

*Sian MacLeod**

Kooperative Sicherheit im Europa des 21. Jahrhunderts: Lauft die Diplomatie im Kreis?

Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Beitrags sind es noch sechs Wochen bis zum Referendum über den Verbleib Großbritannien in der EU. Damit ist der Leser mir gegenüber im Vorteil, was die Bewertung der „innenpolitischen Entwicklungen“ betrifft. Ungeachtet des Ausgangs des Referendums wird das nachdrückliche Engagement des Vereinigten Königreichs für multilaterale Diplomatie und eine auf Regeln beruhende internationale Ordnung, zu der auch die OSZE gehört, unverändert bleiben.

Der ungeklärte Rechtsstatus der OSZE schmälert unser Engagement für die OSZE und ihre Prinzipien und Verpflichtungen, die 1975 in Helsinki begründet wurden und über Paris, Istanbul und Astana bis zum heutigen Tag Bestand haben, in keiner Weise. Diese OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie die Grundfreiheiten, die sie fördern und schtzen sollen, gehören zu unseren höchsten Prioritäten in der OSZE und wir wrdeten uns wünschen, dass sie z.B. dort, wo sie hinter Vereinbarungen, die im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) getroffen wurden, zurückbleiben, gestärkt und aktualisiert werden.

Wir verstehen uns jedoch nicht nur als ein Land der Prinzipien, sondern auch der Praktikabilität. Wir glauben, dass das, was wir in internationalen Organisationen und in der multilateralen Diplomatie tun, in der „realen Welt“ auch etwas bewirken sollte. Sie werden daher von mir bzw. den Mitgliedern meiner Delegation häufig die Forderung nach besseren Evaluierungsverfahren oder auch die Frage, was ein Projekt oder eine Maßnahme bewirkt hat, hören. Dies ist in der OSZE besonders wichtig, da unser gemeinsames Konzept umfassender Sicherheit auf einem „multidimensionalen“ Ansatz zur Förderung der Stabilität und zur Verringerung der Gefahr von Konflikten und Instabilität beruht. Wir müssen stets und ständig überprüfen, ob wir in einem Umfeld sich wandelnder Sicherheitsbedrohungen und begrenzter Ressourcen mit allem, was wir tun, nicht nur unseren Prinzipien und Verpflichtungen treu bleiben, sondern auch zu dauerhafter Stabilität und Sicherheit beitragen.

25 Jahre OSZE ...

Die OSZE, ihre Verpflichtungen und ihre Herausforderungen ziehen sich wie ein roter Faden durch meine bisherige diplomatische Laufbahn. Ich habe ausschließlich in der OSZE-Region und nahezu ausschließlich zu Themen aus

* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorin.

den drei Dimensionen oder auch „Körben“ der OSZE gearbeitet. Viele der Fragen, die nun meine Aufmerksamkeit als Leiterin der britischen OSZE-Delegation beanspruchen, haben mich auch während meiner ersten Entsendung in die Sowjetunion von 1988 bis 1992 beschäftigt. Damals bereiste ich die baltischen Staaten, die Ukraine und den Kaukasus, traf in Moskau Menschenrechtsaktivisten und Menschen, die sich für Religionsfreiheit einsetzten, las über die Krimtataren und berichtete von ethnischen Konflikten im Fergana-Tal, um nur einige Beispiele zu nennen. In den ersten Monaten beschäftigte ich mich besonders intensiv mit Berg-Karabach, das in jüngster Zeit wieder in die Schlagzeilen der Weltpresse geraten ist.

Danach lebte und arbeitete ich in Vilnius, Den Haag, erneut in Moskau und in Prag. In der Zeit kam ich nicht nur durch die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien mit den Konflikten auf dem Balkan in Berührung, sondern erlebte auch hautnah das Erbe des Kommunismus und des Eisernen Vorhangs. Zwischenzeitlich befasste ich mich in London auch mit dem, was die OSZE als grenzüberschreitende Bedrohungen bezeichnen würde, d.h. vor allem mit dem internationalen Terrorismus.

