

Christian Nünlist

## Diversität als Stärke: historische Narrative und Prinzipien der OSZE

### Einführung

Die russische Annexion der Krim und der Ausbruch des Krieges in der Ostukraine im Frühjahr 2014 waren für die internationale Gemeinschaft ein strategischer Schock. Ein im Januar 2014 abgeschlossener *Track-II*-Bericht über Bedrohungsperzeptionen im OSZE-Raum war unmittelbar vor den fatalen Schüssen auf dem Maidan in Kiew zu dem Schluss gekommen, dass weder die USA, noch westeuropäische Staaten, noch die Ukraine mit einem militärischen Konflikt mit Russland rechneten. Russland war Anfang 2014, knapp fünfeneinhalb Jahre nach dem Georgienkrieg (2008), lediglich für Polen und Georgien eine direkte militärische Bedrohung.<sup>1</sup>

Doch die Ukrainekrise führte anders als der fünftägige Georgienkrieg nicht mehr nur zu einer temporären Verstimmung zwischen Russland und dem Westen, sondern zu einem nachhaltigen Konflikt ohne Aussicht auf eine Rückkehr zum „*business as usual*“ oder einem weiteren „*reset*“ der russisch-westlichen Beziehungen. Die USA reagierten auf die russische Annexion der Krim – den ersten militärischen Landraub in Europa seit 1945 und damit einen Tabubruch der europäischen Sicherheitsordnung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs – mit der temporären Suspendierung des NATO-Russland-Rats, dem Ausschluss Russlands aus der G8 (die damit wieder zur G7 wurde) und mit politisch-militärischer Rückversicherung der europäischen NATO-Verbündeten an der Ostflanke. Das diplomatische Krisenmanagement überließ die Regierung von Barack Obama hingegen der EU und insbesondere Deutschland.<sup>2</sup> Unter der Führung von Kanzlerin Angela Merkel und unter dem Eindruck der MH17-Tragödie sprach die EU Wirtschaftssanktionen gegen Russland aus. Die transatlantische Abstimmung in der Ukrainekrise dürfte Wladimir Putin ebenso überrascht haben wie die rasche Rückbesinnung der NATO auf das alte Feindbild Russland und die territoriale Bündnisverteidigung gemäß Artikel 5 des Nordatlantikvertrags. Die NATO hatte im Nachgang des Georgienkrieges auf die

---

1 Vgl. Wolfgang Zellner (co-ordinator)/Hüseyin Bağcı/Alejandro Barón/Jos Boonstra/Thanos Dokos/Arjan Dyrmishi/Frank Evers/David J. Galbreath/Damba Ganbat/Samuel Goda/Barend ter Haar/Shairbek Juraev/Kornely Kakachia/Hakan Karaaslan/Elisa Lledó/Eva Maas/Kari Möttölä/Maria Radziejowska/Philip Remler/Johanna Richter/Raimonds Rublovskis/Nicolás Salmerón/Hans-Joachim Schmidt/Sonja Stojanovic Gajic/Oleksandr Tytarchuk/Andrei Zagorski, *Threat Perceptions in the OSCE Area*, Wien 2014, S. 22-28.

2 Vgl. Deborah Welch Larson, *Outsourced Diplomacy. The Obama Administration and the Ukraine Crisis*, in: Vicki L. Birchfield/Alasdair R. Young (Hrsg.), *Triangular Diplomacy among the United States, the European Union, and the Russian Federation*, London 2018, S. 55-76.

Kassandrarufer aus Warschau reagiert und ihre Krisenpläne entsprechend angepasst.<sup>3</sup>

Knapp fünf Jahre nach dem Februar 2014 ist es Zeit für eine Bestandsaufnahme der Folgen des Ausbruchs der Ukrainekrise, einer Zäsur sowohl für die OSZE als auch für die europäische Sicherheitsordnung. 2014 hatte die OSZE relativ rasch auf die Ukrainekrise reagiert und ihre gesamte Toolbox für das Krisenmanagement aktiviert.<sup>4</sup> Die Schweizer Diplomatie verdiente sich für ihren engagiert und couragiert geführten OSZE-Vorsitz 2014 gute Noten, doch vor einer allzu positiven Würdigung sei entschieden gewarnt. Denn wie es der damalige Schweizer OSZE-Botschafter (und heutige OSZE-Generalsekretär) Thomas Greminger wenige Wochen nach Ausbruch der Ukrainekrise treffend bezeichnete, war die Krise für die OSZE „Fluch und Segen“ zugleich.<sup>5</sup>

