

Die OSZE in der Krise: Fünf Lehren aus der Geschichte des Völkerbunds

Mette Eilstrup-Sangiovanni*

Zusammenfassung

Seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 fragen sich viele, ob die OSZE diese Krise überleben wird. Die Organisation steht zudem schon seit Langem weiteren Herausforderungen gegenüber: einem institutionellen Stillstand, Boykotten, Haushaltskürzungen, Konflikten zwischen den Großmächten sowie Nationalismus und Populismus. Wie kann die OSZE auf solche Herausforderungen reagieren und zugleich resilienter werden? Dieser Beitrag leitet aus der Geschichte des Völkerbunds Empfehlungen für die OSZE ab. Obwohl der Völkerbund letztlich aufgelöst wurde, bestehen viele seiner Einrichtungen im Rahmen der Vereinten Nationen fort.

Schlagworte

OSZE, Ukrainekonflikt, Resilienz, Zwischenkriegszeit, Völkerbund

Bitte zitieren als: Mette Eilstrup-Sangiovanni, „Die OSZE in der Krise: Fünf Lehren aus der Geschichte des Völkerbunds“, in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-03>

Einleitung

Anfang der 2000er-Jahre ging es um die Frage, wie die OSZE zur Konfliktlösung in den Gebieten der früheren Sowjetunion beitragen und die zunehmenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen entschärfen könnte. Inzwischen stellen sich die Fragen: Wie kann die OSZE einen Krieg zwischen zwei ihrer Teilnehmerstaaten überleben? Wie kann die Organisation zunehmende An-

feindungen von Teilnehmerstaaten überstehen, um weiterhin zu einem europäischen Sicherheitsdialog und zur Vertrauensbildung beizutragen?

In der Literatur zu internationalen Beziehungen wurde erörtert, wie die Zugehörigkeit zu mehr als einer internationalen Organisation die Gefahr eines zwischenstaatlichen Krieges verringern kann. Weniger beachtet wurde jedoch die Frage, wie internationale Organisationen gewalttätige Konflikte zwischen ihren Mitgliedsstaaten überleben können. Aus historischer Perspektive sind die Aussichten für die OSZE eher schlecht. Studien haben festgestellt, dass Sicherheitsorganisa-

* Mette Eilstrup-Sangiovanni
University of Cambridge
mer29@cam.ac.uk

tionen in den letzten zwei Jahrhunderten die geringsten Überlebenschancen aufwiesen. Die meisten Organisationen lösten sich in Kriegszeiten oder in Wirtschaftskrisen auf.¹ Die Weltwirtschaftskrise und die beiden Weltkriege bedeuteten das Ende für die meisten damals existierenden internationalen Sicherheitsorganisationen.² Es gibt auch Beispiele für internationale Organisationen, die aufgrund von gewalttätigen Konflikten zwischen zwei Mitgliedsstaaten aufgelöst wurden. So wurde die Development Bank of the Great Lakes States aufgelöst, nachdem Ruanda 1996 Zaire angegriffen hatte.³ Zudem sind viele der Ansicht, dass Italiens Angriff auf Äthiopien 1935 dem Völkerbund ein Ende gesetzt hätte. Der Völkerbund war jedoch schon zuvor erschüttert worden, da die Versuche, zwischenstaatliche Aggressionen zu stoppen, gescheitert waren.

Der Krieg in der Ukraine ist bei Weitem nicht die einzige Krise, der die OSZE gegenübersteht: Aktuell fordern ein institutioneller Stillstand, Boykotte, zunehmende Konflikte zwischen Großmächten und Widerstände durch nationalistische und populistische Politiker*innen die OSZE heraus. Wie kann die OSZE resilienter werden? Hier lohnt ein Blick in die Vergangenheit, um zu schauen, wie sich Wirtschaftskrisen, Konflikte zwischen Großmächten und nationalistischer Populismus früher auf internationale Organisationen ausgewirkt haben. Zum letzten Mal gab es eine solche Phase des Hypernationalismus, der Ent-Globalisierung und des Rückgangs von Demokratie zwischen den späten 1920er-Jahren und dem Ende des Zweiten Weltkriegs.

Der Protektionismus nahm zu, in Europa breitete sich ein autoritärer Populismus aus, und sowohl die beiden Großmächte als auch kleinere Staaten wandten sich vom Völkerbund und anderen multilateralen Organisationen ab – und bevorzugten eine ad hoc und bilateral angelegte Diplomatie.⁴ Viele internationale Organisationen wurden in dieser Zeit aufgelöst, oder ihre Mitgliederzahl sank und ihr Mandat wurde eingeschränkt. Andere wiederum – einschließlich vieler Völkerbund-Institutionen – überlebten und haben ihre Aufgaben noch erweitert.

Der vorliegende Beitrag blickt hinter die Kulissen des Völkerbunds und anderer internationaler Organisationen während der Zwischenkriegszeit und untersucht, ob die damals verwendeten Strategien im Umgang mit Krisen auch Lehren für die OSZE bereithalten. Die Analyse beruht auf kürzlich veröffentlichten Archivunterlagen des Völkerbunds⁵ sowie auf früheren Forschungsarbeiten. Diese Quellen vermitteln tiefe Einblicke in die Ziele, Interessen und Herausforderungen von internationalen Organisationen im Zuge geopolitischer Krisen. Durch sie können wir erfahren, wie Mitarbeiter*innen von internationalen Organisationen Konflikte zwischen Mitgliedsstaaten sowie Widerstände gegen ihre Autorität wahrnahmen und damit umgingen.

Der Völkerbund wurde lange Zeit als gescheitertes Experiment betrachtet. In letzter Zeit wird das Vermächtnis des Völkerbunds aber neu bewertet. Wissenschaftler*innen weisen darauf hin, dass wichtige Elemente der institutionellen Völkerbund-Strukturen in den Vereinten Nationen weiterleben.⁶ Die For-

scher*innen haben untersucht, wie das Völkerbund-Sekretariat und seine Mitarbeiter*innen die Entwicklung des Völkerbunds über die 25 Jahre seines Bestehens geprägt haben. Sie zeigen, wie die zentralen Institutionen des Völkerbunds – zusammen mit Mitgliedsstaaten und länderübergreifenden Akteuren, die ihre Arbeit unterstützten – mit Streitigkeiten über die Mitgliedschaft, der Aufkündigung von Abkommen, sinkenden Haushalten und populistischen Widerständen gerungen haben, und zwar mit unterschiedlichem Erfolg. Obwohl der Völkerbund letzten Ende aufgelöst wurde, können uns diese Überlebenskämpfe zeigen, wie internationale Organisationen mit Widrigkeiten umgehen sollten. Schließlich können wir vom Scheitern ebenso lernen wie von Erfolgen.