Wenn man mir als junger Diplomatin in den optimistischen frühen 1990er Jahren die Frage gestellt hätte, wie ich mir die Zukunft in zwanzig Jahren vorstelle, hätte ich wahrscheinlich geantwortet, dass angesichts der dann hinter uns liegenden alten strategischen Herausforderungen der in Helsinki beschworene Geist kooperativer Sicherheit zur Lösung lokaler Konflikte und zu einem wirklich kooperativen Ansatz bei der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen und -Prinzipien geführt hätte. Doch wie so oft im Leben hat sich die Wirklichkeit als viel verworrener erwiesen und die Ereignisse haben sich auf eine Art und Weise entwickelt, die nur sehr wenige vorhergesagt haben.

... bis zum heutigen Tag

Warum ist es heute, nachdem 25 Jahre lang politisches und diplomatisches Kapital in eine Institution investiert wurde, die kooperative Sicherheit durch „Vertrauens- und Sicherheitsbildung“ und Dialog herstellen soll, schwieriger, sich zu verständigen und produktiv zu arbeiten, als je zuvor seit dem Abbau der physischen Barrieren, die uns getrennt hatten?

Die OSZE (und davor die KSZE) war nicht nur Zeugin der Ereignisse und Prozesse, die unser politisches und sicherheitspolitisches Umfeld geprägt haben, sondern war manchmal auch unmittelbar an ihnen beteiligt. Jedoch war sie nur selten der Motor der Ereignisse. Im Laufe der Jahre haben einige Teilnehmerstaaten den Nutzen der OSZE und die Bereitstellung nationaler Ressourcen für die OSZE in Frage gestellt.

Der britische Ansatz zielte stets darauf ab, die Effektivität und Relevanz der OSZE von innen heraus zu fördern, u.a. durch die Anwesenheit einer engagierten Vollzeit-Delegation in Wien. Die Gründe dafür sind vielleicht die

zentrale Bedeutung der Grundfreiheiten in unserem Modell einer liberalen Demokratie, unsere tiefempfundene Verpflichtung, die Schäden zu beheben, die durch den Eisernen Vorhang angerichtet wurden, und möglicherweise auch unsere instinktive Vorliebe für praktische Wege zur Verringerung des Konfliktrisikos.

Es wäre übertrieben zu behaupten, dass Großbritannien die OSZE in all den Jahren als die wichtigste Garantin für unseren Frieden und unsere Sicherheit betrachtet hat. Auch wenn sie in diplomatischen und außenpolitischen Kreisen bestens bekannt ist, rangiert die OSZE in der öffentlichen Wahrnehmung in Großbritannien kaum an prominenter Stelle. Im Unterschied zu den VN, der EU und der NATO ist „OSZE“ keine geläufige Abkürzung.

Veränderte Wahrnehmungen

Ironischerweise waren es ausgerechnet die Ereignisse, von denen einige sagen, sie versinnbildlichten geradezu die Defizite der OSZE – der Ausbruch der Krise „in der und um die Ukraine“ und Russlands rechtswidrige Annexion der Krim, die gegen nahezu jede OSZE-Regel verstieß –, die die Organisation stärker ins Rampenlicht rückten.

Die Ukraine hat die Wahrnehmungen in Bezug auf die Relevanz und den Wert der OSZE verändert. Die Kenntnisse über die OSZE, ihr Wesen und ihre Grenzen haben jedoch nicht immer mit ihrer größeren Beachtung in der Politik und in den Medien Schritt gehalten. Wir alle, die wir in der OSZE arbeiten oder mit ihr zusammen, tragen gemeinsam die Verantwortung dafür, die Kenntnisse über die Organisation, ihre Möglichkeiten und ihre Grenzen zu verbessern.

