abchasien als auch die Region Zchinwali/Südossetien abdeckte, konzentrierte sich die OSZE faktisch auf Letztere, während für Abchasien vor allem die Vereinten Nationen zuständig waren. Die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien wurde im August 1993 ins Leben gerufen, und ihre Aktivitäten konzentrierten sich hauptsächlich auf Abchasien.<sup>11</sup> Zu dieser Mission entsendete die OSZE einen Menschenrechtsbeauftragten und war so auch an den internationalen Bemühungen zur Konfliktlösung in diesem Gebiet beteiligt.

Die „Arbeitsteilung“ zwischen den internationalen Organisationen ist in Georgien nach wie vor ein umstrittenes Thema. Levan Mikeladze, der georgische Botschafter in Österreich und Vertreter Georgiens in der OSZE, äußerte Ende der 1990er-Jahre seine Unzufriedenheit: „In vielen Fällen ist dies der Hauptgrund für Nachlässigkeit, Ineffizienz und Inaktivität, während eine Organisation darauf wartet, dass eine andere etwas unternimmt“.<sup>12</sup> Das Thema der fehlenden Abstimmung untereinander wurde nie diskutiert und betrifft auch die Beziehung zwischen den Internationalen Genfer Gesprächen und dem Mechanismus zur Ver-

hinderung und Regelung von Zwischenfällen.

Die Internationalen Genfer Gespräche wurden nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien gegründet und dienten anfangs dazu, das Waffenstillstandsabkommen zwischen den beiden Ländern vom 12. August 2008 umzusetzen. Sie sind immer noch die einzige Plattform, um alle Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen, also Georgien und Russland sowie Sochumi und Zchinwali. Die Gespräche werden vierteljährlich abgehalten. Auch die USA nehmen daran teil. Die EU, die Vereinten Nationen und die OSZE bilden den gemeinsamen Vorsitz.<sup>13</sup>

Der Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen – ein Ableger der Internationalen Genfer Gespräche – wurde im Februar 2009 eingerichtet. In diesem Rahmen wurden regelmäßig (zumeist monatlich) Treffen in Abchasien (Gali) abgehalten.<sup>14</sup> Seit 2021 werden sie in Ergneti fortgeführt und konzentrieren sich auf Südossetien. Auch Russland nimmt daran teil. Bei den Treffen diskutieren Akteure aus dem Sicherheitsbereich Alltagsprobleme der vom Konflikt betroffenen Menschen. Das Hauptziel der Treffen ist es, rasch auf Vorfälle zu reagieren.<sup>15</sup> Sie werden von der Beobachtermission der EU in Georgien, die nach dem Krieg 2008 ins Leben gerufen wurde, der OSZE und den Vereinten Nationen gemeinsam organisiert.

Auch bei diesen Treffen zeigen sich die Unterschiede zwischen den internationalen Organisationen. Beispielsweise führten die Vereinten Nationen zusammen mit der Beobachtermission der EU

in Georgien den Vorsitz bei den Treffen in Gali. Die Treffen in Ergneti hingegen wurden gemeinsam von der Beobachtermission der EU in Georgien und der OSZE veranstaltet.<sup>16</sup> Zwar kann der mangelnde Fortschritt bei der Konfliktbeilegung nicht auf diese unterschiedlichen Zuständigkeiten zurückgeführt werden. Dennoch haben viele Menschen in Georgien den Eindruck, dass die informelle Arbeitsteilung (in verschiedene „Einflussphären“, wie es einer meiner Gesprächspartner nannte) sich nicht immer positiv auswirkte und effizienter sein könnte. Manchmal kommt es dadurch zu einer Konkurrenz zwischen den jeweiligen Vorsitzen<sup>17</sup>, die potenziell von den zu bearbeitenden Konflikten und Problemen ablenkt.

### Die Rolle der OSZE in den Internationalen Genfer Gesprächen

Schon in den 1990er-Jahren gab es Anzeichen dafür, dass Georgien mit der Rolle der OSZE in den Konflikten unzufrieden war. Aber es waren der Krieg im August 2008 und der Widerstand Russlands, die die OSZE-Mission in Georgien letztlich beendeten.<sup>18</sup> Wieder stellte sich die Frage, warum es der OSZE nicht gelang, eine Eskalation der Lage in der Region Zchinwali/Südossetien abzuwenden, obwohl die Verhandlungsbemühungen im Vorfeld des Krieges von 2008 intensiviert worden waren.<sup>19</sup> Insbesondere Russland kritisierte die OSZE und beschuldigte den finnischen Amtierenden Vorsitzenden, die Verhandlungen schwach zu führen. Der OSZE-Mission in Georgien warf

Russland vor, den Teilnehmerstaaten in Wien nur langsam oder unzureichend Informationen zur Verfügung zu stellen. Ähnliches wiederholte sich bei den Waffenstillstandsverhandlungen, als „die russische Seite lieber mit der EU verhandelte als mit der OSZE“. Dabei „übernahm der französische EU-Vorsitz die maßgebliche Rolle bei den Verhandlungen“.<sup>20</sup>

Beim ersten Treffen im Rahmen der Internationalen Genfer Gespräche im Oktober 2008 sahen sich die drei Co-Vorsitze OSZE, EU und Vereinte Nationen mit neuen Fakten konfrontiert. Russland hatte Abchasien und Südossetien als unabhängige Staaten anerkannt, und die Konfliktparteien „hatten die ‚Unmöglichkeit einer vollständigen Umsetzung‘ des Waffenstillstandsabkommens bereits verinnerlicht“.<sup>21</sup> Zudem war unklar, welcher Konflikt konkret verhandelt werden würde. Das verkomplizierte die Lage bei den Internationalen Genfer Gesprächen zusätzlich. Für Georgien ging es um den Konflikt zwischen zwei Ländern – Georgien und Russland. Für Russland und die beiden Territorien bestand jedoch ein Konflikt zwischen Georgien einerseits und Abchasien und Südossetien andererseits, in dem Russland als Vermittler fungiert hatte. Es fehlte an Klarheit. Die EU neigte dazu „primär eher im Russland-Georgien-Konflikt zu vermitteln, während sich die Vereinten Nationen und die OSZE eher im Rahmen der Dynamiken zwischen Georgien und Abchasien bzw. Georgien und Südossetien engagieren“.<sup>22</sup> Aus georgischer Perspektive hat diese unklare Verhandlungsführung das Ansehen der Co-Vorsitze als Vermittler geschwächt.<sup>23</sup>

Nach 54 Runden war die Stimmung im Oktober 2021 bei den Internationalen Genfer Gesprächen in Tiflis eher düster. Dennoch wissen viele Menschen in Georgien, dass es eine solche Plattform braucht. Ein früherer Regierungsvertreter Georgiens drückte es folgendermaßen aus:

„Wir brauchen sie [die Internationalen Genfer Gespräche], es muss sie geben, aber es wird in Genf nie zu einem Durchbruch kommen, wenn Moskau seine politische Haltung nicht ändert. Also müssen wir weitermachen und dieses internationale Format aufrechterhalten, denn es würde nichts Besseres nachkommen, falls wir es aufgeben sollten. Allerdings sollten wir uns auch keine Illusionen darüber machen, was durch das Format erreicht werden kann.“<sup>24</sup>

Damit ist ein wichtiges Thema angesprochen: der Umgang mit Erwartungen. Alle Konfliktparteien müssen realistisch einschätzen, was sie im Rahmen der Dialogformate erreichen können, und ihre Ziele entsprechend anpassen.<sup>25</sup> Was Georgien betrifft, so muss Tiflis bei seinen Erwartungen an die OSZE realistisch bleiben. Die OSZE kann mehr Erfolge im Konfliktmanagement als in der Konfliktlösung aufweisen.<sup>26</sup> Deswegen sollte sich Georgien keine allzu großen Hoffnungen auf eine baldige Konfliktlösung machen.

### Die OSZE und Georgiens Konflikte: eine „Mission impossible“?

Die Geschichte des OSZE-Engagements in Georgien und das Ansehen der Organisation im Rahmen der Internationalen Genfer Gespräche stimmen nicht zuverlässig. Dies betrifft vor allem die Fähigkeit der Organisation, Georgiens langwierige Konflikte zu lösen.<sup>27</sup> Ohne eine Feldmission ist es für die OSZE schwieriger geworden, etwas „Wichtiges und Grundlegendes“ zu unternehmen.<sup>28</sup>

Abgesehen von den Internationalen Genfer Gesprächen und dem Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen ist die OSZE vor allem durch die Aktivitäten des Sekretariats und seines Konfliktverhütungszentrums, den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Georgien involviert. Mit Projekten zu Themen wie dem Dialog unter jungen Leuten, der Zusammenarbeit im Umweltbereich, der Suche nach Vermissten und der Wasserzuteilung sollen die Internationalen Genfer Gespräche und der Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen unterstützt werden. Diese Formen von vertrauensbildenden Maßnahmen sollten nicht unterschätzt werden. Dennoch ist die Einbindung des OSZE-Sekretariats in solche Projekte im Laufe der Zeit zurückgegangen. Vor dem Krieg 2008 war die OSZE einer der wichtigsten Akteure (wenn nicht gar der einzige) in zahlreichen vertrauensbildenden Maßnahmen in der Region Zchinwali/Südossetien, und zwar auf beiden Seiten. Im Jahr 2021 war kei-

ne internationale Organisation mehr auf diese Weise direkt in den nicht von der Regierung kontrollierten georgischen Gebieten engagiert. Nur das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen leite einige Initiativen zur Aufnahme eines Dialogs.