Haushaltskrise

Die kontinuierliche Kürzung ihres Jahresbudgets (inflationbereinigt) stellt eine große Herausforderung für die OSZE dar.⁷ In dieser Hinsicht hat die OSZE viel mit dem Völkerbund gemeinsam. Der Völkerbund begann seine Aktivitäten 1920, in einer Zeit mit erheblichen Wirtschaftsproblemen, in der sich Widerstand gegen – angesichts des durch den Krieg verursachten Elends – „verschwenderische“ internationale Institutionen regte. Zwischen 1922 und 1926 wuchs der Völkerbund-Haushalt um nur fünf Prozent, während die Zahl der Mitarbeiter*innen um 27 Prozent zunahm.⁸ Um Ressourcen zu sparen, wurde von Reisen abgera-

ten. Dokumente und Protokolle konnten nicht immer gedruckt werden.⁹

Doch auch diese Einsparungen reichten nicht aus, um den Haushalt auszugleichen. Deswegen mussten neue Wege gefunden werden, um die Aufgaben des Völkerbunds erfüllen zu können. Die Hauptaufgabe des Sekretariats bestand darin, Informationen zu sammeln und zu verbreiten, Empfehlungen abzugeben und Berichte von Expert*innen herauszugeben. Daher wurde mit einzelnen Regierungen und anderen internationalen Organisationen vereinbart, Forschungsergebnisse und statistische Daten gemeinsam zusammenzustellen und einander zugänglich zu machen. So sollten die operativen Kosten verringert werden.¹⁰ Eine weitere Sparmaßnahme war, sich auf private Akteure zu stützen. Die Gesundheitsorganisation des Völkerbunds erhielt ab 1922 Spenden von der US-amerikanischen Rockefeller Foundation. Während der 1930er-Jahre betrugen diese rund eine halbe Million Schweizer Franken pro Jahr.¹¹ Zwischen 1933 und 1942 finanzierte die Rockefeller Foundation auch die Forschung der Abteilung für Wirtschaftsinformationen des Sekretariats zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise. Zu Spitzenzeiten machten die Finanzmittel der Rockefeller Foundation ein Drittel des Haushalts dieser Abteilung aus.¹² Die umfangreichen Ermittlungen des Völkerbunds im Bereich des Menschenhandels mit Frauen und Kindern wurde vom American Bureau of Social Hygiene finanziert.¹³

Neben privaten Stiftungen unterstützten auch die Arbeiter- und Friedensbewegungen die Völkerbund-Institutionen.

In den 1920er- und 1930er-Jahren trafen sich Friedensaktivist*innen, Gewerkschaften und Forscher*innen auf länderübergreifenden Kongressen, um sich gegen Krieg und Imperialismus auszusprechen. Außerdem haben sich Völkerbund-Gesellschaften in einzelnen Ländern und NGOs für die Ratifizierung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs eingesetzt und die technische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und humanitäre Arbeit des Völkerbunds unterstützt.¹⁴ Um diese Verbindungen zu fördern, nahmen Vertreter*innen des Sekretariats regelmäßig an den Treffen internationaler NGOs teil und befürworteten den Zugang der NGOs zum Sekretariat, aber auch zum Rat und der Versammlung.¹⁵

Die Partnerschaft mit privaten Akteuren diente mehreren Zwecken:

- Die NGOs und zivilgesellschaftlichen Gruppen brachten – in Zeiten der Haushaltsbeschränkungen – zusätzliche Expertise und zusätzliche Geldmittel in den Völkerbund ein. Es bestand die Hoffnung, ihre Mitwirkung könne die Unterstützung durch die Öffentlichkeit erhöhen.
- Die Behauptungen und die Politik bestimmter Staaten in Bezug auf den Völkerbund sollten durch die zivilgesellschaftlichen Akteure auf den Prüfstand gestellt werden. Damit wollte der Völkerbund einer politischen Stimmungsmache begegnen, die den Völkerbund als Sündenbock präsentierte. Die Hoffnung war, dass die Bürger*innen politische Behauptungen dadurch besser bewerten können. Der Völkerbund ernannte daher zum

Beispiel NGO-„Prüfer“, die den Gremien für Kommunikation, Transit, Sozialpolitik, Unterricht, Menschenhandel mit Frauen sowie für Flüchtlinge angehörten.¹⁶

Diese Beispiele könnten für die OSZE hilfreich sein. Im letzten Jahrzehnt hat sich die operative Leistungsfähigkeit der OSZE zunehmend verringert, weil Regierungen weniger Personal abstellten und das Budget kürzten. Unter den aktuellen politischen Bedingungen darauf zu hoffen, dass die Teilnehmerstaaten ihre finanziellen Beiträge erhöhen, wäre reines Wunschdenken. Stattdessen könnte die OSZE die Strategie des Völkerbunds übernehmen und strategische Partnerschaften mit regionalen, länderübergreifenden oder überstaatlichen Akteuren aufbauen, die über ergänzendes Wissen und materielle Ressourcen verfügen – wie etwa Kommunalregierungen, NGOs, private Stiftungen und Unternehmen sowie internationale Organisationen. Mit ihnen könnten die Lücken in den operativen Kapazitäten geschlossen werden.¹⁷ Als sich der Völkerbund mit regionalen und transnationalen Akteuren zusammentat, erhöhten sich nicht nur seine Ressourcen, sondern gleichzeitig auch seine Legitimität. Der Völkerbund wurde öffentlich sichtbarer, konnte staatliche Kritik zurückweisen und die Politik in den Mitgliedsstaaten „von innen“ beeinflussen. Länderübergreifende Bündnisse dienten in manchen Fällen auch dazu, die staatliche Kontrolle zu lockern, da staatliche Finanzmittel durch private Gelder und Expertise ergänzt bzw. ersetzt wurden.

