

Warum die OSZE eine Strategie braucht

Walter Kemp*¹

Zusammenfassung

Es gab bereits viele Versuche, innerhalb der OSZE eine Strategie zu entwickeln – mit begrenztem Erfolg. Dies hatte Auswirkungen auf die Organisation. Der Krieg in der Ukraine und die Spannungen zwischen Russland und dem Westen könnten ein Umdenken bewirken. Denn jetzt ist die Zeit gekommen, um strategisch zu denken. Dieser Prozess sollte informell starten, damit neue Ideen offen diskutiert werden können. Nur mit einer Strategie kann die OSZE überleben und können Frieden und Sicherheit in Europa wiederhergestellt werden.

Schlagworte

OSZE, Strategie, Strategic Policy Support Unit, Ukraine, kooperative Sicherheit

Bitte zitieren als: Walter Kemp, „Warum die OSZE eine Strategie braucht,“ in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-02>

Einleitung

Eine Strategie „überbrückt den Graben zwischen dem weniger wünschenswerten aktuellen Zustand [...] und einem wünschenswerteren zukünftigen Zustand“.² Seit ihrer Gründung im Jahr 1975 ging es in der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) bzw. in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vor allem darum, Europa von einem weniger wünschenswerten Zustand der erhöhten Unsicherheit in eine kooperativere Form

der Sicherheit zu überführen. Eine Strategie identifiziert die gewünschten Zwecke und überlegt, welche Wege, Mittel und Kapazitäten benötigt werden, um das gewünschte Ergebnis zu erreichen. Eine Strategie sollte auch die Kosten und Risiken ihrer Durchführung berücksichtigen. Innerhalb der OSZE gab es nie eine wirkliche Strategie, um die Organisation ihrem Ziel der kooperativen Sicherheit näherzubringen.

Als die KSZE 1975 gegründet wurde, gab es ein klares Ziel: Die an der KSZE teilnehmenden Staaten wollten bessere Beziehungen untereinander fördern und Bedingungen gewährleisten, unter denen ihre Bevölkerungen in Frieden leben konnten.³ Das verkündeten sie in der Schlussakte von Helsinki. Für den Ost-

* Direktor der „Strategy against Transnational Organized Crime at the Global Initiative“/ Berater am Geneva Centre for Security Policy

block stellte die KSZE eine Möglichkeit dar, den Status quo zu festigen. Für den Westen und die Helsinki-Komitees, die vom Menschenrechtsaspekt der Schlussakte inspiriert waren, stellte die KSZE eine Möglichkeit dar, eine größere Offenheit hinter dem Eisernen Vorhang zu fördern oder ihn sogar ganz zu öffnen. Insofern hatten beide Seiten – sowie die neutralen und nicht paktgebundenen Länder dazwischen – ein strategisches Interesse daran, den KSZE-Prozess am Laufen zu halten. Das Ziel lautete, Sicherheit durch Zusammenarbeit zu fördern.

Und es funktionierte. Die KSZE trug dazu bei, während des Kalten Krieges die Beziehungen zwischen Ost und West zu gestalten. Wir könnten sogar sagen, dass die KSZE spätestens 1989/90 ihr Ziel erreicht hatte. Die Charta von Paris für ein neues Europa, die am 21. November 1990 vereinbart wurde, entwarf die Vision eines stärker geeinten Europas – auch wenn sie nicht die Unterstützung erfuhr, auf die Präsident Michail Gorbatschow gehofft hatte. Die Charta lieferte zudem die Leitlinien für die Umsetzung einer Gemeinschaft aus freien und demokratischen Staaten von Vancouver bis Wladivostok. Die Teilnehmerstaaten waren sich einig, dass es „eine neue Qualität des politischen Dialogs und der politischen Zusammenarbeit erfordern“ würde, um die hohen Ziele der Charta zu erreichen – also eine Weiterentwicklung der Strukturen der KSZE.⁴ Die Treffen fanden nun regelmäßiger statt. Institutionen wurden eingerichtet, wie etwa ein Sekretariat, ein Konfliktverhütungszentrum, ein Büro für freie Wahlen und eine Parlamentarische Versammlung. Kurz gesagt: Es gab einen

Plan, und die KSZE bekam die Ressourcen und Kapazitäten, um die gewünschten Ziele zu erreichen.