Obwohl die OSZE „angesichts ihrer organisatorischen Erfahrung und Expertise für solche Aktivitäten viel besser geeignet wäre“<sup>29</sup>, ist eine größere Beteiligung der Organisation unwahrscheinlich geworden, da ihr Vorgehen von Russland abhängig ist.<sup>30</sup> Ein früherer georgischer Regierungsvertreter merkte dazu an: „Wenn ich beispielsweise wählen müsste, ob ich Finanzmittel für eine Vertiefung der Beziehung mit der EU oder der OSZE aufwenden sollte, würde ich mich natürlich für Erstere entscheiden, denn letztlich kann man viel mit der OSZE probieren, aber am Ende hängt dabei immer noch so viel von Russland ab.“<sup>31</sup>

Aus Angst vor einer „schleichenden Anerkennung“ der abtrünnigen Gebiete haben die georgischen Regierungen seit 2008 den internationalen Organisationen Beschränkungen für ihre Aktivitäten aufgelegt. Aus Sicht der OSZE haben einige dieser Einschränkungen die Suche nach langfristigen Lösungen zusätzlich behindert. So wurden zum Beispiel Fragen nach dem Status Abchasiens und der Region Zchinwali/Südossetien in allen Diskussionsformaten ausgeklammert. Falls einer der Co-Vorsitze versuchen sollte, „solche Themen in Genf zu diskutieren, würden sie am nächsten Tag zur Persona non grata erklärt werden“.<sup>32</sup> Die Diskussionen über den Status dieser Gebiete

sind in Georgien also dogmatisch geworden. Ein früherer georgischer Regierungsvertreter sagte dazu: „Uns scheint die Form wichtiger zu sein als der Inhalt“.<sup>33</sup> Die Politik Georgiens verfolgt in diesem Zusammenhang kein klares Ziel<sup>34</sup>, und was die OSZE anzubieten hat, bleibt ungewiss.<sup>35</sup> Einige Stimmen in Georgien erkennen auch an, dass diese Themen angesprochen werden müssen, „bevor wir über eine stärkere Einbindung der OSZE reden können“.<sup>36</sup>

Der mangelnde Fortschritt ist frustrierend und hat zu einer Lethargie hinsichtlich vieler der langwierigen Konflikte in der OSZE-Region geführt.<sup>37</sup> Zudem ist eine Aufrechterhaltung des Status quo für alle beteiligten Parteien wünschenswert geworden.<sup>38</sup> Jaba Devdariani schreibt dazu:

„Von außen gesehen, aus der Perspektive der internationalen Vermittlung, ist das Risiko einer Eskalation der Konflikte in Georgien eher gering. Gleichzeitig ist eine Lösung dieser Konflikte in der näheren Zukunft unmöglich. Aus diesem Grund ist niemand in Eile, und niemand versucht, politisches Kapitel in die Konflikte zu investieren. Wir befinden uns also in einer Ruhephase, und niemand wird sich hierfür interessieren.“<sup>39</sup>

Philip Remler hat dieses Phänomen als „Syndrom langwieriger Konflikte“ bezeichnet: ein Zustand, in dem alle Konfliktparteien – und in manchen Fällen auch die Vermittler – akzeptiert haben, dass der „Konflikt nicht in absehbarer Zukunft gelöst werden wird“, und sich

„dieser Erwartung angepasst haben“.<sup>40</sup> Manche Stimmen behaupten auch, dass es unter den OSZE-Teilnehmerstaaten wenig Interesse daran gebe, „eine aktive Rolle in Georgiens Konflikten zu übernehmen, sei es mittels einer Feldmission oder auch nicht“.<sup>41</sup> In Gesprächen mit OSZE-Vertreter\*innen wurde jedoch auch deutlich, dass die Organisation ihr Bestes versucht – während sie sich mit einem komplizierten Bündel von Einschränkungen auseinandersetzen muss, die sich aus ihrer institutionellen Struktur und ihrem Konsensprinzip ergeben.<sup>42</sup>

### Was Georgien und die OSZE tun können

Obwohl ihre Möglichkeiten beschränkt sind, verfügt die OSZE über die erforderlichen Werkzeuge „für den Umgang mit vielen der aktuellen Herausforderungen“ in der Region.<sup>43</sup> Es gibt eine Reihe von Schritten, die Georgien und die OSZE unternehmen könnten, um die bestehenden Möglichkeiten bestmöglich zu nutzen:

- **Die georgische Regierung sollte sich realistischere Ziele setzen.** Georgien muss das „Syndrom langwieriger Konflikte“ überwinden und klarer formulieren, „was es will, wo es am meisten Hilfe benötigt und was es anbieten kann“.<sup>44</sup> Nur dann können sich die internationalen Akteure aktiver einbringen. Solange Georgien mit dem Status quo einverstanden ist und über keine längerfristige Strategie verfügt (abgesehen vom Abzug der russischen

Truppen, die in Abchasien und der Region Zchinwali/Südossetien stationiert sind), kann es von der internationalen Gemeinschaft kein aktiveres Engagement erwarten.

- **Georgien sollte mehr Verantwortung übernehmen und die Initiative ergreifen.** Seit der aktiven Phase des Konflikts ist mehr als ein Jahrzehnt vergangen, aber ein großer Teil der Infrastruktur entlang der administrativen Grenzen ist noch nicht wieder aufgebaut worden. Einige Gebiete wurden mit internationalen Geldmitteln (auch der OSZE) und aus georgischen Steuereinnahmen saniert. Aber Georgien muss dennoch mehr Verantwortung übernehmen und eine Strategie entwickeln.
- **Über die Möglichkeit, in Georgien eine statusneutrale OSZE-Präsenz zu schaffen, sollte erneut diskutiert werden.** Es mag unrealistisch erscheinen, wieder eine Mission in Georgien einzurichten, da weder Georgien noch Russland ihre jeweilige Position zu diesem Thema geändert haben. Dennoch bestünde eine Option darin, eine OSZE-Präsenz in einem statusneutralen Format wiedereinzuführen. Die „wandernde Präsenz“ der Vereinten Nationen könnte hier als Vorbild dienen.
- **Breiter angelegte regionale Initiativen und Diskussionen unterstützen.** Georgiens „Initiative friedliche Nachbarschaft“ und andere Diskussionen, die sich auf bestimmte Regionen konzentrieren, könnten neue Möglichkeiten eröffnen.<sup>45</sup> Solche Diskussionen könnten als ersten Schritt eine OSZE-

Präsenz ermöglichen – wie etwa ein Büro oder vor Ort angeworbene Projektmitarbeiter\*innen – um Projekte und regionale Initiativen zu unterstützen, bei denen es nicht in erster Linie um die Konflikte geht. Außerdem könnte Tiflis einen pragmatischeren Ansatz gegenüber dem breiten OSZE-Portfolio im Bereich der umfassenden Sicherheit verfolgen. Natürlich ist Russlands Rolle immer noch ein Problem. Die Zustimmung Russlands ist erforderlich, um wieder eine Feldpräsenz einzurichten – sei es als Aktivität im Rahmen des OSZE-Gesamthaushalts oder als außerbudgetäres Projekt. Eine stärkere OSZE-Führung könnte Russland aber eventuell davon überzeugen, dass eine OSZE-Präsenz in der Region auch in Russlands Interesse wäre.<sup>46</sup>

- **Den Zeitrahmen für die OSZE-Co-Vorsitze der Internationalen Genfer Gespräche erweitern.** Die Co-Vorsitzenden der EU und der Vereinten Nationen haben diese Funktion normalerweise mehrere Jahre inne. Nur die OSZE-Co-Vorsitzenden des Genf-Formats wechseln formal jährlich. Dadurch bleiben ihre Einflussmöglichkeiten beschränkt. Einige Vorsitze setzen Sonderbeauftragte für zwei Jahre ein. Diese Praxis sollte zum Standard werden, und längerfristige Mandate sollten in Erwägung gezogen werden.<sup>47</sup>
- **Mehr Unterstützung durch die OSZE-Teilnehmerstaaten.** Die OSZE kann in der Region nur mehr Einfluss gewinnen, wenn ihre Teilnehmerstaaten dies politisch unterstützen

und auch finanzieren. Die jährlich wechselnden OSZE-Vorsitze müssten dann auf Kontinuität achten und hinreichend Mittel für den/die Sonderbeauftragten, für die Projekte und Mitarbeiter\*innen bereitstellen. Der Ansatz „ein gemeinsames OSZE-Team“ könnte das Engagement im Rahmen der Internationalen Genfer Gespräche stärken und außerdem die Verbindung mit dem Sekretariat fördern. Zudem könnte ein solches OSZE-Team als institutionelles Gedächtnis jedes/-r Sonderbeauftragten fungieren. Beispielsweise könnte ein Mitglied des Sekretariats Stellvertreter\*in des/der Sonderbeauftragten sein, so wie auch bereits ein Mitglied des Konfliktverhütungszentrums Co-Moderator\*in der Arbeitsgruppe II in Genf ist.

