

Wolfgang Zellner

## Alte und neue Herausforderungen für die OSZE

Die OSZE ist die größte regionale internationale Organisation in ihrem Gebiet. Sie hat eine umfassende Agenda und ihre Mitgliedschaft ist inklusiv. Im Prinzip gibt es keine Frage, mit der sie sich nicht befassen könnte. In der Realität ist sie jedoch – entsprechend dem politischen Willen wichtiger Teilnehmerstaaten – weitgehend auf eher periphere Unterstützungs- und Hilfsfunktionen beschränkt. Die damit einhergehenden Aufgaben können bedeutend und wichtig sein und in einigen Fällen, wie z.B. derzeit in der Ukraine, kann die OSZE sogar unersetzlich sein. Entscheidende politische, wirtschaftliche und militärische Fragen werden jedoch an anderer Stelle behandelt, auf bilateraler Ebene, in permanenten oder temporären informellen Formaten (z.B. G7, G20, Normandie-Format) oder in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen (VN), der EU oder der NATO. Diese grundlegende Einschränkung der Rolle der OSZE sollte man nicht vergessen, wenn man sich mit der Organisation befasst. Dieselbe Einschränkung eröffnet jedoch auch Chancen.

Auf den ersten Blick scheint sich die OSZE in relativ guter Verfassung zu befinden; ihr politisches Ansehen hat sich deutlich verbessert. Während die Organisation vor 2014 noch regelmäßig für tot erklärt wurde, ist dies heute nicht mehr der Fall. Mit ihrer Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in der Ukraine spielt die OSZE in dem Land eine zentrale Rolle. Die Organisation wurde zudem von mehreren aufeinander folgenden starken Vorsitzen geführt. Die meisten Journalisten wissen inzwischen, wofür die Abkürzung OSZE steht und für Generalsekretär Lamberto Zannier ist es heute wesentlich leichter, einen Termin für ein Treffen mit dem VN-Generalsekretär zu vereinbaren als früher.

Hinzu kommt, dass das 23. Treffen des Ministerrats im Dezember 2016 in Hamburg besser verlief als erwartet. Es wurden zehn Beschlüsse verabschiedet, darunter substantielle Beschlüsse zur konventionellen Rüstungskontrolle,<sup>1</sup> zu wirtschaftlicher Konnektivität,<sup>2</sup> zu Migration<sup>3</sup> und zur Lösung des

---

1 Vgl. OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Von Lissabon bis Hamburg, Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE, MC.DOC/4/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290636>.

2 Vgl. OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 4/16, Stärkung von guter Regierungsführung und Förderung der Konnektivität, MC.DEC/4/16/Corr. 1, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290671>.

3 Vgl. OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 3/16, Die Rolle der OSZE bei der Gestaltung und Steuerung großer Migranten- und Flüchtlingsströme, MC.DEC/3/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290601>.

Transnistrien-Konflikts.<sup>4</sup> Paradoxerweise scheint die OSZE – die für kooperative Sicherheit steht – von den zunehmenden Spannungen und Krisen in Europa eher zu profitieren als darunter zu leiden.

Abzuwarten bleibt jedoch, wie beständig diese bemerkenswerte Genesung der OSZE ist. Um diese Frage beantworten zu können, ist es notwendig, die Stärken und Schwächen der Organisation zu analysieren. Der vorliegende kurze Beitrag versucht daher, die derzeit dringendsten politischen, normativen und operativen Herausforderungen, vor denen die Organisation derzeit steht, sowie die Optionen, die sie zu deren Bewältigung hat, herauszufinden.

### *Die Stärken und Schwächen der OSZE*

Die OSZE muss sich an ein sich ständig veränderndes politisches Umfeld anpassen und ihre Rolle entsprechend neu definieren. Die gegenwärtige Leistung der Organisation lässt Rückschlüsse darauf zu, was sie erreichen kann und was nicht und was sie erreichen könnte, wenn sich bestimmte Bedingungen ändern.

### *Die Stärken der OSZE*

Als die mitgliederstärkste internationale Organisation in ihrem geographischen Raum und mit ihrer umfassenden Agenda weist die OSZE eine Reihe entscheidender Stärken auf.

Die grundlegendste Stärke ist ihre *breite und differenzierte Wertebasis*. Die Organisation hat in allen drei Dimensionen der Sicherheit – der militärisch-politischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension – ein umfangreiches Paket an Werten, Normen und Verpflichtungen verabschiedet. Diese ermöglichen es ihr, umfassende kooperative politische Strategien zu entwickeln, deren Ziel letztendlich die in Astana beschworene Vision einer „Sicherheitsgemeinschaft“ ist. Da diese Möglichkeit jedoch davon abhängt, in welchem Maße diese Normen und Verpflichtungen von den Teilnehmerstaaten – oder zumindest von der überwiegenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten – umgesetzt werden, ist sie gegenwärtig äußerst begrenzt. Die Stärke einer gemeinsamen Wertebasis wird zur Schwäche, wenn eben diese Werte so heftig umstritten sind, wie es derzeit der Fall ist. Doch selbst wenn die OSZE-Normen und -Verpflichtungen in einer Reihe von Ländern nicht umgesetzt werden, bleiben sie doch die grundlegendste Stärke der Organisation – eine Stärke, die nicht aufgegeben werden darf.