Die Hoffnung auf ein friedlicheres Zeitalter verflieg jedoch aufgrund der Konflikte in Teilen der früheren Sowjetunion – wie etwa innerhalb Georgiens und der Republik Moldau sowie zwischen Armenien und Aserbaidschan. Deswegen war eine neue Strategie vonnöten, um mit der Herausforderung des Wandels umzugehen. Die OSZE benötigte zudem neue Kapazitäten. Diese wurden rasch und kreativ entwickelt. Ein Hoher Kommissar für nationale Minderheiten wurde ernannt, Feldmissionen entsendet, ständige beschlussfassende Organe und Verwaltungsorgane eingerichtet und das Amt des Amtierenden Vorsitzenden geschaffen; auch wurden die Fähigkeiten hinsichtlich Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenmanagement gestärkt. Die Umwandlung von einer Konferenz in eine Organisation wurde beim Budapester Gipfel 1994 durch die Namensänderung von KSZE zu OSZE bestätigt.

Der Budapester Gipfel machte jedoch bereits deutlich, dass einige Länder einer NATO- und EU-Erweiterung Priorität einräumten, anstatt – wie 1990 angestrebt – die OSZE zum bevorzugten Forum für europäische Sicherheit zu machen. Dies führte zu immer mehr Spannungen zwischen Russland und dem Westen, was eine Zusammenarbeit erschwerte. Daher wurde es umso wichtiger, neue Wege zu entwickeln, um die gemeinsame Sicherheit zu erhöhen. Sich auf eine gemeinsame Strategie zu einigen wurde jedoch ebenfalls schwieriger.

Dialog ohne Strategie

Seit den 1990er-Jahren gab es jedoch auch einige Erfolge bei der Strategieentwicklung. Es wurden Strategien zum Umgang mit globalen Herausforderungen verabschiedet. Zu den Herausforderungen gehörten die sich wandelnden Sicherheitsrisiken, Terrorismus, organisierte Kriminalität, gewalttätiger Extremismus, Hassverbrechen sowie innerstaatliche Konflikte. Beim Gipfeltreffen in Istanbul 1999 wurde versucht, die Sicherheitslandschaft zu verbessern. Es wurden eine Europäische Sicherheitscharta und ein Übereinkommen über den angepassten Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa beschlossen. Beim Ministerrat in Maastricht im Dezember 2003 verabschiedeten die Teilnehmerstaaten die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert sowie das OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension. Wie die Ziele, Mandate und Kapazitäten der OSZE genutzt werden könnten, um mit den in diesen Strategien genannten Herausforderungen umzugehen, wurde indes nicht angedacht.

Zumindest ein Konsens über den strategischen Kontext war also möglich. Allerdings wurde es zunehmend schwierig, einen gemeinsamen Nenner im Umgang mit den sich überschlagenden Ereignissen zu finden. Die „Farbenrevolutionen“ in Georgien und der Ukraine, der Irakkrieg, die NATO-Erweiterung sowie der Aufstieg eines selbstbewussteren Russlands unter Präsident Wladimir Putin belasteten die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen zusätzlich.

In seiner Rede bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2007 kritisierte Putin doppelte Standards, den Zusammenbruch des Völkerrechts, die Erweiterung der NATO sowie die Gefahren einer unipolaren Welt. Er warnte zudem, dass „einige Leute versuchen, die OSZE in ein vulgäres Instrument zu verwandeln, das darauf angelegt ist, den außenpolitischen Interessen eines oder mehrerer Länder zu dienen“.⁵

Nach dem Krieg in Georgien 2008 gab es Bemühungen, die Sicherheitszusammenarbeit wieder zu verbessern. Dazu gehörte auch der „Korfu-Prozess“, der das Vertrauen zwischen den Staaten wiederaufbauen und den Dialog über die euroatlantische und eurasische Sicherheit weiterführen sollte.⁶ Die Erklärung „Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“, die im Dezember 2010 beim OSZE-Gipfel in Astana angenommen wurde, präsentierte die „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft“.⁷ Bedauerlicherweise wurde der Aktionsplan, der den Weg zu dieser Vision festlegte, nicht verabschiedet. Darauf konnten sich die Teilnehmerstaaten nicht einigen, auch aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über Konflikte im OSZE-Gebiet.