- **Mehr Investitionen in vertrauensbildende Maßnahmen über die administrativen Grenzen zu Abchasien und der Region Zchinwali/Südossetien hinweg.** Vertrauensbildende Maßnahmen sind dann sinnvoll, wenn Regierungen und internationale Akteure „schwierigen Entscheidungen gegenüberstehen, ob und wie sie sich mit nicht anerkannten Gebilden auseinandersetzen sollen“.<sup>48</sup> Auch rufen vertrauensbildende Maßnahmen Spillover-Effekte hervor und haben Auswirkungen auf die Gemeinden vor Ort. Auf staatlicher Ebene sind sie allerdings nur begrenzt wirksam.<sup>49</sup>
- **Die OSZE sollte über individuelle Initiativen von Teilnehmerstaaten Ressourcen zur Verfügung stellen.** Die einzelnen OSZE-Teilnehmerstaat-

ten könnten dem/der Amtierenden Vorsitzenden, dem Sekretariat und dem Konfliktverhütungszentrum Ressourcen zur Verfügung stellen, um sich mit weiteren vertrauensbildenden Maßnahmen in Abchasien und der Region Zchinwali/Südossetien zu engagieren. Solange im Ständigen Rat das russische Veto gegen eine vollständige OSZE-Präsenz in Georgien Bestand hat, könnte dies im Rahmen außerbudgetärer, individueller Initiativen der OSZE-Teilnehmerstaaten geschehen. Das Sekretariat muss dabei eingebunden sein.

- **Die Synergien zwischen den internationalen Vermittler\*innen erhöhen.** Eine Konkurrenz zwischen internationalen Akteuren kann bei der Konfliktlösung nur Schaden anrichten – egal, ob sie nur vermeintlich oder tatsächlich vorhanden ist. Eine bessere Koordination und die bestmögliche Nutzung unterschiedlicher Expertisen kämen den Bemühungen um eine Konfliktlösung zugute.

## Endnotes

- 1 Die Autorin dankt den Redakteur\*innen von OSCE Insights, Frank Evers, Stefan Wolff und drei anonymen Gutachter\*innen für ihre Kommentare zu früheren Fassungen dieses Beitrags. Vielen Dank auch an Jaba Devdariani, Sergi Kapanadze und Interviewpartner\*innen in Tiflis und Wien. Für die in diesem Beitrag vertretenen Meinungen und mögliche Fehler ist allein die Autorin verantwortlich.
- 2 Levan Mikeladze, „Georgia and the OSCE“, in: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 1999, Baden-Baden: Nomos, 2000, 93–104, p. 97.
- 3 Die Region Zchinwali ist der von Georgien verwendete Name für das Gebiet, das zuvor als Autonomer Oblast Südossetien bezeichnet wurde. Da dies ein heikles Thema ist, benutze ich hier stets den Ausdruck „Region Zchinwali/Südossetien“.
- 4 Vor dem Krieg waren insgesamt 183 OSZE-Mitarbeiter\*innen in Georgien tätig (46 internationale und 137 lokale Mitarbeiter\*innen). Siehe Survey of OSCE Field Operations, SEC.GAL/118/21, 13 September 2021, p. 54, <https://www.osce.org/secretariat/74783>.
- 5 Ebd.
- 6 Vladimir Socor, „OSCE RIP in Georgia“, in: Eurasia Daily Monitor, 6 (126), The Jamestown Foundation, 1 July 2009, <https://jamestown.org/program/osce-rip-in-georgia/>; Silvia Stöber, „The Failure of the OSCE Mission to Georgia – What Remains?“, in: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2010, Baden-Baden: Nomos, 2011, 203–220.
- 7 OSCE, „OSCE Chairperson-in-Office Linde concludes visit to Georgia, reaffirming OSCE's strong support“, 17 February 2021, <https://www.osce.org/charmanship/478738>
- 8 Interviews mit früheren und gegenwärtigen Regierungsvertreter\*innen in Georgien, Tiflis, September-Oktober 2011.
- 9 Tedo Japaridze, zitiert in CSCE, „First Additional Meeting of the Council, Helsinki Additional Meeting of the CSCE Council“, 24 March 1992, p. 17, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/29121.pdf>
- 10 A. a. O. (Anm. 4), S. 49.
- 11 UNSC, Resolution 858 (1993) Adopted by the Security Council at its 3268<sup>th</sup> Meeting, on 24 August 1993, S/RES/858(1993), 24 August 1993, <https://digitallibrary.un.org/record/171724?ln=en#rec>

- ord-files-collapse-header; die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) wurde 2009 ebenfalls beendet, nachdem Russland ein Veto gegen die Verlängerung des Mandats eingelegt hatte. Siehe UNOMIG, „Georgia – UNOMIG – Background“, United Nations Observer Mission in Georgia, <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unomi/g/background.html>
- 12 Mikeladze, a. a. O. (Anm. 2), S. 98.
- 13 Teona Giuashvili/Jaba Devdariani, „Geneva International Discussions – Negotiating the Possible“, in: Security and Human Rights 3-4/2016, 381–402, p. 382.
- 14 Der Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen (IPRM) in Gali wurde zwischen 2012 und 2016 abgesagt und ist seit 2018 nicht mehr zusammengekommen; siehe Civil Georgia, „IPRM meeting suspended over ‚Otkhodoria-Tatunashvili list‘“, 27 June 2018, <https://civil.ge/archives/245157>
- 15 Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality, „Incident Prevention and Response Mechanism (IPRM)“ (n. d.), <https://smr.gov.ge/en/page/27/incident-prevention-and-response-mechanism>
- 16 European Union Monitoring Mission, „The 54th IPRM meeting takes place in Gali“, European Union External Action, 21 March 2018, [https://eumm.eu/en/press\\_and\\_public\\_information/press\\_releases/6249/](https://eumm.eu/en/press_and_public_information/press_releases/6249/); OSCE, „103<sup>rd</sup> Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti“, 18 November 2021, <https://www.osce.org/chairmanship/504685>
- 17 Online-Interview mit einem Regierungsvertreter in Georgien, 9. Oktober 2021.
- 18 Stöber, a. a. O. (Anm. 6), S. 203.
- 19 Ebd., S. 215.
- 20 Ebd., S. 217–218.
- 21 Giuashvili/Devdariani, a. a. O. (Anm. 13), S. 385.
- 22 Ebd., S. 387.
- 23 Ebd.
- 24 Online-Interview mit Sergi Kapanadze, dem früheren Vizesprecher des Parlaments (2016–2020) und stellvertretenden Außenminister Georgiens (2011–2012), 29. September 2021.
- 25 Stefan Wolff, „Conflict-solving mechanisms and negotiation formats for post-Soviet protracted conflicts: A comparative perspective“, Stockholm Centre for Eastern European Studies, November 2021, p. 17–18, <https://www.uu.se/globalassets/e/venemang/bilder-till-programmen/sceeu/conflict-solving-mechanisms-and-negotiation-formats-for-post-soviet-protracted-conflicts-a-comparative-perspective-sceeu-hrs-no-5.pdf>
- 26 Online-Interview mit einem OSZE-Diplomaten, 17. November 2021.
- 27 Es bestand sogar – wie ein OSZE-Diplomat es formulierte – die Gefahr, dass die OSZE „das Gefrierfach für Russlands eingefrorene Konflikte“ wird (ebd.).
- 28 Interview mit Sergi Kapanadze, a. a. O. (Anm. 24).
- 29 Online-Interview mit Jaba Devdariani, dem früheren Leiter der Abteilung für internationale Organisationen des Außenministeriums Georgiens (2012–2013), 14. Oktober 2021.
- 30 Moskaus Einfluss ist unbestreitbar. Dennoch setzte sich Russland in einigen Fällen für die OSZE ein und hat ihr „einen klaren Vorteil gegenüber anderen Akteuren“ verschafft. In manchen Fällen konnte die OSZE nicht von Georgien kontrollierte Gebiete betreten und die Lage beobachten, weil Russland ein Teilnehmerstaat ist. Dasselbe gilt nicht für die Beobachtermission der EU in Georgien. Außerdem ließe sich anführen, dass die Vereinten Nationen in ihrem Vorgehen angesichts von Russlands Stellung als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats mehr Einschränkungen unterliegt. Online-In-