---

4 Vgl. OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im „5+2“-Format, MC.DOC/2/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290511>.

Zweitens verfügt die OSZE über eine enorme *Versammlungsmacht*, d.h. die Fähigkeit, Menschen – in diesem Fall vor allem Vertreter von Staaten – an einem Tisch zusammenzubringen, um über Themen jeglicher Art zu diskutieren. Diese Fähigkeit ist eine direkte Konsequenz ihrer Inklusivität. Sie bedeutet, dass die Hindernisse für eine Zusammenkunft niedrig sind und die Wahrscheinlichkeit ihres Zustandekommens entsprechend hoch ist. Ein gutes Beispiel hierfür ist das informelle Ministerratstreffen, das vom deutschen Vorsitz am 1. September 2016 in Potsdam einberufen wurde und an dem rund 40 Außenminister teilnahmen. Auf dem Ministerratstreffen im Dezember 2016 in Hamburg versammelten sich fast 50 Außenminister. Dieser Erfolg wurde natürlich durch die Tatsache erleichtert, dass Deutschland die Einladungen ausgesprochen hatte. Er zeigt aber auch, dass die OSZE generell über eine große Versammlungsmacht verfügt, eine Macht, die durch eine starke Führung noch weiter gestärkt werden kann.

Ein drittes Element der Stärke der Organisation ist ihre *Fähigkeit zum Agenda Setting*. Ein gutes Beispiel dafür ist die Einführung und Erweiterung des Konzepts der „wirtschaftlichen Konnektivität“ seit dem Schweizer Vorsitz von 2014. Dieses Konzept, das ein talentierter junger Wissenschaftler an der ETH Zürich (Eidgenössische Technische Hochschule) in der Schweiz entwickelt hat, wurde 2014 vom Schweizer Vorsitz eingeführt und vom serbischen Vorsitz von 2015 sowie vom deutschen Vorsitz von 2016 fortgesetzt und ausgebaut. Schließlich verabschiedete das Ministerratstreffen von 2016 einen Beschluss über wirtschaftliche Konnektivität und machte diese damit zu einem legitimen OSZE-Thema.

Ein weiteres Beispiel ist die Einführung des Themas Migration durch den deutschen Vorsitz. Der Schweizer OSZE-Botschafter führte den Vorsitz in der zu diesem Thema eingerichteten informellen Arbeitsgruppe, deren Arbeit auf dem Hamburger Ministerrat mit einem Beschluss gekrönt wurde. Ein drittes Beispiel ist die Wiederbelebung eines etablierten Themas, das durch verschiedene negative Entwicklungen vernachlässigt worden war: der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa.

Diese Beispiele zeigen, dass neue Konzepte oder, im weiteren Sinne, politische Innovationen in der OSZE vor allem von den Teilnehmerstaaten eingeführt werden. Das bedeutet jedoch nicht, dass Innovationen in der OSZE ausschließlich von den Teilnehmerstaaten ausgehen. Das Beispiel der „*OSCE Security Days*“, einer „Erfindung“ von Generalsekretär Lamberto Zannier, oder auch die kreative Umsetzung des 2011 auf dem Ministerratstreffen in Vilnius verabschiedeten Beschlusses Nr. 3/11 über den „Konfliktzyklus“ durch das Konfliktverhütungszentrum (KVZ)<sup>5</sup> belegen, dass Innovationen in der OSZE auch von den Durchführungsorganen und den Institutionen initiiert

---

5 Vgl. Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 205-221.

werden können. Dies trifft jedoch wahrscheinlich eher auf prozessuale, organisatorische und operative Themen zu als auf *Agenda Setting* im engeren Sinne, d.h. die Einführung neuer Themen.

Ein viertes Element der Stärke der OSZE ist ihre (potenzielle) *Akteursqualität*, die Fähigkeit zu handeln, wenn ein Konsens erreicht werden kann. Die Krise in der Ukraine zeigt, dass diese Fähigkeit besonders dann wichtig ist, wenn die OSZE die am besten geeignete oder sogar die einzige internationale Organisation ist, die in einem bestimmten Umfeld handeln kann. Die Ukrainekrise weist erneut auf die herausragende Rolle der politischen Führung für die Akteursqualität der OSZE hin. Ohne die starke Führung des Schweizer Vorsitzes und die Unterstützung etlicher anderer Regierungen wäre das Mandat der SMM vom 21. März 2014 nicht verabschiedet worden und die Akteursqualität der OSZE wäre in diesem Fall nicht zustande gekommen.

Als fünftes und letztes Element seien die vielschichtigen *Verbindungen der OSZE zur Zivilgesellschaft* genannt. Beispiele hierfür sind das jährliche Implementierungstreffen der menschlichen Dimension, das größte Menschenrechtstreffen in Europa, das NGOs in vollem Umfang Zugang und Rederecht gewährt, oder auch das relativ junge (2013 gegründete) OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen, in dem 67 Mitgliedsinstitute aus 37 Staaten zur Durchführung gemeinsamer Projekte zusammenkommen.

Zusammengenommen können diese fünf Dimensionen der Stärke – die normativen Grundlagen der OSZE, ihre Versammlungsmacht, ihre Fähigkeit zum *Agenda Setting*, ihre Akteursqualität und ihre Verbindungen zur Zivilgesellschaft – durch eine starke Führung multipliziert werden. Unter bestimmten Bedingungen ist die politische Führung sogar die Voraussetzung für das Vorhandensein dieser Stärken.

