

Hat die OSZE eine Zukunft?

William H. Hill* ¹

Zusammenfassung

Russlands Überfall auf die Ukraine hat die Frage nach der Zukunft der OSZE aufgeworfen. Wie kann eine Institution, die sich der Zusammenarbeit und Sicherheit verschrieben hat, die Russische Föderation zum Mitglied haben? Die OSZE kann eine Zukunft haben – auch wenn diese bescheidener und von mehr Streitigkeiten geprägt sein wird als zuvor. Die OSZE nach dem Jahr 2022 sollte, so wie ursprünglich in den 1970er-Jahren, ein paneuropäischer Ort für den Dialog über Sicherheitsthemen sein. Die OSZE-Institutionen, die nach dem Kalten Krieg gegründet worden sind, werden künftig weniger aktiv sein. Das liegt auch am mangelnden Konsens unter den Teilnehmerstaaten. OSZE-Normen wie die zehn Prinzipien der Schlussakte von Helsinki müssen dennoch nicht neu verhandelt werden, sondern sollten Ideale bleiben, nach denen alle Teilnehmerstaaten streben. Die OSZE wird überleben, wenn die Teilnehmerstaaten sie als Forum nutzen, in dem gemeinsame Lösungen für die grundlegenden Sicherheitsprobleme in Europa gesucht und gefunden werden.

Schlagworte

OSZE, Sicherheit, Russland, paneuropäisch

Bitte zitieren als: William H. Hill, „Hat die OSZE eine Zukunft?“, in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-01>

Einleitung

Ende 2021 hätte der Titel dieses Beitrags zu *OSCE Insights* vielleicht abwegig geklungen. Viele europäische Diplomaten*innen machten sich gerade Gedanken darüber, ob (und wo) 2025 ein Gipfeltreffen anlässlich des 50. Jubiläums der Verabschiedung der Schlussakte von Helsinki

stattfinden könnte. Angesichts des unprovokierten Angriffs auf die Ukraine durch Russland fragen sich viele dieser Diplomaten*innen jetzt stattdessen, wie eine Institution, die sich der Sicherheit und Zusammenarbeit verschrieben hat, die Russische Föderation zum Mitglied haben kann.

Inmitten des fünften Jahrzehnts des Helsinki-Prozesses verstößt Russlands Angriff auf die Ukraine gegen viele – wenn nicht sogar die meisten – Prinzipien, die 1975 in Helsinki verabschiedet wurden und 1990 mit der Charta von

* William H. Hill
Global Fellow
Wilson Center, Washington, D. C.

Paris sowie mit mehreren anderen normativen OSZE-Dokumenten bekräftigt und erweitert wurden. Russlands Angriff auf die Ukraine verstößt insbesondere gegen die OSZE-Verpflichtungen des Gewaltverzichts, der Unverletzbarkeit der Grenzen, der territorialen Integrität der Staaten, der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und gegen die grundlegende Verpflichtung auf Frieden, Sicherheit und Gerechtigkeit, wie es in der Schlussakte von Helsinki formuliert ist. Kriege zwischen OSZE-Teilnehmerstaaten gab es bereits zuvor, vor allem in den 1990er-Jahren auf dem Balkan und im Südkaukasus. Jedoch gab es in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg keinen Krieg dieses Ausmaßes zwischen zwei der größten Staaten in Europa mehr – und gewiss nicht in der 50-jährigen Geschichte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) bzw. der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Vor allem die USA dürften skeptisch sein, sich nach dem Krieg wieder mit Russland zu befassen – sei es im Rahmen der OSZE oder in anderer Form. Obwohl einige amerikanische Diplomaten*innen die OSZE sehr schätzen, war die Organisation unter US-Spitzenpolitiker*innen und in der US-Wählerschaft nie sonderlich beliebt – und wurde von ihnen auch nicht recht verstanden. Die meisten kennen die OSZE bestenfalls als recht obskure europäische Menschenrechtsorganisation. Angesichts dessen fragen mehrere US-Offizielle bereits, inwiefern es sinnvoll sei, eine Menschenrechtsorganisation zu unterstützen, der auch Russland angehört, das gegen die meisten ihrer Ver-

pflichtungen verstößt. Einige von ihnen schlagen vor, zwar die OSZE beizubehalten, aber Russland aus der Organisation auszuschließen. Obwohl dies – wie dieser Beitrag zeigt – nicht funktioniert, weisen solche Überlegungen darauf hin, dass die Zukunft für eine Organisation, die die Zusammenarbeit zwischen den USA und Russland fördern will, düster aussieht.