Unter dem Vorsitz Irlands 2012 wurde der Beschluss gefasst, einen „koordinierten strategischen Ansatz“ zu verfolgen, um die Vision von Astana durch den „Helsinki+40-Prozess“ zu erreichen.⁸ Daraus wurde aber eher ein interner Reformprozess der OSZE als ein Weg, die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen zu verbessern. Der Prozess

fand mit der Annexion der Krim und den Kämpfen in Luhansk und Donezk 2014 ein Ende.

Unter dem deutschen OSZE-Vorsitz 2016 wurde beim Ministerrat in Hamburg „die Aufnahme eines strukturierten Dialogs über die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum [beschlossen], der das Verständnis für diese Fragen verbessern soll und als solide gemeinsame Basis für den weiteren Weg dienen kann“.⁹ Daraufhin wurde der Strukturierte Dialog 2017 als zeitlich nicht begrenzter, eigenständiger Prozess in der OSZE mit einer Informellen Arbeitsgruppe etabliert. Jedoch gab es keine Strategie, wie dieser Prozess durchgeführt werden sollte. Der Vorsitz der Informellen Arbeitsgruppe, in der alle Teilnehmerstaaten vertreten sind, wechselte fast jedes Jahr, und bei den wichtigsten Staaten fehlte der politische Wille. Daher führten fünf Jahre Beratungen nur zu wenigen Ergebnissen.

Es braucht einen strategischeren Ansatz

Als Thomas Greminger 2017 Generalsekretär wurde, erkannte er die Notwendigkeit, dass die OSZE einen stärker strategischen Ansatz verfolgt. Während des Vorsitzes der Schweiz 2014 war er der Schweizer Botschafter bei der OSZE gewesen. Von daher kannte er den Stillstand innerhalb der offiziellen OSZE-Dialogformate nur allzu gut und wusste, dass es einen frischen Denkansatz brauchte. Ihn beunruhigte auch das mangelnde Interesse der Teilnehmerstaaten, den Vor-

sitz der Organisation zu übernehmen. Deswegen wollte er das Sekretariat stärken, damit es auch strategisch denken und den Vorsitz unterstützen kann.¹⁰ Greminger beschloss, eine Abteilung für die Strategieplanung zu gründen. Dies stand im Einklang mit seinem Mandat, den Vorsitz „bei allen Aktivitäten zur Erfüllung der Ziele der OSZE [zu unterstützen], indem er unter anderem fachliche, beratende, materielle, technische und sonstige Unterstützung leistet, etwa in Form von Hintergrundinformationen, Analysen, Beratung, Entwürfen für Beschlüsse und Erklärungen, zusammenfassenden Darstellungen und Archivunterstützung“.¹¹

Aufgrund von Haushaltsbeschränkungen und weil Greminger spürte, dass diese Idee wohl nicht sofort von allen Teilnehmerstaaten unterstützt werden würde, rief er die Abteilung als außerbudgetäres Projekt ins Leben. Nach einem Rekrutierungsprozess wurden Expert*innen eingestellt, die von der Russischen Föderation, den Vereinigten Staaten, Finnland und später auch der Schweiz abgestellt wurden.¹²

Diese Abteilung – die schon bald in Strategic Policy Support Unit umbenannt wurde – unterstützte den aktuellen und zukünftigen Vorsitzenden. Sie lieferte dem Generalsekretär strategische Ratschläge, half dabei, die Vorbereitung des Haushaltsentwurfs zu koordinieren, und arbeitete mit den entsprechenden Stellen im Sekretariat zusammen. So sollten neue strategische Ansätze für die Programmaktivitäten der Organisation (etwa in Zentralasien) und gegenüber den Mittelmeer-Partnern entwickelt werden.

Ein Großteil der Ratschläge der Strategic Policy Support Unit wurden mündlich oder informell erteilt. Die Abteilung förderte das strategische Denken im Sekretariat und bei den OSZE-Vorsitzen. Das war eine ihrer wichtigsten Auswirkungen. Sie setzte sich auch für informelle Dialogformate ein – wie für die Agenda „Perspektiven 20–30“ (mit dem Schwerpunkt Jugend), die Sicherheitstage, die Vortragsreihe Talking Points oder die Initiative für kooperative Sicherheit. Zudem betrieb die Einheit eigene Forschung, woraus beispielsweise der unveröffentlichte Bericht „Leadership, Continuity and Creativity: Towards a More Attractive Chairmanship Model“ hervorging, der von Vertreter*innen der vorherigen und zukünftigen Vorsitze diskutiert wurde, oder auch das interne Paper zum Thema „China und die OSZE“.