#### *Die Schwächen der OSZE*

Die Schwächen der OSZE hängen eng mit ihren Stärken zusammen. In einigen Fällen wird eine potenzielle Stärke allein schon aufgrund des fehlenden politischen Willens und der fehlenden Führung zu einer Schwäche.

Das prominenteste und am häufigsten genannte Beispiel hierfür ist die *Schwierigkeit, zu Konsensbeschlüssen zu gelangen* – insbesondere unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen zunehmender Streitigkeiten und Spannungen. Die Kirgisistankrise im Jahr 2010, in der die OSZE eine wichtige Rolle hätte spielen können, wenn die Teilnehmerstaaten einen Konsens erzielt hätten, ist ein Paradebeispiel hierfür. Jedoch sollten uns die Fälle, in denen kein Konsens zustande kam und die OSZE nicht handlungsfähig war, nicht die positiven Beispiele vergessen lassen, in denen die Teilnehmerstaaten zu einem Konsens gelangten und die OSZE handlungsfähig war. Die Akteursqualität der OSZE ist eine Entweder-oder-Funktion: Entweder kann die Organisation handeln oder nicht, dazwischen gibt es nur wenig. Die poli-

tische Führung kann diese Kluft verringern oder überbrücken, so wie es ihr im Falle des SMM-Mandats gelungen ist. Eine Erfolgsgarantie gibt es jedoch nicht, erst recht nicht unter den aktuellen politischen Rahmenbedingungen.

Eine zweite und noch schwerwiegendere Schwäche ist der *Zerfall der gemeinsamen normativen Grundlage* aller Teilnehmerstaaten. Dies war im Laufe der letzten 15 Jahre zwar bereits als schleichender Prozess zu beobachten, hat sich jedoch in jüngster Zeit erheblich beschleunigt und wird durch die autoritäre Wende in allzu vielen westlichen Ländern verstärkt. Für eine Organisation, die so stark auf Werte gegründet ist wie die OSZE, ist eine Situation, in der sie ihre konkrete Politik nicht mehr auf diese Werte stützen kann, ein echtes Dilemma.

Eine dritte Schwäche der OSZE, die vor allem in Zeiten zutage trat, in denen die OSZE wenig politische Beachtung fand, ist eine *schwache politische Führung*. Zumindest vorläufig hat sich dies dank mehrerer aufeinander folgender starker Vorsitze, die für die Funktionsfähigkeit der Organisation von entscheidender Bedeutung sind, gebessert.

Eine vierte und weithin bekannte Schwäche der OSZE sind ihre *geringen operativen Fähigkeiten*. Dies betrifft verschiedene Aspekte, darunter finanzielle Ressourcen, Rechtspersönlichkeit, Planungskapazitäten, fachliches Know-how und die operative Führung. Wie nicht nur die Implementierung des Beschlusses Nr. 3/11, sondern auch der Gesamthaushaltsplan für das Jahr 2016 gezeigt hat, mit dem mehrere zusätzliche Stellen in dem extrem unterbesetzten KVZ des OSZE-Sekretariats geschaffen wurden, kann dieses Problem jedoch von interessierten Teilnehmerstaaten und den Durchführungsorganen der Organisation behoben werden, wenn auch nur sehr langsam.

Und schließlich beschränken sich die *Verbindungen der OSZE zu zivilgesellschaftlichen Akteuren* weitgehend auf die menschliche Dimension und stellen damit ein unzureichend genutztes Potenzial dar. Während zahlreiche NGOs im Rahmen der menschlichen Dimension am OSZE-Prozess beteiligt sind, wird die Zivilgesellschaft in die politisch-militärische Dimension so gut wie gar nicht einbezogen. Hier hat erst in jüngster Zeit mit der Entwicklung des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen, das sich mit sicherheitsrelevanten Projekten befasst, eine Veränderung eingesetzt. Die Tatsache, dass mehr als die Hälfte der Teilnehmer der vom deutschen Vorsitz im Mai 2016 in Berlin organisierten Konferenz „*Connectivity for Commerce and Investment*“ aus dem Privatsektor kamen, hat das Potenzial für die Einbindung der Zivilgesellschaft auf beeindruckende Weise verdeutlicht.

Die verschiedenen Stärken und Schwächen der OSZE ergeben eine Art variabler Geometrie, deren Form von ihren Eingangsvariablen abhängt. Jede Dimension bietet Möglichkeiten, die Organisation zu stärken – oder sie durch Vernachlässigung oder zu geringe Investitionen zu schwächen. Im Folgenden

werde ich auf die dringendsten politischen, normativen und operativen Herausforderungen für die OSZE eingehen.

### *Die Auseinandersetzung mit zentralen Themen*

Die politische Landschaft ist heute komplizierter als je zuvor und die Tendenz hält an. Zu den Entwicklungen, die für die OSZE von unmittelbarer Bedeutung sind, gehören vor allem die folgenden vier Trends.