Das Schweizer Außenministerium erkannte früh, dass das russische Vorgehen in der Ukraine einen entscheidenden Wendepunkt in den internationalen Beziehungen darstellte, ähnlich wie die dschihadistischen Terroranschläge vom 11. September 2001. Im Herbst 2014 lancierte der Schweizer Außenminister Didier Burkhalter in seiner Eigenschaft als Amtierender Vorsitzender der OSZE daher einen „Weisenrat“ (*Panel of Eminent Persons*, PEP) unter der Leitung von Wolfgang Ischinger, um zu ersten Erkenntnissen zu gelangen, was die Ukrainekrise für die OSZE und die europäische Sicherheitsordnung bedeutete.

Das Schweizer Krisenmanagement und die unermüdliche Suche nach einer Rückkehr zu Dialog und Vertrauen wurden von 2015 bis 2018 von Serbien, Deutschland, Österreich und Italien in der OSZE weitergeführt – und die Folgen von „2014“ werden auch den OSZE-Vorsitz der Slowakei 2019 prägen. Die Schweiz hatte ursprünglich gehofft, der Ukraine-Konflikt könne bis Ende 2015 politisch gelöst werden und mit Ischingers Abschlussbericht würden rechtzeitig neue Ideen für ein stabileres künftiges europäisches Sicherheitssystem vorliegen. Dies erwies sich jedoch als Illusion; stattdessen hat der Ukrainekonflikt in fünf Jahren laut den Vereinten Nationen (VN) über 10.000 Todesopfer (darunter über 2.700 Zivilisten) und 1,6 Millionen Vertriebene gefordert und dauert bis heute an. Das ist die höchste Zahl an Todesopfern in einem Krieg in Europa seit den Jugoslawienkriegen in den 1990er-Jahren und die größte Anzahl Vertriebener infolge eines Konflikts in Europa seit dem Zweiten

---

3 Vgl. Mark Kramer, Russia, the Baltic Region, and the Challenge for NATO, PONARS Eurasia, Policy Memo 267, Juli 2013, unter: <https://www.ponarseurasia.org/memo/russia-baltic-region-and-challenge-nato>.

4 Vgl. Christian Nünlist, Testfall Ukraine-Krise. Das Konfliktmanagement der OSZE unter Schweizer Vorsitz, in: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, März 2014, S. 35-61.

5 „Die Präsidentschaft ist Fluch und Segen zugleich“, Interview mit Thomas Greminger in: Tages-Anzeiger, 14. April 2014.

Weltkrieg.<sup>6</sup> Längst muss der Konflikt in der Ostukraine damit leider zu einem weiteren ungelösten Konflikt („*protracted conflict*“) in der OSZE-Region gezählt werden, dessen Ende bis auf Weiteres nicht absehbar ist – und der ab 2019 dann bereits länger dauert als der Erste Weltkrieg.

Im vorliegenden Essay wird der Fokus auf zwei miteinander verwandte Themenkomplexe gelenkt. Zunächst wird die Frage erörtert, ob wir fünf Jahre nach Ausbruch der Ukraine Krise in der Diskussion über das „Warum?“ weitergekommen sind. Der PEP-Bericht „*Back to Diplomacy*“ hatte Ende 2015 die radikal divergierenden historischen Narrative über die Evolution europäischer Sicherheit nach 1990 als ein zentrales Problem der aktuellen Beziehungen zwischen Russland und dem Westen ausgemacht.<sup>7</sup> Wissen wir heute mehr darüber, wann und wie der optimistische Geist der KSZE-Charta von Paris vom November 1990 in den „Kalten Frieden“ zwischen dem Westen und Russland und den „Heißen Krieg“ in der Ostukraine führte? *Track-II*-Projekte im Rahmen der OSZE sowie neue zeithistorische Studien haben in der Tat etwas Licht ins Dunkel bringen können und die Erkenntnisse ermöglichen eine neue, nuanciertere Sicht auf die konkreten Schritte von der Kooperation zwischen Moskau und Washington in den aktuellen Konfrontationskurs.<sup>8</sup>