Es war eine Zeit, in der die Ressourcen knapp waren und generell ein geringes Vertrauen in internationale Organisationen bestand. Dennoch versuchte die Strategic Policy Support Unit, mit den OSZE-Durchführungsorganen zu arbeiten und sich auf Bereiche zu konzentrieren, in denen die OSZE einen wirklichen Beitrag leisten konnte. Eine stets wiederkehrende Frage bei Planungstreffen lautete: „Was können Staaten in der OSZE gemeinsam tun, das sie nicht alleine oder in einem anderen Rahmen tun können?“ Auch ging es um die Frage, wie man „weniger und es besser machen“ könnte – anstelle des aufgrund des nominalen Nullwachstums üblichen Mantras „mehr mit weniger machen“.

Die Strategic Policy Support Unit wurde von Anfang an von einigen Bereichen

des Sekretariats und einigen OSZE-Delegationen mit Skepsis betrachtet. Dabei ging es auch darum, wie diese Abteilung ins Leben gerufen worden war: Einige Teilnehmerstaaten fanden, dass ihnen die zugrunde liegende Idee hätte besser erklärt werden können und dass dafür ein Konsens erforderlich gewesen wäre. Andere Staaten fragten, warum der Generalsekretär bei der Strategieentwicklung für die Organisation überhaupt eine Rolle spielen sollte – dies sei das Vorrecht der Teilnehmerstaaten. Wieder andere Teilnehmerstaaten waren der Meinung, die OSZE benötige keine Strategie, vor allem nicht im Umgang mit der Ukraine Krise. Doch wie Lawrence Friedman schrieb: „Strategie kommt ins Spiel, wenn es einen tatsächlichen oder potenziellen Konflikt gibt, wenn Interessen aufeinandertreffen und Formen der Lösung benötigt werden“.¹³ Gerade zu Krisenzeiten ist eine Strategie erforderlich!

Das verstand der slowakische Außenminister Miroslav Lajčák, als er 2019 OSZE-Vorsitzender war. Er versuchte, den Dialog zwischen den Botschafter*innen in Wien zu fördern, und lud die OSZE-Außenminister*innen zu einem informellen Treffen in der Hohen Tatra ein. Es ging ihm darum, die Bedeutung eines gemeinsamen Nenners, eines Konsenses sowie der Zusammenarbeit zu unterstreichen. Die Minister*innen zeigten sich bei dem Treffen zwar offen, aber weder im Ständigen Rat noch bei den Beschlüssen des Ministerrats in Bratislava im Dezember 2019 arbeiteten sie dann konstruktiv zusammen. Lajčák beendete den slowakischen Vorsitz offensichtlich frustriert. Er veröffentlichte eine Erklä-

rung, in der er den Mangel an Konsens heftig kritisierte – ein ungewöhnlicher Schritt. Die Konsequenz für ihn lautete: „Für mich besteht die einzige Möglichkeit, das Potenzial der Organisation zu nutzen, [...] in politischem Engagement und einer politischen Vision“.¹⁴

Thomas Greminger verfolgte einen ähnlichen Ansatz und rief zu einer „gemeinsamen, einigenden Agenda“ auf. Kritiker*innen warfen ihm vor, angeblich einen gemeinsamen Nenner auf Kosten der gemeinsamen Prinzipien zu suchen, und munkelten, er stünde Moskau zu nahe – unter anderem, weil einige russische Diplomaten*innen zuvor den Ausdruck „einigende Agenda“ benutzt hatten. Die Teilnehmerstaaten konnten sich nicht einmal auf einen Programmentwurf für die nächsten Jahre einigen. Ein solcher Entwurf hätte einen strategischeren Ansatz ermöglicht, indem politische Prioritäten und vorhandene Ressourcen miteinander abgeglichen werden. Im Endeffekt setzten sich die Kritiker*innen und Zyniker*innen durch. Die Organisation wurde aufgrund von konkurrierenden, spaltenden und oft kleinlichen persönlichen Agenden schwer beschädigt, anstatt eine gemeinsame, einigende Agenda zu entwickeln.