Veränderte Antworten

Seit Beginn der Ukraine Krise hat die OSZE im Denken britischer Politiker an Bedeutung gewonnen. Wir haben nicht nur den politischen und humanitären Aspekten und der Konfliktbewältigung in der Ukraine Krise Aufmerksamkeit geschenkt und Ressourcen hierfür bereitgestellt, sondern auch andere prioritäre Aktivitäten der OSZE finanziell erheblich unterstützt; der britischen Delegation bei der OSZE wurde auch wieder ein hauptamtlicher hochrangiger Militärberater zugeteilt.

Das Vereinigte Königreich kommt für rund zehn Prozent des OSZE-Haushalts auf, einschließlich eines höheren Prozentanteils für die Feldmissionen. In den Jahren 2015 und 2016 haben wir über sieben Millionen Pfund für die Sonderbeobachtermission in der Ukraine gezahlt. Darüber hinaus haben wir erhebliche weitere Mittel für außerbudgetäre Maßnahmen bereitgestellt, u.a. für die Minenräumung in der Ostukraine zum Schutz von Kindern und ande-

ren Nichtkombattanten sowie für die sichere Lagerung von Waffen in Bosnien.

Wir suchen stets nach Möglichkeiten, zu einer Steigerung der Wirkung und der Effektivität der Organisation beizutragen, damit die politischen und finanziellen Investitionen des Vereinigten Königreichs und der anderen 56 Teilnehmerstaaten für die Sicherheit und die Stabilität in der OSZE-Region so ertragreich wie möglich sind. Wir haben zu Recht den Ruf, keine Kompromisse einzugehen, wenn es um die Effizienz der Organisation geht. Wir wollen, dass die Ressourcen angemessen verteilt und gut verwaltet werden und dass die Ergebnisse nachvollziehbar sind und evaluiert werden. Wir werden dies auch in Zukunft so halten, da wir es für die Effektivität und das Ansehen der OSZE für wichtig halten. Ebenso werden wir uns weiterhin mit Nachdruck dafür einsetzen, dass sich die OSZE auch zukünftig auf die vordringlichsten Fragen und Gefahren für die Stabilität und die Sicherheit der Region konzentriert und ihre Anstrengungen dort bündelt, wo sie den größten Nutzen bringen.

Veränderte Realität?

Wahrnehmungen sind das eine, doch die Realität verändert sich jenseits der Mauern der Hofburg. Die rechtswidrige Annexion der Krim durch die Russische Föderation und ihre militärische Aggression im Donbas haben nicht nur zu einem Bruch innerhalb der OSZE geführt, sondern hatten auch andere schwerwiegende Konsequenzen, wie z.B. die Aussetzung des Dialogs der NATO mit Moskau, die Wirtschaftssanktionen der EU und russische Gegenmaßnahmen sowie den faktischen Ausschluss Russlands aus der G8. Auch die Kreml-Propaganda, die auf massive Fehlinformation und Irreführung abzielt, hat erheblich dazu beigetragen, dass das Misstrauen zwischen einer russischen Bevölkerung, die stark auf staatlich kontrollierte Medien angewiesen ist, und einer Außenwelt, die dem, was Moskau sagt, zunehmend skeptisch gegenüber steht, wächst.

Die Krise „in der und um die Ukraine“ mag eher ein Symptom als die Ursache für den Zustand der Beziehungen zwischen Russland und seinen westlichen Nachbarn sein. Dennoch hat Russlands Vorgehen auf der Krim und im Donbas eine Veränderung der Realität herbeigeführt, die Moskau diplomatisch isoliert und das Risiko militärischer Fehleinschätzungen erhöht. In seiner Einleitung zum Bericht des Weisenrats (siehe unten) schrieb Wolfgang Ischinger, Vorsitzender der Münchner Sicherheitskonferenz, der auch den Vorsitz im Weisenrat führte, dass die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zur Lösung der Ukraine-Krise „die vordringlichste diplomatische Aufgabe von allen“ sei.

