

Maxime Lefebvre\*

## Die Ukraine-Krise und die Rolle der OSZE aus französischer Sicht

Welchen zusätzlichen Nutzen hat die OSZE für eine Großmacht wie Frankreich? Die Antwort auf diese Frage ist nicht ganz eindeutig. Frankreichs Einfluss ist in den Vereinten Nationen (VN), in denen es einen Sitz als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats hat, wesentlich größer. In der OSZE hingegen ist Frankreich lediglich ein Teilnehmerstaat, der allen anderen gleichgestellt ist. Seine Positionen bringt es in der Regel über die Europäische Union zum Ausdruck. Als „Gründungsland“ ist Frankreich der Europäischen Union von jeher eng verbunden, jedoch auch, weil die EU über eine große Bandbreite an Kompetenzen in den Bereichen Wirtschaftspolitik, Handel, Personenverkehr, Währungspolitik (Eurozone) sowie Außen- und Sicherheitspolitik verfügt. Bei seiner Landesverteidigung verlässt Frankreich sich auf seine eigenen nationalen Mittel (einschließlich seines nukleare Abschreckungspotenzials), aber auch auf die NATO, deren militärischer Struktur Frankreich 2009 wieder beitrug, nachdem es die Wichtigkeit des Bündnisses mit den Vereinigten Staaten für die Wahrung der strategischen Interessen und Werte des „Westens“ erkannt hatte. Frankreich ist auch Mitglied des in Straßburg sitzenden Europarats, einer Organisation, die innerhalb der europäischen institutionellen Architektur weniger sichtbar ist, bei der Menschenrechtspolitik jedoch eine wichtige Rolle spielt.

Allgemeiner ausgedrückt ist Frankreichs Haltung gegenüber dem Multilateralismus so unklar wie Amerikas Haltung nur sein kann. Frankreich ist eine Großmacht und betreibt Großmachtspolitik, indem es Truppen oder militärisches Gerät in Konfliktzonen (Balkan, Libyen und andere Länder in Afrika) entsendet und sich an diplomatischen Kerngruppen beteiligt, die sich mit Krisen befassen (Kontaktgruppe während der jugoslawischen Nachfolgekriege, Kontaktgruppe in den Iran-Verhandlungen, VN-Sicherheitsrat, Normandie-Format für die Ukraine-Krise). Frankreich hat viel in die Europäische Union investiert, nicht nur um die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu fördern, sondern vor allem auch, um zusammen mit anderen wichtigen Ländern wie Großbritannien (siehe die Erklärung von Saint Malo von 1998) und möglicherweise Deutschland zu einem gemeinsamen Willen zu gelangen, was zu begrenzten Militäroperationen der EU auf dem Balkan und in Afrika seit 2003 geführt hat.

Angesichts dieser Gemütslage ist es wenig überraschend, dass Frankreich keine lange Tradition eines aktiven Engagements für die OSZE vorzuweisen hat. Obwohl der KSZE-Prozess ein Ergebnis der „*Détente*“ war und sein Ur-

---

\* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen des Autors.

sprung zum Teil auf General Charles de Gaulles Öffnung nach Osten in den 1960er Jahren zurückgeht, setzte Frankreich keine großen Hoffnungen auf den Erfolg des Prozesses und zeigte auch kein allzu großes Interesse daran. In seinem Beitrag für das kürzlich veröffentlichte *Oral-History*-Projekt „*CSCÉ Testimonies*“<sup>1</sup> schildert Jacques Andréani, der damalige französische Vertreter im KSZE-Prozess, wie er in den Verhandlungen völlig auf sich allein gestellt war, seine eigenen Anweisungen schrieb und im Quai d’Orsay auf wenig Interesse stieß. Henry Kissinger stand dem gesamten Prozess ebenfalls skeptisch gegenüber. Erst zu Jimmy Carters Zeiten entdeckten die USA ihr Interesse an den Verpflichtungen von Helsinki, genauer gesagt am dritten Korb (Menschenrechte), den sie für ihre Politik gegenüber dem Ostblock nutzen konnten.

Tatsächlich wurde der KSZE-Prozess von Anfang an von westlicher Seite vorangetrieben, vor allem von Deutschland, das in ihm eine Chance sah, Fortschritte bei der Überwindung der Teilung des Landes (entsprechend Willy Brandts und Egon Bahrs Politik des „Wandels durch Annäherung“) und bei der Wiedervereinigung des Kontinents zu erzielen. Auch einige neutrale Länder wie Finnland, Österreich, die Schweiz und sogar Malta (für die Mittelmeerdimension), die sich für ihre eigene Sicherheit eher auf multilaterale Zusammenarbeit als auf Bündnisse verlassen, unterstützten den Prozess maßgeblich. Diese Länder zeigen bis heute in der OSZE das größte Engagement. So zeigte sich die Schweiz während ihres Vorsitzes im Jahr 2014 ausgesprochen ambitioniert. Zwischen 2010 und 2014 gab es Diskussionen über eine mögliche Bewerbung Frankreichs und Deutschlands um einen gemeinsamen OSZE-Vorsitz, zwei aufeinanderfolgende Vorsitze oder gemeinsam mit Polen, dem dritten Land des „Weimarer Dreiecks“, das den Vorsitz der Organisation bereits 1998 innegehabt hatte, sogar um einen „Weimarer“ Vorsitz. Letzten Endes war Frankreich jedoch nicht engagiert genug, Polen zögerte, und Deutschland beschloss, sich für den alleinigen Vorsitz im Jahr 2016 zu bewerben, gefolgt von Österreich 2017.