Die Teilnehmerstaaten waren also nicht gewillt – oder nicht in der Lage – eine langfristige Perspektive einzunehmen. Daher unterstützte der Generalsekretär, nach Absprache mit der Troika, die Einführung der Initiative für kooperative Sicherheit. Dieses Projekt – das in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung und GLOBSEC durchgeführt wurde – brachte 18 Expert*innen

aus dem OSZE-Gebiet zusammen. Sie gingen der Frage nach, wie und warum Staaten zugunsten der Sicherheit und im Umgang mit modernen Risiken und Herausforderungen zusammenarbeiten müssen. Sie erstellten den Bericht „Restoring European Security“ und veröffentlichten mehrere Online-Ressourcen, die zu einem neuen Nachdenken über „Zusammenarbeit mit Grundsätzen“¹⁵ inspirieren sollten. Die Expert*innen warnten: „Es sollte nicht erst ein großer Krieg notwendig sein, um ein neues europäisches Sicherheitssystem wiederherzustellen oder aufzubauen“.¹⁶ Es bestand die Hoffnung, dass diese Initiative gesellschaftlicher Akteure (Track-2-Initiative) eine Agenda zur Zusammenarbeit schaffen könnte, die die Teilnehmerstaaten übernehmen würden. Dazu kam es jedoch nicht – vor allem aufgrund der Coronapandemie, aber auch, weil die Teilnehmerstaaten kein Interesse daran hatten, nach Wegen für eine Deeskalation zu suchen oder Bereiche zu finden, in denen in Zukunft eine Zusammenarbeit möglich wäre.

Jeder hat eine Strategie – und die OSZE?

Innerhalb der OSZE-Gemeinschaft scheint es eine Abneigung gegen strategisches Denken zu geben. Dennoch hat fast jede Regierung eines Landes, jedes Unternehmen sowie jede regionale oder internationale Organisation eine Abteilung für strategische Konzepte oder die Planung solcher Konzepte. Fast jede zwischenstaatliche Organisation erarbeitet Strategien. Die EU verfügt über meh-

rere strategische Pläne und hat Anfang 2022 einen Strategischen Kompass verabschiedet. Beim Gipfel in Madrid hat die NATO ein neues strategisches Konzept veröffentlicht, „um das Bündnis für Sicherheits Herausforderungen auszustatten und Orientierung für seine zukünftige politische und militärische Entwicklung zu bieten“.¹⁷ Regionale Organisationen in anderen Teilen der Welt sind zu langfristigem Denken fähig. So hat die Afrikanische Union ihre Agenda 2063. Dies ist ein 2013 verabschiedeter 50-Jahres-Plan. Die Vereinten Nationen – die mehr als dreimal so viele Mitglieder hat wie die OSZE – kann mit Strategien und gemeinsamen Zielen aufwarten. Warum nicht auch die OSZE?

Vielleicht ist es ein Mangel an Vorstellungskraft. Oder vielleicht fehlte bis vor Kurzem die Dringlichkeit. Vielleicht ist das Nichtvorhandensein einer Strategie auch eine gute Sache – warum Zeit dafür verschwenden, freundliche Worte zu formulieren und zu verhandeln, die dann wenig Wirkung zeigen? Vertreter*innen dieser Auffassung würden sagen, dass es besser sei, Frieden vor Ort zu schaffen als Schlösser in der Luft. Wie dem auch sei: Bei so vielen Staaten, die nicht die gleichen Anschauungen vertreten und keine gemeinsamen Annahmen oder Ziele mehr zu haben scheinen, ist es so gut wie unmöglich, einen Konsens über eine Strategie zur europäischen Sicherheit zu erzielen. Zudem müssen wir zwischen der OSZE als einer Ansammlung von Staaten und den OSZE-Durchführungsorganen unterscheiden. Obwohl sich die OSZE von einer Konferenz zu einer Organisation mit Durchführungsorganen

entwickelt hat, wird sie nach wie vor von ihren Teilnehmerstaaten geleitet. Die Diskussionen über die Strategic Policy Support Unit und die Rolle des Generalsekretärs als Strategiemacher zeigten den Unwillen einiger wichtiger Länder, die Kontrolle über Themen abzugeben, die politikrelevant sind. Allerdings ist es schwer, unter den 57 nationalen Sicherheitsstrategien einen gemeinsamen Nenner zu finden – vor allem, wenn sich einige dieser Staaten gegenseitig als größte Bedrohung ansehen.