## Auch ohne Feldmission: Das Engagement der OSZE in Georgiens Konflikten

- terview mit einem OSZE-Vertreter, 12. November 2021.
- 31 Interview mit einem früheren Regierungsvertreter in Georgien, Tiflis, September 2021.
- 32 Günther Baechler, „Using the Status Quo as an Opportunity: OSCE Conflict Management Exemplified by the South Caucasus“, in: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2019, Baden-Baden: Nomos, 2020, 139–150, p. 144–145.
- 33 Online-Interview mit einem früheren georgischen Regierungsvertreter, Oktober 2021.
- 34 Ebd.
- 35 Online-Interview mit einem OSZE-Vertreter, 12. November 2021.
- 36 Interview mit einem früheren georgischen Regierungsvertreter, a. a. O. (Anm. 33).
- 37 Siehe Vladimir Socor, „Will the EU Shake off Its Lethargy Over the Protracted Conflicts in the Black Sea Region? (Part Five)“, Eurasia Daily Monitor, 18 (127), The Jamestown Foundation, 10 August 2021, <https://jamestown.org/program/will-the-eu-shake-off-its-lethargy-over-the-protracted-conflicts-in-the-black-sea-region-part-five/>.
- 38 Baechler, a. a. O. (Anm. 32), S. 146.
- 39 Interview mit Jaba Devdariani, a. a. O. (Anm. 29).
- 40 Philip Remler et al., „Protracted Conflicts in the OSCE Area: Innovative Approaches for Co-Operation in the Conflict Zones“, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, December 2016, p. 12, [http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Protracted\\_Conflicts\\_OSCE\\_WEB.pdf](http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Protracted_Conflicts_OSCE_WEB.pdf)
- 41 Interview mit einem früheren georgischen Regierungsvertreter, a. a. O. (Anm. 33).
- 42 Online-Interview mit einem OSZE-Vertreter, a. a. O. (Anm. 35).
- 43 Interview mit Jaba Devdariani, a. a. O. (Anm. 29).
- 44 Ebd.
- 45 Im Juni 2021 kündigte der Premierminister Georgiens Irakli Gharibashvili die Gründung einer Kommission an, die „Georgiens staatliche Strategie zur Befreiung und friedlichen Konfliktlösung“ entwickeln und umsetzen soll. Im September 2021 verkündete er den Start der „Initiative friedliche Nachbarschaft“, um Dialog und Vertrauensaufbau in der Region Südkaukasus zu „ermöglichen“ und „umzusetzen“. Siehe Georgian Journal, „PM establishes government commission to develop and implement Georgia's State Strategy on De-Occupation and Peaceful Conflict-Resolution“, 22 June 2021, <https://georgianjournal.ge/politics/37158-pm-establishes-government-commission-to-develop-and-implement-georgias-state-strategy-on-de-occupation-and-peaceful-conflict-resolution.html>; Commonspace EU, „Georgia launches ‘Peaceful Neighbourhood Initiative’ but gives few details“, 25 September 2021, <https://www.commonspace.eu/index.php/news/georgia-launches-peaceful-neighbourhood-initiative-gives-little-details>
- 46 Ich danke einem der Gutachter für diesen Hinweis.
- 47 Zu den Vorteilen eines längeren Zeitrahmens für Sonderbeauftragte siehe auch Wolff, a. a. O. (Anm. 25), S. 16.
- 48 Nino Kemoklidze/Stefan Wolff, „Trade as a Confidence-Building Measure in Protracted Conflicts: The Cases of Georgia and Moldova Compared“, Eurasian Geography and Economics 3/2020, 305–332, p. 310.
- 49 Ebd.



# Pluraler Frieden: Eine Perspektive für die OSZE?

Matthias Dembinski, Hans-Joachim Spanger\*

## Zusammenfassung

Die OSZE steckt in einer tiefen Krise. Statt ihre Kernaufgabe zu erfüllen und zur Zivilisierung des russisch-westlichen Konflikts beizutragen, wird sie von diesem Konflikt zerrieben. Dies hängt auch mit ihrem Design zusammen, das nicht mehr zu der Konfliktstruktur passt. Wir stellen zwei Optionen ihrer institutionellen Anpassung vor. Die erste würde das Aufgabenspektrum der OSZE auf den am ehesten konsensfähigen Bereich der Konfliktprävention beschränken und die Handlungsfähigkeit in diesem Bereich durch die Delegation von Kompetenzen an ständige Organe sichern. Die zweite würde den Dialog und die Suche nach Übereinstimmung ins Zentrum stellen, die OSZE aber gleichzeitig operativ entlasten. Dies beschränkt zwar ihre Handlungsfähigkeit, stärkt zugleich aber ihre Legitimität.

## Schlagworte

pluraler Frieden; institutionelles Design; Krise der OSZE; russisch-westlicher Konflikt

Bitte zitieren als: Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger, Pluraler Frieden: Eine Perspektive für die OSZE?, IFSH (Hrsg.), OSCE Insights 9/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-09>

## Einleitung<sup>1</sup>

Um das, was früher als Ost-West-Beziehung bezeichnet wurde – also im Wesentlichen das Verhältnis zwischen Russland und den westlichen Staaten – steht es aktuell denkbar schlecht. Die militä-

rischen Spannungen sind seit der Annexion der Krim und dem Krieg im Osten der Ukraine gefährlich hoch, Worst-Case-Szenarien und stereotype Verdächtigungen bestimmen das Denken, hybride Kriegführung ist en vogue. Ende 2021 wird sogar über eine großangelegte russische Invasion der Ukraine Anfang des Jahres 2022 spekuliert. Versuche, auf der Basis gemeinsamer Interessen Chancen der Kooperation auszuloten, werden diskreditiert. Dieses konfrontative Verhalten hat sich weitgehend von den Konfliktgegenständen entkoppelt. Obwohl beide Seiten immer wieder ihre prinzipielle Bereitschaft zur (selektiven) Kooperati-

---

\* Dr. Matthias Dembinski  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
dembinski@hsfk.de

Dr. Hans-Joachim Spanger  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
spanger@hsfk.de

on bekunden, wächst die Polarisierung. Dabei erodieren die Begrenzungen zwischen Politikfeldern mit gemeinsamen und solchen mit antagonistischen Interessen, überlagern die antagonistischen Handlungsmuster die gemeinsamen Interessen und bildet sich eine umfassende Konfrontationslogik heraus.

Der Konflikt hat praktisch alle Kooperationsformate zwischen Russland und dem Westen in Mitleidenschaft gezogen. Das gilt für den NATO-Russland-Rat ebenso wie für die institutionalisierte Kooperation zwischen Russland und der EU. Als einzige umfassende Institution bleibt also die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der alle europäischen sowie die zentralasiatischen Länder und die Mongolei angehören. Sie wurde expressis verbis dafür geschaffen, vertrauensbildend zu wirken. Aufgrund ihrer Geschichte und ihrer institutionellen Ressourcen ist die OSZE prinzipiell in der Lage, Felder der gegensätzlicher Interessen zu isolieren und auf Feldern gemeinsamer Interessen Kooperation zu organisieren. Allerdings wird seit 2014 auch die OSZE von der ungebremsten Konfliktdynamik zwischen Russland und dem Westen zerrieben. Statt Spannungen zu reduzieren, ist sie zum Austragungsort des Konflikts geworden.

Diese institutionelle Krise der OSZE stellt ein Puzzle dar. Zum einen wird der Vorgängerin der OSZE, der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), allgemein attestiert, sie habe in der antagonistischen Ost-West-Konstellation des Kalten Kriegs zur Einhegung des Konflikts und sogar

zu seiner Transformation beigetragen. Zum anderen weisen die einvernehmlichen Beschlüsse etwa zur Schaffung der Special Monitoring Mission in der Ostukraine darauf hin, dass sich die OSZE-Teilnehmerstaaten nach wie vor bewusst sind, wie nützlich institutionelle Arrangements sind, um Konflikte einzuhegen. Es stellt sich daher die Frage, warum es diese Lücke gibt zwischen dem Bedarf und dem Interesse an institutioneller Konfliktbearbeitung und der Unwilligkeit der betroffenen Staaten, die von ihnen für diesen Zweck geschaffene Organisation zu nutzen. In diesem Beitrag diskutieren wir, ob und wie diese Lücke durch einen Umbau der OSZE geschlossen werden kann.

Wir entfalten dieses Argument, indem wir in einem ersten Schritt mit Rückgriff auf die Literatur zu Krisen institutioneller Ordnungen zeigen, dass und wie Institutionen, die von den Staaten selbst geschaffen wurden, umstritten und selbst Gegenstand von Konflikten werden können. In einem zweiten Schritt erfolgt die Anwendung auf die OSZE und ihre Vorläuferin, die KSZE. Auf der Grundlage dieser Analyse und in Anlehnung an unser Konzept eines "Pluralen Friedens" fragen wir in einem weiteren Schritt, was zu tun ist und wie sich die OSZE so umbauen ließe, damit sie wieder zum konstruktiven Konfliktmanagement beitragen kann. Dazu schlagen wir zwei Reformpfade vor: eine institutionelle Vertiefung der OSZE bei gleichzeitiger Beschränkung ihres Aufgabenspektrums und alternativ eine Rückbesinnung auf das konsensbildende Format der KSZE.