Wenn die OSZE Russlands Krieg gegen die Ukraine überleben will, müssen die Teilnehmerstaaten die Organisation zu ihrem ursprünglichen Zweck zurückführen: dem Dialog über Sicherheit zwischen gegnerischen, oft feindlich gesonnenen Staaten. Staats- und Regierungschefs müssen anerkennen, dass die Institutionen und Operationen der OSZE – die aus dem ungewöhnlich breiten Konsens am Ende des Kalten Krieges hervorgingen – nach Russlands Angriff auf die Ukraine weniger bedeutend und aktiv sein dürften. Die grundlegenden OSZE-Normen und -Verpflichtungen müssen nicht neu verhandelt werden, aber die Teilnehmerstaaten müssen sich an eine internationale Landschaft gewöhnen, in der gegen viele dieser Normen und Verpflichtungen verstoßen wird – zum Teil auch schwerwiegend. Trotz dieser Hindernisse gibt es äußerst wichtige Sicherheitsthemen, die von paneuropäischem Interesse sind und dringend angegangen werden müssen. Die OSZE ist dafür nach wie vor der naheliegende Ort.

Warum entstand die KSZE/OSZE?

Um sich vorzustellen, wie die OSZE nach dem Krieg gegen die Ukraine aussehen

könnte, ist es hilfreich, sich daran zu erinnern, warum die OSZE überhaupt gegründet wurde. Anfang der 1970er-Jahre wollten die USA, die Sowjetunion und die wichtigsten europäischen Staaten zentrale politische und sicherheitsrelevante Ziele über multilaterale Verhandlungen erreichen. Seit den frühen 1950er-Jahren hatte die Sowjetunion eine europäische Sicherheitskonferenz vorgeschlagen, um einen Friedensvertrag zu unterzeichnen. Dieser sollte die territorialen Veränderungen in Europa formal anerkennen, die in Jalta 1945 vereinbart worden waren. Zunächst lehnten die USA und ihre Verbündeten den Vorschlag der Sowjetunion ab. Aber in den späten 1960er-Jahren ließ Washington den Wunsch erkennen, die Beziehungen zwischen Ost und West zu „normalisieren“. Dazu sollte eine Rüstungskontrolle strategischer und konventioneller Waffen gehören sowie eine breit angelegte Vereinbarung über das Verhalten zwischen Staaten – und auch das von Regierungen innerhalb von Staaten. Zu letzterem gehörten vor allem mehr menschliche Kontakte und die Beachtung der Menschenrechte.

Die Bemühungen um ein umfassendes Abkommen zwischen Ost und West führten 1975 nicht nur zu der Schlussakte von Helsinki und dem anschließenden „Helsinki-Prozess“, sondern auch zu den Verhandlungen über einen gegenseitigen und ausgewogenen Truppenabbau (Mutual and Balanced Force Reductions). Diese mündeten letztlich 1990 in den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa. Die KSZE – auch „Helsinki-Prozess“ genannt – war von Anfang an sowohl normativ als auch operativ an-

gelegt. Bei den nachfolgenden Expertentreffen wurden die Verpflichtungen in allen drei Körben diskutiert und erweitert. So wurden spezielle Normen und Verpflichtungen für das Verhalten zwischen Staaten und innerhalb von Staaten entwickelt. Die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen aus der Schlussakte benötigten ein Mindestmaß an Kontakten, Beobachtungen und Berichterstattungen. In späteren Verhandlungen wurden die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen immer mehr ausgeweitet.

Alle großen Teilnehmerstaaten sahen die KSZE als einen Ort, an dem sie wichtige Ziele verfolgen und erreichen konnten. So verhielt es sich jedenfalls, als die Schlussakte im August 1975 unterzeichnet wurde. Dies war auch noch mindestens bis zur Verabschiedung der Charta von Paris und des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa im November 1990 der Fall – vielleicht auch noch bis zum KSZE-Gipfel in Helsinki im Juli 1992 und bis zur Verabschiedung des Dokuments „Herausforderung des Wandels“.