Das Problem des „Dialogs“

„Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wiederherstellen“ lautet das bewundernswerte, wenn auch ambitionierte Motto des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016. Bei anderen fand Deutschlands Anspruch Wiederhall: „Das ist gut. Dieser Dialog sollte schwierige Themen aufgreifen [...]“¹ „Ein Dialog über Fragen von immenser Wichtigkeit für die gesamte menschliche Zivilisation [...]“² und „[...] wir sollten jede Gelegenheit für einen echten Dialog, der auf Treu und Glauben und politischem Willen beruht, nutzen“.³

Die OSZE ist in der Tat der Ort, an dem unsere schwierigsten regionalen Sicherheitsprobleme im Auge behalten werden können. Woche für Woche tauschen sich die EU-Mitgliedstaaten, die USA, Kanada und andere Länder, einschließlich der Ukraine selbst, mit Russland im formalen, halböffentlichen Rahmen des Ständigen Rates und anderer Foren über die Situation in der und um die Ukraine aus.

Der Ständige Rat befindet sich an vorderster Front in einem Krieg der Worte. Die vorherrschende Sprache dieses Diskurses stellt auch für die leidenschaftlichsten Befürworter eines Dialogs eine Herausforderung dar. Mythen und Desinformationen über militärisches Personal bzw. „kleine grüne Männchen“ auf der Krim, russisches Militär und modernste Waffen im Donbas, den Abschuss von Flug MH17 etc., die am multilateralen Tisch und hinter verschlossenen Türen, aber auch öffentlich, stets wiederholt werden, hemmen ein produktives Arbeiten.

Die britische Sichtweise ist ziemlich pragmatisch. Reden ist wichtig, aber kaum ein Selbstzweck. Klare Zielsetzungen sind die Voraussetzung für einen produktiven Dialog – langatmige, vorgefertigte Erklärungen hingegen nicht.

Einen interaktiven Dialog zwischen 57 Teilnehmern zu ermöglichen stellt eine Herausforderung dar, die der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier mittels eines innovativen informellen Außenministertreffens im Herbst dieses Jahres zu bewältigen hofft. Ich wünsche ihm viel Erfolg dabei, in den „schwierigen Themen unserer Zeit“ Fortschritte zu erzielen.

Eine Studie des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen formulierte es vor einiger Zeit so: „Man kann nicht mit einem routinemäßigen Dialog fortfahren, als sei nichts geschehen“.⁴

1 Botschafter Daniel B. Baer, Wo Deutschland führen kann in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. Februar 2016, unter <http://www.faz.net/aktuell/politik/sicherheitskonferenz/osze-vorsitz-wo-deutschland-fuehren-kann-14061049.html>.

2 Duma-Sprecher Sergei Naryschkin vor der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Februar 2016 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 European Union, 62nd Joint Meeting of the Forum for Security Cooperation and the Permanent Council, Vienna, 9 March 2016, EU Statement on European Security, FSC-PC.DEL/1/16, 9. März 2016, unter: <http://www.osce.org/fsc/227686>.

4 OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Threat Perceptions in the OSCE Area, Wien 2014, S. 6.

Ist die OSZE noch relevant?

Ja. Das Bemühen um ein sicheres, stabiles Umfeld in der gesamten OSZE-Region und an unseren Grenzen gehört für fast jeden Teilnehmerstaat, ob groß oder klein, nach wie vor zu seinem täglichen Brot. Zu meinen obersten Prioritäten als Leiterin der britischen Delegation bei der OSZE gehören Konfliktprävention und Konfliktlösung, die Verminderung militärischer Risiken sowie der Schutz der Grundfreiheiten. Was in jedem einzelnen dieser Bereiche nach wie vor für die OSZE spricht, liegt auf der Hand – seien es die tragische Situation im Donbas, die Spannungen an anderen Orten, die in Gewalt umschlagen, militärische Missverständnisse (und Provokationen), der enger werdende Gestaltungsraum für die Zivilgesellschaft oder die aktuellen schwierigen Fragen im Zusammenhang mit der Redefreiheit.