Nicht nur die historischen Narrative entzweien Russland und den Westen. Auch die Anfang der 1990er-Jahre erfolgte Konvergenz in der Interpretation fundamentaler Prinzipien der internationalen Beziehungen, wie sie 1975 in Helsinki in der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) kodifiziert worden waren, brach ab 1994 wieder auseinander. Insbesondere das Prinzip VI der Schlussakte von Helsinki, das Nicht-einmischungsgebot, wurde (infolge des Kosovo-Krieges von 1999) zunehmend widersprüchlich interpretiert. Die divergierenden Interpretationen führen bis heute zu Missverständnissen und gegenseitigen Vorwürfen.<sup>9</sup>

---

6 Vgl. United Nations, Security Council, As Civilians Bear Brunt of Four-year-old Conflict in Ukraine, Continued Ceasefire Violations Test Credibility of Global Community, Officials Warn Security Council, SC/13357, 29. Mai 2018, unter: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13357.doc.htm>.

7 Vgl. Back to Diplomacy, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, November 2015, S. 2, unter: <https://www.osce.org/networks/205846>; siehe dazu auch Thomas Frear/Lukasz Kulesa (Hrsg.), Competing Western and Russian narratives on the European order: Is there common ground?, European Leadership Network/RIAC – Russian International Affairs Council, Conference Report, London, April 2016, unter: <https://www.Europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/ELN-Competing-Narratives-Report.pdf>.

8 Vgl. Christian Nünlist (principal author)/Juhana Aunesluoma/Benno Zogg, The Road to the Charter of Paris. Historical Narratives and Lessons for the OSCE Today, Wien 2017; William H. Hill, No Place for Russia. European Security Institutions Since 1989, New York 2018; Samuel Charap/Timothy J. Colton, Everyone Loses. The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia, London 2016.

9 Vgl. dazu Christian Nünlist, Shifting Interpretations of the Non-Intervention Principle in the OSCE, Konferenzpapier, präsentiert auf einem Workshop des European Leadership Network (ELN), Wien, 19.-20. Juni 2017; Denitsa Raynova, Towards a Common Understanding of the Non-Intervention Principle. European Leadership Network, Post-Workshop Report, London, October 2017, unter: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/170929-ELN-Workshop-Report-Non-Intervention.pdf>.

Was bedeutet dies für die Gegenwart und für die Zukunft? Was kann getan werden, um gemeinsam einen Ausweg aus der Konfrontation und der gegenwärtigen Nullsummenspiellogik zu finden? Kann die positive historische Erfahrung des Helsinki-Prozesses im Kalten Krieg vielleicht ein Modell dafür sein, wie wir auch heute den neuen Ost-West-Konflikt wieder überwinden und neue Spielregeln für friedliche Koexistenz definieren können? Ist die OSZE dafür das geeignete „Schlechtwetter“-Dialogforum, wie es die KSZE im Kalten Krieg war? In der Tat, so argumentiert dieser Essay, könnte ein multilateraler Prozess (analog und in Ergänzung zum dynamischen, 2016/17 in der OSZE lancierten „Strukturierten Dialog“ über Bedrohungswahrnehmungen) ein Ausweg aus der Negativspirale von Wortkriegen über historische Narrative und OSZE-Prinzipien sein. Denn wenn ein Dialog über unterschiedliche Interessen und Normen im Kalten Krieg stattfinden konnte, so sollte dies eigentlich auch heute möglich sein.