Die KSZE und das Ende des Kalten Krieges

Das Ende des Kalten Krieges brachte einen bemerkenswerten – wenn auch kurzen – Konsens unter den KSZE-Teilnehmerstaaten mit sich. Dadurch konnten Normen vereinbart werden, und institutionelle und operative Neuerungen wurden möglich. Ein beim Gipfel in Paris gegründetes Büro für freie Wah-

len wuchs rasch an und wurde zum Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte. Sein Mandat war breit, und es mischte sich auch mehr in innere Angelegenheiten der Staaten ein. Das Konfliktverhütungszentrum, das 1991 in Wien eröffnet worden war, unterstützte die OSZE-Feldmissionen. Die ersten dieser Missionen wurden 1992 vereinbart und entsendet. Bis zum Jahr 2000 gab es 19 Missionen. Beim Gipfeltreffen in Helsinki 1992 wurde das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten eingerichtet, dessen Qualitäten der stillen Diplomatie und Vermittlung schon bald im gesamten OSZE-Raum sehr geschätzt wurden.

Nach 1990 blieb die KSZE ein Forum für einen breit angelegten politischen und sicherheitsbezogenen Dialog. Aber der Dialog war nun in Form eines Ständigen Rats institutionalisiert, der sich aus Delegierten zusammensetzt und sich seither mindestens einmal pro Woche trifft. Anfangs waren die Diskussionen im Ständigen Rat frei und thematisch offen, allerdings wurden sie zunehmend institutionalisierter und formelhaft. Für militärische Sicherheitsfragen wurde das Forum für Sicherheitskooperation gegründet, das sich ebenfalls regelmäßig in Wien trifft. Mitte der 1990er-Jahre war aus der KSZE die OSZE mit Sitz in Wien geworden.

Die Zahl der OSZE-Tätigkeiten nahm in den 1990er-Jahren rapide zu. In den meisten Fällen waren sie eine Reaktion auf Ereignisse und nicht das Ergebnis eines sorgfältig ausgearbeiteten Masterplans. Deswegen veränderte sich das Wesen der Feldmissionen im Laufe der

1990er- und frühen 2000er-Jahre ständig – von der Konfliktlösung über die Konfliktnachsorge bis hin zur Unterstützung bei Übergangsprozessen. Der niederländische Vorschlag von 1992, einen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten zu ernennen, ist auch eine Reaktion auf die zunehmenden ethnischen und nationalen Feindseligkeiten, die sich beispielsweise in den Kriegen im früheren Jugoslawien äußerten. Diese Operationen und Aktivitäten zeigen, dass es ein Einvernehmen zwischen den Staaten gab, aber keinen anhaltenden Konsens über den Zweck und die Hauptaktivitäten der OSZE.

Zwischen 1975 und 1990 ließen es die KSZE-Teilnehmerstaaten zu, dass die Institution sich immer stärker in ihre inneren Angelegenheiten einmischte: zunächst indem Standards festgelegt wurden, wie Staaten ihre eigenen Bürger*innen behandeln sollen. Dann indem darauf hingewiesen wurde, wenn (und wie) Staaten gegen diese Normen verstoßen haben. Und schließlich auch dadurch, dass Unterstützung bei der Einhaltung der verabschiedeten Normen angeboten wurde. Zum Helsinki-Prozess gehörte von Anfang an, dass die Teilnehmerstaaten einen kleinen Teil ihrer Souveränität aufgeben, indem sie anderen Staaten das Recht einräumen, ihr Verhalten im Innern zu beobachten und zu hinterfragen. Nach 1990 verstärkte sich dieser Prozess der freiwilligen Einschränkung oder des Teilens von Souveränität dramatisch: mit der Wahlbeobachtung durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, mit den Besuchen des Hohen Kommissars für nationale Min-

derheiten und seiner Mitarbeiter*innen sowie durch die Aktivitäten der Feldmissionen. Die OSZE erlebte eine enorme Erweiterung ihres Aufgabenbereichs und ihrer Reichweite.