Schaden vermeiden: Großmachtkonflikt und institutionelle Zurückhaltung

Der Völkerbund hatte schwierige Startbedingungen. Er musste sich in einer Zeit des zunehmenden Nationalismus und wachsender Konflikte zwischen Großmächten bewähren. Vor allem die Zusammenarbeit bei Themen, die einen Verlust an Souveränität bedeuten könnten, erwies sich als schwierig. Im September 1919 wurde ein Abkommen zur Überwachung des Handels mit Waffen und Munition unterzeichnet. Es trat allerdings nie in Kraft, da Frankreich sich weigerte, es zu ratifizieren.¹⁸ Der Entwurf eines Beistandsvertrags, der Angriffskriege verboten hätte, wurde von mehreren Regierungen 1924 abgelehnt. Das Genfer Protokoll von 1924, das ein System verpflichtender Schiedsverfahren festlegte, scheiterte ebenfalls, da Großbritannien es nicht unterzeichnen wollte.¹⁹

Da viele Versuche gescheitert waren, zunehmenden politischen Spannungen durch Abrüstung zu begegnen, verfolgten das Büro der Abrüstungsabteilung und das Sekretariat eine neue Strategie des „Versteckens und Zurückhaltens“. Zwischen 1930 und 1934 achtete das Sekretariat darauf, keine Vorschläge zu machen, die wahrscheinlich im Völkerbundsrat abgelehnt worden wären. Treffen der Hauptkommission und der Abrüstungsabteilung wurden immer wieder abgesagt oder verschoben, da die Leiter*innen es für besser hielten, die Gremien gar nicht erst einzuberufen, anstatt sie zu einer Bühne für Feindseligkeiten und Megafon-Diplomatie verkommen zu lassen.²⁰ Der erste Generalsekretär des Völ-

kerbunds Sir Drummond äußerte sich zur Invasion Italiens in Äthiopien 1935 folgendermaßen: „Falls der Völkerbund erfolgreich aus der Äthiopien-Italien-Geschichte hervorgeht, werden die Aussichten auf eine Versammlung zur Rüstungsanpassung hervorragend sein. Falls nicht, wird die gesamte Haltung geändert werden müssen. [...] Wie auch immer, bis nächstes Jahr gilt: Je weniger über Abrüstung gesprochen wird, desto besser.“²¹

Dass es keine Treffen auf hoher Ebene mehr gab, bedeutete jedoch nicht das Ende einer aktiven Abrüstungsdiplomatie. Anstatt dass sich Regierungen bei großen Konferenzen trafen, bemühte sich das Sekretariat darum, Treffen kleinerer Gruppen gleichgesinnter Staaten zu organisieren. Dabei ging es darum, einen Konsens bezüglich kleinerer, praktischer Ziele zu erreichen. Das Sekretariat begann auch, Daten zur Rüstungsstärke einzelner Staaten zu sammeln und zu analysieren. Mit der öffentlichen Verbreitung dieser Daten war die Hoffnung verbunden, dass öffentlicher Druck auf die Regierungen entstehen würde. Die Daten könnten zudem als Grundlage für zukünftige Verhandlungen über Rüstungskontrolle dienen. Diese Hoffnung wurde nie erfüllt. Aber wenn die Regierungen bereit gewesen wären, über Abrüstung zu reden, wäre der Völkerbund vorbereitet gewesen und hätte mit Daten Verhandlungen unterstützen können.

Die Zusammenarbeit im Handel entwickelte sich ähnlich. Als der wirtschaftliche Nationalismus nach dem Wall-Street-Crash 1929 zunahm, scheiterten mehrere internationale Handelskonferenzen.²² Da die Wirtschaftsinstitutionen des Völ-

kerbunds nicht in der Lage waren, politische Aspekte des Handels – wie etwa Zölle und Tarife – zu beeinflussen, gaben sie die Pläne für weitere Wirtschaftskonferenzen auf. Stattdessen konzentrierten sich Leiter*innen im Sekretariat darauf, die Abläufe bei der Wirtschaftsdiplomatie zu verbessern. Von da an befasste sich der Wirtschaftsausschuss mit der Lösung juristischer und administrativer Probleme, die dem Handel indirekt im Weg standen – durch Streitbeilegungen in Wirtschaftsfragen, die Vereinfachung von Zollformalitäten sowie die Standardisierung von statistischen Methoden und der Begrifflichkeiten im Zoll.²³

Auch verstärkte das Sekretariat die Forschung zu Wirtschaftsdaten und veröffentlichte mehr dazu. Im Jahr 1931 stellte das Sekretariat einen Bericht mit dem Titel „The Course and Phases of the World-Economic Depression“ vor. Damit Staaten den Befunden nicht widersprechen können, empfahl Alexander Loveday, Direktor der Abteilungen für Finanzen, Wirtschaftsinformationen und Transit, dass die analytischen Aspekte der Studie „der Feststellung von Tatsachen untergeordnet werden sollten [...], denn letzten Endes werden die Befunde für sich sprechen.“²⁴ Kurz gesagt: Um einzelne Staaten nicht vor den Kopf zu stoßen, beschränkte sich die Wirtschaftsabteilung darauf, „neutrale“ Forschung zu betreiben, und überließ es externen Expert*innen, daraus unpopuläre Schlüsse zu ziehen.

„Verstecken und zurückhalten“ stellte für die Völkerbund-Institutionen eine naheliegende Strategie im Umgang mit den politisch heiklen Themen Rüstung

und Handel dar. Andere internationale Organisationen gingen mit nationalistischen Gegenreaktionen auf ähnliche Weise um. Eine weitere Institution des Völkerbunds verdankte ihren Erfolg dieser unpolitischen Haltung: Das Internationale Büro für Bildung, das von seiner Gründung 1929 bis zum Kriegsausbruch – trotz eines beschränkten Haushalts und weniger Mitarbeiter*innen – höchst aktiv war.²⁵ Die 1934 ins Leben gerufene „Pädagogische Welttour“ des Internationalen Büros für Bildung sammelte Daten zu Bildungsreformen einzelner Länder und gab Empfehlungen heraus. Die Welttour führte durch mehr als 70 Länder, und auf ihre Ergebnisse konnten sich Bildungsreformer*innen der jeweiligen Länder stützen. Während des Zweiten Weltkriegs arbeitete das Büro des Völkerbunds mit dem Internationalen Roten Kreuz zusammen, um den Dienst für intellektuelle Hilfe für Kriegsgefangene zu gründen, der Kriegsgefangenen Bücher zur Verfügung stellte. Da diese Aktivitäten breiten Anklang fanden, wuchs die Mitgliederzahl des Internationalen Büros für Bildung von zwölf Ländern im Jahr 1929 auf 20 Staaten in Europa und Lateinamerika am Ende des Zweiten Weltkriegs. Ein Grund für den Erfolg des Internationalen Büros für Bildung war sicherlich, dass seine Tätigkeit nicht politisch, sondern vor allem fachlicher Natur war. Diese unpolitische Haltung war eine bewusste Entscheidung. Viele Regierungen wollten keine internationale Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten und fürchteten eine westliche globale Bildungsagenda. Um politische Kontroversen zu umgehen, „vermied [das Interna-

tionale Büro für Bildung] sorgfältig jegliche Einmischung in die Bildungsfreiheit seiner Partner“.²⁶ Anstatt auf die Standardisierung nationaler Ansätze zu drängen, versuchte das Büro, universale Bildung zu fördern, ohne sich in „lokale Prioritäten“ einzumischen. Spezifische Empfehlungen und die Umsetzung wurden den Behörden und den NGOs vor Ort überlassen. Das Internationale Büro für Bildung besteht bis heute als Institut der UNESCO (IBE-UNESCO).