*Erstens* verschlechtern sich die Beziehungen zwischen den westlichen Staaten und Russland weiter und es gibt keine Anzeichen für eine baldige positive Wende. Es besteht im Gegenteil sogar die Gefahr, dass die weit auseinandergehenden Auffassungen die Arbeit der OSZE erheblich behindern könnten. Auf dem Hamburger Ministerratsreffen war Russland nicht bereit, auch nur irgendeinen vom Vorsitz eingebrachten Beschluss im Bereich der menschlichen Dimension zu verabschieden. Als mögliche Reaktion darauf zog eine große westliche Delegation in Erwägung, überhaupt keine Beschlüsse zu verabschieden, solange Russland sich weigerte, Beschlüsse zu Fragen der menschlichen Dimension zu akzeptieren. Sollte sich diese Logik durchsetzen, könnte dies zu einer ernststen Blockade führen, die die Funktionsfähigkeit der Organisation insgesamt erheblich beeinträchtigen würde.

*Zweitens* verschlechtert sich die Lage weiter durch die autoritäre Wende in mehreren westlichen Staaten, allen voran in den USA. Autoritäre westliche Parteien wie die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) haben bereits begonnen, Kooperationsabkommen mit Putins Regierungspartei Einiges Russland abzuschließen.<sup>6</sup> Vieles hängt in erster Linie davon ab, welchen Kurs die Regierung des designierten US-Präsidenten Donald Trump einschlagen wird, doch kann eine vereinte autoritäre Koalition zwischen westlichen Staaten und der Russischen Föderation nicht mehr so definitiv ausgeschlossen werden wie noch vor einem Jahr. Dies würde nicht nur zu einer völlig anderen politischen Konstellation in Europa und der Welt führen, die so neu wäre, dass niemand ihre Folgen voraussehen könnte. Im Extremfall könnte sie sogar dazu führen, dass der Westen als politische Koalition und politisches Konzept auseinanderbricht oder zumindest tiefe Risse davonträgt, vor allem aber dazu, dass seine normative Basis, die nahezu gleichbedeutend mit dem OSZE-*Acquis* ist, massiv ausgehöhlt wird.

*Drittens* wird dies noch verschärft durch die allgemeinere Tendenz zur Abschwächung des Multilateralismus als *Win-win*-Konzept (selbst bei seinen ehemaligen Verfechtern) sowie eine zunehmende Tendenz zu Protektionismus, Isolationismus und anderen Varianten unilateraler Ansätze.

Und *viertens* lässt sich schließlich insbesondere in Bezug auf Europa hinzufügen, dass der Kontinent zunehmend von äußeren Faktoren beeinflusst wird,

---

6 Vgl. FPÖ schließt Abkommen mit „Einiges Russland“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. Dezember 2016, S. 2.

über die er immer weniger Kontrolle hat. Zwei völlig unterschiedliche Beispiele, die jedoch die Breite dieses Trends verdeutlichen, sind die Kriege im Nahen Osten und der Einfluss Chinas.

In dieser komplizierten Situation sollte sich die OSZE mit einer Reihe von Fragen befassen, die entweder unumgänglich sind oder aber der Organisation und ihren Teilnehmerstaaten neue Möglichkeiten eröffnen würden. Ein erster Fragenkomplex umfasst Bereiche, in denen die OSZE bereits Beschlüsse verabschiedet hat – wie z.B. wirtschaftliche Konnektivität und Migration –, und in denen mehrere konkrete Schwerpunkte denkbar sind.

Ein gutes Beispiel hierfür ist die *konventionelle Rüstungskontrolle*, ein traditionell unter dem Dach der OSZE angesiedeltes Thema, das jedoch im Laufe der letzten 15 Jahre abgewertet und ausgehöhlt wurde. Aufgrund einer Initiative des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier wurde konventionelle Rüstungskontrolle nun wieder auf die Tagesordnung der OSZE gesetzt. In der Ministerratserklärung „Von Lissabon bis Hamburg“ heißt es dazu: „Die Rüstungskontrolle, die Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung einschließt, ist fester Bestandteil des umfassenden und kooperativen Sicherheitskonzepts der OSZE. [...] Wir sagen heute in Hamburg zu, unter anderem ausloten zu wollen, wie sich die negativen Entwicklungen in der Architektur der konventionellen Rüstungskontrolle und der VSBM in Europa rückgängig machen lassen.“<sup>7</sup> Dies wird aus mehreren Gründen eine schwierige Aufgabe sein, der sich die OSZE jedoch definitiv stellen muss. *Erstens* wird es schwierig sein, substantielle Rüstungskontrollabkommen zu erreichen, solange die zentralen Fragen einer zukünftigen europäischen Ordnung nicht beantwortet sind. Konventionelle Rüstungskontrolle muss jedoch ein Kernelement einer solchen kooperativen Ordnung sein, was bedeutet, dass beides parallel zueinander entwickelt werden muss. *Zweitens* wird es infolge des in den letzten 30 Jahren erzielten enormen technologischen Fortschritts heute im Vergleich zu den KSE-Verhandlungen 1989-1990 schwieriger sein zu definieren, was genau konventionelle Rüstungskontrolle abdecken sollte und was nicht. Dies betrifft u.a. Drohnen, Marschflugkörper, Raketenabwehrsysteme, bestimmte Waffensysteme der Marine sowie paramilitärische Kräfte. *Drittens* sollte zwar klar sein, dass jeder OSZE-Teilnehmerstaat im Anwendungsbereich eines künftigen Abkommens über konventionelle Rüstungskontrolle berechtigt ist, dem Abkommen beizutreten, allerdings ist der Anwendungsbereich bei Weitem noch nicht klar definiert, auch die Frage, auf welche Art und Weise Entwicklungen in Nachbarregionen Rechnung getragen wird, ist noch offen. Und *viertens* wird es schwierig sein, einen effektiven Rüstungskontrollprozess in die Wege zu leiten, bedenkt man, wie weit wir noch von offiziellen Konsultationen entfernt sind, von Verhandlungen ganz zu schweigen. Die Steinmeier-Initiative war zunächst nur von einer „Freundesgruppe“ sowie auf bilateraler Ebene diskutiert worden. Mit der Er-