## Zur Krise internationaler Institutionen

Lange begriff die Forschung Institutionen strikt als Instrumente, die von den Staaten mit dem Ziel geschaffen werden, Kooperation zu verstetigen, Transaktionskosten zu reduzieren und so Kooperation effizienter zu gestalten. Weil Institutionen und ihr Design – die Mitgliedschaft, die thematische Reichweite, ihre Regeln und Normen sowie ihre Organe und Abstimmungsverfahren – von den Mitgliedstaaten im Konsens bestimmt werden, galten institutionelle Krisen und ein Infragestellen der Institutionen als unwahrscheinlich. Dass Institutionen von ihren Mitgliedern als fremd wahrgenommen werden, umstritten sind und sogar Spannungen verschärfen können, gerät erst allmählich und mit der Krise der internationalen liberalen Ordnung in den Blick.<sup>2</sup> Dabei sind die Mechanismen, die erklären, warum Institutionen umstritten werden, schnell benannt.

Erstens gehen bei der Gründung einer Institution in der Regel verschiedene und oft auch gegensätzliche Vorstellungen in ihr Design ein. Zu diesem Zeitpunkt lässt sich noch nicht abschätzen, wie sich ihre Regeln und Verfahren in der Praxis und angesichts neuer Herausforderungen auswirken.

Zweitens können sich Institutionen und ihr Design ungeplant und von den Mitgliedstaaten ungewollt verändern: sei es durch eine Veränderung der Mitgliedschaft, sei es unter dem Einfluss nichtstaatlicher Akteure oder unter dem Einfluss ihrer ständigen Organe. Die Forschung schaut insbesondere auf die Organisationen wie Se-

kretariate, Schiedsgerichte oder operative Büros. Sie geht davon aus, dass Staaten Kompetenzen an derartige Organe deleghieren und die damit einhergehenden Kontrollverluste in Kauf nehmen, weil sie auf mehr Effektivität hoffen. Allerdings können diese Organe ihre Spielräume in einer Weise nutzen, die den Interessen einzelner Mitglieder entgegenläuft. Auf diese Weise würde die Legitimation der Institution, die auf der Zustimmung aller Mitgliedstaaten ruht, gefährdet.<sup>3</sup>

Drittens erweisen sich Institutionen als starr. Wenn sich die Interessen eines oder mehrerer Teilnehmerstaaten verändern, bedeutet dies nicht, dass sich auch die Regeln und das Design der Institution wandeln. Diese Starrheit wird insbesondere dann zum Problem, wenn die Normen und Regeln einer Organisation eine anzustrebende Ordnung widerspiegeln, das bedeutet, wenn es darum geht, die Sozialisation (neuer) Mitgliedstaaten und ihre Annäherung an diese Ordnung abzuschließen. Gelingt die Transformation nicht, öffnet sich eine Lücke zwischen den institutionellen Normen und der realen Ordnung. Eine solche Lücke tat sich in den letzten Jahren insbesondere im postkomunistischen Raum Eurasiens auf.<sup>4</sup>

Werden Institutionen einer Reihe von Mitgliedern fremd, reagieren diese Staaten in der Regel mit Strategien, die vom Austritt und dem Aufbau alternativer Institutionen über Widerstand von innen, die Kürzung von Ressourcen (wie Mitgliedsbeiträgen) bis hin zu Reformbemühungen reichen.<sup>5</sup>

Wird die Mitgliedschaft trotz zunehmender Heterogenität innerhalb der Institution beibehalten, entsteht ein grund-

sätzliches Dilemma zwischen der Handlungsfähigkeit und der Legitimität der Institution. Dann gibt es zwei Reformpfade:

- Zum einen können Staaten versuchen, das Aufgabenspektrum der Organisation auf die Bereiche mit gemeinsamen Interessen zu beschränken. Sie können dann die Handlungsfähigkeit auf diesen Feldern stärken, indem sie weiterhin Kompetenzen an die Organe der Institution delegieren. Die Legitimität würde so zwar eingeschränkt. Aber durch die Beschränkung der Aufgaben auf die Felder gemeinsamer Interessen bleibt der Verlust begrenzt.
- Zum anderen können Staaten an der Breite der Aufgabenfelder festhalten. Sie würden dann aber die Spannung zwischen Legitimität und Effektivität auflösen, indem sie Abstriche bei der Handlungsfähigkeit machen.

### Wieso funktionierte die KSZE?

Die KSZE entsprach im Wesentlichen der zweiten Variante. Ihr Ziel war die Kodifizierung der friedlichen Koexistenz zwischen den beiden Blöcken in Ost und West, die auf der allmählich gereiften Erkenntnis beruhte, dass ein Regimewechsel hier wie dort auf absehbare Zeit nicht zu erwarten war. Für die Sowjetunion und den Warschauer Pakt sowie insbesondere für Polen und die DDR ging es darum, dass der Westen den territorialen Status quo in den durch die kommunistischen Regime gesetzten Grenzen aner-

kannte. Für die NATO und insbesondere die Bundesrepublik Deutschland war das Ziel, eben diese Grenzen durchlässiger zu machen (sowie trotz der Anerkennung des territorialen Status quo die deutsche Einheit nicht ein für alle Mal auszuschließen). Die KSZE beruhte folglich auf einem Kompromiss, der in antagonistischer Kooperation auf beiden Seiten widerwillig eingegangene Konzessionen für einen modus vivendi beinhaltete. Dieser Kompromiss wurde daher von Konservativen in Ost wie West prinzipiell abgelehnt.

Die extrem heterogenen Interessen und politischen Ordnungsvorstellungen blieben aber bestehen. Daher war mehr als die Schlussakte von Helsinki 1975 – gewissermaßen der Höhe- und Schlusspunkt der Entspannungsperiode zwischen Ost und West – nicht zu erreichen. Aufzulösen waren diese Differenzen nicht, und so stand im Helsinki-Dekalog die vom Osten gewünschte „Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten“ unverbunden neben der vom Westen geforderten „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit“.⁶ Dieser Widerspruch findet sich heute nahezu wortgleich wieder. Es war daher auch kein Wunder, dass die 1973 parallel eingeleiteten Mutual-and-Balanced-Force-Reductions-Verhandlungen in endlosen Streitereien versandeten. Und an die Schaffung einer beide Seiten verbindenden Organisation war überhaupt nicht zu denken: Bis 1989 fanden gerade einmal drei mehrjährige KSZE-Folgekonferenzen statt, in Belgrad (1977–1979), Ma-

drid (1980–1983) und Wien (1986–1989). Von diesen verliefen insbesondere die ersten beiden weitgehend ergebnislos. Ange-sichts der neuerlichen Verschlechterung des Ost-West-Klimas Anfang der 1980er-Jahre – aufgrund der sowjetischen Afghanistaninvasion und des NATO-Doppelbe-schlusses – war das kaum überraschend.

### Chancen und Grenzen der OSZE

Dass am 1. Januar 1995 aus der lockeren „Konferenz“ über Sicherheit und Zusam-menarbeit eine echte „Organisation“ wurde, verdankt sich allein der Auflösung des Ostblocks. Bei den ehemaligen Mitgliedern des Warschauer Pakts entstand der Wunsch nach einer „Rückkehr nach Europa“, Russland strebte eine „Rückkehr zur Zivilisation“ an, während bei den üb-riegen Nachfolgestaaten der UdSSR die Orientierung diffus blieb. Auf westlicher Seite änderte sich dagegen erst einmal – nichts. Das hatte auch für die OSZE Kon-sequenzen, denn mit einer Organisation hatte sie in erster Linie den Namen ge-mein. Ihr rechtlicher Status blieb ebenso ungeklärt wie ihre Kompetenzen, trotz der Schaffung ständiger Organe und ihrer vergleichsweise guten personellen und materiellen Ausstattung. Bei ihrer eigent-lichen Aufgabe, die Sicherheit in Europa zu organisieren, zehrte die OSZE von den Errungenschaften der Vergangenheit: dem Vertrag über Konventionelle Streit-kräfte in Europa sowie den vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen des KSZE-Prozesses. So verkörperte die OSZE vor allem eine Vision: den Ab-schied vom „Erbe der Vergangenheit“

und den Aufbruch in „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“, wie es gleich zu Beginn der „Charta von Paris für ein Neues Europa“ heißt.<sup>7</sup> Die Charta von Paris wurde 1990 verabschiedet, vom ersten KSZE-Gipfel-treffen nach Helsinki 1975. Von dieser Vision ist wenig geblieben. Vielmehr of-fenbarte die OSZE im Laufe der Zeit praktisch alle der oben skizzierten Grenzen internationaler Organisationen.