Welche Lehren ergeben sich hieraus für die OSZE? Rüstungskontrolle und Abrüstung – zentrale Punkte der OSZE-Agenda – sind in den letzten Jahrzehnten zu schwierigen Themen geworden, da sowohl die Vereinigten Staaten als auch Russland aus wichtigen Abkommen zur Rüstungskontrolle ausgetreten sind.²⁷ Deswegen wird von vielen Seiten gefordert, die Gespräche über Abrüstung wiederzubeleben und dabei die Rolle der OSZE bei der Rüstungskontrolle zu stärken.²⁸ Allerdings wäre jeder Versuch, das Wiener Dokument von 2011 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen zu aktualisieren, zum Scheitern verurteilt. Das gilt auch für einen Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle im Rahmen des „Strukturierten Dialogs über die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum“ oder im Rahmen einer Gruppe gleichgesinnter Länder im Berlin-Format.²⁹

Bei Initiativen zu Menschenrechten sieht es nicht anders aus. Da sich die Beziehung zwischen Russland und dem Westen extrem verschlechtert hat, sind Debatten über Menschenrechte zu einer ideologischen Konfrontation geworden,

die zu institutionellen Blockaden führt.³⁰ Es dürfte angesichts solcher Widerstände kontraproduktiv sein, neue Initiativen vorzuschlagen oder bestehende Initiativen neu zu beleben. Die Chartas von Helsinki und Paris würden heutzutage ebenso wenig von den OSZE-Staaten vereinbart werden wie die Satzung des Völkerbunds 1935. Deswegen ist es müßig, im aktuellen Klima auf diese Anliegen zu pochen. Solange keine Vereinbarungen in Sicht sind, sollten einzelne Staaten versuchen, mehr Vertrauen aufzubauen. Dafür könnten sie sich in OSZE-Projekten zur Transparenzsteigerung engagieren oder sich an „Koalitionen der Willigen“ beteiligen, die bestimmte Projekte voranbringen wollen. Kleinformatige Maßnahmen dieser Art mögen kurzfristig nicht viel erreichen. Unter den aktuellen Umständen wäre dieses Vorgehen aber produktiver als auf große Themen zu drängen, zu denen keine gemeinsame Haltung gefunden werden kann.

Die Flexibilität des Mandats nutzen

Im Jahr 1934 waren die länderübergreifenden Aktivitäten des Völkerbunds weitgehend zum Erliegen gekommen. Wäre sein Mandat auf konventionelle Sicherheitskooperation und Handel beschränkt gewesen, hätte seine Arbeit an diesem Punkt geendet. Ein breit angelegtes Mandat, das auf einem umfassenden Ansatz zur Sicherheit beruhte, ermöglichte es den Völkerbund-Institutionen jedoch, in neuen Bereichen tätig zu werden, wie etwa Transport, Alphabetisierung, Ernährung und sanitäre Versor-

gung. In der zweiten Hälfte der 1930er-Jahre lag ein Schwerpunkt der sozialen und wirtschaftlichen Völkerbund-Institutionen auf einem gemeinsamen Vorgehen gegen Armut und Krankheit als Konfliktursachen.³¹ Dieser Ansatz, so war die Vermutung, würde die Staaten und die Öffentlichkeit eher ansprechen als die kontroversen Themen Handel und Abrüstung.

Die Zusammenarbeit bei sozialen Themen und bei der allgemeinen Konfliktverhütung ermöglichte es dem Völkerbund auch, Unterstützung jenseits seiner Mitgliedstaaten zu finden. Auf Java wurden 1937 zwei Konferenzen abgehalten: eine zur Bekämpfung des Menschenhandels mit Frauen und eine weitere zur Hygiene in ländlichen Gegenden. Im Juni 1936 veranstaltete die Gesundheitsorganisation des Völkerbunds ein Treffen in Moskau. Die Gesundheitsorganisation war die einzige Völkerbund-Institution, die sich dort jemals traf.³² Die Kontakte zwischen den sowjetischen Gesundheitsbehörden und der Gesundheitsorganisation des Völkerbunds boten eine ideale Gelegenheit, um in einem unpolitischen Bereich praktische Verbindungen herzustellen. Aufgrund von Bürgerkrieg, Hunger und Krankheiten war das sowjetische Gesundheitssystem überlastet. Trotz der weitverbreiteten Angst und des Misstrauens zwischen der Sowjetunion und westlichen Regierungen wurde ein Gremium gegründet, das den Typhus in der Sowjetunion untersuchen sollte.³³ Die Zusammenarbeit beim Thema ansteckende Krankheiten und bei fachlichen Fragen ebnete auch den Weg für Russlands Beitritt als formelles Völkerbund-Mitglied.³⁴

Während die geopolitischen Konflikte in Europa zunahmen, veränderte sich also die Arbeit der Völkerbund-Institutionen. Anstatt zu versuchen, Übereinkünfte bei strittigen Themen wie Handel und militärische Sicherheit zu erzielen, konzentrierten sie sich auf Themen, bei denen es gemeinsame Nenner gab.³⁵ Gleichzeitig nutzten die Institutionen ein breites Mandat, um ihre Aktivitäten an die Bedürfnisse von Staaten und Gesellschaften außerhalb Europas anzupassen und somit auch die politische Unterstützung und die Förderung von Mäzenen zu vergrößern.³⁶ Diese Strategie erwies sich vor allem für die Gesundheitsorganisation des Völkerbunds als erfolgreich. Trotz der von der Generalversammlung auferlegten finanziellen Einschränkungen konnte die Gesundheitsorganisation ihre Aktivitäten dank der Großzügigkeit privater Unterstützer*innen weiter ausbauen. Der Fokus verschob sich von epidemiologischen Studien in Osteuropa auf Gesundheitsprobleme in Asien und Afrika. NGOs, führende wissenschaftliche Institute und einzelne Expert*innen aus der ganzen Welt stellten ihr Wissen und ihre Zeit kostenlos zur Verfügung. Damit wurde die Gesundheitsorganisation unabhängiger von den Staaten und konnte sich von den Konflikten zwischen den Großmächten fernhalten.³⁷ Im Jahr 1945 wurde die Gesundheitsorganisation des Völkerbunds in die Weltgesundheitsorganisation umgewandelt.