#### *Historische Narrative: von der Kooperation zur Konfrontation, 1990-2014*

Divergierende Narrative über die jüngere Vergangenheit sind ein zentrales Hindernis auf dem schwierigen Weg von Konflikt und Konfrontation zu Annäherung, Versöhnung und Frieden.<sup>10</sup> Die Ukrainekrise hat 2014 klar gemacht, dass sich im Westen und in Russland stark voneinander abweichende historische Perspektiven auf die Evolution der europäischen Sicherheitsarchitektur gebildet haben. Im Rückblick überrascht es, dass es so lange gedauert hat, bis man sich im Westen darüber bewusst geworden ist, wie stark das russische Narrativ vom westlichen Geschichtsbild abwich – und dies nicht erst seit 2014.<sup>11</sup>

Denn die Ukrainekrise ist keinesfalls die direkte Ursache der 2014 erneut eskalierten Konfrontation zwischen Russland und dem Westen, sondern vielmehr ein Symptom. Lässt man die Entwicklung europäischer Sicherheit seit dem Ende des Kalten Krieges Revue passieren, so stolpert man eigentlich von Anfang an über Anzeichen einer wachsenden Entfremdung Russlands vom europäischen Sicherheitssystem. Diese Entfremdung verlief nicht linear, sondern die Beziehungen des Westens zu Russland durchliefen von 1990 bis 2014 mehrere Zyklen von Antagonismus und Partnerschaft. Eine aufrichtige strategische Partnerschaft kam jedoch nie zustande.<sup>12</sup>

---

10 Vgl. Charles A. Kupchan, *How Enemies Become Friends. The Sources of Stable Peace*, Princeton 2010, S. 50-52.

11 Vgl. Gernot Erler, „Dialog erneuern – Vertrauen neu aufbauen – Sicherheit wiederherstellen“: der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 – ein persönlicher Rückblick und eine Vision für die OSZE im Jahr 2025, in: *OSZE-Jahrbuch 2017*, Baden-Baden 2019, S. 25-37, hier S. 35-37.

12 Vgl. dazu Angela Stent, *The Limits of Partnership. US-Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton 2015.

Ende 2015 unterbreitete Wolfgang Ischinger im PEP-Abschlussbericht „*Back to Diplomacy*“ der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten den Vorschlag, ein Forschungsprojekt über die unterschiedlichen Narrative zu lancieren mit dem Ziel, zu analysieren, wie und weshalb diese divergierenden Ansichten der jüngsten Vergangenheit entstanden sind.<sup>13</sup>

Eine Gruppe von Zeithistorikern aus Ost und West griff diese Idee auf und führte im Rahmen des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen im September 2017 in Paris eine internationale Tagung mit Zeitzeugen durch, um den Übergang vom Kalten Krieg in die 1990er-Jahre nochmals kritisch zu beleuchten. Mittels „*Critical Oral History*“ wurden die Diplomaten, die 1990 die KSZE-Charta von Paris ausgehandelt hatten, mit neueren historischen Forschungsergebnissen konfrontiert. In der Folge wurden die darauf beruhenden neuen Erkenntnisse Ende 2017 in der Studie „*The Road to the Charter of Paris*“ veröffentlicht und beim OSZE-Ministerrat 2017 in Wien sowie im November 2018 in Seminaren und Workshops in St. Petersburg und Moskau präsentiert und diskutiert.<sup>14</sup>

Das Wendejahr 1989/90, dieses *Annus mirabilis*, war bis vor kurzem im Westen fast ausschließlich positiv konnotiert. Die Berliner Mauer fiel, Deutschland wurde wiedervereinigt und der Kalte Krieg ging friedlich zu Ende. Francis Fukuyama erklärte sogar das „Ende der Geschichte“. Sein optimistischer Slogan erwies sich jedoch bald als ebenso verfrüht und irreführend wie die gemeinsam verlautbarte Vision, wie sie die Sowjetunion, die USA und 33 europäische Staaten in der Charta von Paris im November 1990 skizzierten: ein neues, ungeteiltes, inklusives Europa, das auf westlichen Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten beruht.<sup>15</sup>