Es gab jedoch einen bestimmten Zeitpunkt, an dem Frankreich erhöhtes Interesse an der KSZE zeigte, und zwar gegen Ende des Kalten Krieges, als Paris sich mit den strategischen Veränderungen der gesamten europäischen Sicherheitsarchitektur (infolge der deutschen Wiedervereinigung und des Zusammenbruchs des Sowjetblocks) auseinandersetzen musste und Präsident François Mitterrand eine Art europäische Konföderation als Alternative zu der hektischen EU-Erweiterung um die neuen mittel- und osteuropäischen Demokratien vorschlug. Das KSZE-Gipfeltreffen in Paris 1990 brachte die Charta für ein neues Europa, die die Institutionalisierung der OSZE einleitete, und den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), der die Abrüstung der früheren Militärblöcke regelte, hervor. Das Projekt einer europäischen Konföderation nahm über die Erweiterung des Europarats hinaus

---

1 Vgl. Alice Němcová (Hrsg.), *CSCÉ Testimonies – Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972-1989*, Prag 2013.

jedoch nie Gestalt an. Die Macht des Europarats blieb im Vergleich zu den entscheidenden wirtschaftlichen Kompetenzen der EU und der politisch-militärischen Dimension der OSZE, zu der auch die Vereinigten Staaten gehören, jedoch eher gering.

Der heutige Kontext unterscheidet sich stark von der Zeit des Kalten Krieges und der Zeit unmittelbar danach. Russland stellt die in den 1990er Jahren im Rahmen der OSZE festgelegten Regeln und Prinzipien in Frage. Das größte Problem betrifft die Prinzipien der Demokratie und der Menschenrechte. Sie werden nicht nur von Russland in Frage gestellt, sondern auch von anderen eher autoritären OSZE-Staaten wie Belarus, Aserbaidschan und den zentralasiatischen Staaten. Hinzu kommt die territoriale Ordnung im postsowjetischen Raum, in dem Russland die sogenannten „eingefrorenen Konflikte“ (Transnistrien, Kaukasus) dazu nutzt, seinen strategischen Einfluss auf seine Nachbarstaaten aufrechtzuerhalten. Russland hat außerdem seit 2008 zunächst in Georgien und später in der Ukraine direkt gewaltsame Mittel zur Veränderung der Grenzen eingesetzt. Die in den 1990er Jahren entwickelten Instrumente zur Rüstungskontrolle gerieten mit der Aussetzung des KSE-Vertrags durch Russland im Jahr 2007, der 2011 die Suspendierung durch die NATO folgte, in eine schwere Krise. Auch bei der Umsetzung des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie des Vertrags über den Offenen Himmel sind im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise Schwierigkeiten aufgetreten.

Die zahlreichen Missverständnisse und Konflikte zwischen Wladimir Putins Russland und dem Westen erreichten 2014 mit dem Ukraine-Konflikt ihren Höhepunkt. Mit ihm erlebt Europa die schwerste Krise seit dem Ende des Kalten Krieges. Russland bringt eine Reihe von Argumenten und Beschwerden gegen den Westen vor. Diese zu verstehen ist wichtig, um ein genaueres Bild von der innenpolitischen Debatte in Russland zu erhalten, es bedeutet jedoch nicht, dass der Westen Russlands Einwände auch akzeptiert. In den 1990er Jahren war es dem Westen gelungen, die Konflikte auf dem Westbalkan (Bosnien und Herzegowina, Kosovo) mithilfe einer Kombination aus diplomatischen Mitteln und der Anwendung von Gewalt zu lösen. Wie die jüngsten Vermittlungsbemühungen der EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Jahr 2015 gezeigt haben, verfügt der Westen in diesem Teil des Kontinents über genügend Einfluss und Gewicht, um die Lage unter Kontrolle zu halten. Die Situation in der früheren UdSSR ist damit nicht vergleichbar, da der Westen hier unmittelbar der militärischen Stärke der Großmacht (und Nuklearmacht) Russland gegenübersteht. Er muss somit eine gefährliche Eskalation vermeiden und sich bei seiner Strategie weitgehend auf nichtmilitärische Maßnahmen verlassen (Frankreichs Außenminister Laurent Fabius betonte während der Ukraine-Krise wiederholt: „Wir werden Russland nicht den Krieg erklären.“). An dieser Stelle kann die OSZE – wie die Ukraine-Krise zeigt – wieder relevant werden, und auch Frankreich hat die Rolle der Organisation wiederentdeckt.

### *Die neue Rolle der OSZE im Kontext der Ukraine-Krise*

Die Krise in der Ukraine nahm Ende 2013 mit der auf Druck aus Moskau getroffenen Entscheidung der Regierung Viktor Janukowitschs, die Unterzeichnung des vorbereiteten Assoziierungsabkommens mit der EU aufzuschieben, ihren Anfang. Der Beschluss löste den Beginn der Massenproteste auf dem Maidan, dem zentralen Platz der ukrainischen Hauptstadt Kiew, aus. Als die Ukraine, die im Jahr 2013 den OSZE-Vorsitz innehatte, im Dezember das OSZE-Ministerratstreffen ausrichtete, versuchte die Regierung, sich bei der Unterdrückung der Proteste zurückzuhalten. Kurz danach eskalierte die Situation jedoch. Frankreich handelte gemeinsam mit Deutschland und Polen eine politische Lösung aus, die von Russland halbherzig unterstützt wurde. Das am 21. Februar 2014 unterzeichnete Abkommen sah Neuwahlen bis Ende des Jahres vor, was jedoch den einen Tag später folgenden Zusammenbruch des Janukowitsch-Regimes nicht verhindern konnte. Putin reagierte mit der Organisation eines Aufstands auf der Krim, die im März nach einem rasch abgehaltenen Referendum von Russland annektiert wurde. Im April folgte ein weiterer Aufstand, dieses Mal im russischsprachigen Donbas im Osten der Ukraine.

Frankreich reagierte auf die Krise ebenso wie seine EU-Partner und andere westliche Partner mit einer Mischung aus Dialogbereitschaft und Entschiedenheit. Auf zwei außerordentlichen Treffen des Europäischen Rates im März wurden Sanktionen verhängt, während gleichzeitig der Dialog mit Russland, vor allem über die OSZE, fortgesetzt wurde. Die Schweiz, die 2014 den OSZE-Vorsitz innehatte, rief hierfür innerhalb der OSZE eine kleine, aus den wichtigsten Akteuren (rund zehn Ländern) bestehende Gruppe ins Leben. Der Dialog fand auch durch direkte Kontakte zwischen den Hauptstädten statt. Am 21. März, dem Tag, an dem die Krim offiziell von Russland annektiert wurde, einigten sich die Teilnehmerstaaten auf ein Mandat für eine umfangreiche zivile OSZE-Beobachtermission in der Ukraine, deren Einsatz sich auf das ganze Land mit Ausnahme der Krim, obwohl diese nicht formal ausgeschlossen war, erstreckt. Die Übereinkunft stellte den ersten und entscheidenden Schritt zur Deeskalation der Krise dar. Die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) wuchs rasch auf ihre Zielgröße von 500 Beobachtern vor Ort an, von denen zwei Drittel im Osten des Landes eingesetzt waren. Die Mission verhinderte den Aufstand im Osten zwar nicht, sie ist jedoch nach wie vor die einzige internationale Feldpräsenz, die die Situation vor Ort beobachtet, allen Teilnehmerstaaten Bericht erstattet und den Abbau von Spannungen sowie die Umsetzung von Friedensabkommen unterstützt.