Obwohl die OSZE eine ganz andere Institution als die Gesundheitsorganisation des Völkerbunds ist, kann sie sich von dieser Erfolgsgeschichte inspirieren lassen. Die OSZE beschäftigt sich mit vie-

len Themen – von der Bekämpfung von Menschenhandel, Radikalisierung und Terrorismus bis zur Förderung von wirtschaftlichen Verbindungen und wissenschaftlicher Expertise zum Klimawandel. Somit ist sie in einer guten Position. Indem sie ihre Aktivitäten ausweitet und damit für unterschiedlichste Staaten interessant wird, kann sie ihre Existenz sichern. Finanzmittel von staatlicher Seite dürften in absehbarer Zeit rar bleiben. Aber Partnerschaften mit nichtstaatlichen Akteuren könnten dazu beitragen, die finanziellen und technischen Ressourcen der OSZE zu verbessern. Dies würde die OSZE zugleich unabhängiger von Regierungen machen. Die NGOs dürften den politischen Zugang und die zusätzliche Legitimität zu schätzen wissen, die durch die Zusammenarbeit mit einer länderübergreifenden Organisation zustande kämen.

Sich die institutionelle Komplexität zunutze machen

Eine große Herausforderung für die OSZE – vor welcher der Völkerbund nicht im selben Maße stand – ist die Konkurrenz durch andere internationale Organisationen. Trotz der Stärkung der OSZE durch die Charta von Paris 1990 haben westliche Staaten der Zusammenarbeit mit der NATO und EU den Vorzug gegeben. Russland hingegen hat die Gründung alternativer regionaler Organisationen unterstützt, die sich verschiedener Aspekte der gemeinsamen Sicherheit sowie der wirtschaftlichen und politischen Stabilität annehmen, wie etwa

die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit und die Eurasische Wirtschaftsunion. Außerdem gibt es noch die sich überlappenden Mandate und Aktivitäten von UN-Behörden – wie dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung. Daher sind im OSZE-Raum immer mehr potenziell konkurrierende Institutionen entstanden.

Historisch gesehen sind Überschneidungen zwischen Organisationen existenzbedrohend. Der Wettbewerb um knappe Ressourcen hat bereits einige internationale Organisationen zum Aufgeben gezwungen.³⁸ Jedoch können Überschneidungen zwischen Institutionen auch als Stärke genutzt werden: Eine Spezialisierung und die Arbeitsteilung zwischen internationalen Organisationen können Staaten davon abhalten, sich die gerade für sie passenden Foren auszusuchen oder Organisationen gegeneinander auszuspielen.³⁹ Durch die Koordination und Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen kann den Staaten ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis geboten werden. Und gleichzeitig haben potenziell konkurrierende internationale Organisationen dann ein Interesse daran, dass es auch den anderen Organisationen gut geht.

In den letzten Jahren war die EU ein wichtiger Geldgeber der OSZE in Bereichen von gemeinsamem Interesse, wie etwa gute Regierungsführung und die

Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption. Doch angesichts von Russlands Feindseligkeit gegenüber der EU darf die OSZE nicht einfach als Instrument der EU-Sicherheitsinteressen wahrgenommen werden. Sie muss ihre eigene Agenda klar artikulieren.⁴⁰ Die OSZE würde auch von einer stärkeren Zusammenarbeit mit UN-Behörden profitieren, wie dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen.⁴¹ Auch die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen wie der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit oder der Eurasischen Wirtschaftsunion wäre zweckmäßig. Man könnte einwenden, dass die verschiedenen Werte dieser Organisationen ein Hindernis darstellen. Für ein politisch-geografisches Gleichgewicht ist es jedoch – wie der frühere OSZE-Generalsekretär Thomas Greminger angemerkt hat – äußerst wichtig, dass sich die OSZE mit Organisationen westlich und östlich von Wien auseinandersetzt. Ein gemeinsames Anliegen mit der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit wäre zum Beispiel der Kampf gegen gewalttätigen Extremismus und Terrorismus in Zentralasien.⁴²

Internationale Organisationen können inmitten von vielen anderen Institutionen überleben und gedeihen, indem sie eine Nischenfunktion übernehmen und Werkzeuge anbieten, die keine andere Organisation hat. Oder sie übernehmen eine koordinierende Rolle und berufen

Treffen ein und bauen Brücken zwischen internationalen Organisationen – oder zwischen internationalen und nationalen Institutionen. Die OSZE ist zu beidem in der Lage. Die Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus zum Beispiel ist ein Bereich, in dem die OSZE über ihre eigenen und im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen einzigartigen Mittel verfügt. Angesichts ihrer jahrzehntelangen Erfahrungen mit Feldoperationen ist die OSZE oft besser als die NATO oder die EU in der Lage, örtliche NGOs oder regionale und lokale Verwaltungen zu erreichen. Im Vergleich zur NATO und EU dürfte die OSZE auch eher als neutraler Vermittler oder Beobachter vor Ort akzeptiert werden. Zudem konzentriert sich die OSZE „auf die Förderung eines umfassenden Ansatzes bei der Cybersicherheit, vor allem in Zentralasien, wo die NATO und EU nur begrenzt vertreten sind.“⁴³ Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind oft zugleich auch Mitglied in der NATO, in der EU, in der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit und in der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit. Daher verfügt die OSZE über gute Möglichkeiten, Treffen einzuberufen und als Koordinator zwischen den Organisationen zu wirken.

Fazit und Empfehlungen

Will man aus den 1930er-Jahren Lehren für die Gegenwart ziehen, so ist Vorsicht geboten. Gleiches gilt für den Vergleich zwischen internationalen Organisationen mit mehreren Aufgaben wie dem Völkerbund und der OSZE. Den-

noch weisen beide Organisationen starke Ähnlichkeiten auf – vor allem durch ihren Ansatz kooperativer Sicherheit und wegen der sehr unterschiedlichen Teilnehmerstaaten. Zudem erinnern die aktuellen Herausforderungen der OSZE an die Zeit vor dem Ende des Völkerbundes. Ähnlich wie der Völkerbund in den 1920er- und 1930er-Jahren operiert auch die OSZE in einer Zeit wirtschaftlicher Instabilität und staatlicher Sparmaßnahmen. Beide Organisationen wurden bzw. werden durch politische Konflikte erschüttert. So wie Italien, Japan und Deutschland gegen die in den Statuten des Völkerbunds festgelegte gemeinsame Sicherheit verstoßen hatten, wurden auch die Prinzipien der OSZE verletzt. Dies war erstmals bei der Bombardierung Jugoslawiens durch die NATO 1999 der Fall, gefolgt von Putins Krieg in Tschechien im selben Jahr, Russlands Krieg gegen Georgien 2008, der Annexion der Krim 2014 und den militärischen Aggressionen gegen die Ukraine 2014 und 2022.