Aus heutiger Sicht wird klar, dass auch wenn der Westen damals glaubte, er habe eine faire und stabile neue Sicherheitsordnung für Europa geschaffen, die Sicht aus Russland eine ganz andere ist. Interessanterweise kommen auch amerikanische Zeithistoriker mehr und mehr zu der Ansicht, dass die heutige Konfrontation zwischen Russland und dem Westen ihre Ursachen zumindest teilweise bereits in der letztlich unfertigen Beilegung des Kalten Krieges im Jahr 1990 hat. Fehler wurden dabei auf beiden Seiten gemacht und einige der fatalen längerfristigen Folgen beruhten durchaus auch auf unbeabsichtigten Nebeneffekten von wichtigen Entscheidungen, die zur ihrer Zeit für die jeweilige Seite Sinn ergaben – etwa der westliche Wunsch, liberale Demokratie und freie Marktwirtschaft nach Osten auszudehnen, um die internationale Stabilität zu erhöhen.<sup>16</sup> Als sich nach der Auflösung der Sowjetunion und des Warschauer

---

13 Vgl. *Back to Diplomacy*, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

14 Die nachfolgenden Abschnitte beruhen auf Nünlist/Aunesluoma/Zogg, a.a.O. (Anm. 8).

15 Vgl. Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990, S. 1, unter: <https://www.osce.org/de/mc/39518>.

16 Vgl. Christian Nünlist, *Contested History. Rebuilding Trust in European Security*, in: Center for Strategic Studies, *Strategic Trends*, 2017, S. 11-34, hier: S. 18-19. Vgl. ebenso Hill, a.a.O. (Anm. 8), S. 10 und 386.

Pakts nach 1991 in Mittel- und Osteuropa ein gefährliches Machtvakuum auftrat, fühlte sich der Westen verpflichtet, den dortigen Staaten mittels NATO- und EU-Mitgliedschaft in der heiklen Übergangsphase zu helfen – insbesondere, nachdem im Westen ab 1993 erste Zweifel auftauchten, ob Russland unter Präsident Boris Jelzin sich in den chaotischen Jahren nach dem Zerfall der Sowjetunion Ende 1991 wirklich in eine in den Westen integrierte, demokratische Marktwirtschaft transformieren ließe.

Unlängst deklassifiziertes Archivmaterial macht ferner deutlich, dass die USA unter Präsident George H.W. Bush bereits 1989/1990 der Versuchung nicht widerstehen konnten, westliche Sicherheitsinstitutionen wie die NATO und die EG zu perpetuieren, anstatt diese Institutionen aus dem Kalten Krieg mit einer neuen, paneuropäischen Institution auf der Basis der KSZE oder Michail Gorbatschows „Gemeinsamen europäischen Hauses“ abzulösen. Zwar benutzte die Bush-Regierung 1989/1990 eine paneuropäische Rhetorik. US-Außenminister James Baker versprach dem sowjetischen Außenminister Eduard Schewardnadse im Mai 1990, dass die deutsche Wiedervereinigung nicht zu Gewinnern und Verlierern führen würde. „Stattdessen würde sie eine neue legitime europäische Struktur hervorbringen – eine, die inklusiv und nicht exklusiv sein würde.“ Gegenüber Sowjetführer Gorbatschow beteuerte Baker im selben Monat: „Unsere Politik zielt nicht darauf ab, Osteuropa von der Sowjetunion zu trennen. Wir hatten diese Politik früher. Aber heute sind wir daran interessiert, ein stabiles Europa aufzubauen, und dies gemeinsam mit Ihnen.“ Präsident Bush versicherte Gorbatschow ebenfalls höchstpersönlich eines neuen kooperativen Geistes. In Washington sagte er ihm am 31. Mai 1990: „Natürlich haben wir nicht die Absicht, nicht einmal in unseren Gedanken, der Sowjetunion in irgendeiner Weise zu schaden.“ Und in einem Telefongespräch versprach Bush Gorbatschow am 17. Juli 1990: „Wir haben die Idee einer erweiterten, stärkeren KSZE mit neuen Institutionen vermittelt, an denen die UdSSR teilhaben und damit Teil des neuen Europas sein kann.“<sup>17</sup> Historische Studien haben jedoch jüngst nachgewiesen, dass die Bush-Regierung bereits in internen Debatten im Frühjahr 1989 entschieden hatte, dass die amerikanische Europapolitik nach dem Ende des Kalten Krieges auf einer engen Partnerschaft mit Deutschland beruhen und sich weiterhin auf die NATO verlassen sollte, um die Militärpräsenz und damit auch die Dominanz der Vereinigten Staaten in Europa aufrechtzuerhalten.<sup>18</sup>