Es ist kein Zufall, dass die OSZE zum wichtigsten Kanal für die Bewältigung dieser den ganzen Kontinent betreffenden Krise wurde. Innerhalb der OSZE und auch in den VN wurde Russlands Haltung scharf verurteilt, und das nicht nur von westlichen Ländern. Am 27. März 2014 wurde eine Resolution der

VN-Generalversammlung, die die territoriale Integrität der Ukraine unterstützte (und damit implizit die Annexion der Krim verurteilte), mit der großen Mehrheit von 100 Staaten bei elf Gegenstimmen und 58 Enthaltungen verabschiedet. Russland blockierte jedoch jegliche Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und bevorzugte eindeutig die OSZE als Rahmen für die Bearbeitung der Krise. Russlands Präferenz für die in Wien ansässige Organisation könnte mehrere Gründe haben: die Erfahrung der OSZE im Umgang mit den „eingefrorenen Konflikten“ im postsowjetischen Raum; die zivile und somit (im Gegensatz zu den Friedensmissionen der VN) diskrete Natur der OSZE-Missionen; den auf Konsens beruhenden Entscheidungsprozess in der OSZE (der sämtliche in der Krise relevanten Akteure einschließt); die Tatsache, dass Russland die OSZE als eine Art Schachbrett betrachtet, auf dem es nach der Anerkennung seines Einflussbereichs und einer Gelegenheit sucht, auf Augenhöhe mit dem Westen zu verhandeln; sowie wahrscheinlich auch den großen Einfluss, den Länder innerhalb der Organisation haben, die traditionell eher geneigt sind, auf Russland zuzugehen, wie z.B. Deutschland, Österreich, Finnland und die Schweiz. All dies deutet darauf hin, dass Russland daran gelegen ist, eine Art Arbeitsteilung herbeizuführen, bei der Russland die VN für die Zusammenarbeit mit anderen Großmächten auf der globalen Bühne nutzt und sich der OSZE zur Bearbeitung von Streitfällen innerhalb Europas bedient (China hat im Gegensatz zu Japan in der OSZE nicht den Status eines Kooperationspartners). Während die Ukraine sich 2015 um eine Einigung über eine VN-Friedensmission im Osten des Landes bemühte, weigerte sich Russland konsequent darauf einzugehen. Die Folge war der Beginn einer Debatte innerhalb der OSZE über die Möglichkeit, eigene *Peacekeeping*-Operationen durchzuführen.

Der OSZE gelang es in der Ukraine-Krise nicht nur, eine internationale Präsenz vor Ort zu etablieren, sondern sie wurde auch schon bald zum wichtigsten diplomatischen Kanal für die Diskussion und Beilegung des Konflikts. Dies ist der Tatsache zu verdanken, dass keine andere internationale Organisation für diese Rolle geeignet war: Die Vereinten Nationen waren aus den bereits genannten Gründen marginalisiert; die EU war – anders als im Georgien-Konflikt 2008 – eine der an dem Konflikt (dessen Anlass der Streit über das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine gewesen war) beteiligten Parteien, hatte direkte Sanktionen gegen Russland verhängt und orientierte sich mehr und mehr an den USA; der Europarat konnte zwar bei einigen juristischen Aspekten beratend tätig werden (wie z.B. bei der Verfassungsreform in der Ukraine), war jedoch keine Sicherheitsorganisation und ihm gehörten die USA nicht an. Somit führte die „Krise in der und um die Ukraine“, wie sie offiziell in OSZE-Kreisen genannt wird, zu einer regelrechten Wiederentdeckung der Bedeutung einer Organisation wie der OSZE, die in den 2000er Jahren in eine Krise geraten war. So erwies sie sich beispielsweise im Georgien-Konflikt von 2008 als ziemlich nutzlos und die EU übernahm damals – unter französischer Ratspräsidentschaft und mit dem per-