Angesichts der Größe dieser Herausforderungen benötigt die OSZE eine Überlebensstrategie, um sowohl die direkte, durch den Ukrainekrieg ausgelöste Krise als auch die Angriffe auf ihre Autorität und die Aushöhlung ihrer Ressourcen zu überstehen. Was kann also getan werden? Dem Völkerbund wurde in den 1930er-Jahren von vielen Seiten vorgeworfen, nicht genug getan zu haben, damit die Bestimmungen zur kollektiven Sicherheit eingehalten werden. Diese Bestimmungen sahen automatische Sanktionen und eine bewaffnete Verteidigung des territorialen Status quo vor.⁴⁴ Auf ähnliche Weise wurde im aktuellen Kon-

flikt von einigen Seiten zu härteren diplomatischen Sanktionen gegen Russland aufgerufen. Die Ukraine hat verlangt, Russland solle aus der OSZE ausgeschlossen werden.⁴⁵ Dies ist jedoch eine sehr riskante Strategie. Als andere Mitgliedsstaaten Deutschland mit wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen drohten, zog es sich rasch aus dem Völkerbund zurück und verkündete seine vollständige Wiederbewaffnung. Falls Russland zu sehr in die Ecke gedrängt wird, könnte es einfach aus der OSZE austreten – vielleicht gemeinsam mit anderen Staaten. Obwohl dies nicht notwendigerweise das Ende der OSZE bedeuten würde, ginge doch ein wesentlicher Teil ihrer Existenzberechtigung verloren.

Weiterhin gab es Vorschläge für eine institutionelle Reform, um die Autonomie des OSZE-Generalsekretärs zu stärken und zudem den Ein-Jahres-Haushaltszyklus zu verlängern. Dies soll zerstrittene Regierungen davon abhalten, den Haushalt in „Geiselhaft“ zu nehmen.⁴⁶ Doch obwohl derartige Reformen für die OSZE langfristig positiv wären, würden sie kurzfristig wenig bringen, da sie den politischen Charakter der gegenwärtigen Krise ignorieren. Byron Hunt schrieb in seiner Studie zum Krieg zwischen Italien und Äthiopien, dass internationale Organisationen „ebenso sehr von einem gemeinsamen Willen abhängig sind, die eigene Existenz zu wahren, als auch von ihrer fortwährenden Autorität. Wenn der Völkerbund gescheitert ist, die Vereinten Nationen jedoch nicht, dann lag das an dem mangelnden Willen des Völkerbunds und nicht daran, dass die Vereinten Nationen eine besser

aufgestellte Organisation sind.“⁴⁷ Ebenso ist die aktuelle Krise der OSZE nicht in ihrer „Aufstellung“ begründet, sondern eindeutig politisch. Institutionelle Reformen werden daran nichts ändern.

Wenn weder der Ausschluss von nicht kooperationsbereiten Staaten noch institutionelle Reformen eine geeignete Überlebensstrategie darstellen – wie können die Teilnehmerstaaten die Resilienz der OSZE dann erhöhen? Meine Analyse legt fünf Strategien nahe, um die institutionellen Stärken der OSZE zu nutzen:

(1) *Zurückhalten und breiter fächern.* Eine konsensbasierte Organisation wie die OSZE (oder der Völkerbund) kann viel mehr sein als die Summe des Willens ihrer Teilnehmerstaaten. Deswegen besteht der größte Vorzug der OSZE vielleicht in ihrem breiten Mandat. Es gibt ihr die Flexibilität, sich auf Aufgaben zu konzentrieren, für die sich eine gewisse Einigkeit finden lässt. Die OSZE sollte ihr flexibles Mandat nutzen, um – zumindest vorübergehend – einen zurückhaltenden Ansatz zu verfolgen, wenn es um höchst kontroverse Themen wie Menschenrechte und Rüstungskontrolle geht. Stattdessen sollte sie sich auf weniger strittige Themen wie die Bekämpfung von Radikalisierung, Terrorismus, Menschenhandel und organisierter Kriminalität konzentrieren. Die OSZE sollte zudem die Zusammenarbeit bei „weniger politischen Themen“ fördern, wie etwa die wirtschaftliche Vernetzung, Wasserdiplomatie und die Auswirkungen des Klimawandels auf die

Sicherheit. So könnten Spannungen abgebaut werden. Die OSZE sollte betonen, dass die Sammlung von einvernehmlichen und faktenbasierten Kenntnissen über solche Themen zu ihren Kernkompetenzen gehört. Dies bedeutet nicht, dass das eigentliche Mandat der OSZE aufgegeben wird. Vielmehr sollte sie ihre Aktivitäten in diesen Bereichen darauf beschränken, einen informellen Dialog zu fördern und einen Konsens innerhalb kleinerer Gruppen herzustellen, die außerbudgetäre Mittel für spezielle Initiativen zur Verfügung stellen könnten. Solche Aktivitäten müssen natürlich behutsam gestaltet werden, um die Staaten, die nicht daran teilnehmen, nicht vor den Kopf zu stoßen. Feldaktivitäten außerhalb Europas, in Zentralasien oder mit einem Schwerpunkt auf eher unstrittige Themen wie grenzüberschreitende Verbrechen könnten erfolgversprechend sein.

(2) *Ausweitung der politischen Unterstützung.* Die Geschichte lehrt uns, dass internationale Organisationen davon profitieren, wenn sie sich um eine breite politische Unterstützung bemühen. Die große Bandbreite an OSZE-Teilnehmerstaaten ist in dieser Hinsicht ein klarer Vorteil. Zwar kann dies auch zu Pattsituationen und Einigungen allein auf den geringsten gemeinsamen Nenner führen. Aber eine internationale Organisation kann durchaus die Unterstützung und das Interesse einiger Staaten verlieren, während andere Staaten sie nach wie vor für relevant und

erhaltenswert befinden. Historisch gesehen spricht eine große und gemischte Mitgliedschaft für das Überleben einer internationalen Organisation.⁴⁸ Die OSZE sollte sich deswegen darauf konzentrieren, *alle* Mitglieder einzubinden, beispielsweise durch eine stärkere Konzentration auf Zentralasien.

- (3) *Breitere Basis für Schirmherrschaften und Sponsorship.* Die meisten internationalen Organisationen profitieren von Sponsoren. Da sich der OSZE-Haushalt weiterhin effektiv verringert, sollte sich die OSZE um stärkere Bündnisse mit transnationalen Akteuren bemühen, die ähnliche Ziele verfolgen und über ergänzende finanzielle und fachliche Ressourcen verfügen.
- (4) *Vorausplanung.* Die OSZE verfügt nicht über die politische oder technische Kapazität, sich an einer militärischen Konfliktlösung zu beteiligen. Bis auf Weiteres muss sie sich darauf beschränken, „die Krise zu überstehen“, indem sie sich aus politisch heiklen Bereichen – wie der Förderung von Menschenrechten, der Rüstungskontrolle und der Beobachtung von unsicheren Waffenstillständen – zurückzieht. Stattdessen sollte sie Staaten, die die OSZE schätzen, andere Vorteile bieten. Das soll nicht heißen, die OSZE solle ihre Augen vor dem Ukrainekonflikt verschließen. Vielmehr sollten die OSZE-Mitarbeiter*innen – gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten – einen Plan bereithalten, falls – und wenn – ein Waffenstillstand vereinbart wird. Dies ist

vor allem deswegen wichtig, weil die OSZE von „konkurrierenden“ Institutionen umgeben ist, wie etwa der EU, der UN und der NATO, die über höhere Budgets verfügen und bereit sind, sich zu engagieren. Deswegen muss die OSZE darauf vorbereitet sein und dann ihre besondere Fähigkeit nutzen, Treffen einzuberufen. Als größte kooperative Sicherheitsorganisation der Welt könnte sie die Anstrengungen anderer internationaler Organisationen koordinieren.