Anfangs hielten fast alle Teilnehmerstaaten diesen Prozess für eine gute Sache. In den 1990er-Jahren nahmen OSZE-Staaten gerne Wahlbeobachter*innen auf und unterstützten Feldmissionen, die auf Konfliktverhütung, Vermittlung, Konfliktnachsorge und den Wiederaufbau nach einem Konflikt abzielten. Dieser Prozess der geteilten Souveränität war (und ist) freiwillig und kooperativ. OSZE-Wahlbeobachtermissionen und Feldmissionen werden mit Zustimmung des Gaststaats entsendet und durchgeführt. Jedoch kann es vorkommen, dass sich die Missionen manchmal in sensible oder kontroverse innenpolitische Angelegenheiten des Gastlandes einmischen müssen. Anfangs wurden solche Operationen als hilfreich betrachtet, um Staaten bei der Lösung von Problemen, der Erfüllung von Verpflichtungen oder dem schwierigen Übergang von einem politischen oder wirtschaftlichen System in ein anderes zu unterstützen. Einige Teilnehmerstaaten – vor allem Russland – nahmen viele dieser OSZE-Operationen jedoch zunehmend als Werkzeuge wahr, die anderen Teilnehmerstaaten Vorteile brachten.

Die Diskussion über die europäische Sicherheitsarchitektur

An die Stelle des Konsenses, der die Verabschiedung der Charta von Paris (1990),

des Kopenhagener Dokuments (Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, 1990), des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (1990) und des Dokuments „Herausforderung des Wandels“ (1992) ermöglicht hatte, traten schon bald Meinungsverschiedenheiten. Schon in den 1990er-Jahren hatten Moskau und seine wichtigsten westlichen Gesprächspartner unterschiedliche Vorstellungen von der europäischen Sicherheitsarchitektur. Stark vereinfacht gesagt, wollte die russische Führung, dass die OSZE die zentrale Sicherheitsorganisation in Europa wird. Geleitet werden sollte sie von einem kleinen Sicherheitsrat im Stil der Vereinten Nationen, der sich aus den wichtigsten Mächten zusammensetzt – einschließlich der USA und Russland. Die USA und die größten europäischen Mächte waren einverstanden, dass die OSZE wichtige Aufgaben übernehmen sollte. Aber sie wollten, dass NATO und EU die wichtigsten politischen und sicherheitsbezogenen Akteure in Europa darstellen.

Die Diskussion über Europas Sicherheitsarchitektur und die Rolle der OSZE erreichte ihren Höhepunkt auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul 1999. Dort verabschiedeten die Teilnehmerstaaten zwei äußerst einflussreiche Dokumente. Das erste war die Europäische Sicherheitscharta, ein ambitioniertes und umfassendes Dokument, das zum Teil auch Russlands Bestreben widerspiegelte, eine Hierarchie europäischer Sicherheitsinstitutionen zu etablieren und zu managen. Russland versuchte in einigen Fällen erfolglos, die Bestimmungen des Dokuments zu nutzen, und nimmt es seinen westli-

chen Partnern immer noch übel, dass sie wichtige Regelungen nicht beachtet haben. So behauptete der russische Außenminister Sergei Lawrow in den Jahren 2021 und 2022 lautstark, dass die westlichen Staaten die Bestimmungen des Dokuments zur „unteilbaren Sicherheit der Staaten“ nicht eingehalten hätten. Er bestand darauf, dass kein Teilnehmerstaat seine Sicherheit auf Kosten von anderen erhöhen dürfe.²

Das zweite wichtige Dokument, das in Istanbul verabschiedet wurde, ist der Angepasste Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa. So wie sein Vorgänger umfasste er nicht alle Teilnehmerstaaten, aber er wurde im Rahmen der OSZE ausgehandelt und verabschiedet. Die westlichen Unterzeichner des Angepassten Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa fügten Bedingungen für eine Ratifizierung hinzu, wie etwa den Rückzug der russischen Truppen aus Georgien und Moldau. Westliche Staaten halten daran fest, dass Russland diese Bedingungen nicht erfüllt habe. Der Angepasste Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa ist nicht vollständig ratifiziert oder in Kraft getreten.