Die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen, die sich von Helsinki über Paris und Istanbul bis hin zu Astana angehäuft haben, bleiben für die Wahrung der Rechte und Interessen von Individuen und Gemeinschaften unverändert wichtig und relevant. Unsere Instrumente für konventionelle Rüstungskontrolle sowie vertrauen- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) können erheblich zu Frühwarnung und Konfliktprävention beitragen, wenn sie nach Geist und Buchstaben angewendet und vollständig umgesetzt werden. Angesichts der nichtkonventionellen Bedrohungen für Sicherheit und Stabilität erscheint das OSZE-Modell umfassender Sicherheit umso wichtiger. Die Herausforderung besteht darin, sicherzustellen, dass wir einen wirksamen „umfassenden“ Ansatz nicht mit mangelnder Fokussierung verwechseln.

Was leistet die OSZE?

An der anhaltenden Relevanz oder unserem Zweck als Organisation besteht kaum ein Zweifel. Dennoch ist die Frage berechtigt, wie erfolgreich sich die OSZE und ihre 57 Teilnehmerstaaten den Herausforderungen sich verändernder Dynamiken, transnationaler Bedrohungen und ungelöster Langzeitkonflikte auf unserem Kontinent gestellt haben.

Was hat die OSZE erreicht? Hat sie Konflikte und Instabilität reduziert oder verhindert? Sind wir dafür verantwortlich, dass ein unbefriedigender Status quo aufrechterhalten wird?

Keiner der OSZE-Staaten kann vollends zufrieden sein. In den letzten Jahrzehnten sind wir zu keiner Zeit dem Schutz der Menschenrechte oder der Verhütung von Konflikten in dem Maße nahegekommen, wie es im *Acquis* der OSZE angestrebt wird. Diejenigen, die direkt an seit Langem laufenden Friedens- oder Vermittlungsprozessen beteiligt sind, argumentieren, dass die Dinge ohne ihre Beteiligung schlimmer stünden. Eine ausführlichere Analyse und Bewertung überlasse ich Wissenschaftlern und Historikern. Aus diplomatischer Sicht hängen Lösungen jedoch weniger von neuen Prozessen oder

Impulsen ab, als vielmehr vom echten politischen Willen aller Beteiligten, dauerhafte Lösungen zu finden.

Im Westbalkan spielt die OSZE dank großer Feldoperationen eine aktivere „praktische“ Rolle in den Versöhnungsprozessen nach einem Konflikt. Ich habe einen Teil der mühevollen Arbeit mitverfolgt, die ihre Mitarbeiter dort leisten, und war von ihrer Geduld und Hingabe beeindruckt. Ich bin jedoch – wie auch in anderen Bereichen der OSZE – davon überzeugt, dass wir mehr tun könnten, um zu gewährleisten, dass unsere Ressourcen und die Bemühungen unserer Mitarbeiter bestmöglich zu nachhaltiger Stabilität beitragen.

Bei einer kürzlich vom Chatham House veranstalteten Diskussion über europäische Sicherheit,⁵ vertraten angesehene Experten aus Nichtregierungskreisen die Meinung, dass die Erwartungen an internationale Organisationen zu hoch sind. Dies könnte insbesondere auf die OSZE zutreffen, eine Organisation, die auf Prinzipien und Verpflichtungen beruht.

Über die Prioritäten der OSZE kann es immer unterschiedliche Ansichten geben. Doch mit den Verpflichtungen, die alle Teilnehmerstaaten eingegangen sind, haben wir einen gemeinsamen Ausgangspunkt. Bei dem Versuch, ihnen nachzukommen, erwartet Großbritannien von der OSZE, dass sie durch praktische Maßnahmen, und nicht durch neue große Pläne einen Beitrag zur europäischen Sicherheit leistet. Die OSZE ist viel mehr als nur die Regierungen ihrer 57 Teilnehmerstaaten oder der in Wien ansässige Ständige Rat der Botschafter mit seinem Gewirr aus Ausschüssen und Arbeitsgruppen. Wir haben große Hochachtung vor der Arbeit des Beauftragten für Medienfreiheit, des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Doch die OSZE ist auch mehr als ihre Institutionen und Feldoperationen. Sie ist ein viel umfassenderes und dichteres Netz aus Menschen, die Friedensarbeit leisten, aus Menschenrechtsaktivisten und Streitern für eine gerechte Rechtsordnung, aus Lehrern, Medienfachleuten, Politikern, lokalen Behörden, Netzwerken und Verantwortlichen quer durch die Zivilgesellschaft in unserer gesamten Region. Es ist ganz wesentlich, dass wir die direkte Verbindung zwischen dem, was wir im Ständigen Rat machen, und der Wirklichkeit unserer Bürger stets im Auge behalten.

