

Cornelius Friesendorf | Argyro Kartsonaki [Hrsg.]

# OSCE Insights 2022

Krieg in Europa



Nomos

**IFSTH** Institut für Friedensforschung  
und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg

OSCE Insights

Cornelius Friesendorf | Argyro Kartsonaki [Hrsg.]

# OSCE Insights 2022

Krieg in Europa



**Nomos**

Chefredakteur: Cornelius Friesendorf, IFSH  
Managing Editor: Argyro Kartsonaki

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

1. Auflage 2023

© Die Autor:innen

Publiziert von

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

Gesamtherstellung:

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

ISBN (Print): 978-3-8487-7513-2

ISBN (ePDF): 978-3-7489-3363-2

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748933632>



Onlineversion  
Nomos eLibrary



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

## Inhalt

Einleitung OSCE Insights 2022: Krieg in Europa <i>Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki</i>	7
Hat die OSZE eine Zukunft? <i>William H. Hill</i>	15
Warum die OSZE eine Strategie braucht <i>Walter Kemp</i>	27
Die OSZE in der Krise: Fünf Lehren aus der Geschichte des Völkerbunds <i>Mette Eilstrup-Sangiovanni</i>	39
Minimales Engagement: Die OSZE und Turkmenistan <i>Luca Anceschi</i>	57
Eine Drei-Jahres-Strategie für die OSZE <i>Wolfgang Zellner</i>	67
Die KSZE: Lehren aus der Vergangenheit <i>Andrei Zagorski</i>	77
Warum die Forums-Funktion der OSZE wichtig ist <i>Jelena Cupać</i>	89



# Einleitung OSCE Insights 2022: Krieg in Europa

*Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki\**

Bitte zitieren als: Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki, „Einleitung OSCE Insights 2022: Krieg in Europa“, in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-00>

Die OSZE war noch nie eine Schönwetterorganisation. Aber 2022 war für sie eines der bislang schwierigsten Jahre. Wladimir Putins Entscheidung, die Ukraine anzugreifen, sowie Russlands brutale Kriegsführung verstößen gegen das Völkerrecht und gegen grundlegende OSZE-Prinzipien. Russlands Krieg wirft die Frage auf, wie eine konsensbasierte Organisation mit einem wichtigen Staat umgehen soll, der ihre Grundregeln nicht mehr respektiert.

Den Teilnehmerstaaten gelang es 2022 nicht, sich bei so fundamentalen Themen wie dem Haushalt zu einigen. Während des gesamten Jahres arbeitete die OSZE mit monatlichen provisorischen Zuwendungen. Das offenbart die Schwäche der OSZE. Eine strategische Planung war des-

wegen unmöglich. Aufgrund der hohen Inflation und ungünstiger Wechselkurse fehlte das Geld für die Fortsetzung einiger Aktivitäten.

Russlands Veto zwang die OSZE zudem, ihre Feldoperationen in der Ukraine zu beenden. Viele befürchteten, dass es anderen Missionen genauso ergehen könnte. Ende 2022 wurden die Mandate der Feldoperationen dann letztlich doch verlängert. Auf den OSZE-Vorsitz für das Jahr 2024 konnten sich die Teilnehmerstaaten allerdings nicht einigen. Der Ministerrat in Lodz im Dezember 2022 endete ohne Ergebnisse. Der polnische Vorsitz hatte dem russischen Außenminister Sergei Lawrow ein Einreisevisum verweigert. Moskaus empörte Reaktion zeigt, wie schwierig es mittlerweile geworden war, auch nur im selben Raum zu sitzen.

Nicht alle Probleme der OSZE haben jedoch direkt etwas mit Russland zu tun. So gab es im Januar 2022 Proteste in Kasachstan mit vielen Todesopfern. Auf Bitten der kasachischen Regierung entsandte die Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit Soldaten in das Land. Auch zwischen Armenien und Aserbaidschan kam es im Septem-

---

\* Cornelius Friesendorf  
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)  
friesendorf@ifsh.de

Argyro Kartsonaki  
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)  
kartsonaki@ifsh.de

ber 2022 erneut zu Kämpfen. Beide Staaten verhinderten eine Einigung über den Haushalt für 2022, wie bereits in den Jahren zuvor. Bewaffnete Auseinandersetzungen gab es zudem zwischen Kirgisistan und Tadschikistan. In Usbekistan fanden im Zuge einer Verfassungskrise in der autonomen Region Karakalpakistan blutige Proteste statt.

Dennoch war die Kluft zwischen dem revisionistischen Russland und den Mitgliedern von NATO und EU das alles beherrschende Thema. Denn die Stärke der OSZE ließ sich schon immer an den Beziehungen zwischen Russland und westlichen Staaten ablesen. Deswegen stand 2022 – da die NATO-Staaten und Russland Gefahr liefen, direkt miteinander in Konflikt zu geraten – sogar das Überleben der OSZE auf dem Spiel.

Gleichzeitig hat das Jahr 2022 auch gezeigt, wie resilient die OSZE ist. Teilnehmerstaaten, die am Fortbestand der OSZE interessiert sind, ist es gemeinsam mit dem Sekretariat gelungen, die OSZE arbeitsfähig zu halten. Dabei sind sie flexibel mit Beschlussblockaden umgegangen. Und freiwillige finanzielle Beiträge spielten eine zentrale Rolle. Eine Gruppe von Teilnehmerstaaten rief ein neues, mehrere Jahre umfassendes Programm für die Ukraine ins Leben. Die OSZE setzte ihre Arbeit in vielen Teilnehmerstaaten fort. Die Verlängerung der Mandate der Feldoperationen im Dezember 2022 verdeutlicht, dass ein Konsens sogar im Schatten eines Krieges in Europa möglich ist. Insofern standen Ende 2022 die Chancen nicht schlecht, dass die OSZE den für sie existenziellen Schock des Krieges gegen die Ukraine überlebt. Auf je-

den Fall stand sie viel besser da als in den Wochen direkt nach dem 24. Februar 2022.

Vor diesem Hintergrund diskutieren die Autor\*innen von *OSCE Insights* 2022 drei Fragen:

1. Was kann die OSZE den teilnehmenden Staaten und Gesellschaften bieten?
2. Wie sollen die Regierungen innerhalb der OSZE mit Russland umgehen?
3. Wie kann die OSZE beibehalten und ihre Leistungsfähigkeit gesteigert werden?

Das sind schwierige Fragen. Russlands Angriffskrieg in der Ukraine dauert an. Und das Ergebnis des Krieges wird unweigerlich die Rolle der OSZE in einer wie auch immer gearteten Nachkriegssicherheitsordnung in Europa beeinflussen. Die Autor\*innen der *OSCE Insights* 2022 haben diese Fragen folgendermaßen beantwortet:

### **Was kann die OSZE den teilnehmenden Staaten und Gesellschaften bieten?**

Die Autor\*innen des vorliegenden Bandes sind sich einig, dass die OSZE unter großem Druck steht. Dabei meinen sie vor allem den Krieg gegen die Ukraine. Aber die Beiträge betonen auch den Umstand, dass sich die Interessen der Teilnehmerstaaten seit den 1990er-Jahren zunehmend auseinanderentwickelt haben.

Trotz der Aushöhlung des normativen Konsenses im OSZE-Raum sind die Autor\*innen dieses Bandes überzeugt, dass die OSZE den Regierungen und Gesell-

schaften nach wie vor Mehrwert bieten kann. William Hill und Jelena Cupać betonen den Stellenwert der OSZE als Forum. Auch wenn die Bedeutung der OSZE als eigenständiger Akteur schwunden mag, so wird sie als ein „offensichtlicher Ort“ (Hill) für den Dialog über paneuropäische Sicherheitsthemen relevant bleiben. Dazu gehören auch Schritte zum militärischen Vertrauens- und Sicherheitsaufbau. In einem Forum können die Staaten ihre Interessen artikulieren. Das gibt den westlichen Staaten die Möglichkeit, Russland zu signalisieren, dass sie nicht bereit sind, Einflussbereiche zu verhandeln und bei den zentralen OSZE-Prinzipien Kompromisse zu machen (siehe den Beitrag von Jelena Cupać).

Andrei Zagorski erinnert uns daran, dass der KSZE-Prozess abgebrochen worden wäre, wenn sich die Staaten nicht auf Folgetreffen hätten einigen können. Und der Prozess endete auch in der Tat mehrmals. Doch die OSZE ist stärker institutionalisiert, als es die KSZE war. Dies lässt sich als Warnung vor Initiativen verstehen, die die OSZE zu einer Konferenzfolge im Stil der KSZE zurückentwickeln könnten.

Walter Kemp befasst sich ebenfalls mit der Geschichte der OSZE. Er erinnert daran, dass die Planungen für die Gründung der Vereinten Nationen schon während des Zweiten Weltkriegs stattfanden. Die OSZE sollte seiner Meinung nach daher schon jetzt einen Plan für Sicherheit und Stabilität in Europa entwickeln, auch wenn der Krieg gegen die Ukraine noch andauert. Laut Kemp braucht die OSZE eine Strategie, wenn (und falls) die

Verhandlungen über eine neue europäische Sicherheitsordnung beginnen.

Kreativität und Kompromisse sind jedoch nicht immer eine gute Sache. In seiner Analyse der OSZE-Aktivitäten in Turkmenistan schreibt Luca Anceschi: „Das Engagement der OSZE beschränkt sich seit vielen Jahren auf ein Minimum, und Themen wie Menschenrechte und gute Regierungsführung werden bewusst ausgeklammert.“ Anceschi konzentriert sich auf die Aktivitäten des OSZE-Zentrums in Aschgabat und die Bemühungen des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte um Wahlbeobachtungen – trotz der von der turkmenischen Regierung auferlegten Einschränkungen. Dabei verdeutlicht er, dass etwas, das für einen Teilnehmerstaat gut ist, nicht automatisch auch für dessen Gesellschaft gut ist. Sein Beitrag weist auf ein grundlegendes Dilemma der OSZE hin: Wie kann eine auf Menschenrechten beruhende Organisation mit autoritären Teilnehmerstaaten zusammenarbeiten?

### Wie sollen die Regierungen innerhalb der OSZE mit Russland umgehen?

Nach dem 24. Februar 2022 überlegten viele in der OSZE, ob und wie Russlands Teilnahme ausgesetzt werden könnte. Die Autor\*innen in den *OSCE Insights* 2022 empfehlen, dass Russland in der Organisation bleiben soll. Für William Hill würde eine OSZE ohne Russland ihre Relevanz verlieren und Russland zudem zu einem „ewigen Störenfried“ werden. Wenn Russland (und kleinere Staaten, die einen Konsens blockieren) in der

OSZE bleibt, könnte dies zwar eine Eingang erschweren, „aber diplomatische Bemühungen um schwierige und strittige Themen sind nie einfach“, so Hill. Die Geschichte der OSZE lasse vermuten, die westlichen Staaten würden es irgendwann „für möglich und wünschenswert halten (...), sich wieder mit Russland auszutauschen“.

Für Wolfgang Zellner wäre ein Ausschluss Russlands formal gerechtfertigt, auf Basis der Aussetzung der Teilnahme Jugoslawiens von 1992 bis 2000. Ob sich dies umsetzen ließe, ist allerdings fraglich. Denn es ist unwahrscheinlich, dass Belarus und andere Mitglieder der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit gegen Russland stimmen würden. Dass Russland die OSZE von sich aus verlassen würde, ist ebenfalls zweifelhaft. Andere Mitglieder der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit würden dann wahrscheinlich in der OSZE bleiben, was Russlands Isolation offenbaren würde. Zellner empfiehlt, den Dialog mit Russland über die europäische Sicherheit möglichst fortzusetzen. Die Staaten sollten zwar Russlands Verstöße gegen die OSZE-Prinzipien anprangern, aber symbolische Aktionen wie Walk-outs (das Verlassen von Konferenzsälen als Zeichen von Protest) seien kontraproduktiv.

Die Frage nach der richtigen Balance zwischen einer Isolation Russlands und einem Einbinden Russlands ist schwer zu beantworten. Die Einschätzungen unserer Autor\*innen fallen unterschiedlich aus. Mette Eilstrup-Sangiovanni warnt, dass sich Russland an einem bestimmten Punkt genötigt sehen könnte, die OSZE

zu verlassen. Eine mögliche Parallele wäre hier Deutschlands Austritt aus dem Völkerbund 1933. Andrei Zagorski erinnert daran, dass Russland – im Gegensatz zum Engagement der UdSSR in der KSZE – die OSZE nicht mehr als einen Ort betrachtet, um mit den westlichen Staaten über die europäische Sicherheit zu diskutieren.

Eilstrup-Sangiovanni, Zagorski und Cupać empfehlen außerdem, dass die Staaten Konflikte bei Themen vermeiden sollten, bei denen es wenig Raum für Kompromisse gibt – etwa beim Thema Demokratisierung. Das heißt nicht, dass die westlichen Staaten ihre liberalen Normen aufgeben. Aber sie könnten darauf verzichten, andere zu beschuldigen und mit dem Finger auf sie zu zeigen (was, wie Andrei Zagorski anmerkt, den KSZE-Prozess beinahe beendete). Stattdessen sollte die OSZE als Forum dienen, um Spannungen abzubauen und Themen von gemeinsamem Interesse zu identifizieren. Bemühungen dieser Art müssten von den Teilnehmerstaaten ausgehen und nicht von den Strukturen der OSZE. Walter Kemp weist darauf hin, dass dem früheren Generalsekretär Thomas Greminger bei seinem Versuch, einen gemeinsamen Nenner zwischen den Staaten zu finden, der Vorwurf gemacht wurde, er stehe Moskau zu nahe. Dies verdeutlicht, wie wenig Autonomie die Regierungen dem OSZE-Sekretariat zugestehen.

## Wie kann die OSZE beibehalten und ihre Leistungsfähigkeit gesteigert werden?

Die zentrale Frage in allen Beiträgen lautet, ob und wie die OSZE Russlands Krieg gegen die Ukraine überstehen und eine Säule der paneuropäischen Sicherheit werden könnte. William Hill ruft zu weniger „politischer Selbstdarstellung“ auf, um einen sinnvollen Dialog im Rahmen der OSZE zu ermöglichen. Außerdem könnte die OSZE an einem zukünftigen Waffenstillstands- oder Friedensabkommen zwischen der Ukraine und Russland mitwirken. Die OSZE könnte eine solche Rolle in der Ukraine jedoch nur übernehmen, wenn die NATO- und EU-Mitgliedsstaaten wichtige Themen in die OSZE einbringen. Was die Zukunft der OSZE-Strukturen und -Institutionen wie des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte betrifft, so ist Hill wenig optimistisch. Da es keinen Konsens gibt, werden sowohl ihre Größe als auch ihre Budgets wahrscheinlich abnehmen. Er kommt zu dem Schluss: „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.“

Auch Wolfgang Zellner ist davon überzeugt, dass die Zukunft der OSZE davon abhängt, wie die Teilnehmerstaaten die Organisation nutzen. Sein Vorschlag: Die OSZE solle vorübergehend informelle Methoden nutzen, um arbeitsfähig zu bleiben, falls es zu einem Veto aus Russland kommt. So könnten freiwillige Beiträge der Teilnehmerstaaten die OSZE-Institutionen finanzieren. Die

OSZE solle zudem Staaten in Regionen einbinden, in denen Russlands Einfluss abnimmt und ein hohes Konfliktrisiko herrscht, wie etwa im Südkaukasus und in Zentralasien. Eine informellere und flexiblere OSZE hängt laut Zellner aber vor allem vom politischen Willen und von intensiven Beratungen ab. Und das kann nur mit einer starken Führung durch den Vorsitz und die Troika gelingen.

Zwei unserer Autor\*innen ziehen Lehren aus der Vergangenheit. Mette Eilstrup-Sangiovanni untersucht Strategien des Völkerbunds. Der Völkerbund sei nicht gescheitert, da viele seiner Aktivitäten in den Vereinten Nationen weiterlebten. Für Eilstrup-Sangiovanni ist die Krise der OSZE eine politische. Deswegen würden institutionelle Reformen (etwa zum Zweck der Verabschiedung des Haushaltes) nur begrenzt helfen. Stattdessen empfiehlt sie, ein flexibles Mandat zu nutzen: Statt sich in Diskussionen über umstrittene Themen wie Menschenrechte und Rüstungskontrolle aufzureiben, sollte die OSZE sich auf konsensfähige Punkte konzentrieren, wie etwa die Wirtschaftskonnektivität oder die Bedeutung des Klimawandels für die Sicherheit. Die Geschichte des Völkerbunds zeige zudem, wie wichtig es sei, die politische Unterstützung auszuweiten. Eine große und gemischte Mitgliedschaft helfe internationalen Organisationen zu überleben. Eilstrup-Sangiovanni empfiehlt, dass die OSZE Staaten einbindet, die bislang nicht sonderlich aktiv waren, wie etwa die zentralasiatischen Staaten (wie es auch Wolfgang Zellner empfiehlt). Außerdem schlägt sie vor, dass die OSZE

sich über die Partnerschaft mit externen Akteuren wie etwa NGOs weitere finanzielle und technische Ressourcen erschließen könnte.