---

7 OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Von Lissabon bis Hamburg, a.a.O. (Anm. 1), Absätze 2 und 3.

klärung „Von Lissabon bis Hamburg“ wurde sie jedoch auch zu einem Thema für die OSZE insgesamt. Es bleibt abzuwarten, wie diese beiden Elemente kombiniert werden.

Einen zweiten Fragenkomplex, der möglicherweise noch schwieriger zu behandeln sein wird, bilden neue und umstrittene Fragen sowie Bereiche, in denen Schritte hilfreich wären, die über bloße Erklärungen hinausgehen. Die drei Beispiele, auf die ich an dieser Stelle eingehen möchte, sind die Auseinandersetzung mit der autoritären Wende, die Erarbeitung praktikabler Strategien zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (*violent extremism and radicalization that lead to terrorism*, VERLT) sowie der Umgang mit dem OSZE-Nachbarn China.

*Die Auseinandersetzung mit der autoritären Wende*, die immer mehr westliche Länder betrifft, wird aller Wahrscheinlichkeit nach unvermeidlich sein, wenn die OSZE ihre moralische und normative Glaubwürdigkeit bewahren will. Es ist trivial, aber die OSZE-Verpflichtungen gelten für alle Teilnehmerstaaten. Wenn die polnische Regierung Maßnahmen zur Aushöhlung des Rechts auf friedliche Versammlung und Demonstration (Kopenhagener Dokument von 1990, Absatz 9.2) in Erwägung zieht, muss dies ebenso kritisiert werden wie vergleichbare Schritte eines jeden Staates „östlich von Wien“. Für die OSZE-Institutionen ist es eine Frage der Glaubwürdigkeit, solche Themen zur Sprache zu bringen. Sowohl politisch als auch psychologisch wird dies schwierig werden, denn es könnte bedeuten, EU-Mitgliedstaaten oder NATO-Verbündete kritisieren zu müssen. Schwierig könnte es auch für zukünftige Vorsitze sein, die unter dem Druck starker autoritärer Kräfte in ihrem eigenen Land agieren. Insgesamt stellt die autoritäre Wende in der westlichen Welt die normative Integrität der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten auf eine ernste Probe.

*Die Erarbeitung praktikabler Strategien zur Bekämpfung von VERLT* kann auf dem umfassenden *Acquis* der OSZE in diesem Bereich aufbauen, zu dem auch der jüngste, in Hamburg verabschiedete Beschluss gehört.<sup>8</sup> Dank ihrer umfassenden Wertebasis und ihres zivilen Charakters ist die OSZE bestens dafür geeignet, in diesem Bereich mehr zu unternehmen. Da die gegenwärtigen Anstrengungen weitgehend, wenn auch nicht ausschließlich deklaratorischer Art sind, bestünde die Aufgabe darin, praktikable Präventionsstrategien gegen gewalttätigen Extremismus und Radikalisierung zu entwickeln. Dazu bedarf es unterschiedlicher Ansätze für unterschiedliche Regionen und Zielgruppen. Erforderlich wäre außerdem die umfassende Einbeziehung einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure, ohne die keine praktikable Präventionsstrategie entwickelt werden kann. Die OSZE könnte im weiteren Sinne „als Ideenwerkstatt für dimensionenübergreifende Sicherheit“<sup>9</sup> dienen, wie

---

8 Vgl. OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Erklärung über die Verstärkung der OSZE-Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, MC.DOC/1/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290481>.

9 Marc Perrin de Brichambaut, Sechs Jahre als OSZE-Generalsekretär: ein analytischer und persönlicher Rückblick, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der



der ehemalige Generalsekretär der OSZE Marc Perrin de Brichambaut es einmal formulierte. Ein solcher Prozess könnte schrittweise mit Projekten in verschiedenen Ländern, einschließlich westeuropäischen, beginnen.

*Der Umgang mit China* ist gleichermaßen wichtiger und schwieriger geworden. China ist nicht nur in Zentralasien, sondern auch in Ost- und Südosteuropa zu einem wichtigen Akteur geworden. China verfolgt eine politische Strategie gegenüber Europa und hat Zugang zu Europa, während die europäischen internationalen Organisationen wie die EU oder die OSZE so gut wie keine fundierte politische Strategie gegenüber China verfolgen und auch nur begrenzten Zugang haben. Es ist an der Zeit, dass die europäischen internationalen Organisationen (und Staaten) dieser sich abzeichnenden Asymmetrie entgegenwirken. Das betrifft auch die OSZE, die zumindest damit anfangen muss, eine politische Strategie gegenüber China zu entwickeln. Die Einladung einer chinesischen Delegation zur Konferenz des deutschen Vorsitzes über wirtschaftliche Konnektivität war ein erster Schritt.