Was auch immer die Gründe im Einzelnen sein mögen – das Ergebnis ist: Die OSZE ist ständig mit internen Angelegenheiten, Abläufen und dem Haushalt beschäftigt. Nur selten besteht die Möglichkeit, über weitreichendere Themen zu reden – obwohl es davon mehr als genug gibt. Es ist schwer, allgemeine Prioritäten in eine Politik zu fassen, weil niemand entscheiden kann, was die strategischen Prioritäten sind. Die OSZE ist in einem „Business as usual“-Kreislauf gefangen – und dies ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, an dem kreatives Denken und neue Ansätze dringend erforderlich wären. Lawrence Freedman wies darauf hin: „[E]ine Strategie zu haben, ist ein Zeichen dafür, dass man über kurzfristige und triviale Themen hinausblicken kann, um langfristige und wesentliche Themen zu sehen, dass man Ursachen statt nur Symptome angehen und den Wald statt nur Bäume sehen kann“.¹⁸ Im Moment scheint sich die OSZE zwischen den Bäumen verirrt zu haben.

Empfehlungen: Eine kooperative Sicherheitsagenda schrittweise erarbeiten

Aufgrund des Ukrainekriegs wird es für die Teilnehmerstaaten schwer werden, einen Konsens im Ständigen Rat oder beim Ministerrat zu finden. Ein OSZE-Gipfel, an dem Präsident Putin nicht teilnimmt, ist kaum vorstellbar. Deswegen wird die kurzfristige Strategie der OSZE darin bestehen, zu überleben. Allerdings ist ein Durchwursteln und Hoffen auf bessere Zeiten keine akzeptable Art und Weise, die Zukunft zu planen oder zu gestalten. Hoffnung ist keine Strategie. Es ist daher allerhöchste Zeit, dass wir Pläne für ein Europa nach dem Krieg entwickeln, und die OSZE ist der naheliegende Ort, um dies zu tun. Sie sollte ein Motor des Wandels sein und nicht sein Produkt. Doch wie soll das unter den gegenwärtigen Umständen gelingen?

Schon die Arbeit an einer Roadmap für die Stabilisierung der Situation im OSZE-Gebiet könnte den OSZE-Teilnehmerstaaten eine gemeinsame Agenda liefern – und der Organisation eine ungefähre Ausrichtung und Zielsetzung für die Zukunft. Zwar sind die Umstände nicht so wie 1972, denn es besteht keine Einigkeit, dass eine Entspannung notwendig ist. Aber das Beispiel des Helsinki-Prozesses von 1972 bis 1975 kann als Inspiration dienen, wie die Teilnehmerstaaten zusammenarbeiten könnten, um in einem schrittweise erfolgenden Beratungsprozess die Sicherheit und Kooperation in Europa wiederherzustellen.

Um einen solchen Prozess anzustoßen, ist kein konsensbasierter Beschluss nötig.

Dazu würden die bestehenden Strukturen und Abläufe ausreichen. Die meisten Treffen finden aktuell in einem informellen Rahmen statt. Das ist günstig, denn darüber ließe sich gut ein offener Dialog über die Bausteine einer kooperativeren europäischen Sicherheitsordnung führen.

Ein solcher Prozess braucht dennoch Führung. Deswegen könnte die OSZE-Troika eine Roadmap entwickeln, die Zwischentappen von heute bis zu einem möglichen Treffen auf hoher Ebene 2025 definiert. Letzteres würde mit dem 50. Jahrestag der Schlussakte von Helsinki zusammenfallen. Die Troika könnte die gegenwärtigen Herausforderungen und den Sicherheitskontext analysieren und dann die gewünschten Ziele einer kooperativen Sicherheitsagenda darlegen. Damit wäre eine gemeinsame Agenda für die nächsten drei Jahre festgelegt und Druck von den nächsten Vorsitzen genommen, selbst jedes Jahr eigene Prioritäten vorstellen zu müssen.

In der kooperativen Sicherheitsagenda werden politisch-militärische Aspekte eine zentrale Stellung einnehmen. Dazu gehören Deeskalation, Entwaffnung sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. In der Ukraine einen Frieden herzustellen wird schwer. Selbst nach einem Ende der Kämpfe zwischen Russland und der Ukraine wird es kompliziert sein, Vertrauen wiederaufzubauen – sowohl zwischen der Ukraine und Russland als auch zwischen Russland und dem Westen. Dennoch ist die OSZE dafür gut geeignet, gut positioniert und gut ausgestattet. Sie kann dabei auf dem bestehenden Rahmen zur Rüstungskontrolle aufbauen. Sich auf eine Agenda für das Fo-

rum für Sicherheitskooperation und den Strukturierten Dialog zu einigen, könnte ein gemeinsames Verständnis der zu diskutierenden Themen schaffen. Dies könnte eine Unterkategorie der umfassenden kooperativen Sicherheitsagenda bilden.