Andrei Zagorski zeigt in seinem Beitrag, wie wir von der KSZE lernen können. Die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten spielten mitunter mit dem Gedanken, sich aus der KSZE zurückzuziehen, und nutzten die Treffen für gegenseitige Schuldzuweisungen. Die Vorbehalte der Sowjetunion hinsichtlich der Konzentration des Westens auf Menschenrechte ähnelt Russlands Kritik an der aktuellen Betonung der menschlichen Dimension. Doch die KSZE überlebte dank eines „asymmetrischen Verhandelns“, wie Zagorski es nennt. Dabei wurden die unterschiedlichen Interessen aufgegriffen und Bedingungen geschaffen, unter denen ein „ausgewogener, paralleler Fortschritt“ in allen Körben erreicht werden konnte. Die Geschichte der KSZE lege auch nahe, dass die Staaten die OSZE als Forum zur Klärung mehrdeutiger Prinzipien, wie etwa der Nicht-einmischung in innere Angelegenheiten, nutzen könnten. Ob diese Lehren aus der Geschichte auch wirklich angewendet werden können, hänge vom Ausgang der aktuellen Krise ab. Wenn es die Situation erlaubt, könnte eine Einigung über gemeinsame Regeln zu einem Modus Vivendi beitragen.

Walter Kemp nutzt seine Erfahrung als Leiter der OSCE Strategic Policy Support Unit und ruft die OSZE dazu auf, eine Strategie für eine Rückkehr zur kooperativen Sicherheit zu entwickeln. Das würde keinen Konsens erfordern. Eine solche Strategie könnte informell entwickelt

werden und externe Expert\*innen einschließen. Was es jedoch bräuchte, wäre eine Führung durch die Troika. Zu einer kooperativen Sicherheitsagenda gehörten vor allem die Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Da ist Kemp anderer Ansicht als Mette Eilstrup-Sangiovanni, die empfiehlt, kontroverse Themen möglichst auszuklammern. Ebenso wie Eilstrup-Sangiovanni schlägt Kemp aber vor, dass die OSZE auch Themen beachtet, die bisher nicht Teil der zentralen OSZE-Agenda waren, wie etwa die Bedeutung des Klimawandels für die Sicherheit. Er nennt mehrere Neuerungen, die während seiner Tätigkeit bei der OSZE eingeführt wurden. Kemp zeigt allerdings auch, wie die Teilnehmerstaaten die Autonomie des Sekretariats einschränken.

Luca Anceschi hält das OSZE-Engagement in Turkmenistan für unzulänglich. Ein minimales und selektives Engagement verringert die Relevanz der OSZE, da es nur in den Bereichen Veränderungen geben könne, in denen die OSZE tätig ist. Dies untergrabe auch die Sicherheit im OSZE-Gebiet, da autoritäre Politik eine Quelle von Unsicherheit sei. Anceschi plädiert dafür, dass das OSZE-Engagement in Turkmenistan auch die autoritäre Politik als Problem benennt. Deswegen sollte die OSZE von Aktivitäten – wie einer Wahlbeobachtung unter starken Einschränkungen – Abstand nehmen und sich um die Förderung von Menschenrechten kümmern.

Die Beiträge in den *OSCE Insights 2022* bieten Perspektiven und geben Empfehlungen, die der OSZE dabei helfen könnten zu überleben – und darüber hinaus

einen entscheidenden Beitrag zur kooperativen und umfassenden Sicherheit zu leisten.

nen). Zu guter Letzt danken wir dem Nomos Verlag, vor allem Eva Lang und Carsten Lang, dass sie unsere Begeisterung für *OSCE Insights* teilen.

## Danksagung

Wir danken den Autor\*innen für ihre Ideen und Vorschläge, wie die OSZE mit komplexen Problemen umgehen könnte. Wir danken auch den Gutachter\*innen für ihre Kommentierung der Erstfassungen der Aufsätze sowie unseren Kolleg\*innen vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und vom Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) des IFSH. Wir danken vor allem André Härtel und unserer russischsprachigen Koordinatorin für das Erstellen der deutschen bzw. russischen Ausgabe von *OSCE Insights*. Äußerst dankbar sind wir auch Frank Evers für seine OSZE-Expertise und seine unermüdliche Koordination der vielen Arbeitsabläufe des CORE.

Ebenfalls unverzichtbar waren unsere Redakteur\*innen, Übersetzer\*innen und Korrekturleser\*innen, die allesamt gründlich und geduldig gearbeitet haben. Wir danken Corina Alt, Carolyn Benson, Roman Dobrokhotov und Michael Weh. Wir haben auch von Stefan Wolffs und Andrei Zagorskis Unterstützung profitiert. Das Auswärtige Amt der Bundesrepublik Deutschland stellte Finanzmittel zur Verfügung, und die Autor\*innen dieses Bandes erhielten nützliche Informationen von verschiedenen Außenministrien sowie OSZE-Durchführungsorganen und -Institutionen (die Ansichten in den Beiträgen sind jedoch die der Autor\*in-



# 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 Diplomat\*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 unprovozierten Angriffs auf die Ukraine durch Russland fragen sich viele dieser Diplomat\*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 Diplomat\*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 hervorgegangen – 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 Konfliktachsorge 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 verstößen 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, Konfliktachsorge 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 stand darauf, dass kein Teilnehmerstaat seine Sicherheit auf Kosten von anderen erhöhen dürfe.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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, substanzuellen 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 kontroversen 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 Spitzopolitiker\*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 „Verkehrs vorschriften“ 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 Staatschefs seit ihrer Verabschiedung 1948 auf ungeheuerliche Weise verstößen. Aber sie stellt immer noch den Maßstab dar, nach dem wir alle streben. Die Normen und Verpflichtungen verschwinden nicht einfach, weil gegen sie verstößen 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).



# Warum die OSZE eine Strategie braucht

Walter Kemp\*<sup>1</sup>

## 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“.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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. Insfern 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.<sup>4</sup> 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 verflog 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 Budapest-Gipfel 1994 durch die Namensänderung von KSZE zu OSZE bestätigt.

Der Budapest-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 Münchener 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“.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> 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“.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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“.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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“.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

Diese Abteilung – die schon bald in Strategic Policy Support Unit unbenannt 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-Vorsitzten. 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 wirk samen 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 Vorerecht der Teilnehmerstaaten. Wieder andere Teilnehmerstaaten waren der Meinung, die OSZE benötige keine Strategie, vor allem nicht im Umgang mit der Ukrainekrise. 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“.<sup>13</sup> 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“.<sup>14</sup>

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 Diplomat\*innen zuvor den Ausdruck „einigende Agenda“ benutzt hatten. Die Teilnehmerstaaten konnten sich nicht einmal auf einen Programmenvorschlag 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“<sup>15</sup> inspirieren sollten. Die Expert\*innen warnen: „Es sollte nicht erst ein großer Krieg notwendig sein, um ein neues europäisches Sicherheitssystem wiederherzustellen oder aufzubauen“.<sup>16</sup> 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 mehr-

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 Sicherheitsherausforderungen auszustatten und Orientierung für seine zukünftige politische und militärische Entwicklung zu bieten“.<sup>17</sup> 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 Schlosser 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“.<sup>18</sup> 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 Zwischenetappen 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.<sup>19</sup>

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 Weltkriegs, begonnen hatten.<sup>20</sup>

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](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/Krumm, a.a.O. (Anm. 15), S. 39.
- 17 NATO, „Strategic concepts“, November 29, 2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_56626.htm](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).



# 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 resilenter 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.<sup>1</sup> Die Weltwirtschaftskrise und die beiden Weltkriege bedeuteten das Ende für die meisten damals existierenden internationalen Sicherheitsorganisationen.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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 resilenter 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.<sup>4</sup> 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 Völkerbunds<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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 Widerigkeiten umgehen sollten. Schließlich können wir vom Scheitern ebenso lernen wie von Erfolgen.

### Haushaltskrise

Die kontinuierliche Kürzung ihres Jahresbudgets (inflationsbereinigt) stellt eine große Herausforderung für die OSZE dar.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Um Ressourcen zu sparen, wurde von Reisen abgera-

ten. Dokumente und Protokolle konnten nicht immer gedruckt werden.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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 betrugten diese rund eine halbe Million Schweizer Franken pro Jahr.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Die umfangreichen Ermittlungen des Völkerbunds im Bereich des Menschenhandels mit Frauen und Kindern wurde vom American Bureau of Social Hygiene finanziert.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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 stand 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> Als sich der Völkerbund mit regionalen und transnationalen Akteuren zusammensetzte, 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

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 Zurückhaltns“. Zwischen 1930 und 1934 achtete das Sekretariat darauf, keine Vorschläge zu machen, die wahrscheinlich im Völkerbundrat 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.<sup>20</sup> 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.“<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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.“<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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“.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> Deswegen wird von vielen Seiten gefordert, die Gespräche über Abrüstung wiederzubeleben und dabei die Rolle der OSZE bei der Rüstungskontrolle zu stärken.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> 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 ver einbart 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.<sup>31</sup> 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 Mitgliedsstaaten 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> Die Zusammenarbeit beim Thema ansteckende Krankheiten und bei fachlichen Fragen ebnete auch den Weg für Russlands Beitritt als formelles Völkerbund-Mitglied.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> Diese Strategie erwies sich vor allem für die Gesundheitsorganisation des Völkerbunds als erfolgreich. Trotz der von der Generalversammlung aufgelegten 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.<sup>37</sup> 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. In dem 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.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

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.“<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 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.“<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> 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 Vorteile, 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 offen zu lassen.

## 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*. 2<sup>nd</sup> 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/10289/596, 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](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 Ikonomou, „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](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 Cooperative 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 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>
- 46 48 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).
- 48 Mette Eilstrup-Sangiovanni, a.a.O. (Anm. 1).



# Minimales Engagement: Die OSZE und Turkmenistan

Luca Anceschi\*

## Zusammenfassung

Im Jahr 2022 wurde das 30-jährige Bestehen der Beziehung zwischen der OSZE und Turkmenistan begangen. Der Beitrag untersucht, wie sich die Zusammenarbeit der OSZE mit diesem autoritär regierten Teilnehmerstaat entwickelt hat. Das Engagement der OSZE beschränkt sich seit vielen Jahren auf ein Minimum, und Themen wie Menschenrechte und gute Regierungsführung werden bewusst ausgeklammert. Eine autoritäre Politik ist aber eine Quelle von Unsicherheit und gefährdet die eigene Bevölkerung. Dieser Beitrag zeigt, wie die menschliche Dimension stärker in die Zusammenarbeit mit Turkmenistan integriert werden kann.

## Schlagworte

Turkmenistan, OSZE, Autoritarismus, Förderung von guter Regierungsführung

Bitte zitieren als: Luca Anceschi, „Minimales Engagement: Die OSZE und Turkmenistan“, in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-04>

## Einleitung

Am 7. Juli 2022 richtete das OSZE-Zentrum in Aschgabat gemeinsam mit dem turkmenischen Außenministerium eine halbtägige Veranstaltung aus. Anlass war das 30-jährige Bestehen der Beziehung zwischen der OSZE und Turkmenistan. Bei der Veranstaltung sprach auch der langjährige Außenminister Turkmenistans Rashid Meredow. Er betonte die Verpflichtung seines Landes auf eine „fruchtbare Zusammenarbeit mit der Organisati-

on für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zur Stärkung der Sicherheit in der OSZE-Region“<sup>1</sup>. Botschafter John MacGregor, Leiter des OSZE-Zentrums in Aschgabat, verwies in seiner Rede darauf, dass sich die Zusammenarbeit vertieft habe. Er nannte eine Reihe von Politikbereichen, in denen die Partnerschaft zu wichtigen Ergebnissen geführt hat.<sup>2</sup>

Diese Aussagen klangen positiv. Aber ein genauerer Blick auf das Verhältnis zwischen Turkmenistan und der OSZE in der postsowjetischen Ära legt anderes nahe. Die Beziehung ist – 30 Jahre nach ihrem Beginn – von einem Minimum an Engagement gekennzeichnet. Hinzu kommt, dass heikle Themen wie Menschenrechte und die Förderung guter Re-

---

\* Luca Anceschi  
Central & East European Studies,  
The University of Glasgow  
luca.anceschi@glasgow.ac.uk

gierungsführung vermieden wurden. Das ergaben Interviews mit OSZE-Mitarbeiter\*innen sowie eine Analyse der offiziellen von der OSZE und der turkmenischen Regierung herausgegebenen Dokumente.

Die hier vertretene These ist, dass dieses minimale Engagement sowohl von Turkmenistan als auch der OSZE als ideal betrachtet wird, um die Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten. Damit will der Beitrag zu Diskussionen über die Unzulänglichkeit der aktuellen internationalen Ordnung und zur Zukunft der OSZE beitragen, die sich auf ihr 50-jähriges Jubiläum vorbereitet.<sup>3</sup>

### Regeln der Zusammenarbeit: Die Ära Nyyazow

Nach dem Ende der Sowjetunion verfolgten sämtliche turkmenische Regierungen eine isolationistische Außenpolitik. Ein Austausch mit anderen Staaten wurde nur gepflegt, wenn er dem Machterhalt im Inneren diente. Das galt auch für die Teilnahme an regionalen oder internationalen Foren wie der OSZE. Die Beziehung zwischen Turkmenistan und der OSZE sollte daher immer unter diesem Blickwinkel betrachtet werden.

Im Juli 1992 stellte die Anerkennung der Schlussakte von Helsinki eine außenpolitische Standardoption für das neuerdings unabhängige Turkmenistan dar. Die Teilnahme an der OSZE war gewissermaßen eine zufällige Entwicklung und entstammte keiner „Zukunftsvision“ (die eines der letzten Strategiepapiere der Nyyazow-Ära verkündet hatte).<sup>4</sup> Während

Saparmurat Nyyazows langer und launenhafter Amtszeit (1992–2006) bildeten sich bestimmte Formen der Zusammenarbeit zwischen Turkmenistan und der OSZE heraus, bei denen es vor allem um Wirtschafts- und Umweltthemen ging. Bei der menschlichen Dimension gab es so gut wie keine Fortschritte.

Zwei zentrale Ereignisse prägten die Beziehung zwischen der OSZE und Turkmenistan während der Nyyazow-Ära:

1. Am 23. Juli 1998 wurde durch einen Beschluss des Ständigen Rats der OSZE ein OSZE-Zentrum in Aschgabat gegründet. Damit war das Mandat für eine Feldpräsenz verbunden, deren Relevanz und Aufgaben sich parallel zu der Beziehung zwischen der OSZE und Turkmenistan entwickelten (siehe unten).<sup>5</sup> Bess Brown merkte 2001 an, dass die Vertreter Turkmenistans überrascht waren, dass sich das OSZE-Zentrum in der menschlichen Dimension engagierte. Die Bemühungen des Zentrums, eine Zivilgesellschaft in Turkmenistan aufzubauen, missfielen ihnen.<sup>6</sup> Laut dieser Schilderung hat das OSZE-Zentrum – zumindest am Anfang – großen Wert auf Aktivitäten in der menschlichen Dimension gelegt. Heute scheinen diese Aktivitäten jeglichen Schwung verloren zu haben.
2. Das zweite Ereignis war die Aktivierung des Moskauer Mechanismus, um eine brutale Unterdrückungswelle nach einem angeblichen Staatsstreich im November 2002 zu untersuchen. Die von Emmanuel Decaux geleitete OSZE-Untersuchung schloss mit

einem Bericht, der 16 Empfehlungen zur Verbesserung der Regierungsführung in Turkmenistan enthielt.<sup>7</sup> Der Bericht stellt bis heute die schärfste Kritik an der Menschenrechtslage in Turkmenistan dar. Er sollte die Art von Druck ausüben, die eine Politik der „positiven Neutralität“ entfaltet.<sup>8</sup> Das Regime ignorierte die Empfehlungen des Berichts. Turkmenistan erwies sich als ein unnachgiebiger Partner.

So entstand eine Form der Zusammenarbeit zwischen dem Regime in Aschgabat, den OSZE-Institutionen und den Feldmissionen, bei der die menschliche Dimension eine nachrangige Rolle spielte. In dem Bericht vermerkte Decaux, dass „Turkmenistan kein ‚schwarzes Loch‘ innerhalb der OSZE darstellen darf“, was den Schutz der Menschenrechte und die Wahrung des Rechtsstaates betrefte.<sup>9</sup>

Die Worte von Decaux sollten sich als prophetisch erweisen: Fast 20 Jahre nach der Veröffentlichung des Berichts und trotz drei Jahrzehnten der Zusammenarbeit mit der OSZE ist die Regierungsführung in Turkmenistan eine der schlechtesten im ganzen OSZE-Gebiet. Mehr noch: Die Regierungsführung ist nicht einmal mehr Teil der OSZE-Agenda im Umgang mit Turkmenistan.

### **Zusammenarbeit in der menschlichen Dimension als Pflichtübung**

Während der langen Präsidentschaft von Gurbanguly Berdimuhamedow (2007–2022) blieb Turkmenistan der autoritärs-

te unter allen OSZE-Teilnehmerstaaten. Trotzdem nahm die Zusammenarbeit des Landes mit der OSZE – zumindest vorergründig – nicht ab. Auch Serdar Berdimuhamedows Aufstieg zum Präsidenten Anfang 2022 wird aller Voraussicht nach nichts an dem Verhalten Turkmenistans gegenüber der OSZE oder an der Qualität der Regierungsführung ändern.