Die NATO- und EU-Erweiterungen in den 2000er-Jahren – sowie andere politische, wirtschaftliche und sicherheitsrelevante Entwicklungen – führten dazu, dass die wichtigsten politischen und sicherheitsbezogenen Themen zunehmend in Brüssel und Washington diskutiert und entschieden wurden – in Wien hingegen viel seltener. In meinem Buch „No Place for Russia“ stelle ich die Entwicklung von NATO und EU sowie Moskaus zunehmende Desillusionierung hinsicht-

lich der OSZE nach 2001/2002 ausführlicher dar. All dies führte zu den immer größeren Schwierigkeiten der Organisation, einen Konsens zu erreichen und bei wichtigen Fragen nennenswerte Ergebnisse zu erzielen.³ Russland brachte immer öfter vor, dass viele der OSZE-Tätigkeiten, die mit inneren Angelegenheiten wie etwa Wahlen zu tun hatten, sich gegen Russland richteten – zum geopolitischen Vorteil gewisser anderer Teilnehmerstaaten.

Hieraus entstand schließlich ein Russland, das sich von seinen europäischen Partnern entfremdet hat, das nachtragend, misstrauisch, unkooperativ ist und Krieg führt. Europa ist wieder einmal zwischen Ost und West gespalten, wobei die Trennlinie viel weiter östlich verläuft als am Ende des Kalten Krieges vor über 30 Jahren. Schlimmer noch: Zwischen Russland und seinem größten europäischen Nachbarn tobt ein Krieg. Was auch immer man als Ursache für diese Situation betrachtet – die wichtigsten Fragen sollten sein, wie wir aus dieser Krise herauskommen können, ohne dass es zu einem noch größeren Krieg kommt. Und wie ein neues europäisches Sicherheitssystem aufgebaut werden kann, damit es zu keiner Wiederholung kommt.

Die gegenwärtige und zukünftige OSZE

Dieser Überblick über die Geschichte der OSZE hat gezeigt, warum die Organisation so ist, wie sie ist. Auf dieser Grundlage lässt sich überlegen, wie die OSZE in der Zukunft relevant, nützlich und attraktiv sein könnte.

Erstens muss die Organisation einen Ort für einen echten, substanziellen Dialog über die wesentlichen Sicherheitsfragen bieten. Sollte politische Selbstdarstellung zu ihrem Hauptzweck werden, dann wird die Organisation sterben. Wenn ein oder mehrere Teilnehmerstaaten darauf bestehen, dass die Agenda eingeschränkt werden sollte oder einige Themen ausgeschlossen werden sollten, dann wird die Organisation ebenfalls sterben.

Zweitens muss die OSZE-Mitgliedschaft inklusiv sein. Russland muss weiterhin Mitglied bleiben, sonst wird die OSZE kaum mehr als eine größere EU oder NATO sein. Als ewiger Außenseiter wäre Russland auch ein ewiger Störenfried. Dass Russland bzw. kleinere autoritäre Staaten Mitglieder bleiben, mag zu kontroverseren Diskussionen führen und die Konsensfindung erschweren. Aber diplomatische Bemühungen um schwierige und strittige Themen sind nie einfach. Die Aussetzung der Mitgliedschaft und dann Wiederaufnahme des ehemaligen Jugoslawiens zeigen die Risiken, die damit verbunden sind. Im Jahr 1992 erschien es den anderen Staatschefs gerechtfertigt, Slobodan Milošević zu verstoßen. In den Jahren 1997 und 1998 hatte Milošević dann den Eindruck gewonnen, er könne die OSZE ignorieren. Damals hätte die Organisation gerne mehr Druck auf ihn ausgeübt. Es mag einfacher erscheinen, Beschlüsse ohne Russland zu fassen, aber bei der OSZE geht es darum, ein Forum für verbindliche Beschlüsse *gemeinsam mit* Russland zu bieten.

Drittens muss es möglich sein, dass sich die Organisation ändert, wenn sich die Umstände ändern. Viele Institutionen

der OSZE wurden als Reaktion auf spezielle Bedingungen und Ereignisse gegründet. Wenn sich die Umstände ändern, werden einige Institutionen ihre Relevanz oder Nützlichkeit verlieren. In diesem Fall sollte es auch möglich sein, diese Institutionen aufzugeben. Die OSZE sollte ihre Arbeit fortsetzen, aber das gilt nicht für all ihre Bestandteile, zumindest in ihrer gegenwärtigen Form.