#### *Die Auseinandersetzung mit dem normativen Dilemma*

Die OSZE ist eine zutiefst normenorientierte Organisation. Prinzipien, Normen und Verpflichtungen sind die „politische DNA“ der OSZE und können nicht abgeschafft werden, ohne die Organisation zu zerstören. Die OSZE-Institutionen sind die Hüter der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen.

Die unzureichende Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen, insbesondere in der menschlichen Dimension, wurde in den vergangenen Jahren heftig kritisiert. Der Ruf nach einer besseren Implementierung setzt jedoch voraus, dass alle Beteiligten den Verpflichtungen grundsätzlich zustimmen und nur deren Umsetzung verbessert werden muss. Dieses Credo liegt auch den OSZE-Institutionen und jenen OSZE-Treffen zugrunde, bei denen die Erfüllung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen überprüft wird, also dem jährlichen Implementierungstreffens der menschlichen Dimension, den Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension und den Seminaren zur menschlichen Dimension.

Gibt man sich jedoch mit dem Gedanken zufrieden, das Problem bestehe lediglich in der unzureichenden Implementierung der Verpflichtungen, so ist dies bis zu einem gewissen Grad eine politische Selbsttäuschung. Eine Reihe von OSZE-Verpflichtungen wird von einigen Teilnehmerstaaten nicht oder nicht mehr – oder wurde vielleicht auch nie – mitgetragen. Das ist eine Frage der Substanz, nicht nur der Umsetzung. Das betrifft zwei wichtige Bereiche: *Erstens* wurde der Helsinki-Dekalog zwar von keinem der Teilnehmerstaaten je widerrufen, doch weichen die Interpretationen der in ihm verankerten Prinzipien und ihrer Wechselbeziehungen oftmals so stark vonei-

---

Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2012, S. 27-54, hier: S. 42.

inander ab – und schließen sich teilweise aus –, dass es unmöglich ist, konkrete politische Maßnahmen auf ein gemeinsames Verständnis dieser Prinzipien zu gründen. *Zweitens* werden die menschenrechtlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Normen, die im Kopenhagener Dokument von 1990, in der Charta von Paris und in zahlreichen Nachfolgedokumenten enthalten sind, von einer Reihe von Ländern nicht mehr mitgetragen. Oder sie werden auf eine Art und Weise und entsprechend einer Interpretation befolgt, die von anderen Staaten als eine Verzerrung eben dieser Normen wahrgenommen wird. Vielleicht war es naiv anzunehmen, dass Gesellschaften, die nie Demokratie erlebt haben, und Staaten, die im Grunde vormodern sind, den normativen *Acquis* der OSZE innerhalb weniger Jahrzehnte übernehmen könnten. Das Ergebnis dieser Divergenz ist ein normativer Konsens zwischen wichtigen Teilnehmerstaaten, der nicht stark genug ist, um als Grundlage für die politische Entscheidungsfindung zu dienen. Damit ist eines der prägendsten Merkmale der OSZE – die über Jahrzehnte aufgebaute kooperative Sicherheitspolitik, die *per definitionem* auf Normen beruht – nahezu hinfällig geworden ist. Für die OSZE entsteht daraus ein grundsätzliches Dilemma, das bislang noch nicht offen diskutiert wurde: Sie kann einerseits ihre Prinzipien und Verpflichtungen nicht aufgeben, wenn sie nicht nur ein Forum für interessen geleitete Verhandlungen sein will. Andererseits wäre es aber ebenso sinnlos, auf Prinzipien zu beharren, die von einem Großteil der Teilnehmerstaaten nicht eingehalten werden.

Dies ist ein echtes Dilemma, für das es keine einfache Lösung gibt. Der einzige mögliche Ausweg wäre, praktische interessen geleitete Politik in Bereichen wie z.B. Konfliktbearbeitung mit einem ehrlichen, langfristigen Dialog über Normen und Prinzipien zu kombinieren. Ein solcher Dialog, in dem Meinungsverschiedenheiten offen diskutiert und nicht als Implementierungsdefizite kaschiert werden, findet in der OSZE hauptsächlich aus zwei Gründen bislang nicht statt: Zum einen ist es bequemer, weiterhin mit der Fiktion zu leben, dass wir noch immer eine weitgehend gemeinsame normative Basis haben; zum anderen ist in den westlichen Ländern auch die Befürchtung weit verbreitet, dass die Aufnahme eines Dialogs über Normen zu Verhandlungen führen würde, in denen die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen verwässert werden. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, darauf zu bestehen, dass die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen nicht neu verhandelt werden. Jedoch muss über ihre Bedeutung und ihre Auslegung diskutiert werden und es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass eine solche Diskussion zwangsläufig zu einer Verwässerung der Prinzipien führt. Im Gegenteil: Werden die OSZE-Verpflichtungen nicht diskutiert, wird ihre Relevanz in einer Reihe von Ländern wahrscheinlich weiter abnehmen.