An der Wahlbeobachtungsmission in Turkmenistan lassen sich die Probleme bei der Zusammenarbeit in der menschlichen Dimension, wie sie in der Berdimuhamedow-Ära entstanden sind, verdeutlichen. Einerseits hat Turkmenistan nie gezögert, die OSZE bzw. das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte zur Wahlbeobachtung einzuladen. Im Online-Archiv des OSZE-Menschenrechtsbüros ist dokumentiert, dass nach jeder Wahl in Turkmenistan ein Bericht angefertigt wurde.<sup>10</sup> Andererseits haben Mitarbeiter\*innen der Wahlbeobachtungen berichtet, dass ihre Arbeit eher kosmetischer Natur war. Obwohl sie offiziell von der turkmenischen Regierung zur Wahlbeobachtung eingeladen wurden, waren die Mitglieder der Bedarfsermittlungsmissionen (Needs Assessment Missions) und Wahlbeobachtungsmissionen (Election Assessment Missions), sobald sie sich im Land aufhielten, „eingeschränkten Formen der Beobachtung“ unterworfen.<sup>11</sup> Insbesondere wurde ihnen der unbeschränkte und unbewachte Zugang zu Kandidaten, Medienvertretern und Wahlverantwortlichen untersagt. Auch andere unabhängige Wahlbeobachtungsaktivitäten konnten sie nicht durchführen.<sup>12</sup>

Bei der Präsidentschaftswahl 2022 nahmen die Hindernisse noch zu. Die turkmenische Regierung lud das OSZE-Menschenrechtsbüro erst sehr spät ein, was dessen Möglichkeiten, eine Beobachtermission zu organisieren und entsenden, stark eingeschränkte.<sup>13</sup> Deswegen konnte die Stimmabgabe, die zu Serdar Berdimuhamedows Wahl führte, nicht vom OSZE-Menschenrechtsbüro beobachtet werden. Die Aktivitäten des OSZE-Büros beschränkten sich auf eine kleine Bedarfsermittlungsmission, die aus der Ferne geleitet wurde.<sup>14</sup>

Das mangelnde Verständnis der Regierung für den Ablauf einer Wahlbeobachtung zeigte sich 2022 auch in anderer Hinsicht. Mitarbeiter\*innen des OSZE-Menschenrechtsbüros wurden bei der Bedarfsermittlungsmission mehrmals um Hilfe bei der Wahltechnik und beim Zugang zur Wahl für Menschen mit Behinderungen gebeten.<sup>15</sup> In früheren Berichten des OSZE-Menschenrechtsbüros war bereits darauf hingewiesen worden, dass der Wahlvorgang für Menschen mit Behinderungen in Turkmenistan verbessert werden müsse. Doch bis zwei Wochen vor der Wahl 2022 ignorierte die Regierung in Aschgabat diese Empfehlungen. Daran zeigte sich das mangelnde Interesse an der menschlichen Dimension des OSZE-Mandats.<sup>16</sup>

Dieses Beispiel verdeutlicht die Defizite in der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und Turkmenistan in der menschlichen Dimension. In Berichten des OSZE-Menschenrechtsbüros wurde immer wieder darauf hingewiesen, wie mangelhaft die Wahlpraxis in Turkmenistan ist. Die Berichte enthielten Empfehlungen und boten Unterstützung an. Das Berdimuhamedow-Regime folgte aber dem in der Nyyazow-Ära eingeschlagenen Pfad und ignorierte diese Empfehlungen. Weiterhin wurden im Grunde undemokratische Wahlen abgehalten, die ein rein formalistisches Verständnis des Wahlvorgangs und des Instruments der Wahlbeobachtung offenbarten.

Da Turkmenistan bislang keine der Empfehlungen der Wahlbeobachtungsmissionen umgesetzt hat, stellt sich die Frage, warum das OSZE-Menschenrechtsbüro diese Partnerschaft nicht beendet hat. Viele der Mitarbeiter\*innen des OSZE-Büros, die ich für diesen Beitrag interviewt habe, meinten, dass die Entsendung der Beobachtermissionen zwar folgenlos blieb. Aber sie sei das einzige verbliebene Instrument, um den Dialog mit Turkmenistan über Wahlen aufrechtzuerhalten, vor allem, weil dieses Thema nicht zum Aufgabenbereich des OSZE-Zentrums in Aschgabat gehört. In den 2010er-Jahren endete also das Zusammenwirken der turkmenischen Regierung und der OSZE-Institutionen im Bereich Wahlen. Die menschliche Dimension rückte so noch weiter in den Hintergrund.

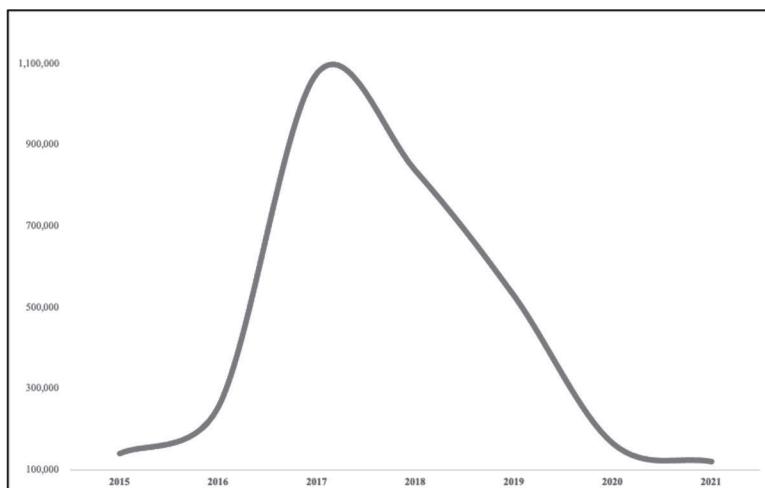
### **Die Grenzen des Feld-Engagements: Das OSZE-Zentrum in Aschgabat**

Ende 2021 arbeiteten im OSZE-Zentrum in Aschgabat – also der Feldmission, die die OSZE-Agenda in Turkmenistan voranbringt – sechs internationale Mitarbeiter\*innen und 23 turkmenische Angestellte. Der Personalbestand ist seit 2014

gleichgeblieben.<sup>17</sup> Ähnlich stabil ist auch die Finanzierung der Aktivitäten des Zentrums: Die jährlichen Beiträge aus dem Gesamthaushaltsplan der OSZE blieben zwischen 2015 und 2021 im Bereich von

1,5 bis 1,6 Millionen Euro und beliefen sich 2021 auf 1.661.200 Euro. Hinzu kommen außerbudgetäre Mittel einzelner Teilnehmerstaaten (siehe Abbildung).

*OSZE-Zentrum in Aschgabat: außerbudgetäre Ausgaben (in Euro, 2015–2021)*



Die außerbudgetären Ausgaben des Zentrums in Aschgabat entsprachen im Jahr 2021 denen von 2015.<sup>18</sup> Die Covid-19-Pandemie hat den Abwärtstrend nach 2017 mit Sicherheit beschleunigt, aber die Daten für 2019 zeigen, dass die Ausgaben in diesem Jahr (527.633 Euro) etwa die Hälfte von denen aus dem Jahr 2017 betragen.

Die Liste der Projekte, die in einem bestimmten Jahr durchgeführt wurden (und die von dem Zentrum nicht veröffentlicht wird), ist das Ergebnis eines komplexen Verhandlungsprozesses.<sup>19</sup> In diesem Prozess gibt es viele Akteure:

- Leitung des Zentrums: Sie legt die operativen Prioritäten fest, welche guten Chancen haben, von den OSZE-Teilnehmerstaaten finanziell unterstützt zu werden.
- einzelne Teilnehmerstaaten (oder Staatengruppen): Sie unterstützen eventuell spezielle Projekte in einzelnen Politikbereichen.
- Gastgeberland: Seine Präferenzen bestimmen, welche Projekte möglich sind.

Mitarbeiter\*innen des OSZE-Zentrums in Aschgabat haben bestätigt, dass dieser Prozess schwierig und heikel ist. Die Projekte des Zentrums müssten verschie-

dene Agenden miteinander in Einklang bringen, um finanziert zu werden.<sup>20</sup> Projekte, die in letzter Zeit finanziert wurden, mussten zum Beispiel das Thema Grenzsicherheit (ein Schwerpunkt des Zentrums, vor allem, was die Grenze mit Afghanistan betrifft) mit der OSZE-Agenda zur Stärkung der Rolle von Frauen zusammenbringen. Die Projektwahl wird auch dadurch eingeschränkt, dass das turkmenische Regime Maßnahmen, die auf eine politische Liberalisierung und die Förderung von Rechtsstaatlichkeit abzielen, abblockt. Um eine gute Beziehung zu den Behörden im Land aufrechtzuerhalten, war es bislang erforderlich, ein klares Vorgehen in der menschlichen Dimension zu vermeiden. Projekte, die durch außerbudgetäre Mittel finanziert werden, bilden dabei keine Ausnahme.

Als die Pandemie nachließ, stieg die Zahl der vom OSZE-Zentrum in Aschgabat umgesetzten Projekte. Doch aus pragmatischen Gründen hat das Zentrum seinen Schwerpunkt auf andere Bereiche als die menschliche Dimension gelegt.<sup>21</sup> Dies wird in den jährlichen Mitteilungen des Missionsleiters zu den Aktivitäten des Zentrums an den Ständigen Rat der OSZE eher heruntergespielt.<sup>22</sup> Diese Dokumente sind nicht öffentlich zugänglich. An den oft positiven Bewertungen der Zusammenarbeit in der menschlichen Dimension, die in den offiziellen Reaktionen anderer Teilnehmerstaaten auf den Bericht des Leiters geäußert werden, lässt sich dieses Herunterspielen aber ablesen.<sup>23</sup>

Dass die menschliche Dimension für das OSZE-Zentrum immer weniger wichtig wird, zeigt sich auch daran,

dass in den OSZE-Jahresberichten 2020 und 2021 keine Angaben zum Angebot juristischer Unterstützung für turkmenische Bürger\*innen mehr gemacht werden. Aus den Jahren 2012 und 2013 ist hingegen bekannt, dass das OSZE-Zentrum in Aschgabat 142 bzw. 137 turkmenischen Bürger\*innen bei Menschenrechtsfällen geholfen hat.<sup>24</sup> Die Zusammenarbeit in der menschlichen Dimension war ein wesentliches Anliegen des Zentrums in frühen Jahren.<sup>25</sup> Jetzt hingegen spielt sie bei den öffentlichen Aufgaben des Zentrums scheinbar keine Rolle mehr und wird in den Bereichen, die der Öffentlichkeit normalerweise nicht präsentiert werden, wahrscheinlich nur am Rande berücksichtigt.

So wie die Aufgaben des OSZE-Menschenrechtsbüros im Zusammenhang mit den Wahlen in Turkmenistan wurden auch die Aktivitäten des OSZE-Zentrums in Aschgabat von etwas beeinflusst, das als „Tyrannei des Engagements“ bezeichnet werden könnte. Angesichts des Drahtseilakts, den das Zentrum vollführen musste, war es möglicherweise gezwungen, sich auf Maßnahmen zu beschränken, die auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruhen. Vielleicht war dies angesichts von Haushaltseinschränkungen der OSZE und Turkmenistans Weigerung, rechtsstaatliche Reformen anzugehen, nicht anders möglich. OSZE-Vertreter\*innen haben geäußert, dass auch eine scheinbar wirkungslose Feldpräsenz immer noch besser ist als gar keine Präsenz in dem Land. Ein/-e Vertreter\*in sagte dazu, dass es „ohne eine Feldpräsenz keine Veränderungen in der Zukunft geben wird“.<sup>26</sup> Veränderungen

kann die OSZE aber nur in den (wenig kontroversen) Politikbereichen unterstützen, auf die sich die OSZE-Feldarbeit konzentriert.

So befassete sich die OSZE viel mit der durchlässigen und instabilen Grenze Turkmenistans zu Afghanistan.<sup>27</sup> Initiativen wie ein Ausbildungskurs für 18 Personen der Grenzpolizei Turkmenistans im Jahr 2015 sowie ein gemeinsamer Workshop für leitende Grenzbeamten\*innen aus Turkmenistan und Afghanistan zeigen, dass dieser Bereich schon in den Jahren vor der Pandemie berücksichtigt wurde.<sup>28</sup> Die Absicherung der Grenze zwischen Turkmenistan und Afghanistan könnte in Zukunft einen ökologischen Aspekt dazugewinnen. Die Environment and Security Initiative – deren wichtiger Partner die OSZE ist – hat beobachtet, dass der Klimawandel die Sicherheit in der Grenzregion weiter verschlechtern könnte.<sup>29</sup> Im persönlichen Austausch haben die entsprechenden OSZE-Vertreter\*innen bestätigt, dass ökologische Aspekte für die OSZE in Turkmenistan in Zukunft wahrscheinlich wichtig sein werden.<sup>30</sup>

Eine weitere Priorität der OSZE ist die verstärkte Konnektivität zwischen Turkmenistan und anderen Staaten. Allerdings spielt Turkmenistan in aktuellen Studien zur Wirtschaftsdiplomatie im OSZE-Raum keine bedeutende Rolle.<sup>31</sup> Außerdem bestätigen Medienberichte über die Lage in Turkmenistan, dass das Regime in Aschgabat seine eigenwillige Haltung gegenüber Konnektivität und regionaler Integration beibehalten hat. Daran hat auch die Pandemie nichts geändert.<sup>32</sup>

## Autoritäre Politik ist eine Quelle der Unsicherheit

Dieser Beitrag unterstreicht Erkenntnisse anderer Arbeiten zur Rolle internationaler Akteure in Zentralasien, etwa Marie Debres Aussage zur Institutionalisierung „nicht-interventionistischer Normen, mit denen Regime vor einer unerwünschten Einflussnahme auf innenpolitisch heikle Bereiche von außen geschützt werden“.<sup>33</sup> Auch Alexander Warkotsch hat auf die Duldung dieses „bereinigten“ Modells der Interaktion hingewiesen. Er merkt an, dass der Mangel an Anreizen, Reformen in der menschlichen Dimension umzusetzen, dazu geführt habe, dass autoritäre Anführer im ganzen OSZE-Raum – einschließlich Turkmenistan – von der OSZE finanzierte Liberalisierungsmaßnahmen als Bedrohung der autoritären Stabilität auffassen.<sup>34</sup>

Meiner Ansicht nach war es ein Fehler, autoritäre Politik nicht als Quelle der Unsicherheit zu betrachten. Obwohl die OSZE auf diese Weise ein minimales Engagement in Turkmenistan aufrechterhält, wird dieser Ansatz die Organisation auf ihrem „Weg in die Irrelevanz“ wohl weiter vorantreiben, wie Karolina Kluczewska es genannt hat.<sup>35</sup> Turkmenistans Potenzial für Instabilität ist nach wie vor hoch. Der Zusammenhang zwischen Lebensmittelversorgung und Energiepolitik ist ein Beispiel dafür, wie autoritäre Abschottung die Sicherheit der Bevölkerung gefährdet. Der kleptokratische Umgang mit den Gewinnen aus Turkmenistans Gas hat im ganzen Land zu mehr Lebensmittelunsicherheit geführt.<sup>36</sup>

William Hill hat betont, dass eine Zusammenarbeit, bei der die menschliche Dimension ignoriert wird, die Relevanz des OSZE-Acquis sowie die grundlegenden normativen Dokumente der Organisation untergräbt.<sup>37</sup> Die beschriebenen Formen des Engagements schaden nicht nur der Sicherheit Turkmenistans, sondern schränken auch die Rolle der OSZE in einer Weltgemeinschaft weiter ein, die sich zunehmend weniger demokratisch entwickelt.

## Empfehlungen

Die hier vorgelegte Analyse legt drei politische Leitlinien nahe, die ein Teil der OSZE-Agenda in Turkmenistan werden könnten:

1. Die Menschenrechtsbilanz des turkmenischen Regimes sollte weiterhin geprüft werden. Das OSZE-Zentrum in Aschgabat könnte beispielsweise darin bestärkt werden, turkmenische Bürger\*innen, die von dem Regime verfolgt werden, mehr und sichtbarer zu unterstützen.
2. Die OSZE sollte sich einer Beteiligung an einer Wahlbeobachtung verweigern, die nur Augenwischerei ist. Beispielsweise sollte sie verlangen, dass Beobachtermissionen rechtzeitig über anstehende Wahlen benachrichtigt werden, und dass sie einen angemessenen, uneingeschränkten Zugang zum Wahlablauf erhalten.
3. Die OSZE sollte die Menschenrechte – ein zentrales Element ihres Sicherheitsrahmens – fördern, zum Beispiel

durch Verhandlungen, um Projekte aus der menschlichen Dimension in die Liste außerbudgetärer Aktivitäten des OSZE-Zentrums in Aschgabat aufzunehmen.