- (5) *Plan B.* Die OSZE-Leitung sollte sich darauf konzentrieren, einen Plan B zu formulieren, falls es zu keiner Lösung des gegenwärtigen Konflikts kommen sollte. Eine wichtige Lehre aus der Geschichte lautet, dass die Flexibilität einer Organisation für ihr Überleben unentbehrlich ist. Unterstützer*innen der OSZE sollten sich fragen: Falls Russland aus der OSZE ausscheiden würde, was würde das für die Organisation bedeuten? Verfügt sie über genügend Vorzüge, um für die verbleibenden Teilnehmer attraktiv zu bleiben und ihre Existenzberechtigung zu behalten? In einer solchen Situation wäre das beste Argument für die Aufrechterhaltung der OSZE: eine dauerhafte Plattform für den Dialog zwischen Europa und (einigen) eurasischen Staaten zu bieten und die Tür für Russlands Rückkehr offenzulassen.

Endnoten

- 1 Mette Eilstrup-Sangiovanni, „Death of International Organizations: The Organizational Ecology of Intergovernmental Organizations, 1815–2015“, in: *Review of International Organizations* 15:2, 2020, S. 339–370; Mette Eilstrup-Sangiovanni, „What Kills International Organisations? When and Why International Organisations Terminate“, in: *European Journal of International Relations* 27:1, 2021, S. 281–310.
- 2 Zum Beispiel die Suez Canal Administration (1914 aufgelöst), die Reparations Commission (1933 aufgelöst), die Inter-Allied Rhineland High Commission (1934 aufgelöst), die European Commissions for Control of the Oder and Elbe (1936 aufgelöst), die European Commission of the Danube (1939 aufgelöst), das Committee on Non-Intervention in Spanish Affairs (1939 aufgelöst), das Committee of Imperial Defence (1940 aufgelöst) und der Völkerbund (1946 aufgelöst).
- 3 Die heutige Demokratische Republik Kongo.
- 4 League of Nations, Economic Intelligence Service, *The Network of World Trade: A Companion Volume to „Europe’s Trade“* (Geneva: League of Nations, 1942), 1, S. 90–91.
- 5 Die Archive von internationalen Organisationen enthalten offizielle Dokumente (Konferenzprotokolle, Reden, Arbeitspapiere, Verträge, Abkommen) sowie operative Informationen (interne Themenpapiere, Haushaltspapiere, Personalberichte und die Korrespondenz leitender Mitarbeiter*innen).
- 6 M. Patrick Cottrell, *The League of Nations: Enduring Legacies of the First Experiment at World Organization* (New York: Routledge, 2018); Susan Pedersen, „Back to the League of Nations“, in: *American Historical Review* 112:4, 2007, S. 1091–1117.
- 7 United States Mission to the OSCE, Statement on the Presentation of the 2022 Unified Budget Proposal by the Secretary General, PC.DEL/1590/21 (Vienna: October 21, 2021), <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/502990.pdf>
- 8 F. P. Walters, *A History of the League of Nations* (New York: Oxford University Press, 1952), S. 174; siehe auch „General Report Adopted by the Assembly on September 27th, 1927“, in: *League of Nations Official Journal* 9:1, January 1928, S. i–vii.
- 9 Walters, a.a.O. (Anm. 8), S. 133–34.
- 10 A. Alexander Menzies, „Technical Assistance and the League of Nations“, in: *The League of Nations in Retrospect: Proceedings of the Symposium Organized by the United Nations Library and the Graduate Institute of International Studies*, Geneva, 6.–9. November 1980 (Berlin: De Gruyter, 1983), S. 295–312; siehe auch Cost, Printing and Distribution of Monthly Bulletin of Statistics, 1921, R309/10/12065/6408, United Nations Archives at Geneva.
- 11 Health Organisation – Rockefeller Foundation – Financial Cooperation 1937, 1937–1938, R6040/8A/27171/546, United Nations Archives at Geneva. Dies entspricht heute rund 9 bis 10 Millionen Schweizer Franken.
- 12 „First Meeting (Private)“, in: *League of Nations Official Journal* 19:2, Februar 1938, S. 74–77; Disarmament Conference – Progress Reports of the President of the Conference to the Bureau, 1933–1934, R4220/7B/10742/596, United Nations Archives at Geneva; Kathryn Lavelle, „Exit, Voice, and Loyalty in International Organizations: US Involvement in the League of Nations“, in: *Review of International Organizations* 2:4, 2007, S. 380.
- 13 Pedersen, a.a.O. (Anm. 6).
- 14 Craig Murphy, *International Organization and Industrial Change: Global Governance*