sönlichen Einsatz von Präsident Nicolas Sarkozy – die diplomatische und operative Führungsrolle bei der Beilegung des Konflikts. Russland beendete die OSZE-Mission in Georgien, da sie nicht mehr Moskaus Interessen diente. Der Schweizer Vorsitz von 2014 versuchte zu Beginn der Ukraine-Krise eine aus den wichtigsten Beteiligten bestehende „Kontaktgruppe“ zu bilden, die jedoch über die (nie formalisierte) Gruppe von Ländern hinaus, die sich in Wien trafen, um das Mandat der SMM zu verhandeln, nie zustande kam. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Präsident Didier Burkhalter, machte einige Vorschläge für eine globalere Lösung des Konflikts, agierte dabei jedoch recht ungeschickt (so schlug er bei einem Aufenthalt in Moskau vor, eine Diskussion über die Rolle der Ukraine in der europäischen Sicherheitsarchitektur zu führen, ohne Kiew zu besuchen) und wurde von den wichtigsten westlichen Akteuren, insbesondere den USA, nicht unterstützt. Das Zustandekommen eines Treffens zwischen Präsident Putin und dem neugewählten ukrainischen Präsidenten Petro Poroschenko am Rande der Feierlichkeiten anlässlich des 70. Jahrestags der alliierten Landung in der Normandie am 6. Juni 2014 ging schließlich auf eine gemeinsame Initiative des französischen Präsidenten François Hollande und der deutschen Kanzlerin Angela Merkel zurück. Es eröffnete erstmals einen diplomatischen Weg für den Umgang mit der sich zuspitzenden Krise. Die unmittelbaren Folgen des Treffens in der Normandie waren erstens die Einsetzung der „Trilateralen Kontaktgruppe“ zwischen Russland (vertreten durch seinen Botschafter in Kiew, Michail Surabow), der Ukraine (zunächst vertreten durch ihren Botschafter in Deutschland, Pawlo Klimkin, später durch den früheren ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma) und der OSZE (vertreten durch die erfahrene Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini) und zweitens, nach einer von Russland unterstützten Gegenoffensive der Rebellen vom August 2014, die Aushandlung zweier Abkommen zur Beilegung der Krise durch einen Waffenstillstand und einen politischen Prozess im September in Minsk. Obwohl die OSZE direkt an den Gesprächen teilnahm, war ihre diplomatische Rolle stets eher die eines ehrlichen Maklers als die eines Vermittlers. Die Abkommen zwischen Russland und der Ukraine vom September 2014 wurden von den betroffenen Parteien direkt unter dem Druck der Situation vor Ort verhandelt – zuungunsten der Ukraine. Die Abkommen konnten eine weitere Eskalation der gegenseitigen Vorwürfe und der Spannungen im Laufe des Winters nicht verhindern. Wieder ging es auf die Initiative von Präsident Hollande und Kanzlerin Merkel zurück, das Normandie-Format zu reaktivieren. Es ermöglichte einen neuen diplomatischen Durchbruch in Minsk in Form einer Einigung zwischen den vier Staats- und Regierungschefs auf ein „Maßnahmenpaket“ zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen. Der diplomatische Prozess ist seitdem durch die Bildung von vier Arbeitsgruppen, die der Trilateralen Kontaktgruppe untergeordnet sind, besser organisiert. Jede dieser Arbeitsgruppen wird von einem Vertreter der OSZE koordiniert (darunter der frühere französische Diplomat Pierre Morel, der die sensibelste

Gruppe, die Arbeitsgruppe für politische Fragen, leitet). Doch wie auch in anderen diplomatischen Prozessen, wie etwa den „5+2“-Verhandlungen über Transnistrien oder den Genfer Gesprächen über Georgien, war es nicht möglich, einen echten Durchbruch zu erzielen. Die Treffen des Normandie-Formats sind jedoch nach wie vor unabdingbar, um gewisse politische Impulse zu geben, und ermöglichen – wenn auch äußerst begrenzte – Fortschritte hinsichtlich der verschiedenen Aspekte des Friedensfahrplans (Konsolidierung des Waffenstillstands, wirtschaftlicher und finanzieller Wiederaufbau im Osten, Durchführung von Lokalwahlen und einer Verfassungsreform usw.).

Mehr noch als andere Konflikte, mit denen sich die Organisation befasst (Transnistrien, Georgien, Berg-Karabach), verdient die Ukraine-Krise die Aufmerksamkeit einer gesamteuropäischen Sicherheitsorganisation: Die Ukraine ist für Europa von strategischer und geopolitischer Bedeutung; sie ist das zweitgrößte Land in Europa nach Russland, größer als Frankreich und hat mehr Einwohner als Polen.<sup>2</sup> Zudem sind die Konfliktgebiete mit zwei Millionen Einwohnern auf der Krim und fünf Millionen im Donbas ungleich größer als diejenigen der anderen eingefrorenen Konflikte in der früheren Sowjetunion. Der Ukraine-Konflikt betrifft die europäische Sicherheitsordnung als Ganzes: Aus westlicher Perspektive stellt er aufgrund der eklatanten Verletzung wichtiger OSZE-Prinzipien einen strategischen Wendepunkt in der Beziehung zu Putins Russland dar. Aus russischer Perspektive ist er aufgrund der historischen Verbindungen zwischen Russland und der Ukraine, der russischsprachigen Bevölkerung und der Präsenz der russischen Flotte in Sewastopol von zentralem nationalem Interesse. Ein russischer Experte bemerkte einmal seinen westlichen Kollegen gegenüber: „Ihr wolltet die Ukraine zu einer Brücke machen, stattdessen habt ihr sie zu einem Graben gemacht.“ Die Krise in der Ukraine hat in vielen Hauptstädten, auch in Paris, zu einem wachsenden Interesse an der und größerer Aufmerksamkeit für die Organisation als wichtiges Instrument zur Deeskalation des Konflikts geführt. Die Krise erforderte die Intensivierung des Zusammenspiels zwischen der „großen“ Politik auf der Ebene der Hauptstädte auf der einen und der praktischen, diplomatischen und operativen Umsetzung politischer Entscheidungen und Vereinbarungen durch die Organisation auf der anderen Seite. Allgemeiner ausgedrückt hat die Ukraine-Krise zu einer Wiederentdeckung der Relevanz der OSZE geführt.

---

2 Vgl. auch die Rolle der Ukraine in Brzezinskis geopolitischer Analyse: Zbigniew Brzezinski, Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Weinheim/Berlin 1997, S. 74-75.

### *Die drei Funktionen der OSZE*

Die OSZE kann unter drei Gesichtspunkten betrachtet werden: als Dialogforum, als Anbieter operativer Instrumente und als Rahmen für die europäische Sicherheit.

Das Dialogforum ist das eigentliche Wesen der OSZE, die ursprünglich als Konferenz (KSZE) begann. Noch heute können die Teilnehmerstaaten in den wöchentlichen Treffen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation ihre Positionen zu sämtlichen Themen, mit denen sich die Organisation beschäftigt, darlegen. Dazu gehören die politisch-militärische Sicherheit (erste Dimension), die wirtschaftliche Zusammenarbeit (zweite Dimension) sowie die Menschenrechte (dritte Dimension). Frankreich bringt seine Positionen in der Regel über die Europäische Union zum Ausdruck, ergänzt sie jedoch gelegentlich durch Anmerkungen, die ausdrücklich nationale Positionen wiedergeben. Dies geschieht stets im Rahmen von Konferenzen mit Vertretern der einzelnen Regierungen, darunter natürlich die Gipfeltreffen und die Treffen des Ministerrats.