## Endnoten

- 1 OSCE, „OSCE and Turkmenistan Mark 30 Years of Co-operation“, July 8, 2022, <https://www.osce.org/centre-in-ashgabat/522316>
- 2 Staatliche turkmenische Medien veröffentlichten lange Auszüge aus MacGregors Rede in: „30 лет успешного сотрудничества“, *Neytral'niy Turkmenistan*, 8. Juli 2022, S. 3.
- 3 Philip Zelikow, „The Hollow Order: Rebuilding an International System That Works“, *Foreign Affairs* 101, no. 4 (July/August 2022): S. 107–19; William H. Hill, „Hat die OSZE eine Zukunft?“, in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-01>
- 4 Delegation of Turkmenistan to the OSCE, Statement by the Head of Delegation of Turkmenistan at 14<sup>th</sup> Meeting of the OSCE Ministerial Council, MC.DEL/37/06 (Brussels: December 4, 2006), <https://www.osce.org/files/f/documents/5/9/22862.pdf>
- 5 OSCE Permanent Council, Decision No. 244, PC.DEC/244 (July 23, 1998), <https://www.osce.org/files/f/documents/c/a/40139.pdf>
- 6 Bess Brown, „Turkmenistan and the OSCE“, in *OSCE Yearbook 2001*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2002), S. 107, <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/01/Brown.pdf>
- 7 Emmanuel Decaux, OSCE Rapporteur's Report on Turkmenistan,

- ODIHR.GAL/15/03 (March 12, 2003), <https://www.osce.org/files/f/documents/0/5/18372.pdf>
- 8 Luca Anceschi, *Turkmenistan's Foreign Policy: Positive Neutrality and the Consolidation of the Turkmen Regime* (London-New York: Routledge, 2008), S. 128–37.
- 9 Decaux, a.a.O. (Anm. 7), S. 3.
- 10 OSCE/ODIHR, „Elections in Turkmenistan“, <https://www.osce.org/odihr/elections/turkmenistan>
- 11 OSZE-Mitarbeiter\*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, Mai 2022.
- 12 OSCE/ODIHR, Turkmenistan Presidential Election 12 February 2017 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report (Warsaw, 12 February 2017), <https://www.osce.org/files/f/documents/b/1/316586.pdf>
- 13 Die Mission wurde am 23. Februar 2022 eingeladen, eine Bedarfsermittlungsmission durchzuführen. Am 25. Februar 2022 wurde sie eingeladen, die Wahl zu beobachten, die am 12. März 2022 stattfinden sollte.
- 14 Ein-/e OSZE-Mitarbeiter\*in (a.a.O., Anm. 11) bestätigte, dass verschiedene Beobachter-Organisationen Anfang 2022, wenn es um Ausnahmen von den strikten Covid-19-Quarantänemaßnahmen in Turkmenistan ging, unterschiedlich behandelt wurden. Im Gegensatz zur Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit wurde den Mitarbeiter\*innen des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte bis ein paar Tage vor Beginn der Bedarfsermittlungsmission keine quarantänefreie Reise nach Turkmenistan gewährt. Daher konnte die Bedarfsermittlungsmission nur aus der Ferne geleitet werden. Das war der Grund, warum die Leitung des OSZE-Menschenrechtsbüros schließlich entschied, am Wahltag keine komplette Beobachtermission zu entsenden. Die unterschiedliche Behandlung wurde auch von Deirdre Brown betont, der stellvertretenden Leiterin der OSZE-Delegation des Vereinigten Königreichs, und zwar in ihrer Antwort auf den Bericht des Leiters des OSZE-Zentrums in Aschgabat 2022: <https://www.gov.uk/government/speeches/report-by-osce-head-of-centre-in-ashgabat-uk-response-june-2022>
- 15 OSZE-Mitarbeiter\*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, Mai 2022.
- 16 Die Empfehlung Nr. 13 aus dem Bericht der Election Assessment Mission 2017 (a.a.O., Anm. 12, S. 18) erwähnt ausdrücklich die systematische „Entmündigung von Menschen mit geistigen Einschränkungen“ als eines der größten Hindernisse bei der Wählerregistrierung in Turkmenistan. Das Thema wird auch in einem späteren Bericht wieder aufgegriffen: OSCE/ODIHR, Turkmenistan Parliamentary Elections 25 March 2018 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report (Warsaw, May 30, 2018), S. 1, 5, 7, 14, [https://www.osce.org/files/f/documents/2/8/382915\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/2/8/382915_0.pdf)
- 17 Die Zahl der Mitarbeiter\*innen des Zentrums kann den OSZE-Jahresberichten entnommen werden: <https://www.osce.org/annual-reports>
- 18 Die Finanzierung der Aktivitäten des Zentrums wird in den OSZE-Jahresberichten veröffentlicht, a.a.O. (Anm. 17).
- 19 Siehe z.B. OSCE, Annual Report 2021 (Vienna: 2022), S. 55–56, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/4/520912.pdf>
- 20 OSZE-Mitarbeiter\*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, September 2022.
- 21 Im Jahr 2021 berichtete das Zentrum einen Anstieg der Gesamtzahl finanziertter Projekte um 33 Prozent im Vergleich zu den 44 Projekten 2020.
- 22 OSZE-Mitarbeiter\*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, September 2022.
- 23 „Wir begrüßen auch die Arbeit des Zentrums in der dritten Dimension, vor al-

- lem bei der Förderung der Medienfreiheit und der Steigerung der Kapazitäten der Ombudspersonen“, Permanent Delegation of Norway to the OSCE, „Statement in Response to the Head of the OSCE Centre in Ashgabat“, June 17, 2021, <https://www.norway.no/en/missions/osce/norway-and-the-osce/statements/norwegian-statements-2021/statement-in-response-to-the-head-of-the-osce-centre-in-ashgabat/>
- 24 OSCE, Annual Report 2012 (Vienna: 2013), S. 58, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/2/100193.pdf>; Daten für 2013 sind einsehbar unter: OSCE, Annual Report 2013 (2013), S. 74, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/4/116947.pdf>
- 25 Brown, a.a.O. (Anm. 6), S. 110.
- 26 OSZE-Mitarbeiter\*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, September 2022.
- 27 OSZE-Mitarbeiter\*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, September 2022. Das Grenzmanagement wird auch in den OSZE-Jahresberichten nach 2019 erwähnt, und zwar im Abschnitt zu den Aktivitäten des OSZE-Zentrums in Aschgabat.
- 28 OSCE, „OSCE Trains Turkmenistan Border Guards in Border Management and Threat Assessment“, April 29, 2015, <https://www.osce.org/ashgabat/154276>; OSCE Centre in Ashgabat, „Border Management“, <https://www.osce.org/centre-in-ashgabat/106253>
- 29 Environment and Security Initiative, Climate Change and Security: Central Asia, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/8/331991.pdf>
- 30 OSZE-Mitarbeiter\*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, September 2022.
- 31 Stefan Wolff, Economic Diplomacy and Connectivity: What Role for the OSCE? (Birmingham: Institute for Conflict, Co-operation and Security at the University of Birmingham, 2018), <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/iccs/news-events/2018/Osce-Report.pdf>; Stefan Wolff, Anastasiya Bayok, Rahimullah Kakar, and Niva Yau, The OSCE and Central Asia: Options for Engagement in the Context of the Crisis in Afghanistan and the War in Ukraine (Hamburg: OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2022).
- 32 Bei einigen Themen will sich Turkmenistan dem Rest der Welt anschließen, bei anderen nicht: „Turkmenistan: Shining City at a Foothill“, *Ahal-Teke: A Turkmenistan Bulletin*, September 20, 2022, <https://eurasianet.org/turkmenistan-shining-city-at-a-foothill>
- 33 Maria J. Debre, „Clubs of Autocrats: Regional Organizations and Authoritarian Survival“, *Review of International Organizations* 17, no. 3 (2022): 504.
- 34 Alexander Warkotsch, „The OSCE as an Agent of Socialisation? International Norm Dynamics and Political Change in Central Asia“, *Europe-Asia Studies* 59, no. 5 (2007), S. 844.
- 35 Karolina Kluczevska, „Benefactor, Industry or Intruder? Perceptions of International Organizations in Central Asia – the Case of the OSCE in Tajikistan“, *Central Asian Survey* 36, no. 3 (2017), S. 368.
- 36 Luca Anceschi, „Nahrungsmittelunsicherheit, Armut und autoritärer Zerfall in Turkmenistan“, *Zentralasien-Analysen* 143 (30. September 2020), S. 9–12.
- 37 Hill, a.a.O. (Anm. 3), S. 9.

# Eine Drei-Jahres-Strategie für die OSZE

Wolfgang Zellner\*

## Zusammenfassung

Die russische Aggression gegen die Ukraine stellt das genaue Gegenteil dessen dar, wofür die OSZE steht: eine regelbasierte Ordnung, kooperative Sicherheit, Achtung der staatlichen Souveränität und der Unverletzbarkeit von Grenzen. Die Frage ist, ob die OSZE in einem politischen Umfeld bestehen und funktionieren kann, das ihrer *Raison d'Être* widerspricht. Ohne eine Strategie ist das nicht möglich. Der Beitrag schlägt vor, dass die OSZE vorübergehend informelle Verfahren nutzt, um arbeitsfähig zu bleiben. Diese könnten formelle Beschlussfassungen ersetzen.

## Schlagworte

OSZE, Strategie, Ukraine, Krieg

Bitte zitieren als: Wolfgang Zellner, „Eine Drei-Jahres-Strategie für die OSZE“, in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-05>

## Einleitung

Zu den Grundprinzipien der OSZE gehören eine regelbasierte Ordnung, kooperative Sicherheit, Achtung der staatlichen Souveränität und der Unverletzbarkeit von Grenzen. Russlands Einmarsch in die Ukraine hat gegen all diese Verpflichtungen verstößen. Deswegen hat eine große Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten die Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation eingestellt. Nun stellt sich die Frage, ob auch die gemeinsame

Beschlussfassung in der OSZE beendet werden sollte.

Die OSZE befindet sich in einer existenziellen Krise. Die Frage ist, ob sie in einem politischen Umfeld bestehen und funktionieren kann, das ihrer *Raison d'Être* widerspricht. Als Antwort stellt dieser Beitrag eine Strategie für die OSZE vor – etwas, das die Organisation noch nie besaß.<sup>1</sup> Denn das von der Organisation oft bemühte „Abwarten und Teetrinken“ oder „Durchwursteln“ ist in dieser Situation unangebracht. Damit die OSZE arbeitsfähig bleibt, sollte sie vorübergehend informelle Methoden nutzen. Diese könnten, wo nötig, formelle Beschlussfassungen ersetzen. Dadurch kann die OSZE der „Konsensfalle“<sup>2</sup> entkommen.

---

\* Wolfgang Zellner

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

## Drei Faktoren, die die Zukunft der OSZE bestimmen

Die Zukunft der OSZE als konsensbasierte Organisation wird wahrscheinlich von folgenden drei Faktoren abhängen: der Dauer und dem Ergebnis des Ukrainekriegs, Russlands verminderter Stärke und geringerem Einfluss sowie dem Tempo und Ergebnis des EU-Beitrittsprozesses der Westbalkanstaaten und der Ukraine.

Der Ausgang des Kriegs in Europa wird den Spielraum der OSZE bestimmen. Wie lange der Krieg in der Ukraine noch dauern wird, ist unklar. Expert\*innen sind ganz unterschiedlicher Meinung, was seinen wahrscheinlichen Ausgang betrifft.<sup>3</sup> Ebenso unklar ist, welche Art von Waffenstillstands- oder Friedensabkommen letztlich unterzeichnet werden wird, um den Krieg zu beenden. Kommt es zu einem unsicheren Waffenstillstandsabkommen, das nur in einer Übergangsphase Bestand haben würde, ehe der Krieg fortgesetzt werden würde? Oder wird es ein stabiles Friedensabkommen einschließlich eines Waffenstillstands, einer territorialen Einigung sowie verschiedener Garantien geben? Je nachdem könnte sich der politische Spielraum der OSZE verändern. Im Falle eines instabilen Waffenstillstands wird er wohl kleiner werden und größer, falls ein umfassenderes Friedensabkommen und eine kooperativere Umgebung erreicht werden können. Die Konfrontation zwischen Russland und dem Westen wird in jedem Fall bestehen bleiben, bis es in der Russischen Föderation zu einem Regime-

wechsel kommt. Ein solcher ist jedoch nicht absehbar.

Die Aggression gegen die Ukraine hat Russland in jeder Hinsicht geschwächt: politisch, wirtschaftlich, militärisch – und auch in Bezug auf seine Fähigkeit, sein „nahe Ausland“ zu kontrollieren. Das „nahe Ausland“ sind institutionell gesehen die Mitglieder der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit. Die jüngsten Entwicklungen haben Russlands Schwäche gezeigt: Im September 2022 sind armenische und aserbaidschanische Streitkräfte aneinandergeraten, rund 200 Soldaten kamen ums Leben. Kurz danach kam es zu Kämpfen zwischen kirgisischen und tadschikischen Streitkräften mit Dutzenden von Toten. Die von Russland geleitete Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit hatte außer einer Beobachtermission und einem Aufruf zum Frieden nichts zu bieten. Russlands abnehmender Einfluss im Südkaukasus und Zentralasien eröffnet der OSZE kooperative Optionen, falls diese Staaten an mehr OSZE-Aktivitäten interessiert sind. Gleichzeitig könnten in diesen Regionen Konfliktpotenziale, die bislang von der Russischen Föderation unterdrückt wurden, aufbrechen. Deswegen braucht es neue Initiativen, um Konflikte zu verhindern und zu managen. Die Frage ist nun, ob die OSZE diese Aufgaben übernehmen kann.

Einige der verbleibenden Nicht-EU-Balkanstaaten und die Ukraine könnten sich der EU früher annähern und beitreten als erwartet. Damit würden diese Staaten in den Kompetenzbereich der EU fallen. Dies würde den Bedarf an OSZE-Aktivitäten reduzieren. Russlands

schrumpfender Einflussbereich und eine EU-Erweiterung werden zu einer noch deutlicheren bipolaren Struktur in Europa führen – mit schärferen Trennlinien und weniger Staaten zwischen Russland und der EU. Für die OSZE würde dies bedeuten, dass ihr politischer Spielraum abnimmt.

### Die „Konsensfalle“ überwinden

Fred Tanner meint, eine der Schwächen der OSZE sei die von ihm so bezeichnete „Konsensfalle“: „Russland, aber auch andere Länder [...] haben die Verweigerung eines Konsenses als Veto gegen das Festlegen einer Agenda, den Haushalt, Reformbemühungen und Krisenbeschlüsse genutzt, und dies oft als Druckmittel in Streitigkeiten, die gar nichts mit dem betreffenden Thema zu tun haben.“<sup>4</sup> Über die Jahre war es zwar schwierig, mit dieser Falle umzugehen, aber immerhin möglich – wenn dabei auch die politische Kohärenz und Effizienz litten. Seit dem russischen Überfall auf die Ukraine ist es jedoch unmöglich, einen Konsens zu erzielen. Es gibt zwei Wege aus dieser Sackgasse:

1. Entweder wird Russland auf Grundlage der Konsens-minus-eins-Regel aus der OSZE ausgeschlossen.
2. Oder Russlands Vetomacht wird umgangen, indem die politischen Abläufe der OSZE informell vor sich gehen – geleitet vom Vorsitz und der Troika.

Die Konsens-minus-eins-Regel wurde in den Schlussfolgerungen des Prager Treffens des Ministerrats 1992 formuliert:

„Zur Weiterentwicklung der Fähigkeit der KSZE, Menschenrechte, Demokratie und Rechtstaatlichkeit mit friedlichen Mitteln zu schützen, beschloß der Rat, daß in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen angemessene Maßnahmen durch den Rat bzw. den Ausschuß Hoher Beamter getroffen werden können, erforderlichenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates.“<sup>5</sup>

Diese Bestimmung wurde bisher erst einmal angewendet, und zwar am 8. Juli 1992, als das 13. Treffen des Ausschusses Hoher Beamter Serbien und Montenegro von der Teilnahme am Helsinki-Gipfel 1992 ausschloss.<sup>6</sup> Dieser Ausschluss blieb bis zum Wiedereintritt der ehemaligen Republik Jugoslawien am 7. November 2000 in Kraft. Könnte die OSZE jetzt den gleichen Ansatz gegenüber Russland verfolgen? Eine Teilnahmeverweigerung wäre in jedem Fall gerechtfertigt. Russlands Aggression gegen die Ukraine stellt zweifellos eine „eindeutige, grobe und nicht behobene“ Verletzung der OSZE-Verpflichtungen dar. Politisch gesehen stellt sich die Lage jedoch anders dar. Es ist zweifelhaft, ob ein Konsens-minus-eins-Beschluss über einen Ausschluss Russlands jemals erreicht werden könnte. Denn dies würde die Zustimmung von Belarus und anderen Mitgliedern der von Russland angeführten Organisation des

Vertrags über kollektive Sicherheit erfordern.

Sollten die Versuche, einen Konsens mit Russland zu erzielen, scheitern, bestünde die andere Möglichkeit darin, die OSZE auf einer informelleren Grundlage arbeiten zu lassen. Dazu müsste eine informelle Konsens-minus-eins-Regel angewendet werden. Dies wäre durchaus möglich, da die OSZE in ihrem Alltagsbetrieb schon immer ein sehr informelles Kommunikationsnetzwerk war. Ein solcher Ansatz würde etliche Beratungen und viel Disziplin von den Teilnehmerstaaten erfordern sowie eine starke Führung durch den Vorsitz und die Troika. Ein solches Regelungssystem würde Einigkeit in den Fragen des Haushalts, eines Generalsekretärs sowie der Leiter\*innen der Institutionen, der Weiterführung zumindest einiger Feldoperationen sowie – was am schwierigsten sein dürfte – eines Vorsitzes erfordern.