Viertens befindet sich das Vertrauen zwischen den OSZE-Staaten auf einem historischen Tiefstand. Zwischen den beiden Großmächten herrschen möglicherweise mehr Misstrauen und Feindseligkeit als 1973. So gesehen befinden wir uns in einer noch dramatischeren Situation als damals. Bevor neue universale Normen beschlossen, umfassende Operationen wiederaufgegriffen und eine vollständige Zusammenarbeit eingeleitet werden können, muss ein gewisses Maß an Vertrauen zwischen den Teilnehmerstaaten wiederhergestellt werden. Der beste Weg besteht darin, mit der Arbeit an den dringlichsten Themen zu beginnen. Die Hoffnung wäre dann, dass eine offene Diskussion und die Annahme und Umsetzung einiger Beschlüsse dabei helfen könnten, langsam das gegenseitige Vertrauen wieder aufzubauen. Dieser Prozess wird schwierig sein, und wir sollten keine raschen Verbesserungen oder Ergebnisse erwarten.

Nach Russlands Angriff auf die Ukraine halten es viele westliche Spitzenpolitiker*innen und internationale Expert*innen für schwer vorstellbar, dass eine der Sicherheit und Kooperation gewidmete Organisation die Russische Föderation zum Mitglied haben könnte. Dennoch

lässt der Lauf der Geschichte vermuten, dass europäische und nordamerikanische Staaten es irgendwann für möglich und wünschenswert halten werden, sich wieder mit Russland auseinanderzusetzen. So unterzeichneten zum Beispiel 1972 – weniger als vier Jahre nach der sowjetischen Unterdrückung des Prager Frühlings – die USA und die Sowjetunion den Vertrag über die Begrenzung von antibalistischen Raketenabwehrsystemen. Die multilateralen Verhandlungen, die zur Schlussakte von Helsinki führten, begannen ein Jahr später. Trotz der ungeheuren Feindseligkeit, die durch Russlands Krieg gegen die Ukraine entstanden ist, bleibt es mittelfristig vorstellbar, dass ein politischer Dialog mit Russland wieder aufgenommen wird.

Welche Rolle könnte die OSZE in diesem Prozess spielen? Ist es angesichts von Russlands Verstoß gegen viele der grundlegendsten OSZE-Verpflichtungen überhaupt möglich, dass die OSZE eine Rolle spielt? Die Antwort ist in der Geschichte der Organisation zu finden. Die OSZE begann als Forum für einen politischen Dialog, der alle europäischen Staaten, zwei große nordamerikanische Staaten sowie fünf frühere sowjetische zentralasiatische Staaten umfasst. Auf ihrer grundlegendsten Ebene ist die OSZE dies nach wie vor. Wenn also nicht die OSZE der Ort für einen paneuropäischen Dialog sein wird, der irgendwann stattfinden und Russland einschließen wird – wo sonst soll dieser Dialog stattfinden? Ein Blick auf die Alternativen legt den Schluss nahe, dass eine Institution, die der OSZE stark ähnelt, erst noch erfunden werden muss.

Die universale Mitgliedschaft der OSZE spricht für eine Beibehaltung der Organisation. Die OSZE kann allerdings nicht einfach dort weitermachen, wo sie vor dem Krieg Russlands gegen die Ukraine aufgehört hat. Wir müssen uns bewusst machen, dass die sicherheitspolitische Landschaft in Europa ganz anders aussehen wird als 1973 in Genf. Die Nachwirkungen des Kriegs in der Ukraine werden zu einer Haltung gegenüber Russland führen, die ganz anders ist als die gegenüber der Sowjetunion 1973. In Europa gab es zwischenzeitlich strukturelle und institutionelle Veränderungen. Sie haben dazu geführt, dass sich die Abläufe innerhalb der OSZE geändert haben. Auch die Themen, die die Teilnehmerstaaten im Rahmen der OSZE behandeln wollen, sind nicht mehr dieselben.