Für den Westen manifestierte sich die Vision vor allem im gemeinsamen Be-kenntnis zu Demokratie und Marktwirt-schaft. In der Praxis bedeutete dies, dass sich der einstmals real existierende Sozialismus nach westlichem Skript und unter tatkräftiger Mithilfe des Westens wandeln musste. Mit wachsendem Abstand von den Wirren des Systemumbruchs weck-te dies in Russland erneut die Geister einer nachholenden Entwicklung, wie sie bereits seit dem 19. Jahrhundert bekannt sind. Für Russland manifestierte sich die Vision der OSZE im Unterschied zum Westen vor allem in der Schaffung einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung. Diese sollte ursprünglich im Zuge der deutschen Vereinigung unmittelbar an die Stelle der Militärblöcke treten. Das scheiterte vor allem am amerikanischen Wunsch, mit der NATO nicht nur einen festen Anker für das vereinigte Deutsch-land bereit zu halten, sondern mit ihr auch die US-Präsenz in Europa abzuschichern.<sup>8</sup> Nach dieser Niederlage modifi-zierte Russland seine Präferenzen: So for-derte Moskau im Verlauf der 1990er Jah-re, die OSZE an die Spitze der europäi-schen Sicherheitsordnung zu setzen, wo-von Ende der 1990er Jahre lediglich noch

die Idee blieb, dass die OSZE die bestehenden Organisationen wenigstens koordinierend ergänzen solle. So stand es im russischen Vorschlag für die „Charta der Europäischen Sicherheit“.<sup>9</sup> Am westlichen NATO-Zentrismus änderte all dies nichts – und damit auch nichts an der Außenseiterrolle, die Russland in dieser europäischen Ordnung spielte.

Ursprünglich war es folglich der Westen, der mit seinem Beharren auf der NATO die prospektive ordnungs- und sicherheitspolitische Einheit des Kontinents verhinderte. Mit der autokratischen Regression Russlands verlor diese Inkohärenz zwischen dem gesamteuropäischen ordnungspolitischen Anspruch und der teileuropäischen realpolitischen Praxis an Relevanz. Denn mit einem Russland, das sein Selbstverständnis nunmehr in prinzipieller Abgrenzung vom Westen formuliert, sind allenfalls noch vertragliche Abmachungen kooperativer Sicherheit möglich. Für solche vertragliche Abmachungen stellt die OSZE aus Sicht des Westens eine geeignete Plattform dar, etwa mit dem Forum für Sicherheitskooperation, dem Konfliktverhütungszentrum sowie dem Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitspolitische Maßnahmen. Russlands Verhältnis zur OSZE ist dagegen ambivalenter. Denn die OSZE verkörpert einerseits die sicherheitspolitische Marginalisierung des Landes auf dem europäischen Kontinent, andererseits stellt sie die einzige institutionalisierte Plattform dar, auf der Moskau Stimme und Gewicht hat. Diese Ambivalenz zeigt sich in einer eigentümlichen Mischung aus aktiver Mitwirkung in den OSZE-Gremien und fundamentaler Kri-

titik – bis hin zu Forderungen, die Organisation zu verlassen. Solche Forderungen sind in der Moskauer Expertengemeinde durchaus populär, verbunden mit der optimistischen Erwartung, dass die OSZE dann ohnehin kollabieren werde.

Die russische Kritik wird seit 2004 mit wachsender Intensität vorgetragen und offenbart nachgerade klassisch die Lücke, die sich zwischen den russischen Interessen und den einst konsensual vereinbarten Regeln und Verfahren der OSZE aufgetan hat. Die Kritik richtet sich vor allem gegen den geografischen Fokus der OSZE-Aktivitäten „östlich von Wien“, ihre Fokussierung auf die menschliche Dimension, etwa die im Osten sehr viel umfangreichere und kritischere Wahlbeobachtung, und gegen die Vernachlässigung des sicherheitspolitischen Dialogs.<sup>10</sup> Moskau will daher die Aktivitäten insbesondere des Warschauer Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, des Beauftragten für Medienfreiheit sowie des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten durch eine Reihe von Maßnahmen begrenzen, die zwischen den Regierungen ausgehandelt werden. Sie sollen in das OSZE-Sekretariat integriert werden, detaillierte Regeln erhalten sowie dem Konsensprinzip der Mitgliedstaaten unterworfen werden. Zusammengefasst fordert Moskau „that the OSCE should be responsive to requests from host governments, rather than pursuing its own agenda, which it perceived as a Western one“.<sup>11</sup>

Im Ergebnis laufen die russischen Vorstellungen auf einen grundlegenden Umbau der Arbeitsweise sowie auf eine Abkehr von der normativen Grundlage der

OSZE hinaus. Dies ist im bestehenden Format der Organisation kaum zu erreichen. Im Unterschied zur KSZE, als zwei Blöcke verhandelten und die 13 neutralen Staaten als Vermittler fungierten, ist die Situation in der OSZE weitaus komplexer. Ihr gehören 57 Teilnehmerstaaten an, von denen die des Westens zwar die Mehrheit bilden (29 NATO-Mitglieder plus sechs weitere der EU), alle aber jeweils eigene Interessen und Präferenzen verfolgen. In dieser Gemengelage einen Konsens herzustellen, selbst in elementaren Fragen wie der Besetzung der wenigen Funktionen und der Verabschiedung des Haushalts, erweist sich immer wieder als zeitraubende Herkulesaufgabe.<sup>12</sup>

### Die Antwort des pluralen Friedens

Die Vision des „liberalen Friedens“, die auf Transformation und Integration setzt, hat sich nicht erfüllt. Sie ist die Essenz der Charta von Paris aus dem Jahr 1990. Mit wachsendem Nachdruck verwahrt sich Russland dagegen, subaltern in die liberale politische Ordnung eingefügt sowie in der vom Westen dominierten Sicherheitsordnung marginalisiert zu werden. Es beharrt stattdessen darauf, gleichberechtigt sowie unter Anerkennung normativer Differenz zu kooperieren. Die anderen eurasischen Autokratien in der OSZE artikulieren dies im Windschatten Russlands weniger deutlich, verfolgen aber das gleiche Ziel. Statt dem proklamierten Ziel des „Europe, whole and free“ zu dienen, riss die wertebasierte Strategie folglich neue Gräben auf. Diese Strategie verwandelte sich in eine Ein-

flusszonenpolitik mit wachsenden ideologischen Untertönen und führte für alle Beteiligten zu steigenden Kosten.

Der liberale Frieden hat sich in wachsende Widersprüche verwickelt und seine Erfolgsaussichten stehen sehr in Frage. Daher schlagen wir mit dem „pluralen Frieden“ ein alternatives Leitbild vor, um die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen zu organisieren.<sup>13</sup> Es setzt darauf, Frieden durch Trennung (Dissoziation) zu erreichen.<sup>14</sup> Dissoziation bedeutet dabei nicht, neue Mauern zu errichten. Vielmehr geht es um die klare Abgrenzung von Rechten und Pflichten. Der Grundgedanke ist einfach. Da der Anspruch, Frieden durch normative Verschmelzung unterschiedlicher Staaten zu erreichen, zu wachsenden Frictionen führt, schlagen wir vor, Frieden durch die Anerkennung normativer Differenz und Abgrenzung zu sichern – und dadurch der Kooperation eine neue und stabilere Grundlage zu verschaffen.

Dieses Leitbild des pluralen Friedens knüpft an die Erfahrungen der KSZE und der Ost-West-Entspannung an. Deinen Logik bestand darin, die fundamentalen Unterschiede zwischen den Blöcken nicht länger durch Konfrontation überwinden zu wollen. Indem dem Kontrahenten die Existenzberechtigung abgesprochen wurde, war die Konfrontation über Jahrzehnte zementiert worden. Vielmehr galt es, die Unterschiede anzuerkennen, um sie nach und nach zu überwinden. Der pluale Frieden passt diese Erfahrungen den heutigen Verhältnissen an, die sich durch ein deutlich komplexeres Muster von Abgrenzung und Interdependenz auszeichnen. Beispielswei-

se will er die Abgrenzung nicht wie bei der KSZE territorial vornehmen, sondern entlang funktionaler Bereiche. Das bedeutet, Russland zwar sicherheitspolitische Mitsprache einzuräumen, nicht aber in Bezug auf die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in seinen Nachbarstaaten. Grundsätzlich gründet der plurielle Frieden auf einer dissoziativen Strategie in jenen Bereichen, die sich als besonders konfliktträchtig erwiesen haben. Er will jedoch die gegenseitigen Abhängigkeiten nicht beseitigen, sondern gemeinsamen Regeln unterwerfen.

Der plurielle Frieden redet also keineswegs einem Werterelativismus das Wort, wie er jenen Ansätzen nachgesagt wird, die universale Werte den nationalen Interessen unterordnen. Nicht die Werte stehen infrage, sondern deren Inanspruchnahme als Ziel und Mittel der internationalen Politik. Daraus folgen für einen möglichen Umbau der OSZE zwei gegensätzliche Strategien, die den Grad der Institutionalisierung erhöhen oder reduzieren.

### Zwei Pfade für den Umbau der OSZE

Die OSZE trägt in ihrer gegenwärtigen Verfassung kaum dazu bei, die Spannungen zwischen Russland und dem Westen abzubauen. Vielmehr ist sie zu einer Bühne dieser Auseinandersetzung geworden. Der Westen beharrt in der Logik des liberalen Friedens auf dem institutionalen Status quo. Er hält daran fest, dass die in der Charta von Paris erstmals vereinbarten Normen weiterhin als zentrale Verhaltensmaxime dienen. Russ-

land insistiert dagegen darauf, dass dieser Status quo die internationalen Vorstellungen und Kräfteverhältnisse nicht länger reflektiert. Es will die Aktivitäten der OSZE stärker seiner Kontrolle unterwerfen und seinen normativen Präferenzen mehr Gewicht verleihen oder diese zumindest nicht infrage stellen lassen. Das Ergebnis sind wechselseitige Blockaden und ein Durchwurschteln (muddling through)<sup>15</sup>, das weder ein wirkungsvolles Konfliktmanagement noch gar eine Konflikttransformation erlaubt.