Fangen wir mit dem Haushalt an. In den letzten Jahren wurde der Gesamthaushalt meist nicht vor dem Sommer verabschiedet. Insofern ist die OSZE bereits daran gewöhnt, mit provisorischen Haushalten zu arbeiten. Der Nachteil eines provisorischen Haushalts ist, dass das Geld nur für bereits bestehende Programme und Projekte ausgegeben werden kann. Neue Projekte müssen durch freiwillige Beiträge finanziert werden. Sollte die provisorische Haushaltsführung enden, würde dies auch für den gesamten Haushalt gelten. Sämtliche Finanzierungen müssten dann durch freiwillige Beiträge erfolgen. Dies würde Russland und anderen Staaten zeigen, dass Haushaltsschranken nicht mehr die scharfe Waffe

sind, die sie einst waren. Aber noch einmal: Ein solcher Ansatz setzt eine hohe Disziplin voraus, vor allem unter den größeren westlichen Teilnehmerstaaten. Wenn sie die erforderlichen Geldmittel nicht zur Verfügung stellen, wird der Ansatz schnell scheitern.

Die OSZE-Institutionen – das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und der Beauftragte für Medienfreiheit – sollten auf jeden Fall ihre Arbeit fortsetzen, ebenso wie die Feldoperationen, falls das Gastland einverstanden ist. Jos Boonstra hat vorgeschlagen, ein „Weg, um dies umzusetzen, besteht in der Loslösung der beschlussfassenden Organe der OSZE [...] von den restlichen Strukturen, Missionen und Organen.“<sup>7</sup> Die Institutionen würden dann als Projekte des Vorsitzes auf der Grundlage freiwilliger Beiträge geleitet. Dies würde auch für die Feldoperationen gelten. Die Mandate der Feldoperationen, außer denen, die sich auf die Ukraine beziehen, wurden schließlich Ende 2022 verlängert. Weil jedoch unklar ist, ob dies 2023 wiederholt werden kann, sollte man andere, informellere Optionen in Erwägung ziehen. Zum Beispiel hat Ian Kelly – der frühere Leiter der US-amerikanischen OSZE-Delegation – vorgeschlagen: „Wenn die Mandate der Feldmissionen dieses Jahr nicht verlängert werden, so wie es viele befürchten, kann der Vorsitz [...] auch seine Autorität nutzen, um eine Art Feldmission (beispielsweise als Büro des/der Sonderbeauftragten des/der Amtierenden Vorsitzenden) in Ländern beizubehalten, die eine solche Fortsetzung unterstützen. Finanziert wer-

den können sie von ähnlich gesinnten OSZE-Staaten.“<sup>8</sup>

Die OSZE bewegt sich bereits in diese Richtung. Im August 2022 verkündeten der Vorsitz und die Generalsekretärin ein Unterstützungsprogramm für die Ukraine. Damit wurde der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine ersetzt, dessen Mandat aufgrund von Russlands Veto nicht verlängert worden war.<sup>9</sup>

Die Missionsleitung wird vom Vorsitz ernannt, aber die Ernennung der Institutionsleiter\*innen ist komplizierter, da diese durch Ministerratsbeschlüsse erfolgt. Die Amtszeit von Generalsekretärin Helga Schmid, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, dem Leiter des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte und der Beauftragten für Medienfreiheit läuft im Dezember 2023 aus. Ab dann werden – ähnlich wie zwischen Juli und Dezember 2020, als alle vier Posten vakant waren – ihre formellen und informellen Stellvertreter\*innen ihre Aufgaben kommissarisch übernehmen. Eine solche Lösung ist zeitlich nicht begrenzt.

Die einzige große Schwierigkeit besteht darin, die nächsten Vorsitze sicherzustellen. Im Jahr 2023 übernimmt Nordmazedonien das Amt des Vorsitzenden, gefolgt von Finnland im Jahr 2025 – 50 Jahre nach der Schlussakte von Helsinki. Der Vorsitz für 2024 wurde noch nicht gewählt. Um diese Lücke zu überbrücken, braucht es diplomatisches Geschick. Eine Teillösung könnte sein, Nordmazedoniens Vorsitz zu verlängern und die Rolle der Troika zu stärken.

Es stellt sich die Frage, ob ein solcher informellerer Ansatz zur Leitung

der OSZE legitim und machbar wäre. Er wäre zugegebenermaßen ein enormer Affront gegenüber der Russischen Föderation und unter „normalen“ Umständen undenkbar. Mit seiner Aggression gegen die Ukraine hat Russland jedoch jedes Recht verspielt, „normal“ behandelt zu werden. Die OSZE darf es nicht zulassen, dass sie von einem Teilnehmerstaat zugrunde gerichtet wird, der die zivile Infrastruktur eines Nachbarlandes zerstört – was laut der Genfer Konvention ein schweres Kriegsverbrechen darstellt. Wenn Russland nicht auf diese Weise von der OSZE behandelt werden möchte, steht es ihm frei, die Organisation zu verlassen. Diesen Schritt wird Russland allerdings eher vermeiden, da die meisten seiner Verbündeten im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit es ihm nicht gleich tun würden. Dies würde Russlands Isolation offenbaren.

Der Übergang von einem formellen Konsens zu einer informelleren Form der Leitung muss ernstgenommen werden. Nur dann kann das informelle Modell erfolgreich umgesetzt werden. Dafür braucht es eine enge Abstimmung zu zahlreichen Themen, selbst mit den kleinsten Staaten. Ein sorgfältiges Vorgehen dieser Art kann der Organisation jedoch nur nutzen! Der hier für eine Übergangszeit vorgeschlagene informelle Ansatz würde sehr viel politischen Willen und Disziplin erfordern – und hätte insofern nichts mit der üblichen Strategie des Durchwurzelns zu tun.

## OSZE-Agenda für die nächsten drei Jahre – Vorschläge

Als Nächstes werde ich Vorschläge für ein dreijähriges OSZE-Arbeitsprogramm machen, das sich auf die wichtigsten politischen Themen konzentriert und darauf abzielt, der OSZE so viele Optionen wie möglich zu lassen. Nichts hält die OSZE-Teilnehmerstaaten davon ab, eine solche Agenda zu entwickeln. Walter Kemp schreibt: „Um einen solchen Prozess anzustoßen, ist kein konsensbasierter Beschluss nötig.“<sup>10</sup> Der Prozess könnte, von Vorsitz und Troika geleitet, auf informelle Weise beginnen – mit oder ohne Beteiligung Russlands. Die Agenda sollte folgende Punkte beinhalten:

*Inklusiver Dialog mit oder ohne Russland.* Die KSZE/OSZE hat schon immer einen Dialog über jedes relevante europäische Sicherheitsthema geführt, und zwar ohne Bedingungen. Russland sollte von einem solchen Dialog nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Ziel des Dialogs sollte vielmehr sein, dass Russland immer wieder gezwungen wird, sein Verhalten zu erklären. Auch dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron und dem deutschen Bundeskanzler Olaf Scholz ist es wichtig, mit Präsident Wladimir Putin im Gespräch zu bleiben. Ebenso gilt es, die russische OSZE-Delegation in Diskussionen einzubeziehen. Eine komplette Verweigerung, wie sie in den ersten Monaten der russischen Aggression gegen die Ukraine vorkam, ist unproduktiv. Der Sicherheitsdialog sollte sich auf zwei Bereiche konzentrieren:

- die Frage, wie die russische Aggression gestoppt und gleichzeitig die Grundlage für eine kooperativere europäische Ordnung geschaffen werden kann
- regionale Sicherheitsthemen in den Gebieten, in denen Russlands Einfluss abnimmt und dadurch ein Sicherheitsvakuum entstanden ist

*Umsetzung von OSZE-Normen.* Für eine auf Normen beruhende Organisation wie die OSZE ist es zwingend erforderlich, dass sie weiterhin die Umsetzung ihrer Verpflichtungen beobachtet und diskutiert. In erster Linie bedeutet dies, die Arbeit des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und der Beauftragten für Medienfreiheit fortzuführen. Wenn Russland oder Belarus die Haushalte dieser Institutionen blockieren, sollten sie als Projekte des Vorsitzes weitergeführt und durch freiwillige Beiträge finanziert werden. Daselbe gilt für das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, das 2020 aufgrund von Covid-19 und 2021 mangels eines Konsenses nicht stattfand. Der polnische Vorsitz organisierte im September und Oktober 2022 eine „Konferenz zur menschlichen Dimension“ – ein Format, das dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension ähnelte.<sup>11</sup> In diesem Rahmen sollten die anhaltenden schweren Menschenrechtsverletzungen der Russischen Föderation regelmäßig thematisiert werden. Neben diesen drei Institutionen sollte der Ständige Rat die zentrale Plattform sein, um

die Umsetzung von OSZE-Normen und -Verpflichtungen zu diskutieren.

*Stärkeres Engagement im Südkaukasus und in Zentralasien.* Die Hand in Richtung Südkaukasus und Zentralasien auszustrecken, ist wichtiger als je zuvor. Ersstens könnte Russlands abnehmender Einfluss dazu führen, dass zuvor unterdrückte Konflikte ausbrechen. Deswegen ist es wichtig, dass die OSZE ihre Bemühungen zur Konfliktverhütung in diesen Regionen verstärkt. Zweitens ist China bereits der wichtigste Handelspartner der zentralasiatischen Staaten und letztlich der Garant ihrer Sicherheit bei einem möglichen Angriff Russlands. Drittens steht Zentralasien nicht im Fokus der wichtigsten westlichen Organisationen. Deswegen könnte die OSZE hier eine führende Rolle übernehmen. Ob die Teilnehmerstaaten eine solche Rolle befürworten und ob die Organisation sie angemessen erfüllen könnte, müsste sich jedoch erst noch zeigen.

*Umsetzung eines zukünftigen Waffenstillstandsabkommens zwischen Russland und der Ukraine.* Die OSZE ist für die Rolle eines Vermittlers im Krieg zwischen Russland und der Ukraine nicht besonders gut geeignet. William H. Hill hat dazu angemerkt: „Die OSZE ist zu groß, schwerfällig und vielfältig, um als direkter Vermittler in dem Konflikt zu fungieren.“<sup>12</sup> Der OSZE ist es schließlich kaum gelungen, viel kleinere Konflikte zu lösen, etwa den um Bergkarabach. Hier hat die sogenannte Minsk-Gruppe der OSZE unter dem Ko-Vorsitz von Frankreich, Russland und den Vereinigten Staaten keinen Einfluss mehr. Jedoch sollte die OSZE versuchen, Aufgaben bei der Um-

setzung eines zukünftigen Waffenstillstandsabkommens zu übernehmen, wie sie das von 2014 bis 2022 mit der Sonderbeobachtermission in der Ukraine getan hat. Zwei Aspekte sind in dieser Hinsicht wichtig: Erstens wäre es angesichts der Schweren und globalen Bedeutung des Konflikts besser, eine UN-Mission auf Grundlage eines Mandats des UN-Sicherheitsrats zu haben. Gleichzeitig würde dies auch bedeuten, dass Russland das Mandat akzeptiert. Zweitens sollte nicht vergessen werden, dass weder die Ukraine noch Russland die Sonderbeobachtermission und die Rolle der OSZE in der Ukraine begrüßt haben, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Dennoch sollte die OSZE versuchen, ihre langjährige Erfahrung in die Umsetzung eines zukünftigen Waffenstillstandsabkommens zwischen Russland und der Ukraine einzubringen.

*Rüstungskontrolle.* Unter den aktuellen Umständen mag es überraschend klingen, aber Alexander Mattelaer hat zu Recht angemerkt: „Langfristig wird das Ende von Russlands Krieg gegen die Ukraine neue Anforderungen an eine Rüstungskontrolle mit sich bringen.“<sup>13</sup> Das ist aus mehreren Gründen richtig. Erstens wird jedes dauerhafte Waffenstillstands- oder Friedensabkommen Elemente einer Rüstungskontrolle enthalten (Obergrenzen in gewissen Gegenden, Informationsaustausch, Verifikation). Zweitens wird ein Friedensabkommen wahrscheinlich territoriale Bestimmungen enthalten, mit denen weder die Ukraine noch Russland zufrieden sind. Deswegen „braucht die Ukraine Garantien, dass Russland nicht versuchen wird, in Zu-

kunft erneut gewaltsam die Grenzen zu verschieben, während Russland Garantien braucht, dass die Ukraine nicht in den Krieg ziehen wird, um die Gebietsfrage zu klären – unabhängig davon, wer in Kiew an der Macht ist.“<sup>14</sup> Dies wird sicherlich teilweise durch Rüstungskontrollbestimmungen festgelegt werden. Drittens wird es nötig sein, subregionale Rüstungskontrollen für Regionen wie den Südcaucasus und Teile Zentralasiens einzurichten. Aufgrund dieser möglichen Agenda ist es ratsam, das Forum für Sicherheitskooperation am Laufen zu halten.

*Diskussion über die Zukunft der Organisation.* Das 50-jährige Jubiläum der Schlussakte von Helsinki bietet die Gelegenheit, einen informellen Ministerrat oder ein Gipfeltreffen in Helsinki einzuberufen. Dabei sollte über den Stand der Dinge und über Strategien für die Gestaltung einer besseren Zukunft gesprochen werden. Die drei Jahre bis 2025 ließen sich dafür nutzen, einen breiten Diskussionsprozess zu organisieren, an dem die Teilnehmerstaaten, andere internationale Organisationen, Mitglieder des Parlaments, führende Personen aus der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft beteiligt sind. Wenn jemand einen solchen Prozess koordinieren kann, dann ist das Finnland.

Alle Elemente einer solchen Agenda wird die OSZE wohl nicht umsetzen können. Schließlich entscheiden die Teilnehmerstaaten über die zukünftigen Aufgaben der Organisation und ihre Rolle. Dennoch lohnt sich der Versuch, eine solch umfassende Agenda aufzustellen,

mit der politische Optionen offen gehalten werden.

## Endnoten

- 1 Walter Kemp, „Warum die OSZE eine Strategie braucht“, in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023).
- 2 Fred Tanner, „The OSCE and European Security: Towards a Point of No Return?“, in *Envisioning Peace in a Time of War: The New School of Multilateralism*, ed. Ursula Werther-Pietsch (Vienna: Facultas, 2022), S. 60.
- 3 Der Vorsitzende der US Joint Chiefs of Staff, General Mark Milley, sagte am 16. November 2022: „Die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Siegs der Ukraine – so definiert, dass die Russen aus der ganzen Ukraine rausgeworfen werden, einschließlich des Gebiets, das sie als Krim beanspruchen – ist militärisch gesehen in nächster Zeit nicht hoch.“ Siehe „US-General: Baldiger Sieg unwahrscheinlich“, ZDF, 17. November 2022, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ukraine-russland-krieg-general-milley-usa-100.html>. Der stellvertretende ukrainische Verteidigungsminister General Wolodymyr Hawrylow zeigte sich wesentlich optimistischer und meinte, der Krieg könne im Frühjahr 2023 beendet sein. Er schloss nicht aus, dass ukrainische Truppen bis Ende 2022 auf die Krim vorrücken könnten (siehe „Ukrainischer General: Krieg zum Frühlingsende vorbei“, NTV, 19. November 2022, <https://www.n-tv.de/politik/Ukrainischer-General-Krieg-zum-Fruehlingsende-vorbei-article-23729746.html>)
- 4 Tanner, a.a.O. (Anm. 2), S. 60.
- 5 KSZE, Zweites Treffen des Rates, Zusammenfassung der Schlußfolgerungen, Präger Dokument über die weitere Entwick-

- lung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Erklärung über die Nichtverbreitung und Waffentransfer (Prag, 1992), S. 17, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/0/40272.pdf>
- 6 OSCE, „Serbia and Montenegro Suspended as a Participating State“, July 8, 1992, <https://www.osce.org/node/58332>
- 7 Jos Boonstra, „The OSCE: Back to Square One?“, in *Russia's War against Ukraine: Implications for the Future of the OSCE*, OSCE Network Perspectives I/2022, eds. Cornelius Friesendorf and Stefan Wolff (OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, June 2022), S. 16, [https://osce-network.net/fileadmin/user\\_upload/OSCE\\_Network\\_Perspectives\\_2022\\_20June\\_final.pdf](https://osce-network.net/fileadmin/user_upload/OSCE_Network_Perspectives_2022_20June_final.pdf)
- 8 Ian Kelly, „Will the OSCE Devolve into the CSCE?“, in *Russia's War against Ukraine: Implications for the Future of the OSCE*, OSCE Network Perspectives I/2022, eds. Cornelius Friesendorf and Stefan Wolff (OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, June 2022), S. 49, [https://osce-network.net/fileadmin/user\\_upload/OSCE\\_Network\\_Perspectives\\_2022\\_20June\\_final.pdf](https://osce-network.net/fileadmin/user_upload/OSCE_Network_Perspectives_2022_20June_final.pdf)
- 9 OSCE, „OSCE Chairman-in-Office and Secretary General Announce OSCE Support Programme for Ukraine“, August 3, 2022, <https://www.osce.org/Chairmanship/p/523754>
- 10 Kemp, a.a.O. (Anm. 1), S. 8.
- 11 OSCE, „Human Dimension Conference Concludes in Warsaw“, October 7, 2022, <https://www.osce.org/chairmanship/528399>
- 12 William H. Hill, „Hat die OSZE eine Zukunft?“, in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), S. 9.
- 13 Alexander Mattelaer, Keeping the OSCE Alive, Egmont Policy Brief 287 (Brussels: Egmont Institute, 2022), S. 3, [https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/09/Alexander-Mattelaer\\_PolicyBrief287.pdf?type=pdf](https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/09/Alexander-Mattelaer_PolicyBrief287.pdf?type=pdf)
- 14 Vladimir Frolov, „New Commander, New Goals for Russia in Ukraine“, Carnegie Endowment for International Peace, November 1, 2022, <https://carnegieendowment.org/politika/88301>



# Die KSZE: Lehren aus der Vergangenheit

Andrei Zagorski\*

## Zusammenfassung

In den 1980er-Jahren durchlebte der Helsinki-Prozess einige Krisen. Als Reaktion darauf hielten Staaten unter anderem die Agenda flexibel und erweiterten sie. Die Unterschiede zwischen den Interessen der Teilnehmerstaaten wurden genutzt, und das Konzept des parallelen Fortschritts in allen drei KSZE-Dimensionen wurde eingeführt. Die wichtigsten Akteure hatten dadurch den Eindruck, für den Prozess mitverantwortlich zu sein – obwohl es sowohl im Westen als auch im Osten Stimmen gab, die den Helsinki-Prozess infrage stellten. Der Beitrag erörtert, ob und in welchem Maße die damaligen Strategien der OSZE helfen könnten, ihre aktuelle Krise zu überwinden.