Von 1973 bis 1990/91 teilten sich die Teilnehmerstaaten innerhalb der OSZE in drei Hauptgruppen auf: NATO, Warschauer Pakt und neutrale, blockfreie Staaten. Diese drei Gruppen berieten sich, um gemeinsame Positionen zu bestimmten Themen herauszuarbeiten, die anschließend in Plenarsitzungen zwischen den drei Gruppen diskutiert wurden. Heute gehören der NATO und der EU viel mehr Teilnehmerstaaten an als vor 1991. Ihre Mitgliedschaft überschneidet sich dabei weitgehend, wenn auch nicht vollständig. Die Zahl der neutralen und blockfreien Staaten in der OSZE ist viel geringer geworden. Zudem streben viele von ihnen eine EU- oder sogar NATO-Mitgliedschaft an und teilen somit weitgehend EU-Positionen. Wenn also die NATO oder vor allem die EU eine Position vertritt, ist es angesichts der Plu-

ralität der EU sehr schwierig, sich ihr entgegenzusetzen oder sie zu verändern. Die Zahl der mit Russland verbundenen Teilnehmerstaaten ist gering, und Russland wird fast immer deutlich in der Minderheit sein, wenn die EU oder NATO sich auf eine gemeinsame Position geeinigt hat.

Außerdem treffen die NATO und EU manchmal einfach Entscheidungen und setzen sie um, an denen Russland ein wichtiges Interesse hat – allerdings ohne die OSZE einzubeziehen. Dies geschah beim NATO-Beschluss, im März 1999 einen Krieg gegen Serbien und Montenegro zu beginnen, sowie beim Beschluss, die Unabhängigkeit des Kosovo 2008 anzuerkennen. Moskau war nicht nur aufgrund der Inhalte dieser Beschlüsse verärgert, sondern auch, weil die NATO und EU sie gegen den expliziten und lautstarken Widerspruch aus Russland treffen und umsetzen konnten.

Angesichts dieser strukturellen Eigenschaften der europäischen Sicherheitsarchitektur und der Verhaltensmuster von NATO und EU gab es für Moskau zunehmend weniger Gründe, wichtige Themen in die OSZE einzubringen. Russische Spitzenpolitiker*innen haben die OSZE als einen Ort dargestellt, den ihre westlichen Gesprächspartner vor allem dazu nutzen, Druck auf Russland auszuüben oder das Land zu diskreditieren. Aus dieser Behauptung folgt für Russland die Annahme, dass es viel bessere Aussichten darauf hat, die NATO und EU zu beeinflussen, wenn es sich früh auf bilaterale NATO-Russland- oder EU-Russland-Verhandlungen konzentriert. Ein anderer Weg, der für Moskau attraktiv sein könn-

te, bestünde darin, die beiden Blöcke zu spalten oder zu beschädigen – ein Ansatz, der im letzten Jahrzehnt immer deutlicher zu beobachten war.

Was kann – und soll – die OSZE tun?

Die OSZE kann in dem Bereich tätig sein, für den sie ursprünglich gegründet wurde: dem politischen Dialog über Themen, die für alle Staaten in Europa von Interesse sind. Die Themen mögen insgesamt weniger sein und auch andere als 1973, aber einige sind auch gleichgeblieben. Vor seinem unprovokierten Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 brachte Russland einige legitime Punkte zur Sprache – neben seinem ansonsten für die USA, die NATO und den Rest Europas inakzeptablen zweimonatigen Schwall an Vorschlägen. Sobald die Kämpfe in der Ukraine aufgehört haben und eine vernünftige, wenn auch nur übergangsweise, Lösung zur Beilegung des Konflikts gefunden ist, könnten die OSZE-Teilnehmerstaaten die Diskussionen über einige dieser Punkte wieder aufnehmen.

Kann die OSZE ein Ort für Verhandlungen zur Beendigung des Krieges in der Ukraine sein? Die OSZE ist zu groß, schwerfällig und vielfältig, um als direkter Vermittler in dem Konflikt zu fungieren. Dennoch können sich ein oder mehrere Teilnehmerstaaten durchaus als Vermittler anbieten, und die Vermittlungen könnten „im Kontext der OSZE“ stattfinden. Ein solches Arrangement würde es den interessierten Teilnehmerstaaten ermöglichen, über die Fortschritte in der

Beilegung des Konflikts und die Aussichten auf dem Laufenden zu bleiben. Bei der Umsetzung eines Waffenstillstands- oder Friedensabkommens könnten die OSZE-Institutionen und -Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