Das Problem verstehen ...

Was von anderen OSZE-Staaten als illegitimer und rechtswidriger Angriff auf Souveränität und territoriale Integrität angesehen wird, wird aus Moskauer Perspektive als die Schaffung bzw. Verteidigung einer Einflussphäre im Interesse der nationalen Sicherheit dargestellt. Die „Krise in der und um die Ukraine“ scheint vom Kreml ebenso wie die Langzeitkonflikte andernorts

5 Chatham-House-Konferenz „Security and Defence in Europe“, London, März 2016.

als eine offene Frage angesehen zu werden, die auf die Auflösung der Sowjetunion 1991 zurückzuführen ist, ein Ereignis, das von Präsident Wladimir Putin bekanntlich als geopolitische Katastrophe bezeichnet wird.

Die OSZE, die in der optimistischen Stimmung der frühen 1990er Jahre Gestalt annahm, war nicht für die aktuelle Entwicklung der Ereignisse konzipiert. Ungeachtet der Wahrnehmung, dass ihr Nutzen und ihre Bedeutung zugenommen haben, wurde sie durch die rechtswidrige Annexion der Krim und den *de facto* bewaffneten Konflikt zwischen zwei der größten OSZE-Staaten vor eine ernsthafte Herausforderung gestellt. Dies wiederum hat zum Zusammenbruch des ohnehin schon fragilen Vertrauens innerhalb der OSZE geführt und die diplomatischen Beschlussfassungsorgane der auf Konsens beruhenden Organisation praktisch gelähmt.

Um nur zwei Beispiele zu nennen: Russland weigert sich, an der Erhöhung militärischer Transparenz und der Verringerung von Risiken durch die Aktualisierung des Wiener Dokuments mitzuwirken. Und Russland hat alle neun Kandidaten für das Amt des Beauftragten für Medienfreiheit mit der Behauptung abgeblockt, keiner der erfahrenen Journalisten, NGO-Experten, Diplomaten und Wissenschaftler sei hinreichend „herausragend“. Russlands Taktiken sind manchmal klarer zu durchschauen als seine Ziele.

... und lösen – Helsinki ist die einzige Möglichkeit

Im Jahr 2014 wurde – nicht zum ersten Mal – vom OSZE-Vorsitz ein Weisenrat eingesetzt, der sich mit strategischen Fragen im Zusammenhang mit europäischer Sicherheit und mit der OSZE befassen sollte. Unter dem Vorsitz von Wolfgang Ischinger hatte der Weisenrat die Aufgabe, zu prüfen, „wie Europa seine Sicherheit als gemeinsames Projekt wieder festigen könnte [...] und Wege zu einer Wiederbelebung der Idee kooperativer Sicherheit zu erkunden“. Dabei sollten der „durch die Krise in der und um die Ukraine angerichtete Schaden“ und die „gewaltsame Annexion der Krim [...] ein im Nachkriegs-Europa bisher nie dagewesener Vorgang“,⁶ berücksichtigt werden.

In den Beratungen und im Abschlussbericht des Weisenrats wurden aus dem diplomatischen Diskurs in Wien bekannte Probleme wiederholt. Es gelang den Mitgliedern des Weisenrats nicht, sich auf Fakten, Analysen oder Abhilfemaßnahmen zu verständigen. Auffallend war jedoch, dass sie trotz der Feststellung, dass „die Vision eines ‚gemeinsamen europäischen Hauses‘ heute in weitere Ferne gerückt sein könnte als es noch vor zwei Jahrzehnten schien“,⁷ zu der Schlussfolgerung gelangten, dass die Helsinki-Prinzipien, auch wenn

6 Back to Diplomacy. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, November 2015, S. 5, unter: <http://www.osce.org/networks/205846>; nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Baden-Baden 2016, S. 421-452, hier S. 423.