### Schlagworte

Europäische Sicherheit, KSZE, Helsinki-Prozess, Menschenrechte

Bitte zitieren als: Andrei Zagorski, „Die KSZE: Lehren aus der Vergangenheit“, in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-06>

## Einleitung

Die Krise, der die OSZE gegenübersteht, ist nicht die erste ihrer Geschichte – und nicht einmal die erste existenzielle Krise, auch wenn es sich vielleicht um die bisher schwerste handelt. Schon im Februar 1974, nur wenige Monate nach Beginn der zweiten Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Euro-

pa (KSZE) und nach der Verhaftung von Alexander Solschenizyn, „hielt die Konferenz den Atem an“.1 Denn ihr Schicksal hing davon ab, wie Solschenizyn in Moskau behandelt werden würde. Ein paar Jahre später führte die Diskussion über Menschenrechte beinahe zum Abbruch des ersten Folgetreffens in Belgrad (1977–1978). Die Eröffnung des zweiten Folgetreffens in Madrid (1980–1983) wurde vom sowjetischen Einmarsch in Afghanistan überschattet. Anfang 1982 wurde das Treffen nach Einführung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981 mehrere Monate lang ausgesetzt. Die Fortführung des Helsinki-Prozesses war also keine Selbstverständlichkeit. Die Sowjet-

---

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

union und die Vereinigten Staaten waren darüber frustriert, dass die nachfolgenden Treffen von gegenseitigen Schuldzuweisungen geprägt waren, anstatt ernsthafte Diskussionen inmitten der neu entfachten Konfrontation zu ermöglichen. Beide erwogen mehrfach, sich aus der KSZE zurückzuziehen.

Bei dem Treffen in Belgrad wurde öffentlich über die Menschenrechtssituation in der Sowjetunion diskutiert. Das stärkte die Stimmen derjenigen in Moskau, die gegen den Helsinki-Prozess waren. Bei der Vorbereitung auf das Treffen in Madrid stellte die Sowjetunion den Wert des weiteren KSZE-Prozesses infrage, falls der Westen eine Polemik im Belgrader Stil beibehalten würde.<sup>2</sup> Die Delegationen in Madrid „fragten sich, ob die Sowjets nach Madrid gekommen waren, um die diplomatischen Bemühungen zu beenden, die ihnen nicht mehr nutzten und nur Enttäuschungen gebracht hatten.“<sup>3</sup>

Während seines Präsidentschaftswahlkampfs 1980 fragte Ronald Reagan, warum US-Diplomat\*innen nach Madrid reisen sollten, während amerikanische Sportler\*innen die Olympischen Spiele in Moskau boykottierten. Mehrere westliche Staaten – vor allem die Vereinigten Staaten, Frankreich und Dänemark – schlugen vor, das Treffen zu verschieben.<sup>4</sup> Nach der Einführung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981 bestanden die Vereinigten Staaten darauf, dass das Treffen nach der Winterpause nicht fortgesetzt werden sollte.<sup>5</sup> Dies hätte das Ende des KSZE-Prozesses bedeutet.

In den 1980er-Jahren nahmen die Spannungen zwischen Ost und West zu.

Auch die westliche Kritik an der KSZE wuchs. Bei dem Ministertreffen 1985 in Helsinki, bei dem eigentlich das zehnjährige Jubiläum der Schlussakte gefeiert werden sollte, herrschte eine düstere Stimmung. Der Frust angesichts mangelnder Fortschritte in der menschlichen Dimension stärkte die Stimmen im Westen, die behaupteten, die Entspannungs-politik und die ursprünglichen Helsinki-Kompromisse beruhten auf falschen Annahmen über das Denken der sowjetischen Führung. Im Jahr 1986 zog die US-Regierung in Erwägung, das Helsinki-Abkommen zu kündigen, und suchte dafür nach Umsetzungsmöglichkeiten.<sup>6</sup>

Dennoch überlebte die KSZE. Die Gründe sind vielfältig. Einige Teilnehmerstaaten traten weiterhin für die KSZE ein. Als Reaktion auf die Kritik an den Helsinki-Abmachungen betonten sie deren langfristige Wirkung. Eine Gruppe neutraler und blockfreier Staaten vermittelte. Außerdem entwickelten die Teilnehmerstaaten Strategien, dank derer die KSZE weiterarbeiten konnte:

- Ein *asymmetrisches Verhandeln* (asymmetric bargaining) ermöglichte, die unterschiedlichen Interessen der Teilnehmerstaaten zu nutzen.
- Die KSZE wurde als *Prozess* betrachtet, der auf der Verständigung auf einen Modus Vivendi beruhte und künftigen Wandel nicht ausschließen würde.
- Die breite und flexible Agenda der KSZE wurde genutzt, um einen *parallelen Fortschritt* (balanced progress) in allen „Körben“ (Dimensionen) zu gewährleisten. Dabei wurden die unglei-

- chen Interessen der Teilnehmerstaaten berücksichtigt.
- Die umstrittensten *Helsinki-Abmachungen* wurden genauer ausgearbeitet, um Unklarheiten zu reduzieren.

Dieser Beitrag beschreibt die Anwendung dieser Strategien bis zum Ende des Kalten Krieges. Anschließend wird diskutiert, ob – und in welchem Ausmaß – diese Strategien der OSZE helfen könnten, ihre aktuelle Krise zu überwinden.

### Asymmetrisches Verhandeln

Die umfassende Agenda der KSZE stand nicht von Anfang an fest. Sie war vielmehr das Ergebnis harter Verhandlungen über den möglichen Ausgang der Konferenz, bei der der Osten und der Westen unterschiedliche Ziele verfolgten.<sup>7</sup>

Die Sowjetunion wollte den territorialen und politischen Status quo in Europa bestätigen, der sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatte. Ihr ging es um eine paneuropäische Konferenz, bei der die endgültige Regelung in Bezug auf Deutschland ersetzt werden sollte, und um eine Konsolidierung ihres Einflussbereichs gemäß den Vereinbarungen der Konferenz von Jalta. Deswegen war es für Moskau am wichtigsten, dass Prinzipien für zwischenstaatliche Beziehungen vereinbart wurden. Betont wurde die Unverletzbarkeit von Grenzen; auch eine wirtschaftliche und ökologische Zusammenarbeit war Teil des ursprünglichen Agenda-Vorschlags des Ostblocks.

Vor allem die Vereinigten Staaten betrachteten diesen Ansatz als „vereinbar

mit den Grundannahmen der Nixon-Kissinger-Außenpolitik“, die darauf beruhten, dass der Status quo „die einzige realistische Politik darstellte, die mit amerikanischen Interessen kompatibel war“.<sup>8</sup> In den NATO-Debatten zwischen 1969 und 1971 stellte sich heraus, dass die westeuropäischen Regierungen zwar bereit waren, über Prinzipien zu diskutieren. Allerdings wollten sie die Agenda so erweitern, dass auch Themen wie mehr Freizügigkeit für Menschen, der Austausch von Ideen oder (militärisch relevante) vertrauensbildende Maßnahmen dazugehörten. Westliche Regierungen versuchten auch, praktische humanitäre Probleme zu lösen und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in den Prinzipienkatalog aufzunehmen. Die Bundesrepublik Deutschland hatte das Prinzip der Unverletzbarkeit von Grenzen in den Verträgen mit Moskau und Warschau 1970 akzeptiert und versuchte, die Tür für eine Wiedervereinigung Deutschlands offen zu halten. Daher betonte sie die Möglichkeit einer friedlichen Veränderung von Grenzen.<sup>9</sup>

Nach mehrmonatigem Widerstand akzeptierte die Sowjetunion bei den KSZE-Vorgesprächen 1972–1973 die Ausweitung der Agenda.<sup>10</sup> Dies führte zur Bildung der drei „Körbe“ der KSZE: sicherheitsbezogene Themen (Prinzipien und vertrauensbildende Maßnahmen), wirtschaftliche und ökologische Zusammenarbeit sowie humanitäre Zusammenarbeit, einschließlich persönlicher Kontakte und Informationsaustausch.

Die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 war das Ergebnis langwieriger Verhandlungen und beruhte auf unzähligen

gen Kompromissen innerhalb der einzelnen „Körbe“ sowie zwischen den „Körben“. Zu den schwierigsten Themen gehörte, ein Gleichgewicht zwischen dem Prinzip der Unverletzbarkeit von Grenzen und der Klausel über eine friedliche Veränderung von Grenzen zu finden, die in den Text über die souveräne Gleichheit aufgenommen wurde. Ebenfalls strittig waren die Aufnahme des Menschenrechtsprinzips in den Helsinki-Dekalog sowie Bestimmungen zu persönlichen Kontakten und zum Austausch von Informationen. Diese Kompromisse machten die Helsinki-Abmachungen so ausgewogen, dass alle Beteiligten das Ergebnis der Verhandlungen akzeptierten.

Die Konferenz profitierte von den ungleichen Interessen der Teilnehmerstaaten, denn dadurch war die Einigung für jeden Staat ein wichtiges Anliegen. Die Unterschiede zwischen den Staaten waren allerdings nicht aus der Welt geschafft. Dies zeigte sich an den abweichenden Bewertungen der KSZE-Ergebnisse. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten betonten die Unverletzbarkeit der Grenzen (und verschwiegen die Bestimmung über friedliche Grenzveränderungen) und später auch die Nichteinmischung in innenpolitische Angelegenheiten. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten nahmen an, dass diese Prinzipien den territorialen und politischen Status quo in Europa gefestigt hatten. Der Westen dagegen hob die „dynamischen“ Bestimmungen der Schlussakte hervor, vor allem jene aus dem humanitären „dritten Korb“ (sowie die Klausel zur friedlichen Grenzveränderung). Später kam das Menschenrechtsprinzip dazu. Die Helsinki-

Kompromisse wurden als eine Einigung auf einen Modus Vivendi betrachtet, der künftigen Wandel offenließ. Sowohl der Osten als auch der Westen glaubten, dass ihnen die Zeit in die Hände spielen würde.

Die Offenheit des Helsinki-Prozesses sowie die damit verbundenen Ungewissheiten befeuerten letzten Endes jedoch die Kritik – sowohl im Westen als auch im Osten. Bei den Folgetreffen standen die unterschiedlichen Interessen im Zentrum der Streitigkeiten zwischen Ost und West. Sie bezogen sich auf die Umsetzung der Helsinki-Bestimmungen und die Frage, welche nächsten Schritte vereinbart werden sollten.

## Der KSZE-Prozess

Westliche Kritiker der Schlussakte meinten, dass die Verpflichtungen, auf die sich der Osten und Westen geeinigt hatten, unausgeglichen waren. Sie behaupteten, von der Schlussakte profitiere vor allem der Ostblock, und wiesen auf Unterschiede zwischen den umkehrbaren und den unumstößlichen Verpflichtungen hin, die beide Seiten unterschrieben hatten. Vor allem betonten sie, dass der Ostblock mit der Unverletzbarkeit der Grenzen als unumstößlicher Verpflichtung sein Hauptziel erreicht habe. Bestimmungen zu einem Austausch von Menschen und Ideen über die Ost-West-Grenze hinweg müssten hingegen erst noch umgesetzt werden. Dies mache den Westen vom guten Willen des Ostens abhängig, wodurch die Verpflichtung umkehrbar werde. Die Hoffnung war, dass

diese Probleme gelöst werden könnten, indem die KSZE als Prozess angesehen wurde – und nicht als einmalige Veranstaltung. Dafür sollte eine Reihe von Folgetreffen vereinbart werden, bei denen unter anderem die Umsetzung der Helsinki-Beschlüsse diskutiert werden würde.

Wie nicht anders zu erwarten, waren Ost und West hier unterschiedlicher Auffassung. Zu Beginn der Konferenz in Helsinki schlug die Sowjetunion vor, die KSZE zu institutionalisieren. Sie ließ diesen Vorschlag allerdings fallen, als die Bestimmungen des „dritten Korbes“ der Schlussakte Gestalt annahmen. Am Ende der Verhandlungen wollte Moskau die Konferenz auf das Unterzeichnen der Schlussakte begrenzen. Der Westen hingegen, der anfangs bei der Frage nach einer Institutionalisierung der KSZE zögerte, war zunehmend an einem Nachfolgeprozess interessiert, mit dem die „dynamischen“ KSZE-Verpflichtungen bekräftigt, umgesetzt und verbessert werden könnten. Die entsprechenden Bestimmungen in der Schlussakte legten nur fest, dass das erste Folgetreffen 1977 in Belgrad stattfinden würde. Dennoch spielten die Folgetreffen eine entscheidende Rolle für den weiteren Verlauf des Helsinki-Prozesses. Sie dienten vor allem drei Zwecken: Die Fortsetzung des KSZE-Prozesses sollte sichergestellt werden, die Teilnehmerstaaten sollten für die Umsetzung der KSZE-Verpflichtungen verantwortlich sein, und Vorschläge für die Weiterentwicklung der KSZE-Verpflichtungen sollten diskutiert werden.

Bei dem Treffen in Belgrad gelang es nicht, diese Ziele zu erreichen. Nachdem Jimmy Carter zum US-Präsidenten

gewählt worden war, betonten die Vereinigten Staaten die Menschenrechte und drängten auf eine Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen der Schlussakte. Anstatt mit stiller Diplomatie fortzufahren, ging die neue Regierung dabei höchst öffentlich vor. Die Sowjetunion kam mit einer großangelegten und größtenteils deklarativen Abrüstungsagenda sowie mit Vorschlägen für ehrgeizige paneuropäische Wirtschaftsprojekte nach Belgrad. Die USA zeigten sich an einer Abrüstungsdiskussion aber wenig interessiert. Sie befürchteten, dass eine entsprechende Ausweitung der KSZE-Agenda vom Thema Menschenrechte ablenken würde. Die Sowjetunion lehnte den US-Ansatz als „Gewichtsverschiebung“ innerhalb des Helsinki-Prozesses ab. Sie zeigte offen ihren Widerwillen, neue Verpflichtungen im „dritten Korb“ einzugehen, wollte sich den Diskussionen über die Menschenrechtslage im Land entziehen und betonte das Prinzip der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten. Mehrere europäische Teilnehmerstaaten versuchten, einen gemeinsamen Nenner zu finden, indem sie ihr Interesse an Gesprächen über die von Moskau vorgeschlagenen Wirtschaftsprojekte bekundeten. Im Gegenzug hofften sie auf Verbesserungen in der menschlichen Dimension. Doch der Versuch schlug letztlich fehl; das Treffen in Belgrad führte zu keinem nennenswerten Ergebnis. Je doch stellte es die Fortsetzung des KSZE-Prozesses sicher: Die Teilnehmerstaaten einigten sich auf ein zweites Folgetreffen, das 1980 in Madrid beginnen sollte.

## Flexible Agenda und paralleler Fortschritt

Das Belgrader Treffen hatte gezeigt, wie schwierig es war, die ungleichen Interessen der wichtigsten Akteure miteinander zu vereinbaren. Dies galt etwa für die Diskussion über die Umsetzung bereits getroffener Vereinbarungen, die von den Teilnehmerstaaten unterschiedlich interpretiert wurden. Ein erneuter Interessenausgleich in jeder Stufe des Prozesses konnte aber auch die Umsetzung früherer Bestimmungen als Teil neuer Kompromisse ermöglichen.