Außerdem sollte das Wiener Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen modernisiert werden. Beispielsweise sollten die Schwellen für Ankündigungen und Überprüfungen militärischer Übungen angepasst werden, um die Entsendung von Streitkräften und Ausrüstung in Grenznähe einzuschränken und die Gefahr unangekündigter Übungen zu reduzieren. Auch Maßnahmen zur Deeskalation könnten vereinbart werden, um Zwischenfälle und Unfälle auf dem Wasser und in der Luft zu vermeiden. Es sollte Kontakte von Militär zu Militär geben, um beispielsweise Militärdoktrinen, militärische Präsenz, Risikowahrnehmungen und die Auswirkungen neuer Technologien und Waffensysteme zu diskutieren.

So wie in den 1980er-Jahren könnte die OSZE der Ort sein, um Rüstungskontrollabkommen zu verhandeln. Sie könnte zudem ein Forum sein, um Sicherheitsgarantien zu diskutieren, beispielsweise für Länder „zwischen“ Russland und dem Westen (vor allem für die, in denen noch russische Streitkräfte stationiert sind), aber auch für Russland in Bezug auf die NATO.

Eine kooperative Sicherheitsagenda könnte auch darauf eingehen, wie grundlegende Prinzipien für Frieden und Sicherheit in Europa in der aktuellen Sicherheitslandschaft zu interpretieren

sind. Der gegenwärtige Amtierende Vorsitzende der OSZE, der polnische Außenminister Zbigniew Rau, hat vorgeschlagen, dass die Teilnehmerstaaten darüber diskutieren, wie sie diese Prinzipien heute auffassen und wie die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen effektiver umgesetzt werden könnten.¹⁹

Ein europäischer Sicherheitsdialog könnte außerdem folgende Themen umfassen: eine rechtsverbindliche Charta für die OSZE; ein Nachdenken über die Praxis, den Vorsitzenden jedes Jahr auszuwechseln; eine Stärkung der Mechanismen für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten; eine Reform des Überprüfungsprozesses für die Umsetzung der menschlichen Dimension; eine Untersuchung der Auswirkungen von Technologie auf Menschenrechte und Medien; und eine Überarbeitung der Verfahrensregeln, um einen Stillstand aufgrund von nicht vorhandenem Konsens zu verhindern. Die Teilnehmerstaaten sollten auch Themen bestimmen, die eine Zusammenarbeit erfordern, aber nicht in den Gründungsdokumenten der OSZE vorhergesehen wurden, wie etwa grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Terrorismus, die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit, Cybersicherheit und Migration. Die Strategie sollte den normativen Rahmen der OSZE so weit wie möglich aufrechterhalten.

Leider wurde die Strategic Policy Support Unit verkleinert und durch nichts Vergleichbares ersetzt. Die Troika konzentriert sich auf die Alltagsgeschäfte und darauf, die OSZE am Laufen zu halten. Die meisten Teilnehmerstaaten reden nur ungern über eine kooperativere Zukunft,

und Russland setzt seinen Angriff auf die Ukraine fort. Woher soll eine Strategie also kommen?

Ich halte es für klug, Ideen informell in Track-1,5-Prozessen zu diskutieren, in die externe Expert*innen und eine selbstgewählte Gruppe aus Ländern eingebunden sind, die „Freunde der OSZE“ sind. Die Teilnehmerstaaten und die Troika könnten auf diese Weise zwanglos Ideen erörtern, über die vielleicht keine Einigkeit besteht – ohne dass alle 57 Teilnehmerstaaten anwesend sind. Aber letzten Endes werden Beschlüsse von den Teilnehmerstaaten getroffen werden müssen. Daher sollten – mit Unterstützung des Sekretariats – zumindest informelle Plattformen für den Dialog genutzt werden, um über die Zukunft der OSZE nachzudenken und sie zu planen.