- since 1850* (Cambridge: Polity Press, 1994).
- 15 Thomas Richard Davies, „A ‚Great Experiment‘ of the League of Nations Era: International Nongovernmental Organizations, Global Governance, and Democracy beyond the State“, in: *Global Governance* 18:4, 2012, S. 405–423; Steve Charnovitz, „Learning from Early NGO Activity“, in: *Proceedings of the Annual Meeting* (American Society of International Law) 92 (1.–4. April 1998), S. 338–341.
- 16 Davies, a.a.O. (Anm. 15), S. 409; Alfred Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law, 1918–1935*. 2nd edition (London: Macmillan, 1939).
- 17 David Galbreath/André Härtel/Stefan Wolff, *Towards a More Strategic Partnership: Strengthening the OSCE through Enhanced EU–OSCE Cooperation*, IFSH (ed.), *OSCE Insights* 3/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911456-03>; Ranjit Lall, „Beyond Institutional Design: Explaining the Performance of International Organizations“, in: *International Organization* 71:2, 2017, S. 245–280.
- 18 *Traffic in Arms* [...], 7. Mai 1920, R186/8/4407/4407, United Nations Archives at Geneva.
- 19 Record of Th. Achnides’ conversations in London during his Mission to attend Mr Henderson’s Funeral. „Disarmament Conference – Correspondence between the Secretariat and the President of the Conference“, R4220/7B/10257/596/Jacket 4, United Nations Archives at Geneva.
- 20 Memoranda on Disarmament Forwarded by the Foreign Office London, 1934, R4220/7B/10829/596, United Nations Archives at Geneva; Pedersen, a.a.O. (Anm. 6).
- 21 Wie von Th. Achnides berichtet, a.a.O. (Anm. 19).
- 22 Martin D. Dubin, „Toward the Bruce Report: The Economic and Social Programs of the League of Nations in the Avenol Era“, in: *The League of Nations in Retrospect: Proceedings of the Symposium Organized by the United Nations Library and the Graduate Institute of International Studies*, Geneva, 6.–9. November 1980 (Berlin: De Gruyter, 1983), S. 42–72.
- 23 Alexander Loveday, „The Economic and Financial Activities of the League“, in: *International Affairs* 17:6, 1938, S. 788–808; Menzies, a.a.O. (Anm. 9).
- 24 Lavelle, a.a.O. (Anm. 12), S. 379.
- 25 Pedro Rosselló, *Conférence internationale de l’instruction publique, Recommandations 1934–1977* (Geneva: UNESCO-BIE, 1961).
- 26 Rita Hofstetter/Bernard Schneuwly, *The International Bureau of Education (1925–1968): A Platform for Designing a ‚Chart of World Aspirations for Education‘*, in: *European Educational Research Journal* 12:2, 2013, S. 217.
- 27 Beispielsweise zog sich Russland 2015 aus dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa zurück. Sowohl die USA als auch Russland zogen sich 2020 bzw. 2021 aus dem Vertrag über den Offenen Himmel zurück.
- 28 Benjamin Schaller, *Strengthening the Role of the OSCE in Times of Increased Tensions and Emerging Crisis Situations: The Untapped Potential in the European Arms Control Framework* (Geneva: Geneva Centre for Security Policy, 2021), <https://dam.gcsp.ch/files/doc/strengthening-the-role-of-the-osce-in-times-of-increased-tensions-and-emerging-crisis-situations>; Galbreath/Härtel/Wolff, a.a.O. (Anm. 17); Swiss Federal Department of Foreign Affairs, „The Presentation of the New OSCE Action Plan in Vienna Sends a Strong Signal“, 13. Januar 2022, <https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/fdfa/aktuell/newsuebersicht/2022/01/aktionsplan-osze-2025.html>

- 29 Zu der von Deutschland geleiteten Gruppe gleichgesinnter Länder zum Thema konventionelle Rüstungskontrolle gehören 22 Staaten. Wichtige Staaten wie die USA, Kanada, Polen, die baltischen Staaten und Norwegen sind jedoch nicht beteiligt.
- 30 Stefan Lehne, *Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2015), https://www.jstor.org/stable/resrep12952#metadata_info_tab_contents; David Galbreath, „Putting the Colour into Revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region“, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 25:2–3, 2009, S. 161–180.
- 31 Walters, a.a.O. (Anm. 8), S. 575.
- 32 Ingeborg Plettenberg, „The Soviet Union and the League of Nations“, in: *The League of Nations in Retrospect: Proceedings of the Symposium Organized by the United Nations Library and the Graduate Institute of International Studies*, Geneva, 6–9 November 1980 (Berlin: De Gruyter, 1983), S. 156.
- 33 Epidemics in Russia [...], 29. August 1921, R824/12B/15319/15255, United Nations Archives at Geneva; siehe auch Plettenberg, a.a.O. (Anm. 32).
- 34 Plettenberg, a.a.O. (Anm. 32), S. 156.
- 35 Walters, a.a.O. (Anm. 8), S. 750.
- 36 Thomas Müller, „Institutional Reforms and the Politics of Inequality Reproduction: The Case of the League of Nations' Council Crisis in 1926“, in: *Global Society* 34:3, 2020, S. 304–317.
- 37 Health Organisation [...], 28. August 1919, R811-1/12B/921/126, United Nations Archives at Geneva; Plague Epidemic [...], 28. August 1925, R815/12B/6646/5568, United Nations Archives at Geneva; Establishment of Medical or Sanitary Section under the League of Nations [...], 4. Juli 1919, R811-1/12B/126/126, United Nations Archives at Geneva; Karen Gram-Skjoldager/Haakon Andreas Ikononou, „The League of Nations Secretariat: An Experiment in Liberal Internationalism?“, in: *Monde(s)* 19:1, 2021, S. 31–50.
- 38 Mette Eilstrup-Sangiovanni, „What Kills International Organizations?“, a.a.O. (Anm. 1); Mette Eilstrup-Sangiovanni/Oliver Westerwinter, „The Global Governance Complexity Cube: Varieties of Institutional Complexity in Global Governance“, in: *Review of International Organizations* 17:2, 2022, S. 233–262.
- 39 C. Randall Henning/Tyler Pratt, „Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research“ (unpublished paper, 2022), https://static1.squarespace.com/static/5c54747ad7819e06b909fb1f/t/61f351dd6cf4da0b9d3d2eed/1643336157728/Hierarchy+and+Differentiation+in+International+Regime+Complexes_Jan20.pdf
- 40 Galbreath/Härtel/Wolff, a.a.O. (Anm. 17).
- 41 Lamberto Zannier, „A Stronger OSCE for an Uncertain Future“, in: *OSCE Yearbook 2017*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2018), S. 35–50.
- 42 Thomas Greminger, „Strengthening Co-operative Security in Difficult Times: Three Years as Secretary General of the OSCE (2017–2020) – a Critical Appraisal“, in: *Multilateralism in Transition: Challenges and Opportunities for the OSCE*, ed. Simon J. A. Mason/Lisa Watanabe (Zürich: Center for Security Studies [CSS], ETH Zürich, 2021), S. 22–84.
- 43 Monika Wohlfeld/Fred Tanner, *Comprehensive Security and New Challenges: Strengthening the OSCE* (Rome: Istituto Affari Internazionali, 2021), S. 9, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2123.pdf>
- 44 F. H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History*

- of Relations Between States* (Cambridge: Cambridge University Press, 1963).
- 45 Stefanie Liechtenstein, „Ukraine Calls for Suspending Russia from the OSCE“, in: Security and Human Rights Monitor, 30. Juni 2022, <https://www.shrmonitor.org/ukraine-calls-to-expel-russia-from-the-osce/>
- 46 Greminger, a.a.O. (Anm. 42).
- 47 Byron Walfred Hunt, „The League of Nations and the Italo-Ethiopian Conflict“ (master’s thesis, University of Montana, 1957), S. iii, <https://scholarworks.umt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=9685&context=etd>
- 48 Mette Eilstrup-Sangiovanni, a.a.O. (Anm. 1).