---

17 Alle Zitate aus: Svetlana Savranskaya/Tom Blanton, NATO Expansion: What Gorbachev Heard, in: National Security Archive, Briefing Book 613, 12. Dezember 2017, unter: <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early> (diese und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind Übersetzungen des Autors).

18 Vgl. Hal Brands, Making the Unipolar Moment: U.S. Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order, Ithaca 2016, S. 279-298; Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion, in: International Security 4/2016, S. 7-44; Christian F. Ostermann, The United States and German Unification, in: Michael Gehler (Hrsg.), Europa und die Deutsche Einheit. Beobachtungen, Entscheidungen und Folgen, Göttingen, 2017, S. 93-117; Jeffrey A. Engel,

Die entstehende Sicherheitsordnung in Europa sah damit trotz aller partnerschaftlichen Rhetorik letztlich keine gleichberechtigte Rolle für die Sowjetunion vor, sondern basierte auf den exklusiven westlichen Clubs NATO und EG. Zitate aus innerwestlichen Gesprächen (vor allem zwischen Bush und dem westdeutschen Kanzler Helmut Kohl Ende Februar 1990) und interne Dokumente der Bush-Regierung machen heute klar, dass es in der Endphase des Kalten Krieges in Europa keinen wahrhaftigen kooperativen Geist zwischen den USA und der Sowjetunion gab und dass die amerikanische Vision sich gegenüber alternativen Visionen einer inklusiven paneuropäischen Sicherheitsarchitektur durchsetzte. Gegenüber Bush warnte Baker im Juli 1990 unverblümt: „Das eigentliche Risiko für die NATO ist die KSZE.“<sup>19</sup> Bereits am 18. Mai 1990 hatte Baker Gorbatschow eine endgültige Abfuhr erteilt, was eine substanzielle Stärkung der KSZE betraf: „Es ist schön, über paneuropäische Sicherheitsstrukturen und die Rolle der KSZE zu sprechen. Es ist ein wunderbarer Traum, aber halt nur ein Traum. Andererseits, die NATO existiert bereits.“<sup>20</sup>

Für die Historikerin Mary Elise Sarotte war bereits 2010 klar, dass es Bush 1990 nicht darum gegangen war, die Sowjetunion in neue oder existierende paneuropäische oder transatlantische Sicherheitsinstitutionen zu integrieren. „Vielmehr war es das Ziel, die Sowjets zu vertreiben“, so Sarotte.<sup>21</sup> Gegenüber Kohl machte Bush Ende Februar 1990 klar, was er von einem westlichen Kompromiss in der Frage einer deutschen Mitgliedschaft in der NATO hielt: „Zum Teufel damit! Wir haben gewonnen, sie nicht. Wir können es nicht zulassen, dass die Sowjets den Sieg aus den Klauen der Niederlage herausholen.“<sup>22</sup> Bushs „neue Weltordnung“ basierte laut Sarotte nicht auf der Idee einer Partnerschaft mit der Sowjetunion. Im Gegenteil war der Bush-Regierung bereits im Frühjahr 1990 bewusst, dass sie sich mit ihrer Maximalforderung einer gesamtdeutschen NATO-Mitgliedschaft auf einen Kollisionskurs mit Moskau begeben würde.<sup>23</sup> Condoleezza Rice hatte Bush am 20. November 1989 die

---

When the World Seemed New. George H.W. Bush and the End of the Cold War, New York, 2017, S. 86-99; Christian Nünlist, Krieg der Narrative. Das Jahr 1990 und die NATO-Osterweiterung, in: Sirius. Zeitschrift für strategische Studien 4/2018, S. 389-397; Liviu Horovitz, Guns for Butter. The Political Economy of US Military Primacy, unveröffentlichte Dissertation, ETH Zürich, 2018. Diese neuere Forschung bestätigt die frühe These von Mary Sarotte, nach der die Bush-Regierung statt eines paneuropäischen Neustarts lieber die exklusiven westlichen Institutionen des Kalten Krieges perpetuiert habe. Siehe Mary Elise Sarotte, 1989. The Struggle to Create Post-Cold War Europe, Princeton 2009; dies., Perpetuating U.S. Preeminence. The 1990 Deals to Bribe the Soviets Out and Move NATO in, in: International Security 1/2010, S. 110-137.