Jegliche Strategie wird vom Ergebnis des Ukrainekrieges abhängen. Auch wenn es vielleicht noch zu früh erscheint, um über die Zukunft der europäischen Sicherheit zu sprechen: Es wäre auf jeden Fall nützlich, einige Ideen in der Schublade zu haben, wenn die Zeit für einen Neuentwurf der Sicherheitsarchitektur gekommen ist. Es sei daran erinnert, dass die Planungen für eine neue internationale Organisation – aus denen die Vereinten Nationen hervorgingen – bereits 1943, in den dunklen Tagen des Zweiten Weltkrieges, begonnen hatten.²⁰

Jetzt ist deshalb die richtige Zeit, strategisch zu denken. Die OSZE kann nicht darauf warten, bis in Europa wieder stabile Verhältnisse einkehren – sie sollte vielmehr darauf hinarbeiten. Weil sie keine Strategie hat, ist die OSZE in eine Lage geraten, die weit von der Sicherheitsge-

meinschaft entfernt ist, die sich die Teilnehmer beim Gipfel in Astana ausgemalt hatten. Es ist Zeit für einen Plan.

Endnoten

- 1 Walter Kemp unterrichtet zudem an der Diplomatic Academy in Wien und hat unlängst „Security and Cooperation: To the Same End“ (Routledge, 2022) veröffentlicht. Von 2018 bis 2020 war er Leiter der Strategic Policy Support Unit im Büro des OSZE-Generalsekretärs.
- 2 Steven Heffington/Adam Oler/David Tretler (Eds.), A National Security Strategy Primer (Washington, DC: National Defense University Press, 2019), S. 1, https://nwc.ndu.edu/Portals/71/Documents/Publications/NWC-Primer-FINAL_for%20Web.pdf?ver=HOH30gam-KOdUOM2RFoHRA%3D%3D
- 3 CSCE, Final Act (Helsinki: August 1, 1975), <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>
- 4 CSCE, Charter of Paris for a New Europe (Paris: November 19–21, 1990), S. 12, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>
- 5 Vladimir Putin, Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy (München: 10. Februar 2007), <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>
- 6 OSCE, „Restoring trust: The Corfu Process“, December 1, 2010, <https://www.osce.org/mc/87193>
- 7 OSCE, Astana Commemorative Declaration, SUM.DOC/1/10/Corr.1* (Astana: December 3, 2010), S. 1, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/6/74985.pdf>
- 8 OSCE, The OSCE Helsinki+40 Process, MC.DEC/3/12 (Dublin: December 7, 2012), <https://www.osce.org/files/f/documents/e/0/98309.pdf>

- 9 OSCE, From Lisbon to Hamburg: Declaration on the Twentieth Anniversary of the OSCE Framework for Arms Control, MC.DOC/4/16 (Hamburg: December 9, 2016), <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/289496.pdf>
- 10 Thomas Greminger, „Strengthening Co-operative Security in Difficult Times: Three Years as Secretary General of the OSCE (2017–2020) – a Critical Appraisal“, in: Simon J. A. Mason/Lisa Watanabe (eds.), *Multilateralism in Transition: Challenges and Opportunities for the OSCE*, (Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, 2021), S. 22–84; 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>
- 11 OSCE, Role of the OSCE Secretary General, MC.DEC/15/04 (Sofia: December 7, 2004), S. 1, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/0/29705.pdf>
- 12 Der Autor, Walter Kemp (Kanada), war Leiter der Abteilung.
- 13 Lawrence Freedman, *Strategy: A History* (Oxford: Oxford University Press, 2013), S. xi.
- 14 Miroslav Lajčák, OSCE Chairperson-in-Office and Minister for Foreign and European Affairs of Slovakia (Bratislava: December 20, 2019), <https://www.osce.org/chairmanship/442771>
- 15 Walter Kemp/Reinhard Krumm (Hrsg.), *Restoring European Security: From Managing Relations to Principled Cooperation* (Wien: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021).
- 16 Kemp/Krum, a.a.O. (Anm. 15), S. 39.
- 17 NATO, „Strategic concepts“, November 29, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm
- 18 Freedman, a.a.O. (Anm. 13), S. ix.
- 19 Website of the Republic of Poland, „Minister Zbigniew Rau inaugurates Renewed OSCE European Security Dialogue in Vienna“, February 8, 2022, <https://www.gov.pl/web/osce/minister-zbigniew-rau-inaugurates-renewed-osce-european-security-dialogue-in-vienna>
- 20 Stephen C. Schlesinger, *Act of Creation: The Founding of the United Nations* (Cambridge, MA: Westview Press, 2003).