Ein Dialog über Normen ist ein langfristiges Unterfangen mit wenig oder gar keinen sichtbaren kurzfristigen Auswirkungen. Er wird nur dann fruchtbar sein, wenn er sich nicht darauf beschränkt, Vorwürfe gegen bestimmte Länder zu erheben, sondern auch Defizite in etablierten westlichen Demokratien

anspricht, die durch die autoritäre Wende zunehmend sichtbar werden. *Track-II-* und *Track-1,5-*Formate könnten hier eine wichtige Rolle spielen. So empfahl der kürzlich veröffentlichte Bericht „*European Security – Challenges at the Societal Level*“ des OSZE Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen beispielsweise „einen Dialog über Normen auf gesellschaftlicher Ebene zu führen“ und „ein Dialogformat zur Reflexion über eine gemeinsame normative Grundlage, ausgehend von einer Darstellung des Status quo, zu schaffen“.<sup>10</sup>

### *Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE*

Die Ukrainekrise zeigt beispielhaft die Möglichkeiten und Grenzen der OSZE auf. Das politische Konfliktmanagement findet nicht im OSZE-Kontext statt, sondern im Rahmen des Normandie-Formats (Frankreich, Deutschland, Russland, Ukraine) und auf bilateraler Ebene, während die SMM der OSZE versucht, die in diesen Formaten getroffenen politischen Entscheidungen vor Ort umzusetzen. Synchronisiert werden diese beiden Ebenen von der Trilateralen Kontaktgruppe (Russland, Ukraine, OSZE). Die Trilaterale Kontaktgruppe unterhält Kommunikations- und Verbindungen zu den *De-facto*-Behörden in den Regionen Donezk und Luhansk,<sup>11</sup> die die Minsker Vereinbarungen gemeinsam mit den drei Mitgliedern der Trilateralen Kontaktgruppe unterzeichnet haben.

Dass die OSZE die politischen Zügel nicht in der Hand hält, bedeutet nicht, dass die von ihr wahrgenommenen Aufgaben unwichtig seien. Ganz im Gegenteil: Was die SMM derzeit vor Ort in der Ostukraine macht, ist für den Konfliktbearbeitungsprozess unverzichtbar und könnte von keiner anderen internationalen Organisation geleistet werden. Die EU und die NATO sind Teil der Konfliktkonstellation, und die VN sind angesichts der Überlastung durch Aufgaben, vor denen sie in anderen Teilen der Welt, insbesondere in Afrika, stehen, alles andere als darauf versessen, tätig zu werden. Kurz gesagt: Die OSZE ist zumindest in diesem Fall in ihrer Implementierungsfunktion unersetzlich.

Niemand hätte gedacht, dass die OSZE in der Lage sein würde, innerhalb weniger Monate die 1.000 Mann starke SMM zu entsenden und auszurüsten. Weitaus stärkere Organisationen wie die VN oder die EU hätten für die glei-

---

10 Wolfgang Zellner (principal drafter)/Irina Chernykh/Alain Déléroz/Frank Evers/Barbara Kunz/Christian Nünlist/Philip Remler/Oleksiy Semenyi/Andrei Zagorski, *European Security – Challenges at the Societal Level*, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Hamburg, Dezember 2016, S. 32 (eigene Übersetzung).

11 Einen ausgezeichneten Überblick über die Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe gibt der Beitrag von Heidi Tagliavini, *Mediation während der Krise in der Ostukraine bis zum 23. Juni 2015*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2015*, Baden-Baden 2016, S. 239-251. Botschafterin Tagliavini war die erste Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Konflikt in der Ostukraine.

che Aufgabe wesentlich mehr Zeit gebraucht. Diese Feststellung ist keineswegs trivial, und es lohnt sich, einmal detaillierter zu untersuchen, warum die OSZE die SMM so rasch entsenden konnte. Die folgenden Gründe scheinen dabei eine Rolle zu spielen:

*Erstens* hat das KVZ den 2011 vom Ministerrat in Vilnius verabschiedeten Beschluss Nr. 3/11 über „Elemente des Konfliktzyklus“,<sup>12</sup> systematisch und kreativ innerhalb von zwei Jahren in die Praxis umgesetzt. Zwei Innovationen waren hier von entscheidender Bedeutung: Ein *Personenverzeichnis zur raschen Entsendung* von „*First Responders*“, die von anderen OSZE-Feldoperationen zur Verfügung gestellt werden, ermöglichte die Entsendung von rund 30 Personen innerhalb weniger Tage. Ein *virtueller Ausrüstungspool* erleichterte auf der Basis eines besonderen Vertragsmodells die rasche Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen. „Aufgrund der im Voraus ausgehandelten Verträge konnte das Sekretariat sämtliche in Österreich verfügbaren Splitterschutzwesten aufkaufen, innerhalb weniger Tage mehrere neue gepanzerte Fahrzeuge mit einem Lkw nach Kiew transportieren und weitere wichtige Ausrüstungsgegenstände ankaufen. Als die Mitarbeiter vor Ort eintrafen, fanden sie dort die benötigte Ausrüstung bereits vor.“<sup>13</sup> Verglichen mit der einzigen anderen Feldoperation von ähnlicher Größe in der Geschichte der OSZE, der Kosovo-Verifizierungsmission von 1998/1999, stellte dies eine wesentlich höhere operative Bereitschaft dar.

Der *zweite* Faktor, der zu diesem Erfolg beigetragen hat, war der äußerst aktive Schweizer Vorsitz, der nicht nur den politischen Prozess initiierte und leitete, sondern auch das operative Vorgehen tatkräftig unterstützte.