Dies führte zu der Einsicht, dass in den verschiedenen „Körben“ der Schlussakte parallel Fortschritte erzielt werden mussten. Vor allem musste sichergestellt werden, dass Fortschritte in der menschlichen Dimension mit denen im Sicherheitsbereich – und umgekehrt – Schritt hielten. In den 1980er-Jahren begünstigten drei Umstände diesen Ansatz.

Erstens war die Agenda der Konferenz nie starr. Obwohl sich die Teilnehmerstaaten auf eine genaue Liste an Themen geeinigt hatten, die bei der Aushandlung der Schlussakte berücksichtigt werden sollten, hielten sie die Verfahrensregeln nicht davon ab, die Agenda nach 1975 per Konsens zu erweitern. Das hieß natürlich nicht, dass die KSZE sich mit allen möglichen Themen beschäftigen würde, die Teilnehmerstaaten gerne auf die Agenda setzen wollten. Während der Vorbereitungsgespräche 1972–1973 waren alle Teilnehmer der Ansicht, dass sich die KSZE auf Themen konzentrieren würde, die für die Ost-West-Beziehungen relevant waren. Die Teilnehmer sprachen

sich dagegen aus, den Nahostkonflikt auf die Agenda zu setzen, obwohl der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky nachdrücklich dafür plädierte. Einzige Ausnahme war die Aufnahme einer überschaubaren Mittelmeer-Dimension in die KSZE. Dies geschah auf Druck des Premierministers von Malta Dom Mintoff.

Zweitens wurde nach dem Belgrader Treffen erneut über die US-Strategie nachgedacht – mit dem Ergebnis, dass der Streit über die Menschenrechte mehr schadete als nützte und die Umsetzung der Helsinki-Beschlüsse nicht erleichterte. Und in der Tat verschärfte die Sowjetunion nach einer gewissen Liberalisierung Mitte der 1970er-Jahre wieder ihre Politik hinsichtlich menschlicher Kontakte und der Verbreitung von Informationen.<sup>11</sup>

Drittens schlugen Frankreich (1978) und der Ostblock (1979) parallel vor, eine Europäische Abrüstungskonferenz einzuberufen. Ihre Vorstellungen von einer solchen Konferenz näherten sich zwar an, aber beide gingen ihren Vorschlägen schließlich außerhalb der KSZE nach, als ein eigenständiges Projekt.

Die Haltung der USA gegenüber einer Abrüstungskonferenz war, gelinde gesagt, ambivalent. Da unter den europäischen Verbündeten aber die Unterstützung für die französische Initiative wuchs, neigte Washington dazu, durch eine Erweiterung der KSZE-Sicherheitsagenda die Initiative im Rahmen des Helsinki-Prozesses einzubetten: Voraussetzung war, dass auf diese Weise Fortschritte in der menschlichen KSZE-Dimension erzielt werden konnten. Dies wurde für die USA dadurch erleichtert, dass der franzö-

ische (und später auch der sowjetische) Vorschlag vorsah, die Europäische Abrüstungskonferenz in zwei Phasen abzuhalten. In der ersten Phase sollten weitere vertrauensbildende Maßnahmen diskutiert werden. Die Erörterung von Abrüstungsmaßnahmen könnte dann auf die zweite Phase verschoben werden, falls es zu einer entsprechenden Übereinkunft kam. Bei Diskussionen innerhalb der NATO ermutigten die USA Frankreich, den Vorschlag beim KSZE-Treffen in Madrid vorzulegen, anstatt ihn als eigenständiges Projekt zu verfolgen. Obwohl die Sowjetunion die direkte Verknüpfung von Sicherheits- und Menschenrechtsthemen ablehnte, hatte sie sich im Vorfeld des Madrider Treffens dazu durchgerungen, das Prinzip eines „ausgewogenen, parallelen Fortschritts in allen Bereichen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ zu akzeptieren.<sup>12</sup>

Seit dem Treffen in Madrid 1980 beruhte die Entwicklung der KSZE auf einem Ausgleich zwischen den im Sicherheitsbereich erzielten Fortschritten und denen in der menschlichen Dimension. Obwohl die Ost-West-Beziehungen in den frühen 1980er-Jahren äußerst angespannt waren, verabschiedete das Madrider Treffen das Mandat für die KSZE-Konferenz über Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa, die 1984 in Stockholm beginnen sollte. Dieser Beschluss wurde durch eine Reihe neuer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension sowie den Beschluss aufgewogen, zwei Expertentreffen einzuberufen: eines zum Thema Menschenrechte (Ottawa, 1985) und eines zu den menschlichen Kontakten

(Bern, 1986). Die Fortschritte in beiden Dimensionen – also Sicherheit und Menschenrechte – sollten bei einem dritten Folgetreffen in Wien 1986 bewertet werden. Die westlichen Staaten machten den Übergang zu Phase zwei der Abrüstungskonferenz von deutlichen Fortschritten in der menschlichen Dimension abhängig.<sup>13</sup> Obwohl es bei den weiteren Verhandlungen über Sicherheitsthemen inner- und außerhalb der KSZE nach dem Wiener Folgetreffen um viele komplexe Themen ging, achteten die USA darauf, einen „Sicherheitshebel“ im Helsinki-Prozess beizubehalten. Andernfalls wäre eine Zusammenarbeit mit der Sowjetunion unwahrscheinlich gewesen.<sup>14</sup>

### Konkretisierung der Verpflichtungen

Aufgrund zahlreicher Kompromisse waren viele der Verpflichtungen aus der Schlussakte von Helsinki eher allgemein oder mehrdeutig formuliert. So konnten manche Formulierungen unterschiedlich interpretiert werden, vor allem im „dritten Korb“. Dies führte bei den Folgetreffen zu Kontroversen über die Interpretation und Umsetzung einzelner Bestimmungen. Viele der Vorschläge bei diesen Treffen zielten deswegen darauf ab, die allgemein verfassten Helsinki-Verpflichtungen genauer auszubuchstabieren, um den Interpretationsspielraum zu verkleinern. Die Umsetzung der Verpflichtungen sollte dadurch überprüfbar werden.

Zum Beispiel rief die Schlussakte von Helsinki die Teilnehmerstaaten dazu auf, „Gesuche auf Reisen wohlwollend [zu] prüfen“, um menschliche Kontakte zu er-

möglichen.<sup>15</sup> Bei den nächsten Folgetreffen verkündeten die Sowjetunion und andere Ostblockstaaten, die privaten Reisebeschränkungen ins Ausland etwas erleichtert zu haben. Dies wurde im Westen zum Teil als ungenügend kritisiert. Beim Treffen in Madrid wurde über die Umsetzung dieser Verpflichtung diskutiert, und neue Vorschläge wurden eingereicht. Und so hieß es in dem Abschließenden Dokument dieses Treffens, eine „wohlwollende Prüfung“ bedeute, dass Anträge auf Familienzusammenführung oder Eheschließungen zwischen Bürger\*innen verschiedener Staaten „im Normalfall innerhalb von sechs Monaten“ entschieden werden sollten.<sup>16</sup> Im Abschließenden Dokument des Wiener Treffens 1989 wurde schließlich festgelegt, dass Anträge auf Familienbegegnungen „im Normalfall“ innerhalb eines Monats entschieden werden sollten und Anträge auf Eheschließungen innerhalb von drei Monaten.<sup>17</sup>

Natürlich waren dies nicht gerade schnelle Bearbeitungszeiten – aber auch der Helsinki-Prozess insgesamt erforderte viel Geduld. Indem die Verpflichtungen des KSZE-Dokuments klarer formuliert wurden, konnte ihre Einhaltung nun auch überprüft werden. Das Wiener Folgetreffen – das 14 Jahre nach Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki endete – beendete die Kontroversen um die Umsetzung der humanitären Bestimmungen der Schlussakte.

## Fazit und Empfehlungen

Wenn wir uns die Erfahrungen im Zusammenhang mit der KSZE ansehen: Wie viel davon ist Geschichte, und was bleibt für die heutige OSZE relevant? Nach den jüngsten Diskussionen innerhalb der Organisation müssten KSZE-Veteran\*innen ein Déjà-vu erleben. Die Kritik aus Russland und anderen Teilnehmerstaaten, es gebe ein thematisches Ungleichgewicht bei den OSZE-Aktivitäten – sie seien zu sehr auf die menschliche Dimension konzentriert, auf Kosten der Sicherheitsthemen<sup>18</sup> – zeigt, dass die Interessen ähnlich wie zuvor in der KSZE unterschiedlich gelagert sind. Daher sind Verhandlungen mit ungleichen Schwerpunkten zu erwarten, wenn (und falls) die Teilnehmerstaaten den Dialog über die Wiederherstellung der europäischen Sicherheitsordnung fortsetzen.

Vor dem Krieg in der Ukraine hätte ein neuer Kompromiss auf einem Ausgleich zwischen Russlands Beharren auf der Unteilbarkeit der Sicherheit und dem Prinzip der Bündnisfreiheit beruhen können. Es wäre nicht mehr um eine Versöhnung zwischen der Unverletzbarkeit von Grenzen und der Betonung des Westens, dass Grenzen friedlich geändert werden können, gegangen.<sup>19</sup> Nach dem Krieg wird dies sicherlich anders sein. Die Agenda wird größtenteils vom noch unbekannten Ausgang des Krieges abhängen. Dennoch wird das Thema der Grenzen in Europa bis auf Weiteres wichtig bleiben. Solange keine langfristige Beilegung des aktuellen Konflikts zu erwarten ist, wird ein Kompromiss sicherlich darin bestehen müssen, dass

sich die Parteien zunächst auf Umgangsregeln einigen, anstatt dass ein neuer Status quo etabliert wird. Diese Umgangsregeln können nicht einfach die normativen Grundlagen der OSZE bestätigen. Aber sie könnten darauf aufbauen, während gleichzeitig Änderungen vorgenommen werden, beispielsweise indem das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten oder die Bestimmungen zur Medienfreiheit und freien Informationsverbreitung genauer definiert werden. Damit könnte der Interpretationsspielraum verringert werden. Diese Anpassungen müssten von den Teilnehmerstaaten verhandelt werden, und die OSZE-Strukturen könnten diesen Prozess unterstützen.

Wenn die OSZE in Folge der aktuellen Krise zu ihren Wurzeln zurückkehren und auf einen Ort für den politischen Dialog reduziert werden sollte,<sup>20</sup> könnte das Konzept eines parallelen Fortschritts in den verschiedenen Dimensionen wieder relevanter werden. Wenn (und falls) ein Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheitsordnung fortgesetzt wird, könnte die OSZE angesichts ihres umfassenden Teilnehmerkreises dafür die naheliegende Plattform sein. Der Dialog würde von den permanenten Strukturen und Institutionen der OSZE profitieren. Dies würde einen plötzlichen Abbruch der Gespräche verhindern, falls sich die Teilnehmerstaaten nicht auf das nächste Folgetreffen einigen können.

Die Rolle der OSZE als Plattform für den Dialog sollte jedoch nicht als selbstverständlich betrachtet werden. Die Sowjetunion war ein „Demandeur“, der bereit war, im Rahmen des Helsinki-Prozes-

ses und der Verhandlungen Zugeständnisse zu machen. Russland will keine vergleichbare Position einnehmen. In den letzten 15 Jahren hat es Russland explizit abgelehnt, die OSZE als Ort für Gespräche zu nutzen, um nach einer Einigung mit dem Westen zu suchen. Der Vorschlag des damaligen russischen Präsidenten Dmitri Medwedew aus dem Jahr 2008, einen europäischen Sicherheitsvertrag zu schließen, wurde von Moskau außerhalb der OSZE vorangetrieben. Anfang 2022 wollte Moskau die kurze Diskussion über russische Sicherheitsgarantien eindeutig lieber mit den USA und der NATO führen als in der OSZE.<sup>21</sup> Da ein Dialog über die europäische Sicherheit nicht auf die OSZE beschränkt werden kann und in verschiedenen Rahmen stattfinden würde, könnten die zukünftige Rolle, Form und die Aktivitäten der OSZE auch Gegenstand eines breiteren Kompromisses sein.

## Endnoten

- 1 John J. Maresca, *Helsinki Revisited: A Key U.S. Negotiator's Memoirs on the Development of the CSCE into the OSCE* (Stuttgart: ibidem-Verlag, 2016), S. 38.
- 2 Yuri Vladimirovich Dubinin, „Ambassador Yuri Vladimirovich Dubinin of the Soviet Union“, in *CSCE Testimonies: Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972–1989*, CSCE Oral History Project (Prague: Prague Office of the OSCE Secretariat, 2013), S. 214–216. Bis 1989 sollten bei den Folgetreffen Ort und Beginn des nächsten Treffens festgelegt werden. Falls dies nicht gelänge, sollte der KSZE-Prozess beendet werden.

- 3 Victor-Yves Ghebali, *The Diplomacy of Détente: The CSCE from Helsinki to Vienna* (Bern: The Library Am Guisanplatz BiG, 2019), S. 1–23.
- 4 Andrei Zagorski, *Хельсинкский процесс. Переговоры в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1972–1991* [Der Helsinki-Prozess: Verhandlungen im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1972–1991] (Moscow: Prava Cheloveka, 2005), S. 153.
- 5 Zagorski, a.a.O. (Anm. 4), S. 172.
- 6 William Korey, *The Promises We Keep: Human Rights, the Helsinki Process, and American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, in association with the Institute for EastWest Studies, 1993), S. 179–180, S. 214–215.
- 7 Siehe beispielsweise Markku Reimaa, *Helsinki Catch: European Security Accords 1975* (Helsinki: Edita, 2008); Andreas Wenger, Vojtech Mastny, and Christian Nünnlist (eds.), *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965–1975* (London: Routledge, 2008); Zagorski, a.a.O. (Anm. 4), S. 31–114.
- 8 James E. Goodby, „The Politics of the Helsinki Process: How Did It Arise During the Cold War? An American Perspective“, in *Peace and Prosperity in Northeast Asia: Exploring the European Experience* (Seogwipo City: JPI Press, 2008), Band 1, S. 124.
- 9 Goodby, a.a.O. (Anm. 8); Christian Nünnlist, „Helsinki+40 in the Historical Context“, *Security and Human Rights* 25, no. 2 (2014), S. 201; Zagorski, a.a.O. (Anm. 4), S. 31–44.
- 10 Zagorski, a.a.O. (Anm. 4), S. 53–54.
- 11 Korey, a.a.O. (Anm. 6), S. 101, 115.
- 12 John Borawski, *From the Atlantic to the Urals: Negotiating Arms Control at the Stockholm Conference* (Washington: Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1988), S. 19–25; Zagorski, a.a.O. (Anm. 4), S. 157–161.
- 13 Ein Ergebnis waren die Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa der Mitgliedsstaaten der NATO und des Warschauer Pakts von 1989 bis 1990, die „im Rahmen“ der KSZE geführt wurden und die Unterzeichnung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa zur Folge hatten.
- 14 Borawski, a.a.O. (Anm. 12), S. 133.
- 15 CSCE, Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act (Helsinki: 1975), S. 39, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>, Hervorhebung durch den Autor.
- 16 CSCE, Concluding Document of the Madrid Meeting 1980 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Held on the Basis of the Provisions of the Final Act Relating to the Follow-Up to the Conference (Madrid: 1983), S. 19, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/40871.pdf>
- 17 CSCE, Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Held on the Basis of the Provisions of the Final Act Relating to the Follow-Up to the Conference (Vienna: 1989), S. 25–29, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/40881.pdf>
- 18 Andrei Zagorski, „Russland und die OSZE“, in *OSCE Insights*, Sonderausgabe, Frank Evers und Argyro Kartsonaki (Hrsg.) (Baden-Baden: Nomos, 2022), S. 87–95.
- 19 Zagorski, a.a.O. (Anm. 18).
- 20 Siehe z.B. Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger, „Pluraler Frieden: Eine Perspektive für die OSZE?“, in *OSCE Insights*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2022), S. 191–203.

- 21 The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, „Foreign Minister Sergey Lavrov’s Remarks and Answers to Media Questions at the Joint News Conference with Following Talks

OSCE Chairman-in-Office, Minister of Foreign Affairs of Poland Zbigniew Rau, Moscow, February 15, 2022“, February 15, 2022, [https://mid.ru/en/foreign\\_policy/news/1798511/](https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1798511/)



# Warum die Forums-Funktion der OSZE wichtig ist

*Jelena Cupač\**

## *Zusammenfassung*

Die OSZE bietet einen Ort für multilateralen Austausch, und angesichts des Ukrainekriegs ist diese Forumsfunktion der Organisation wichtig. Im Laufe der Geschichte strebten Teilnehmerstaaten aber unterschiedliche Arten von Frieden an. In der KSZE bemühten sie sich um einen pluralen Frieden, der normative Unterschiede und geopolitische Realitäten akzeptierte. Nach dem Ende des Kalten Krieges änderte sich das Leitbild der OSZE. Nun ging es um einen liberalen Frieden, der auf der Zusammenarbeit von Staaten beruht, die sich liberalen demokratischen Werten verschrieben haben. Durch dieses Verständnis von Frieden fühlen sich Russland und andere autoritäre Staaten immer stärker an den Rand gedrängt. Der Beitrag gibt Empfehlungen, wie Russland von seiner Überzeugung abgebracht werden könnte, dass es seine Ziele gewaltsam erreichen kann – und wie gleichzeitig ein Anreiz für Russland geschaffen werden könnte, sich weiterhin in der OSZE zu engagieren.