Die Bedeutung, die der Austausch in den verschiedenen OSZE-Gremien für die Regierungen der Teilnehmerstaaten hat, sollte allerdings nicht überschätzt werden. In Paris wird der OSZE wesentlich weniger Interesse entgegengebracht als den VN und der EU, was wahrscheinlich daran liegt, dass die EU mit einer Stimme spricht und die Beschlüsse der OSZE eine geringere Tragweite haben. Eine wichtige Aufgabe der Ständigen Vertretung Frankreichs in Wien besteht darin, Erklärungen der EU zu prüfen und Paris auf mögliche Abweichungen von Frankreichs Positionen oder der vereinbarten EU-Linie aufmerksam zu machen. Die Gefahr besteht, dass die OSZE-Foren zu einem „Elfenbeinturm“ werden, in dem bekannte Positionen lediglich wiederholt werden (wie der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier einmal sagte: „Die Rechnung ‚Monolog plus Monolog gleich Dialog‘ geht schlichtweg nicht auf.“), z.B. in einem (mitunter banalen) Propagandakrieg, wie es seit Beginn der Ukraine-Krise im Meinungsaustausch zwischen Russland und dem Westen längst alltäglich geworden ist.

Die OSZE ist auch der Ort für den informellen Austausch – und dies ist nicht der uninteressanteste Aspekt der Arbeitsweise der Organisation. Der Dialog in den verschiedenen Formaten zwischen den EU-3 (Frankreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich), der EU-Delegation, den USA, Russland und anderen Akteuren findet regelmäßig statt (dazu gehören auch eher gesellschaftliche Veranstaltungen wie Mittag- oder Abendessen und Empfänge) und ermöglicht den regelmäßigen Informationsaustausch, der auch für die Hauptstädte von Interesse sein kann. Eine Ständige Vertretung hat die Funktion, effektive und kontinuierliche Verbindungen zwischen Wien und der betreffenden Hauptstadt aufrechtzuerhalten.

Die zweite Funktion der OSZE hängt mit den zahlreichen operativen Instrumenten zusammen, die die Organisation im Laufe ihrer Geschichte entwickelt hat.

Die fünfzehn Feldmissionen, die auf den Balkan und in die frühere UdSSR entsandt wurden, sind zwar allesamt ziviler Natur, jedoch äußerst facettenreich: Sie dienen als internationale Feldpräsenz, als internationale „Augen vor Ort“, und manchmal sind sie die einzige Vor-Ort-Präsenz in den betreffenden Ländern, u.a. in den Balkanstaaten (die OSZE ist mittlerweile die einzige internationale Organisation, die eine Feldpräsenz in Serbien, Montenegro und Mazedonien unterhält). Sie dienen der politischen Berichterstattung – eine Funktion, die zunehmend in Frage gestellt wird, vor allem in den Ländern auf dem Gebiet der früheren UdSSR, die im Gegensatz zu den Balkanstaaten keine EU-Mitgliedschaft anstreben – und spielen eine nicht unwichtige Rolle im Bereich der Sicherheit, u.a. durch Beobachtung, die Vernichtung von Waffen, Vermittlung vor Ort, z.B. in den albanischsprachigen Teilen Serbiens und Mazedoniens, durch die Organisation von Lokalwahlen im nördlichen, serbischsprachigen Teil des Kosovo und humanitäre Hilfe. Die Feldmissionen tragen – je nach den verfügbaren Ressourcen – außerdem zur wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung bei, unterstützen eine verantwortungsbewusste Regierungsführung und Fortschritte im Bereich Demokratisierung und Menschenrechte, z.B. durch Berichterstattung, durch die Unterstützung der Zivilgesellschaft sowie von Polizei- und Medienreformen und durch die Bekämpfung des Menschenhandels. Besorgniserregend ist, dass Länder wie Belarus und Aserbaidshan ihre Feldpräsenzen aus politischen Gründen geschlossen haben, dass die OSZE-Mission in Georgien nach dem Krieg von 2008 beendet wurde und dass einige zentralasiatische Regierungen mit dem Gedanken spielen, die Rolle der OSZE in ihren Ländern zu reduzieren. Die Ukraine-Krise hat jedoch auch gezeigt, wie wichtig eine starke OSZE-Feldpräsenz für die Bearbeitung verschiedener Aspekte des Konflikts sein kann (die SMM könnte zukünftig auf 1.000 Beobachter anwachsen), so dass gegenwärtig sogar darüber nachgedacht wird, eine militärische Operation der OSZE ins Leben zu rufen, ein Vorschlag, der in den Hauptstädten sorgfältig abgewogen werden muss.

Die Instrumente der OSZE zur Rüstungskontrolle haben trotz der Krise des KSE-Vertrags seit dem letzten Jahrzehnt ebenfalls ihre Relevanz beibehalten. Das Wiener Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen ist nach wie vor in Kraft. Seine Anwendung durch den Westen während der Ukraine-Krise wurde von Russland zwar beanstandet, doch das Dokument bleibt gültig, und die Frage seiner Modernisierung, einschließlich des seit Langem vorliegenden französischen Vorschlags, die Schwellen für die vorherige Ankündigung militärischer Aktivitäten zu senken, befindet sich noch immer auf der Agenda. Der Vertrag über den Offenen Himmel, der es den Vertragsstaaten gestattet, Beobachtungsflüge über dem Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten durchzuführen, ist ebenfalls noch in Kraft, auch wenn Russ-

land seine Implementierung unlängst verkomplizierte, indem es Vorauszahlungen für von der Ukraine durchgeführte Überflüge verlangte. Und selbst der KSE-Vertrag ist – auch wenn die NATO und Russland ihn ausgesetzt haben und seine angepasste Fassung nie von allen Vertragsstaaten ratifiziert wurde – noch in Kraft und könnte weiterhin die Grundlage für konventionelle Rüstungskontrolle bilden, falls es einen gemeinsamen Willen gäbe, wieder einen für alle verbindlichen rechtlichen Rahmen in diesem Bereich zu schaffen. Es sollte noch angemerkt werden, dass die Einigung auf einen ersten Satz vertrauensbildender Maßnahmen im Bereich der Internetsicherheit Ende 2013, die dank der damaligen kooperativen Beziehungen zwischen Russland und den USA zustande kam, einen ziemlich innovativen Schritt im Rahmen der OSZE darstellt, auch wenn ihre normative und rechtliche Reichweite begrenzt ist.