In einer breiteren und längerfristigen Perspektive sollte die OSZE als Forum für ernsthafte Gespräche über konventionelle militärische Sicherheit dienen – vor allem bei Fragen des Vertrauensaufbaus und der Transparenz. Das aktuelle Wiener Dokument und der Angepasste Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa beziehen sich größtenteils auf konventionelle militärische Waffen, Ausrüstung und Kapazitäten, die heute als veraltet oder gar obsolet gelten. Das aktuelle Wiener Dokument muss unbedingt überarbeitet werden. Diskussionen darüber, wie angesichts der Zusammensetzung und Kapazitäten heutiger konventioneller Streitkräfte Vertrauen und Transparenz hergestellt werden können, müssen beginnen. Für neue Bereiche, Kapazitäten und Herausforderungen, die zu der Zeit, als die meisten grundlegenden Dokumente der OSZE verabschiedet wurden, noch gar nicht existierten, müssen Verhaltensregeln und „Verkehrsvorschriften“ etabliert werden. Dazu gehören etwa Cyberverbrechen, soziale Medien, das Thema Weltraum oder der Klimawandel. Viele dieser Themen werden wohl global innerhalb der Vereinten Nationen besprochen werden. Aber die OSZE-Teilnehmerstaaten könnten darüber diskutieren, was im regionalen Rahmen getan werden kann.

Die OSZE verfügt über etablierte Strukturen und einen Acquis: das Kon-

fliktverhütungszentrum, die Feldmissionen, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, den Beauftragten für Medienfreiheit sowie etliche normative Dokumente. Diese Strukturen sollten nicht aufgegeben werden. Jedoch werden die Teilnehmerstaaten und Personen, die sich der OSZE verpflichtet fühlen, akzeptieren müssen, dass diese Institutionen aufgrund des fehlenden Konsenses unter den Teilnehmerstaaten in Zukunft wahrscheinlich weniger aktiv und ehrgeizig sein können. Auch ihre Größe und ihre Budgets werden abnehmen müssen. Das soll nicht heißen, dass interessierte Teilnehmerstaaten nicht versuchen sollten, Missionen und Institutionen einzusetzen, um dringende Probleme anzugehen. Aber es wird in näherer Zukunft viel schwieriger werden, einen Konsens für solche Bemühungen zu finden.

Außerdem blicken wir einer längeren Phase entgegen, in der viele wichtige OSZE-Dokumente eher durch die Verstöße gegen sie in den Blickpunkt geraten als durch ihre genaue Befolgung. Das muss keine Katastrophe sein. Gegen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte wurde von vielen Staaten und Staatshäusern seit ihrer Verabschiedung 1948 auf ungeheuerliche Weise verstoßen. Aber sie stellt immer noch den Maßstab dar, nach dem wir alle streben. Die Normen und Verpflichtungen verschwinden nicht einfach, weil gegen sie verstoßen wird. Vielmehr müssen wir uns aufs Neue ihre Bedeutung bewusst machen und uns ihrer Erfüllung verschreiben.

Im Jahr 2025 steht für die OSZE ein wichtiges Jubiläum an. Um diesen Anlass zu begehen, müssen wir nicht die Schlussakte von Helsinki überarbeiten. Stattdessen könnte die Befürwortung eines Friedensabkommens zwischen Russland und der Ukraine durch die OSZE – zusammen mit Sicherheitsgarantien, die von bestimmten Teilnehmerstaaten vereinbart und angeboten werden – auch ein erneutes Bekenntnis aller Teilnehmerstaaten zur Einhaltung der OSZE-Prinzipien beinhalten. Der Krieg zwischen Russland und der Ukraine sowie seine Folgen gehören zu den schwerwiegendsten Sicherheitsproblemen, denen Europa heute gegenübersteht. Indem die OSZE dabei hilft, diese Probleme anzugehen und zu lösen – eine Aufgabe, die irgendwie und irgendwo bewältigt werden muss –,

könnte die OSZE wieder an Relevanz gewinnen.

Endnoten

- 1 Der Autor ist ein US Foreign Service Officer im Ruhestand. Er hat zweimal als Leiter der OSZE-Mission in Moldau gedient und als Co-ordinator for OSCE Affairs im US Department of State. Er vertritt hier seine persönliche Meinung.
- 2 Reuters, „Russia cites 1999 charter text for insistence on ‚indivisible security‘“, 1 February 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/russia-cites-1999-charter-text-insistence-indivisible-security-2022-02-01/>
- 3 William H. Hill, *No Place for Russia: European Security Institutions Since 1989* (New York: Columbia University Press, 2018).