*Drittens* unterstützten viele Teilnehmerstaaten die Entsendung und die operative Tätigkeit der SMM durch die Abordnung von Personal und durch freiwillige finanzielle Zuwendungen, die in der Anfangsphase einen wesentlichen Teil des SMM-Budgets abdeckten. Im Herbst 2016 hatten 44 Teilnehmerstaaten fast 700 Beobachter abgestellt.<sup>14</sup> Frankreich und Deutschland übernahmen als Vermittler im Rahmen des Normandie-Formats eine besondere politische Verantwortung.

Insgesamt sind zwei Dinge in der Entwicklung der SMM und ihren operativen Voraussetzungen interessant: Auch wenn es unmöglich ist, die drei oben genannten eng miteinander verwobenen Faktoren einzeln zu gewichten, kann man *erstens* sagen, dass Beschluss Nr. 3/11 allein von den Durchführungsorganen der OSZE implementiert wurde, während in den beiden anderen Phasen ein wesentlicher Input vom Vorsitz und von den Teilnehmerstaaten hinzukam. Es kann als glücklicher Umstand betrachtet werden, dass alle drei

---

12 Vgl. Beschluss Nr. 3/11, Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, unter: <http://www.osce.org/de/mc/86623>.

13 Neukirch, a.a.O. (Anm. 5), S. 209.

14 Vgl. OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Status Report as of 26 October 2016, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/277396>.

Faktoren gleichzeitig vorhanden waren und reibungslos ineinander griffen. Verallgemeinernd ausgedrückt: Eine Spitzenleistung der OSZE setzt die Zusammenarbeit zwischen einem starken Vorsitz, anderen wichtigen Teilnehmerstaaten und den Durchführungsorganen voraus

*Zweitens:* Während Beschluss Nr. 3/11 schrittweise über einen Zeitraum von zwei Jahren umgesetzt wurde, wurde die SMM unmittelbar nach der Verabschiedung ihres Mandats am 21. März 2014 innerhalb kürzester Zeit eingerichtet. Dies bedeutete eine erhebliche Steigerung der operativen Tätigkeit der OSZE.

Eine Lehre aus der Ukraine lautet daher, dass ein solcher Sprung nach vorn in den operativen Fähigkeiten der OSZE durch eine Phase schrittweiser Verbesserungen vorbereitet werden muss. Es bleibt zu hoffen, dass diese Erfahrung ihre Gültigkeit behält, wenn und falls die OSZE vor einer Situation steht, in der die Einrichtung einer noch größeren oder technisch noch komplizierteren Feldoperation erforderlich ist – sei es eine Polizeimission in der Ukraine, um die die ukrainische Regierung wiederholt ersucht hat, oder ein Friedenseinsatz in Berg-Karabach im Anschluss an ein Abkommen zur Lösung des Konflikts in der Region.<sup>15</sup>

### *Politische Führung*

In der gegenwärtigen Situation ist die politische Führung entscheidend. In den letzten Jahren hatte die OSZE das Glück, starke Vorsitze zu haben, und daran wird sich in nächster Zukunft wahrscheinlich auch nichts ändern. Langfristig gibt es jedoch mehrere Optionen für eine gemeinsame Führung, durch die eine stärkere Lenkung der Organisation institutionalisiert werden könnte. Eine solche Möglichkeit wäre eine starke Troika, in der die Führung des Vorsitzes durch den Input des vorangegangenen und des zukünftigen Vorsitzes gestärkt wird. Seit der Übernahme des Vorsitzes durch die Schweiz 2014 wurde die Troika deutlich gestärkt. Ebenso wurde erkannt, dass es von Vorteil ist, die Persönlichen Vertreter und Sonderbeauftragten der Vorsitze nicht jedes Jahr auszuwechseln, sondern sie für einige Jahre beizubehalten. Eine weitere Option besteht darin, dass interessierte Staaten den Vorsitz eines der drei Ausschüsse des Ständigen Rates oder einer informellen Arbeitsgruppe übernehmen, die sich einem speziellen Thema widmet. Ein gutes Beispiel hierfür ist die informelle Arbeitsgruppe zu Cybersicherheit, die sich im Januar 2016 unter der Leitung von US-Botschafter Daniel Baer auf ein zweites Paket von vertrauensbildenden Maßnahmen im Bereich Cybersicherheit geeinigt hat.

---

15 Zu Einzelheiten dazu, welche Kapazitäten der OSZE fehlen, um auch nur einen kleinen friedenserhaltenden Einsatz durchführen zu können, vgl. Wolfgang Zellner, European Security: How to Strengthen OSCE Peace Operations, in: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), OSCE Focus Conference Proceedings, 9.-10. Oktober 2015, Maison de la Paix, Genf, Genf 2016, S. 92-112.

Ähnliche Initiativen sind auch für stärker operative Fragen denkbar. Vor einiger Zeit hat sich eine Gruppe von Staaten, darunter Finnland, die Schweiz und die Türkei, zum Ziel gesetzt, auf die Schaffung von Kapazitäten zur Unterstützung von Mediationsbemühungen im KVZ hinzuwirken. Dies ist ihnen auch gelungen. Es gibt noch andere Beispiele, doch am wichtigsten ist eine veränderte Denkweise: Die Staaten sollten sich jederzeit für die Organisation verantwortlich fühlen, und nicht nur dann, wenn sie den Vorsitz innehaben.