## *Schlagworte*

Internationales Forum, OSZE, Ukraine, Russland, Krieg

Bitte zitieren als: Jelena Cupač, „Warum die Forums-Funktion der OSZE wichtig ist“ in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-07>

## **Einleitung**

Russlands Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 hat die OSZE in eine existenzielle Krise gestürzt. Die Organisation hat kein Instrument, um Russland für seinen Verstoß gegen grundlegende OSZE-Prinzipien zu sanktionieren. Außerdem hat der Krieg bestehende Probleme vergrößert, wie etwa die Schwierig-

keiten, sich auf einen OSZE-Haushalt zu einigen. Kann die Organisation diesem Druck standhalten – und wie? Eine Option wäre, die OSZE auf ihre Funktion als Forum zu reduzieren. Manche Beobachter\*innen hoffen, dass dies die Zusammenarbeit und den Dialog zwischen den Staaten fördern würde.<sup>1</sup> Ob die OSZE sich in diese Richtung entwickeln oder ob es ihr gelingen wird, auch andere Zwecke und Aufgaben beizubehalten, ist bislang völlig offen. Eines ist jedoch wahrscheinlich: Wenn sie überlebt, wird die OSZE als Forum wichtiger sein als je zuvor, da die Teilnehmerstaaten die

---

\* Jelena Cupač  
WZB Berlin Social Science Center  
jelena.cupac@wzb.eu

Situation in der Ukraine bewältigen müssen.

### **Internationale Organisationen als Foren**

Internationale Organisationen dienen in erster Linie als Forum. Dort treffen sich Staaten, um ihre Interessen zu äußern und über Themen von gemeinsamem Interesse zu entscheiden.<sup>2</sup> Internationale Sicherheitsorganisationen treffen ihre Beschlüsse zumeist im Konsens.<sup>3</sup> Daher spiegeln die Beschlüsse oft den kleinsten gemeinsamen Nenner wider. In internationalen Organisationen können Staaten Kontakte pflegen, Konflikte entschärfen und Vertrauen aufbauen.

Sowohl formelle Organisationen als auch informelle Zusammenschlüsse können als Forum dienen. Informelle Zusammenschlüsse wie etwa die Gruppe der führenden Industrie- und Schwellenländer G20 oder die Gruppe der großen Schwellenländer BRICS sind faktisch nur Foren. Sie haben keinen Hauptsitz, keine eigene Verwaltung, und die Staaten arbeiten auf einer unverbindlichen Basis zusammen. Auch die Organe formeller internationaler Organisationen können als Foren bezeichnet werden. Die Mitgliedschaft in einigen dieser Organe ist jedoch beschränkt, und auch in der Beschlussfassung sind nicht alle Teilnehmer gleichberechtigt. Daher können in formellen internationalen Organisationen zumeist die Plenarsitzungen (wie etwa die Generalversammlung der Vereinten Nationen) als Forum bezeichnet werden.

Staaten nutzen Foren, um bestimmte Ziele zu erreichen. Diese Ziele unter-

scheiden sich je nach dem Betätigungsfeld der internationalen Organisation – ein Wirtschaftsforum hat einen anderen Zweck als ein Gesundheitsforum. Bei Sicherheitsorganisationen wie der OSZE verfolgen Staaten vor allem ein Ziel: Frieden. Wie könnten die Teilnehmerstaaten nun die OSZE inmitten des Krieges gegen die Ukraine konstruktiv als Forum nutzen? Dafür lohnt ein Blick in die Geschichte der OSZE.

### **Der Zweck der OSZE wandelte sich: Vom pluralen zum liberalen Frieden**

Der Vorläufer der OSZE, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), ist ein Paradebeispiel für ein Staaten-Forum. Sie entstand vor dem Hintergrund des Kalten Krieges: Im Anschluss an die Kubakrise von 1962 einigten sich die Vereinigten Staaten und die UdSSR darauf, Kommunikationskanäle zu öffnen, um Frieden und Stabilität zu gewährleisten. Dies ebnete den Weg für die Entspannung zwischen den USA und der UdSSR im folgenden Jahrzehnt. Dazu gehörte auch, die Anzahl an strategischen Atomwaffen auf beiden Seiten zu begrenzen. Gleichzeitig versuchte Westdeutschland durch seine Ostpolitik, die Beziehungen zu Osteuropa und vor allem zu Ostdeutschland zu normalisieren. Die Schlussakte von Helsinki war das Ergebnis dieser Entwicklung.<sup>4</sup>

Die Schlussakte kam zustande, weil die Supermächte zu Verhandlungen bereit waren und – was noch wichtiger war – weil sie verstanden hatten, dass zum damaligen Zeitpunkt Frieden nur

durch eine Anerkennung des Status quo erreicht werden konnte. Die Schlussakte von Helsinki war somit das Ergebnis des Bemühens um einen „pluralen Frieden“: ein Friede zwischen Staaten, die die normativen Unterschiede untereinander sowie die geostrategische Realität anerkennen, zu der diese Unterschiede geführt haben.<sup>5</sup> Dies wurde auch als Sieg für die Sowjetunion angesehen. Mit der Schlussakte konnte sie ihr seit Langem verfolgtes Ziel erreichen: Der Westen erkannte die Sowjetunion als Hegemonialmacht in Mittel- und Osteuropa und damit die Nachkriegsordnung in Europa an. Die Schlussakte war aber auch für den Westen nützlich: Nun konnte er den Ostblock für seine Menschenrechtsverletzungen kritisieren. Auf diese Weise erreichten die Teilnehmerstaaten einen Modus Vivendi, der die Türen für zukünftige Veränderungen offenhielt.

Nach dem Ende des Kalten Krieges verwandelte sich die KSZE in eine internationale Organisation, wenn auch ohne einen völkerrechtlichen Gründungsvertrag. Sie wurde sehr schnell institutionalisiert, und ihre Funktion als Forum wurde auf Organe übertragen, in denen die Teilnehmerstaaten vertreten sind: den Ständigen Rat, das Forum für Sicherheitskooperation, die Parlamentarische Versammlung, den Ministerrat und die Gipfeltreffen. Der Zweck dieser Foren hat sich nach dem Ende des Kalten Krieges jedoch erheblich verändert. Die Teilnehmerstaaten nutzen sie nicht mehr, um einen pluralen Frieden zu erreichen. Stattdessen konzentrieren sie sich auf den Aufbau eines „liberalen Friedens“: eines Friedens, der auf der Zusammenarbeit

von Staaten beruht, die sich liberalen demokratischen Werten verschrieben haben. In mehreren Dokumenten hielten sie Anfang der 1990er Jahre fest, dass Menschenrechte nur in pluralistischen Demokratien geachtet werden können<sup>6</sup>, dass nur von demokratischen Staaten entworfene Ordnungen friedlich sein können<sup>7</sup>, dass Verstöße gegen die Menschenrechte allen Teilnehmerstaaten ein legitimes Anliegen sein sollten<sup>8</sup> und dass solche Verstöße die Wurzel von Konflikten darstellen.<sup>9</sup> Auf dieser Grundlage richtete die OSZE spezielle Institutionen ein und entsendete Feldoperationen, um den Demokratisierungsprozess im früheren Ostblock zu unterstützen.

Die liberale Friedensphase der OSZE dauerte nicht lange. Kurz nachdem die NATO 1994 verkündet hatte, dass sie eine Erweiterung begrüßen würde<sup>10</sup>, wurden die Dialogforen der OSZE zu Orten der Auseinandersetzung. Der Westen drängte weiterhin auf einen liberalen Frieden und beharrte darauf, dass die meisten Verstöße im OSZE-Gebiet in der menschlichen Dimension stattfanden. Die Teilnehmerstaaten hätten das Recht, ihre Sicherheitsarrangements selbst zu wählen bzw. zu ändern – auch Verträge und Bündnisse. Im Gegensatz dazu bestand Russland darauf, dass die NATO-Erweiterung vor allem gegen das Prinzip der unteilbaren Sicherheit verstöße. Gleichzeitig begann Russland, Einwände gegen die demokratifördernden Institutionen der OSZE zu erheben und sie so darzustellen, als ob sie sich – zugunsten westlicher geostrategischer Ziele – in innere Angelegenheiten einmischten. Deswegen dümpelte die OSZE fast drei Jahrzehnte

lang zumeist als konfrontatives Forum vor sich hin. Ihre Feldoperationen, demokratifördernden Institutionen und politisch-militärischen Instrumente verfehlten regelmäßig ihre erklärten Ziele.

Mit den Veränderungen der europäischen Sicherheitsordnung veränderte sich also auch die Funktion der KSZE/OSZE als Forum. Zunächst sollte ein friedliches Zusammenleben von Staatenblöcken mit unterschiedlichen Regierungsformen ermöglicht werden. Später ging es um die Schaffung eines liberalen demokratischen Friedens.

### **Empfehlungen: Wie die OSZE als Forum genutzt werden kann**

Die OSZE ist ein Forum, in dem westliche Staaten gegenüber Russland klare Grenzen in der politisch-militärischen Dimension kommunizieren können. Gleichzeitig ist ein pragmatischer Umgang mit der menschlichen Dimension nötig.

#### **Klare normative Botschaften gegenüber Russland**

Die Teilnehmerstaaten werden sich wahrscheinlich auch in den kommenden Jahren auf die Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE berufen, um auf die Verstöße der jeweils anderen Seite hinzuweisen und ihr eigenes Handeln zu rechtferigen. Sie werden die OSZE weiterhin als Forum nutzen, um auf die Grenzen einer für sie akzeptablen Sicherheitsarchitektur

in Europa aufmerksam zu machen. Ange-sichts des Krieges in der Ukraine haben die westlichen Staaten jedoch noch eine weitere Möglichkeit. Neben den Wirtschaftssanktionen und der militärischen Unterstützung für die Ukraine könnten sie Russland zusätzlich durch eine „normative Abschreckung“ unter Druck setzen: Sie sollten Russland die klare Botschaft senden, dass sie bei den OSZE-Prinzipien zu keinerlei Kompromissen bereit sind. Es muss klar sein, dass sich der Westen nicht auf Verhandlungen über Einflussbereiche einlassen oder die Rückschritte in der europäischen Sicherheit dauerhaft akzeptieren wird – selbst wenn es Russland gelingen sollte, Teile der Ukraine weiterhin besetzt zu halten.

Die OSZE könnte genutzt werden, um Russland immer wieder daran zu erinnern, dass die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki – einschließlich der Unverletzbarkeit von Grenzen und der territorialen Integrität von Staaten – nicht verhandelbar sind. Das Hauptziel der „normativen Abschreckung“ wäre es, Russland von der Überzeugung abzubringen, dass es seine Ziele gewaltsam erreichen kann, damit ein solches Vorgehen nicht zu einem Präzedenzfall wird.

#### **Russland weiterhin einbinden**

Die westlichen Staaten sollten innerhalb der OSZE eine punktuelle Kooperation mit Russland nicht ausschließen und das Land nicht vollständig an den Rand drängen. Russland hat den Eindruck, durch die EU- und NATO-Osterweiterung marginalisiert worden zu sein. Dies könn-

te ein Grund für die Entscheidung des Kremls gewesen sein, gewaltsam gegen die Ukraine vorzugehen. Deswegen sollten die westlichen Staaten im Rahmen der OSZE das Land weiterhin einbinden – mit dem Ziel, Feindseligkeiten abzubauen.

Die westlichen Staaten könnten Russland zum Beispiel signalisieren, dass sie der menschlichen Dimension nicht länger eine so zentrale Bedeutung einräumen. Die russische Führung sieht die in der menschlichen Dimension verankerten liberalen Normen schon seit Langem als Bedrohung. Den Einsatz der OSZE-Institutionen für Demokratie und Menschenrechte hat Russland oft als Teil einer westlichen Strategie dargestellt, sich in die inneren Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten einzumischen – manchmal sogar mit dem Ziel eines Regimewechsels. Eine OSZE mit deutlich liberaler Zielsetzung wird deswegen beim Putin-Regime eher Kritik und Ablehnung hervorrufen und es nicht zum Mitmachen ermuntern.

Daher sollten die westlichen Staaten ihre Rhetorik bei Menschenrechten und Demokratie vorerst abmildern. Das bedeutet nicht, dass sie ihre liberalen Normen aufgeben; diese sind ein wesentlicher Bestandteil des normativen Repertoires der OSZE. Aber die westlichen Staaten wären gut beraten, wenn sie diese Normen nicht länger nutzten, um mit dem Finger auf Russland und andere autoritäre Teilnehmerstaaten zu zeigen. Das hat schon öfters in diesen Staaten die Furcht vor einem geplanten Regimewechsel geweckt.

Mit dieser Herangehensweise würde Russlands autoritäres Regime nicht als gleichwertiger und legitimer Gesprächspartner bei Fragen der europäischen Sicherheit anerkannt werden (ein Status, der der Sowjetunion im Zuge des Helsinki-Prozesses gewährt wurde). Dieser Ansatz würde auch nicht das Prinzip der Unantastbarkeit der inneren politischen Ordnung einführen. Denn ein solcher Schritt würde Russland im Ukrainekrieg eher Mut machen, anstatt es zu entmutigen.<sup>11</sup> Und doch wäre das vorgeschlagene Vorgehen wichtig, um eine weitere Entfremdung Russlands zu verhindern. Er würde das Unbehagen Russlands, die OSZE könnte ein Werkzeug des Westens für einen Regimewechsel sein, zumindest teilweise auflösen. Wenn Russland auf diese Weise weiterhin eingebunden bleibt, können die Teilnehmerstaaten in Bereichen von gemeinsamem Interesse eine Zusammenarbeit suchen.

### Die Zukunft planen

Die westlichen Staaten sollten das Forum, das die OSZE bietet, auch nutzen, um sich auf die Zukunft vorzubereiten. Dies könnte durch mehr Einbindung von Teilnehmerstaaten geschehen, die weder EU- noch NATO-Mitglied sind. Die meisten dieser Staaten sind schon durch verschiedene Programme mit diesen beiden internationalen Organisationen verbunden (wie etwa EU-Beitrittsverhandlungen, die Östliche Partnerschaft der EU oder die Partnerschaft für den Frieden der NATO). Doch die OSZE ist nach wie vor das einzige multilaterale Si-

cherheitsarrangement, das diese Staaten und den Westen unter einem Dach vereint.

Die meisten OSZE-Teilnehmerstaaten, die nicht EU- oder NATO-Mitglied sind, liegen im Westbalkan, im Südkaukasus oder in Zentralasien – Regionen, die traditionell anfällig für den Einfluss Russlands sind. Viele sind von Energielieferungen aus Russland abhängig und auch in anderen Bereichen eng mit Russland verbunden. Daher zögern einige, Russlands Überfall auf die Ukraine zu verurteilen. Die westlichen Staaten sollten deswegen die OSZE als Forum nutzen, um die Sicherheitsbeziehungen mit diesen Regionen zu vertiefen und sie trotz unterschiedlicher Interessen einzuladen, gemeinsam die europäische Sicherheit zu gestalten.

## Endnoten

- 1 Matthias Dembinski/Hans-Joachim Spanger, Pluraler Frieden: Eine Perspektive für die OSZE?, IFSH (Hrsg.), OSCE Insights 9/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022); Jos Boonstra, „The OSCE: Back to Square One?“, in: Cornelius Friesendorf/Stefan Wolff (eds.), Russia’s War Against Ukraine: Implications for the Future of the OSCE, OSCE Network Perspectives I/2022, (OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, June 2022), S. 14–17.
- 2 Ian Hurd, „Theorizing International Organizations: Choices and Methods in the Study of International Organizations“, in: Journal of International Organizations Studies 2, no. 2 (2011), S. 7–22; Robert O. Keohane, After Hegemony: Cooperation and Discord in the World
- 3 Political Economy, 2nd ed. (Palo Alto: Princeton University Press, 2005).
- 4 Daniel J. Blake/Autumn Lockwood Payton, „Balancing Design Objectives: Analyzing New Data on Voting Rules in Intergovernmental Organizations“, in: Review of International Organizations 10, no. 3 (2015), S. 377–402.
- 5 David J. Galbreath, The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (Abingdon, UK: Routledge, 2007).
- 6 Zum Thema pluraler Frieden siehe Dembinski/Spanger, a.a.O. (Anm. 1).
- 7 CSCE, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen: June 29, 1990), <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>
- 8 CSCE, Charter of Paris for a New Europe (Paris: November 21, 1990), <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>
- 9 CSCE, Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Moscow: October 3, 1991), <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/14310.pdf>
- 10 CSCE, Final Document of the Second Meeting of the CSCE Council of Ministers (Prague: January 30–31, 1992), <https://www.osce.org/files/f/documents/7/b/40270.pdf>
- 11 Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council, Partnership for Peace: Invitation Document (NATO Headquarters Brussels: January 10–11, 1994), [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_24468.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24468.htm)
- 12 Markus Kaim/Hanns W. Maull/Kirsten Westphal, Die gesamteuropäische Ordnung vor einer Zäsur – drei Leitlinien für einen Neubeginn, SWP-Aktuell 14, Februar 2015, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/neue-gesamteuropaeische-ordnung>