Insoweit besteht unter den professionellen Beobachtern der OSZE durchaus Konsens, es folgt jedoch – ganz in der Logik des „muddling through“ – wenig mehr als die Forderung, der OSZE einen gewichtigeren Platz in der politischen Agenda ihrer Mitglieder einzuräumen<sup>16</sup>, ihr „substantiell mehr politische Aufmerksamkeit und Ressourcen“ zukommen zu lassen<sup>17</sup> oder „eine Rückkehr zur Diplomatie“ einzuleiten.<sup>18</sup> Dies sind indes nur Appelle. Sie basieren auf der pessimistischen Einschätzung, dass unter den aktuellen Umständen im besten Fall nur kleine Schritte möglich seien – mit dem Ziel einer „pragmatischen Kooperation“ oder eines neuen „Modus Vivendi“, da die Verständigung auf einen neuen Status quo voreilig sei.<sup>19</sup>

Das ist wohl so, entbindet aber nicht davon, die konzeptionellen Grundlagen der OSZE zu überprüfen. Denn die Voraussetzungen haben sich geändert: Es bestehen normative Unterschiede und eine Konfrontation, die sich immer mehr verschärft. Im Gegensatz zum klassischen Ost-West-Konflikt, als beide Blöcke vollständig gegeneinander abgeschirmt wa-

ren, gibt es neben der politisch-militärischen Konfrontation heute indes auch Zusammenarbeit in vielen Bereichen. Das gilt vor allem für das gemeinsame ökonomische Interesse, aber auch in der menschlichen Dimension. Allerdings leidet diese Kooperation zusehends unter ihrer wechselseitigen „Securitization“ und damit ihrer Wahrnehmung als Risiko für die eigene Sicherheit. So hatten Sanktionen und Gegensanktionen bereits beträchtliche Abkoppelungseffekte zur Folge, um vermeintliche oder tatsächliche Verwundbarkeiten zu reduzieren. Im Zuge dessen mutiert Interdependenz immer stärker zum einseitig wahrgenommenen Risiko. Der Minimalkonsens wäre folglich, diese Felder der Kooperation zu stabilisieren und gegen die Felder der Konfrontation abzuschirmen, damit sie nicht für politische Positionsgewinne instrumentalisiert werden.

Das bloße Beharren auf der normativen Grundlage der OSZE reicht hier nicht aus. Zwar bekennen sich alle sowohl zu den Helsinki-Prinzipien als auch zur Charta von Paris, jedoch mangelt es an der Umsetzung. Die Auseinandersetzung darüber lähmt die OSZE in ihrer bestehenden Verfassung. Denn Russland hält dem westlichen Beharren auf der universellen Geltung der liberalen Werte als *raison d'être* der OSZE und als Basis einer umfassenden Sicherheit mit wachsendem Nachdruck eigene ideologische Konstrukte entgegen.<sup>20</sup>

Wenn folglich trotz normativer Heterogenität an einer umfassenden Mitgliedschaft festgehalten werden soll – und das ist im Sinne der europäischen Sicherheit unverzichtbar –, stehen nur die beiden

bereits benannten Pfade eines Umbaus der OSZE zur Verfügung: die Erhöhung des Grades der Institutionalisierung oder dessen Absenkung.

#### Aufwertung der OSZE zu einem handlungsfähigen Instrument der Friedenssicherung und Konfliktbearbeitung

Der erste Reformpfad führt zu einer OSZE, die auf die Dimension der militärischen Sicherheit eingegrenzt und institutionell vertieft ist. Ein solcher Fokus markiert noch am ehesten einen Bereich paralleler Interessen, auf dem die Teilnehmerstaaten komparative Vorteile der OSZE und auch Handlungsbedarf sehen, um das (wachsende) Konfliktpotenzial einzuhegen. Die zentralen sicherheitspolitischen Aufgaben liegen auf dem Tisch:

- Zu ihnen gehört seit den 1990er-Jahren, einen Ausgleich zwischen den Prinzipien der souveränen Gleichheit und freien Bündniswahl einerseits und der ungeteilten Sicherheit andererseits zu finden sowie Mechanismen der Sicherheit für jene Staaten zu identifizieren, deren bündnispolitischer Status umstritten ist.<sup>21</sup> Dies könnte im Sinne des pluralen Friedens nach funktionalen Kriterien geschehen, die sich am Konfliktgehalt und Kooperationspotenzial der Politikfelder Sicherheit, Wirtschaft und Herrschaft orientieren.<sup>22</sup>
- Darüber hinaus geht es in jüngerer Zeit darum, Regeln für die Grauzo-

- ne informationeller grenzüberschreitender Aktivitäten zu schaffen.
- Und schließlich betrifft dies den großen Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle, der militärischen Vertrauensbildung und der Konfliktprävention bzw. des Konfliktmanagements in Europa – insbesondere in jenen Regionen, die nicht von den politisch-militärischen Integrationsprojekten des Kontinents erfasst sind.

Bei allen und insbesondere dem dritten sicherheitspolitischen Aufgabenfeld ist die OSZE auch in operativer Hinsicht gefragt. Um trotz der vielfältigen Konflikte zwischen ihren 57 Teilnehmerstaaten und der oben erwähnten Blockaden die Handlungsfähigkeit der OSZE in diesen Aufgabenfeldern zu sichern, wäre ihre institutionelle Stärkung nötig. Das verlangt zum einen den Ausbau von Organen, damit die OSZE effektiv im Bereich der Früherkennung, der Mediation und der Friedenssicherung agieren kann. Um diese Strukturen effektiv zu verwalten und zu führen, braucht es einen starken Generalsekretär mit einem breiten organisatorischen Unterbau. Vorbild sind die Organe der Vereinten Nationen im Bereich der Friedenssicherung. Damit die OSZE effektiv als regionale Sicherheitsorganisation im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen handeln kann, bedarf es zudem Entscheidungsverfahren, die einen Ausgleich zwischen den Prinzipien der Legitimität und Effektivität ermöglichen. Vorschläge aus den 1990er-Jahren, die auf die Einrichtung eines europäischen „Executive Council“ ähnlich dem Sicherheitsrat der Vereinten

Nationen zielen,<sup>23</sup> bieten hier Denkanstöße.

Voraussetzung für die Zustimmungsfähigkeit dieses Reformpfades ist freilich im Sinne des pluralen Friedens, sich auf Prinzipien der Koexistenz als völkerrechtliche Verpflichtungen zu einigen sowie den Aufgabenbereich der OSZE zu beschränken, um ihre Handlungsfähigkeit sicherzustellen.

#### Rückbau der OSZE zu einer konsensbildenden Konferenz

Der zweite Reformpfad zielt auf den Rückbau der OSZE zu einer Arena des Dialogs. Die OSZE würde an ihrer breiten Ausrichtung mit den drei Dimensionen festhalten. Statt aber die Einhaltung der liberalen Normen der Charta von Paris zur Richtschnur zu machen und ihre Organe darauf auszurichten, über die Umsetzung dieser Normen zu wachen, würde die OSZE als eine permanent tagende Konferenz operieren. Ein solches Arrangement bietet den Vorteil politischer Inklusivität und prozeduraler Informalität. Gerade weil sie auf effektive Verfahren verzichtet, um bindende Entscheidungen herbeizuführen, schafft sie – trotz normativer Unterschiede – Räume für Gespräche und die Suche nach Gemeinsamkeiten. Um Informalität zu gewährleisten, verzichtet dieses Arrangement auch auf institutionelle Zwangsmechanismen wie das indirekt wirkende „Naming and Shaming“. Semi-autonome Organe wie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte stellen aus dieser Sicht ein Hindernis dar,

weil sie für einige Teilnehmerstaaten ein Risiko verkörpern und deren Bereitschaft zum Dialog schmälern. Im kritischen Bereich der menschlichen Dimension würde die OSZE zwar an ihren Normen festhalten, gleichzeitig aber politisch flexibel agieren. Dialog und stille Diplomatie können in vielen Fällen nicht nur prekäre Einzelfälle besser lösen, sondern sind auch geeignet, Regeln für den wechselseitigen Austausch zu vereinbaren.

Die Umwandlung zu einer dauerhaft tagenden Konferenz reduziert freilich die operative Handlungsfähigkeit der OSZE, denn als informelles Dach bleiben den beteiligten Staaten nur mehr Ad-hoc-Arrangements ähnlich der Special Monitoring Mission in der Ostukraine. Allerdings könnte die Bereitschaft dazu sogar wachsen, da die Teilnehmerstaaten nicht mehr fürchten müssen, dass ihnen durch permanente operative Arrangements die Kontrolle entgleitet.