Frankreich war stets daran interessiert, die politisch-militärische Dimension der OSZE auszubauen. Mit dem Ende des Kalten Krieges verlor das Thema Rüstungskontrolle in Europa im Vergleich zur Proliferation von Massenvernichtungswaffen (Irak, Iran, Nordkorea) oder regionalen Konflikten (Balkan, Naher Osten, Afrika) jedoch an Bedeutung. Die heutige Situation kann als ein Paradoxon aufgefasst werden, das an die Lage am Ende des Kalten Krieges erinnert: Aufgrund der (noch begrenzten) militärischen Eskalation zwischen Russland und dem westlichen Block ist es wichtiger denn je, sich auf vertrauensbildende Maßnahmen, Mechanismen zur Verhinderung von Zwischenfällen und Instrumente zur Rüstungskontrolle zu verständigen (womit die Gefahr eines nuklearen Zwischenfalls angesichts der Zahl taktischer Nuklearwaffen, die sich noch immer in den russischen und amerikanischen Arsenalen befinden, natürlich nicht heruntergespielt werden soll). Das Ausmaß der Spannungen und der Mangel an Vertrauen erschweren die Aufnahme ernsthafter Gespräche und Verhandlungen darüber jedoch ebenfalls mehr denn je. Dies wird auch in Zukunft eine große Herausforderung sein.

Die in den 1990er Jahren im Bereich Menschenrechte entwickelten unabhängigen Institutionen stellen eine weitere Kategorie von OSZE-Instrumenten dar. Zu ihnen gehören das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), das vor allem bei der Wahlbeobachtung eine wichtige Rolle spielt, der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit sowie der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM). Die Institutionen genießen in den Diskursen in Frankreich keine besonders große Aufmerksamkeit, obwohl beispielsweise die gegenwärtige Beauftragte für Medienfreiheit, Dunja Mijatović, an der großen Demonstration in Paris nach dem Anschlag auf Charlie Hebdo im Januar 2015 teilgenommen und sich auch gelegentlich besorgt über die Medienfreiheit in Frankreich geäußert hat. Auf globaler Ebene verteidigt die französische Diplomatie gemeinsam mit ihren westlichen Partnern die unabhängigen Institutionen gegen die Kritik, die ihnen aus einigen autoritären Ländern „östlich von Wien“ entgegengebracht wird.

Die dritte und letzte Funktion der OSZE ist diejenige eines Rahmens für die europäische Sicherheitsarchitektur. Diese umfasst Militärbündnisse wie die NATO und die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), die 2002 auf der Grundlage des Vertrags über kollektive Sicherheit (VKS) von 1992 gegründet wurde und gegenwärtig aus Russland und fünf weiteren Mitgliedern besteht, sowie regionale Wirtschaftsorganisationen wie die EU und die Eurasische Wirtschaftsunion. Die entscheidende Frage ist, auf welchen Prinzipien diese gemeinsame Architektur (die an Michail Gorbatschows „gemeinsames Haus“ erinnert) beruhen soll und welche Kompromisse für die auszuhandelnden Vereinbarungen notwendig sind.

Die Schwierigkeit liegt darin, dass wir nicht bei null anfangen, da es bereits zwei Versuche gab, sich auf gemeinsame Grundlagen zu einigen. Der erste war die zwischen 1973 und 1975 ausgehandelte Schlussakte von Helsinki, deren – aus den Prinzipien der VN abgeleitete – Dekalog nach wie vor gültig ist. Sie beendete einen globalen „Deal“, ein Tauschgeschäft, bei dem die Sowjetunion eine Bestätigung der europäischen Grenzen nach 1945 und der Westen die Anerkennung der Menschenrechte durch den Osten erhielt. Die Schlussakte von Helsinki war ein konkreter Ausdruck des Geistes der *Détente* der 1970er Jahre. Aber auch wenn einige sie als Giftbecher ansahen (Jacques Andréani beschrieb sie in einem Buch aus dem Jahr 2005 als „Falle“), der den Zusammenbruch des Sowjetblocks beförderte, war der KSZE-Prozess bereits in der Schlussphase des Kalten Krieges zum Stillstand gekommen.

Den zweiten Versuch bildeten die Charta von Paris aus dem Jahr 1990 und die mit ihr verbundenen nachfolgenden Entwicklungen (Institutionalisierung der Organisation, Instrumente zur Rüstungskontrolle, Schaffung der Feldmissionen und der unabhängigen Institutionen), die einem Sieg der westlichen Werte gleichkamen und die Hoffnung nährten, dass militärische Konfrontationen auf dem europäischen Kontinent ein Ende gefunden hatten. Doch wieder einmal wurde die Wirklichkeit den Erwartungen nicht gerecht. Im Gegensatz zum Warschauer Pakt verschwand das Atlantische Bündnis nicht, sondern begann vielmehr sich zu erweitern, indem es den neuen mittel- und osteuropäischen Staaten den Beitritt gewährte (die NATO wuchs 1999 von 16 auf 19, 2004 von 19 auf 26 und 2009 von 26 auf 28 Staaten an). Parallel zu den OSZE-Verpflichtungen wurde die Einrichtung einer Verbindung zwischen der NATO und Russland notwendig, was in Gestalt der NATO-Russland-Grundakte von 1997 und des 2002 nach der Kosovo-Krise geschaffenen NATO-Russland-Rats realisiert wurde. Die durch den Zerfall Jugoslawiens ausgelösten Kriege konnten nur durch eine Intervention der NATO beendet werden – im Fall des Kosovo gegen russischen Widerstand. Gleichzeitig dehnte sich die EU nach Osten aus, wodurch sie von zwölf auf 28 Mitgliedstaaten anwuchs, rief eine „Östliche Partnerschaft“ mit ihren neuen Nachbarn im Osten, einschließlich der Ukraine, ins Leben und scheiterte bei der Suche nach gemeinsamen Grundlagen für ihre Beziehungen zu Russland. Russland

wiederum entfernte sich von den westlichen Werten, indem es in Tschetschenien brutale Gewalt anwendete (1994-1996 und erneut 1999-2000) und unter Putin ein System „vertikaler Macht“ wiederherstellte, das die Demokratisierungsversuche des vorausgegangenen Jahrzehnts wieder rückgängig machte. 2007 kritisierte Präsident Putin die OSZE öffentlich als Instrument des Westens und setzte den KSE-Vertrag aus, während der Westen Russland beschuldigte, nicht gemäß den Istanbuler Verpflichtungen aus dem Jahr 1999 zur Lösung der „eingefrorenen Konflikte“ der ehemaligen Sowjetunion (Transnistrien, Georgien) beizutragen. Seitdem haben die Spannungen zwischen Russland und dem Westen im Georgien-Krieg von 2008 und in der Ukraine-Krise von 2014 ihre Höhepunkte gefunden. Auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Astana im Jahr 2010 (während Dmitri Medwedews Präsidentschaft) war es nicht gelungen, einen echten Neuanfang für eine gemeinsame kooperative Agenda zu finden.