7 Ebenda, S. 12 (S. 428).

sie „auf die schädlichste Art und Weise verletzt wurden“, nach wie vor „die einzige Grundlage für einen euroatlantischen und eurasischen Raum sind, in dem Menschen und Nationen in Frieden leben können“.⁸

Persönliche Beobachtungen: Die Diplomatie läuft im Kreis

In Lewis Carrolls „Alice im Wunderland“ beobachtet ein Kind eine Ansammlung exotischer Kreaturen, die in einem Kreis umherlaufen, ohne dass eine Ziellinie oder ein „Ziel“ zu erkennen ist, und trotzdem alle einen Preis gewinnen. Die multilaterale Diplomatie könnte in ihrem Bemühen um kooperative Sicherheit im 21. Jahrhundert in Europa ein ganz ähnliches Gefühl haben. Sie ist vielleicht nicht immer ein attraktiver Zuschauersport, da es ihr an Richtung und Dynamik fehlt. Doch solange alle Teilnehmer dieselben Regeln verstehen und einhalten, kann ein friedliches Gleichgewicht ohne jemandem zu schaden ebenso erreicht werden wie eine individuelle Belohnung für jeden Einzelnen sowie Stabilität und Berechenbarkeit, die allen gemeinsam zugutekommen. Missachten jedoch ein oder mehrere Teilnehmer die Regeln, auf die sie sich verpflichtet haben, bei der Verfolgung eigener Ziele, die den Interessen oder gar Rechten der anderen Teilnehmer zuwiderlaufen, kommt es zu Chaos und Konflikten; die Stabilität wird untergraben, und statt Preise zu gewinnen, müssen alle, Täter, Opfer und Dritte, die Kosten tragen. In der internationalen Diplomatie mag es verlockend sein, zu dem Schluss zu gelangen, dass die Regeln nicht funktionieren oder dass die Belohnung des Täters sogar das beste Ergebnis verspricht – dies wäre jedoch eine „Lösung“, die selbst in Alices Wunderland unsinnig wäre.

In der realen Welt der europäischen Sicherheit im 21. Jahrhundert stellt die Verhütung weiterer unmittelbarer Konflikte und Schäden nur einen Teil der Herausforderung dar. Eine wirklich effektive und dauerhafte Rolle für die OSZE in der internationalen, auf Regeln basierenden Ordnung hängt von einem hohen Maß an Vertrauen und Transparenz ab. Beides wiederherzustellen ist wohl die größere Herausforderung, die politischen Willen und Gutwilligkeit erfordert. Oder – wie Alice und der Märzhase es vielleicht formuliert hätten – die Bereitschaft, zu sagen, was man meint, und zu meinen, was man sagt – auch in internationalen Verpflichtungen. Kurzfristig und bis wieder günstigere Zeiten anbrechen, würde ein besseres Verständnis der jeweiligen Interessen und Ziele dazu beitragen, das empfindliche Gleichgewicht des diplomatischen „Kreislaufs“ wiederherzustellen und einen gewissen Fortschritt zu ermöglichen.

8 Ebenda, S. 5 (S. 423-424).

Fazit: Hilfreiche Bemühungen?