### Trendumkehr mit und durch die OSZE?

Trotz der hier genannten Reformmöglichkeiten sei vor Optimismus gewarnt. Die Krise der OSZE spiegelt den Zustand der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen. Entsprechend begrenzt sind die Chancen, den kausalen Zusammenhang umzudrehen und durch eine Reform und Reaktivierung der OSZE diese Beziehung, die für die Sicherheit in Europa zentral ist, zu entspannen. Die OSZE versammelt Staaten mit höchst unterschiedlichen Interessen, politischen Ordnungsvorstellungen und Erwartungen, die kaum unter dieses Dach

passen. Zudem muss die OSZE in einem Feld, in dem verschiedene Organisationen konkurrieren, ihren komparativen Vorteil beweisen. Dies gelang ihr nach 1990 nur zum Teil und gelingt ihr seit Beginn der 2000er-Jahre immer weniger.

Dennoch bietet die OSZE Chancen, die aktuelle Hauptaufgabe zu bewältigen und die typischen „Steps to War“ umzukehren. Diese Theorie über den Ausbruch von Kriegen, die auf Paul Senese und John Vasquez zurückgeht, nimmt an, dass territoriale Konflikte besonders gefährlich sind – gefährlicher als Regimekonflikte. Sie können insbesondere dann zum Krieg eskalieren, wenn die Akteure machtpolitische Strategien wie Macht demonstationen, Allianzbildung und Aufrüstung einsetzen und wenn dadurch Politikfeldgrenzen verschwimmen.<sup>24</sup> Will man diesen Weg umkehren, kommt es darauf an, die Felder gemeinsamer Interessen zu stabilisieren, militärisches Vertrauen zu schaffen und die territorialen Konflikte zumindest einzufrieren. In Europa gilt dies mit besonderer Dringlichkeit für die Ostukraine.

Eine solche Umkehr wird die OSZE nicht allein schaffen können. Grundvoraussetzung ist die Einsicht, dass sich durch Druck und Drohungen von außen die andere Seite nicht verändern und nicht zum Nachgeben zwingen lässt. Diese Einsicht hat zwar in Moskau und in den westlichen Hauptstädten bislang nur wenige Anhänger, gewinnt aber mangels Alternativen an Gewicht.<sup>25</sup> Die OSZE ist als Forum militärischer Vertrauensbildung und aufgrund ihres Engagements im Donbass in der Ukraine der richtige Ort, um einen solchen Weg aus der eska-

lierenden Konfrontation zu organisieren. Allerdings ist ihr institutioneller Umbau, der normative Unterschiede in Rechnung stellt, die Voraussetzung dafür, dass sie wieder eine konstruktive Rolle spielen kann. Die hier vorgestellten Reformpfade sind Idealtypen und teilweise kombinierbar. Dennoch erscheinen sie als die am ehesten gangbaren Wege aus der Krise sowohl der OSZE als auch generell der Beziehungen zwischen Ost und West.

## Endnotes

- 1 Wir danken vier anonymen Gutachtern für ihre wertvollen Hinweise und Anregungen, die wir im Rahmen unserer Möglichkeiten gerne aufgegriffen haben.
- 2 David A. Lake/Lisa L. Martin/Thomas Risse, „Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization“, in: *International Organization* 75:2, 2021, S. 225–257.
- 3 Michael Zürn, „Contested Global Governance“, in: *Global Policy* 9:1, 2018, S. 138–145.
- 4 Alexander Cooley, „Ordering Eurasia: The Rise and Decline of Liberal Internationalism in the Post-Communist Space“, in: *Security Studies* 28:3, 2019, S. 588–613.
- 5 Julia C. Morse/Robert Keohane, „Contested Multilateralism“, in: *Review of International Organizations* 9, 2014, S. 385–412.
- 6 KSZE, Schlussakte, Helsinki 1975, S. 6–8, [www.osce.org/files/f/documents/6/e/39503.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/6/e/39503.pdf)
- 7 KSZE, Charta von Paris für ein Neues Europa, Paris 1990, S. 1, [www.osce.org/files/f/documents/5/b/39518.pdf](http://www.osce.org/files/f/documents/5/b/39518.pdf)
- 8 OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, *The Road to the Charter of Paris: Historical Narratives and Lessons for the OSCE Today*, 2017, [https://osce-network.net/file-OSCE-Network/Publications/Road\\_to\\_the\\_Charter\\_of\\_Paris\\_final\\_report.pdf](https://osce-network.net/file-OSCE-Network/Publications/Road_to_the_Charter_of_Paris_final_report.pdf)
- 9 Wolfgang Zellner, „Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment“, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 18:3, 2005, S. 389–402.
- 10 Andrey Kortunov, „To Stay or Not to Stay? Seven Concerns Russia Has about the OSCE“, Russian International Affairs Council, 2021, <https://russiancouncil.ru/en/analytic.../to-stay-or-not-to-stay-seven-concerns-russia-has-about-the-osce>; Andrey Zagorsky, „The OSCE in Modern Europe“, Russian International Affairs Council, 2015, [http://russiancouncil.ru/en/inner/?id\\_4=6865#top-content](http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=6865#top-content); Zellner, a.a.O. (Anm. 9).
- 11 Andrey Zagorsky, „Russia and the OSCE“, in: Frank Evers and Argyro Kartsonaki (eds.), *The Future of the OSCE: Government Views*, OSCE Insights 5/2021, Special Issue (Baden-Baden: Nomos, 2021), <https://doi.org/10.5771/9783748911456-05>
- 12 Thomas Greminger, „Für eine effektivere OSZE: Praktische Empfehlungen eines ehemaligen Generalsekretärs“, OSCE Insights 1/2021, (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-01>
- 13 Matthias Dembinski/Hans-Joachim Spanger, „Pluraler Frieden“ – Leitgedanken zu einer neuen Russlandpolitik, HSKF-Report Nr. 2, 2017, unter: [https://www.hskf.de/fileadmin/HSKF/hskf\\_publikationen/report0217.pdf](https://www.hskf.de/fileadmin/HSKF/hskf_publikationen/report0217.pdf)
- 14 Zur Dissoziation als Friedensstrategie siehe Werner Link, „Überlegungen zu einer strukturellen Konflikttheorie“, in: Gert Krell/Harald Müller (Hrsg.), *Frieden und Konflikt in den Internationalen Beziehungen* (Frankfurt: Campus, 1994), S. 99–115.

- 15 Wolfgang Zellner, Using the OSCE more effectively – ideas and recommendations, CORE/IFSH, Paper for the Federal Foreign Office, 2020, [https://ifsh.de/file/publication/2021\\_OSZE-Studie/20210301\\_USING\\_THE\\_OSCE\\_MORE\\_EFFECTIVELY.pdf](https://ifsh.de/file/publication/2021_OSZE-Studie/20210301_USING_THE_OSCE_MORE_EFFECTIVELY.pdf)
- 16 OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE, 2015, [https://osce-network.net/file/admin/user\\_upload/publications/Reviving\\_Co-operative\\_Security\\_in\\_Europe\\_though\\_the\\_OSCE\\_web.pdf](https://osce-network.net/file/admin/user_upload/publications/Reviving_Co-operative_Security_in_Europe_through_the_OSCE_web.pdf)
- 17 Zellner, a.a.O. (Anm. 15).
- 18 OSCE, Panel of Eminent Persons, Back to Diplomacy: Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, 2015, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/205846.pdf>
- 19 Zagorsky, a.a.O. (Anm. 11).
- 20 Dazu gehört wie im Kalten Krieg, liberale und soziale Rechte einander gegenüberzustellen, den liberalen Werten ihre universelle Geltung abzusprechen und mit der Kritik am westlichen Werteverfall eine ideologische Gegenoffensive zu starten. In der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie, die 2021 verabschiedet wurde, wendet sich Moskau erstmals ausführlich gegen eine „Verwestlichung“ als Sicherheitsbedrohung, um gleichzeitig die „traditionellen spirituell-moralischen Werte Russlands“ zu verteidigen (Ukaz Presidenta Rossijskoj Federacii, Strategija nacionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federacii, 2021, S. 34–38, <http://scrf.gov.ru/media/files/file/14wGRPqJvETSkUTYmhepzRochb1j1jqh.pdf>)
- 21 Zagorsky, a.a.O. (Anm. 11); OSCE, Panel of Eminent Persons, a.a.O. (Anm. 18), S. 14.
- 22 Dembinski/Spanger, a.a.O. (Anm. 13), S. 29 ff.
- 23 Zellner, a.a.O. (Anm. 9), S. 392.
- 24 Jack S. Levy, „The ‚paths-to-war‘ concept“, in: J. A. Vasquez (Eds.), What do we know about war? 2nd ed., Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2012, S. 281–290.
- 25 Walter Kemp/Reinhard Krumm (Eds.), Restoring European Security: From Managing Relations to Principled Cooperation, Friedrich-Ebert-Stiftung, Regional Office for Cooperation and Peace in Europe, 2021, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/wien/17733.pdf>