Es fällt ausgesprochen schwer sich vorzustellen, wie ein dritter Versuch, eine gemeinsame europäische – und *de facto* auch eurasische – Sicherheitsarchitektur zu errichten, aussehen könnte. Der Westen steht vor einem kniffligen Dilemma, da eine Fortsetzung der Konfrontation mit wachsenden wirtschaftlichen, politischen und militärischen Kosten verbunden wäre, wie Präsident Hollande im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise bemerkte, Verhandlungen jedoch gleichzeitig Gefahr laufen, im Ergebnis hinter bereits vereinbarte OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zurückzufallen. Russland kehrt den westlichen Werten von Demokratie und Menschenrechten zunehmend den Rücken. Es hat Grenzen gewaltsam verändert, indem es im Anschluss an den Georgien-Krieg von 2008 die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens anerkannte, was es unter Verweis auf den Präzedenzfall Kosovo rechtfertigte; es hat gewaltsam ukrainisches Territorium annektiert und es hat eine militärische Rebellion im Osten der Ukraine unterstützt. Obwohl sich viele westliche Staaten – und ganz besonders Frankreich – nicht einmal auf eine indirekte militärische Konfrontation einlassen wollen und lieber weiterhin auf Dialog und Kooperation setzen würden, ist die Vertrauenskrise so schwerwiegend, dass es alles andere als leicht sein wird, eine ernsthafte und aufrichtige Diskussion über Prinzipien und politische Antworten auf die Frage, wie die europäische Sicherheitsarchitektur wieder gefestigt werden kann, zu führen. Da Putins Regime und Russlands Orientierung jedoch (im Gegensatz zu Slobodan Milošević und Serbien nach dem Kosovo-Krieg) in naher Zukunft erhalten bleiben werden, wird auch die Herausforderung bei den Bemühungen um Europas Frieden und Stabilität – wozu die Anerkennung und Achtung internationaler Grenzen, die Nichtanwendung von Gewalt, militärische Zurückhaltung, wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Achtung der Menschenrechte gehören – bestehen bleiben und vom Westen ein genaues Abwägen zwischen Entschlossenheit (einschließlich Sanktionen und militärischer Rückversicherung) und Verhandlungen (auch im Rahmen der OSZE) verlan-

gen. Für Frankreich ist dies ein zusätzlicher Grund, der Organisation trotz aller Schwierigkeiten wieder mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

### *Die Dialektik zwischen Konsens und Führung in der OSZE*

Beschlüsse werden in der OSZE nach dem Konsensprinzip gefasst. Im Gegensatz zu den Vereinten Nationen verfügt die OSZE über kein Exekutivorgan, wie etwa einen Sicherheitsrat, das Beschlüsse durchsetzen kann – obwohl genau dies einst vom ehemaligen deutschen Außenminister Hans-Dietrich Genscher ins Gespräch gebracht wurde. Die wenigen OSZE-Verfahren, für die das Einstimmigkeitsprinzip nicht gilt – wie z.B. der Moskauer Mechanismus in der menschlichen Dimension aus dem Jahr 1991 – wurden in der Vergangenheit kaum genutzt und ihr Anwendungsbereich ist begrenzt. Die innerhalb der OSZE stattfindenden Verhandlungen sind allesamt langwierig und komplex, auch die Haushaltsdebatten. Sie müssen sorgfältig vorbereitet werden und erfordern viele Kompromisse, vor allem mit den schwierigeren Delegationen. Der normative Wert der im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen läuft stets Gefahr, zugunsten eines Konsenses abgeschwächt zu werden, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, in dem sich die schwierigeren Länder – vielleicht weil sie sich hier mehr vom Westen unter Druck gesetzt fühlen – als vernünftiger erwiesen haben als im Kontext der Vereinten Nationen.

Trotz der Schwierigkeiten einer auf Konsens beruhenden Beschlussfassung ist es nicht unmöglich, sich innerhalb der Organisation auf Erklärungen und Beschlüsse zu einigen. Beim Ausbruch des Ukraine-Konflikts konnten sich die Teilnehmerstaaten auf ein Mandat für die Sonderbeobachtermission verständigen. Bei jedem Ministerratstreffen gelingt es, mindestens ein halbes Dutzend Beschlüsse oder Erklärungen in allen Dimensionen der OSZE zu vereinbaren. Und selbst der Ständige Rat kann gelegentlich eine politische Erklärung verabschieden, auch wenn dies nur selten vorkommt: Anfang 2015 verabschiedete der Ständige Rat dank der Vorarbeit des serbischen Vorsitzes zwei Erklärungen: eine zur Ukraine, in der zur Deeskalation aufgerufen wurde (wohingegen das zuvor abgehaltene Ministerratstreffen in Basel sich nicht auf eine politische Erklärung zur Ukraine hatte einigen können), und eine weitere, von Frankreich vorbereitete, nach den Anschlägen in Paris, in der das Bekenntnis der Teilnehmerstaaten zur Meinungsfreiheit bekräftigt, Terrorismus verurteilt und Intoleranz eine Absage erteilt wurden. Diese Erklärung war umfassender und politischer als die entsprechende Erklärung des VN-Sicherheitsrats.