So unvollkommen die OSZE auch ist, so hat sie doch die Funktion eines Sicherheitsventils, indem in ihr Ansichten und Meinungen ausgetauscht und Kontakte aufrechterhalten werden. Dies ermöglicht allen Beteiligten zumindest einen gewissen Einblick in die Politik und die Ziele der anderen. Auch wenn es keinerlei Mittel gibt, die Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu erzwingen bzw. ihre Nichteinhaltung zu bestrafen, tragen die Wiener Verfahren und Mechanismen dazu bei, dass sie stets auf der regulären internationalen Tagesordnung bleiben. Und sie haben noch immer das Potenzial, das Risiko militärischer Unfälle und Zwischenfälle zu verringern. Die OSZE beruht auf Konsens. Sie kann ihr Potenzial nur dann voll ausschöpfen, wenn alle 57 Teilnehmerstaaten es wollen. Ohne Gutwilligkeit und politischen Willen kann die OSZE niemals ihr volles Potenzial entfalten. Unter den gegenwärtigen Umständen ist dies höchst unwahrscheinlich. Doch wir haben die gemeinsame Verantwortung, das Beste aus diesen Umständen zu machen, indem wir in wichtigen Bereichen, in denen Einvernehmen herrscht und in denen es ein gemeinsames Interesse gibt, handeln und gleichzeitig weiterhin in die Effektivität der Organisation investieren, damit sie darauf vorbereitet ist, ihren Zweck im vollem Umfang zu erfüllen, sobald die Umstände es ihr erlauben.

Was strategische bzw. geopolitische Fragen angeht, können wir in der Zwischenzeit weiterhin auf Berechenbarkeit und Transparenz, wenn nicht sogar auf Vertrauen hinarbeiten. Wir können unsere Aufmerksamkeit und Energie in die Bewältigung der Langzeitkonflikte und den Friedensaufbau nach einem Konflikt investieren. Hier kann die OSZE einen einzigartigen Beitrag leisten und praktische Antworten auf transnationale Herausforderungen erarbeiten. Wir können die autonomen Institutionen und deren wichtigen Beitrag zur Konfliktprävention und Frühwarnung unterstützen. Bei unseren Bemühungen, unser Engagement und unsere Aktivitäten auf gleichbleibendem Niveau zu halten, sollten wir uns stets der Gefahr bewusst sein, dass aus strategischer Geduld institutionelle Trägheit werden kann.

Ein offensichtliches Gegenmittel gegen dieses Risiko besteht darin, die OSZE so gegenwarts- und zukunftsstauglich zu machen wie möglich. Ihr zukünftiger Erfolg und ihre zukünftige Leistung werden die Summe aus Leistungsfähigkeit, Anstrengung und der Fähigkeit, auf externe Faktoren zu reagieren, sein. Für den Erfolg bedarf es: einer starken Führung, die auf politischer Glaubwürdigkeit, diplomatischem Geschick und unermüdlichem Engagement für die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen beruht; politischen Engagements – für das wir alle unseren Regierungen die Fähigkeit der OSZE demonstrieren müssen, etwas zu bewegen; fähiger, effizienter und verantwortungsvoller Durchführungskapazitäten; einer Verlagerung des Schwerpunkts von Prozessen und Aktivitäten auf Ergebnisse; einer ehrlichen Evaluierung, einschließlich der Bewertung langwieriger Friedensprozesse; und

einer konsequenten Konzentration auf Themen höchster Priorität, bei denen die OSZE einen einzigartigen regionalen oder fachkundigen Beitrag leisten kann.

Die OSZE ist wichtig. Ihre Prinzipien sind wichtig. Ihre Beziehungen sind wichtig. Wenn es sie nicht schon gäbe, müssten wir sie erfinden. Ihre Strukturen und Verfahren sind vielleicht etwas chaotisch. Bei dem Versuch, eine geordnetere Lösung zu entwickeln, würden wir jedoch rasch auf geographische, historische und politische Realitäten und Interessen stoßen, die dem im Wege stehen. Trotz all ihrer Eigenheiten und trotz allem, was uns manchmal an ihr stört, bietet uns die OSZE die Architektur und die Instrumente für die Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Herausforderungen. Wir alle müssen hoffen und beten, dass uns neuer Respekt füreinander und eine bessere Nutzung der Strukturen und Instrumente rechtzeitig wieder auf einen sichereren Weg zu kooperativer Sicherheit und Stabilität in Europa zurückführen werden.