Abgesehen von den Schwierigkeiten, die das Konsensprinzip mit sich bringt, ist die OSZE stark vom politischen Willen der wichtigsten Beteiligten abhängig, in erster Linie von Russland und den Vereinigten Staaten. Es war beispielsweise der guten russisch-amerikanischen Zusammenarbeit auf der Ar-

beitsebene zu verdanken, dass Ende 2013 erste vertrauensbildende Maßnahmen der OSZE im Bereich der Internetsicherheit verabschiedet werden konnten. Der politische Wille fiel jedoch den zunehmenden Spannungen zwischen Russland und dem Westen zum Opfer. Infolge der unterschiedlichen Auslegungen der Gipfelerklärung von Istanbul von 1999 bezüglich der Beilegung der eingefrorenen Konflikte in der ehemaligen Sowjetunion ist es seit 2002 unmöglich, sich bei den Ministerratstreffen auf eine gemeinsame politische Erklärung zu einigen. Selbst bei dem Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010 konnte lediglich eine „Gedenkerklärung“ verabschiedet werden, und der auf dem Ministerratstreffen in Dublin 2012 ins Leben gerufene „Helsinki+40-Prozess“, der die gesamte Bandbreite der OSZE-Aktivitäten revitalisieren sollte, kam durch die Ukraine-Krise zum Stillstand. Helsinki+40 scheint nunmehr von der Arbeit des OSZE-Weisenrats abgelöst worden zu sein, dessen Vorsitz der ehemalige deutsche Diplomat Wolfgang Ischinger innehat. Der Weisenrat hat im Juni 2015 einen Zwischenbericht über die aus der Ukraine-Krise gewonnenen Lehren<sup>3</sup> sowie einen ambitionierteren Abschlussbericht über die erneute Festigung der europäischen Sicherheit vorgelegt und veröffentlicht.<sup>4</sup>

All dies trägt nicht unbedingt dazu bei, die Organisation zu stärken. Im Vergleich zu anderen großen multilateralen Organisationen wie den VN, der NATO und der EU ist die OSZE relativ schwach. Sie ist weniger eine Organisation, die auf umfassenden Befugnissen beruht, als vielmehr eine regionale Version des multilateralen Systems der Vereinten Nationen (im Einklang mit Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen), der eine eigene Geschichte zugrunde liegt (die drei von Helsinki geerbten Dimensionen der Sicherheit und das Vermächtnis des Ost-West-Konflikts, das in den Beziehungen zwischen Russland und den USA noch immer mitschwingt). Die OSZE besitzt keine Rechtspersönlichkeit, da die Voraussetzung dafür – eine Charta oder eine Konvention über Privilegien und Immunitäten – zum politischen Spielball zwischen Russland und dem Westen geworden ist. Sie ist eine zersplitterte Organisation, die sich aus einem Sekretariat, das von einem Generalsekretär geleitet wird, der nicht vom Vorsitz unabhängig, sondern ihm untergeordnet ist, den drei obengenannten unabhängigen Institutionen, die entsprechend ihren Mandaten faktisch völlige Autonomie genießen, und den Feldmissionen, die ebenfalls weitgehend autonom sind, zusammensetzt. In den zentralen Institutionen der OSZE sind nur 300 internationale Mitarbeiter beschäftigt, und in den Feldmissionen sind es insgesamt kaum mehr (die Mitglieder der SMM nicht mitgerechnet). Aufgrund der zeitlich begrenzten Arbeitsverträge ist in der OSZE keine internationale Karriere mög-

---

3 Lessons Learned for the OSCE from its Engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, June 2015, unter: <http://www.osce.org/networks/164561>.

4 Back to Diplomacy. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, o.O., November 2015, unter: <http://www.osce.org/networks/205846> (abgedruckt in diesem Band, S. 421-452).

lich. Der ordentliche Haushalt der Organisation beträgt rund 140 Millionen Euro pro Jahr,<sup>5</sup> was lediglich 0,1 Prozent des EU-Budgets entspricht und nur wenig mehr ist als der Haushalt des Europarats, einer weniger umfassenden Organisation, der die nordamerikanischen und zentralasiatischen Länder nicht angehören. Es wurden – insbesondere im ersten Bericht des Weisenrats – mehrere Vorschläge zur Reform und zur Stärkung der Organisation, z.B. durch die Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit, die Stärkung der Unabhängigkeit des Generalsekretärs oder die Zulassung von OSZE-Friedenseinsätzen, gemacht. Ob jedoch ein Konsens möglich ist, um solche Reformen zu beschließen und umzusetzen, sei dahingestellt.

Die Frage der Führung der Organisation wird daher von zentraler Bedeutung bleiben. Eine OSZE, die sich nur um sich selbst dreht, läuft Gefahr, zu einem Elfenbeinturm zu werden, in dem sich die Diskussionen im Kreis drehen<sup>6</sup> und dessen Möglichkeiten und konkrete Wirkung begrenzt bleiben. Doch die Realität der Ukraine-Krise hat auch bewiesen, dass die Organisation im heutigen historischen Kontext überraschend nützlich, ja sogar unentbehrlich ist, und dies in einer Funktion, die wenig mit derjenigen zu tun hat, für die sie am Beginn des KSZE-Prozesses oder zur Zeit der Institutionalisierung der OSZE gedacht war. Der OSZE-Vorsitz wird weiterhin eine zentrale Rolle spielen, nicht zuletzt weil er Staaten übertragen wird, die sich freiwillig um ihn beworben haben, und nicht einfach nur rotiert, wie es beim Europarat der Fall ist. Ebenso wichtig bleibt das Engagement der wichtigsten Akteure innerhalb der Organisation. Die OSZE kann auf sich allein gestellt die Spannungen zwischen Russland und dem Westen, die zwar nicht das einzige Problem der Organisation sind, aber ihr dringendstes, nicht lösen. Die OSZE kann und muss jedoch ein nützliches Werkzeug zur Schadensbegrenzung und Teil einer Strategie sein, deren Ziel die erneute Festigung der europäischen Ordnung auf einer soliden Grundlage ist.

---

5 Der Haushalt der SMM für die Ukraine ist darin nicht enthalten.

6 Wie in Robert Musils großartigem unvollendetem Roman „Der Mann ohne Eigenschaften“, in dem es um die „große Idee“ einer „Parallelaktion“ geht. Der Frieden in Europa ist eine ähnlich große Idee und heute ebenso aktuell wie in Musils österreichischer Hauptstadt im Vorfeld des Ersten Weltkriegs.