19 Zitiert nach: Shiffrinson, a.a.O. (Anm. 18), S. 31.

20 Zitiert nach: Svetlana Savranskaya/Thomas Blanton (Hrsg.), Gorbachev and Bush: The Last Superpower Summits. Conversations that Ended the Cold War, Budapest 2016, S. 635.

21 Sarotte, Perpetuating U.S. Preeminence, a.a.O. (Anm. 18), S. 135.

22 Ebenda, S. 136.

23 „Da die deutsche Einheit zunehmend ganz nach westlichen Bedingungen zustande zu kommen scheint, befinden wir uns auf einem wahrscheinlichen Kollisionskurs mit den Sowjets.“ Sicherheitsberater Brent Scowcroft an Bush, 14. Februar 1990, zitiert nach: Engel, a.a.O. (Anm. 18), S. 335.

Aussicht auf eine gesamtdeutsche NATO-Mitgliedschaft als „sowjetisches Albraumszenario“ dargestellt und als eine Situation, die „das Herz aus dem sowjetischen Sicherheitssystem reißen würde“.<sup>24</sup> Sowjetführer warnten die USA bereits im Mai 1990, dass ihre Strategie riskant sei. Außenminister Schewardnadse sagte zu Bush: „Wenn das vereinte Deutschland Mitglied der NATO wird, wird dies die Perestroika kaputt machen. Unser Volk wird uns das nicht verzeihen. Die Leute werden sagen, dass wir die Verlierer waren, nicht die Gewinner.“<sup>25</sup> Es war eine ähnlich frühe Prophezeiung wie Jelzins berühmte „*Cold Peace*“-Rede auf dem Budapester KSZE-Gipfel vom Dezember 1994.

Die westlichen Versprechen eines künftigen kooperativen Geistes zwischen der Sowjetunion und dem Westen waren 1990 entscheidend dafür, Gorbatschows Zustimmung zur Wiedervereinigung Deutschlands zu erhalten. Diese Versprechen waren jedoch sehr vage und dürfen nicht vermischt werden mit der Historikerkontroverse über ein angeblich später gebrochenes konkretes Versprechen des Westens gegenüber Gorbatschow vom Februar 1990, wonach die NATO nach dem Ende des Kalten Krieges niemals auch nur einen Millimeter ostwärts expandieren würde. Ein derartiges Versprechen wurde jedoch laut derzeitiger verfügbarer Archivevidenz nie gegeben.<sup>26</sup>

Aus heutiger Sicht und mit besonderem Blick auf die KSZE/OSZE wird klar, dass bereits 1989/1990 die Vorstellungen über Inklusivität bzw. Exklusivität und die damit verbundene Frage nach dem Platz der Sowjetunion (und später Russlands) in der europäischen Sicherheitsarchitektur weit auseinanderklafften. In den 1990er Jahren vergrößerte sich die Kluft zwischen Russland und dem Westen weiter; insbesondere die Frage der NATO-Osterweiterung (ab 1993) und die Jugoslawienkriege sowie die „Farbrevolutionen“ in Osteuropa (ab 2003) wirkten als Spaltpilze, auch wenn sich Russland und der Westen temporär immer wieder zusammenraufte und ihre Beziehungen auch weiterhin kooperative Elemente enthielten. Doch die westliche Logik der voranschreitenden NATO- und EU-Osterweiterung (zunächst in Mitteleuropa, später auch im Baltikum und 2008 mit Blick auf Georgien und die Ukraine) enthielt trotz mehrerer westlicher Absichten – Stabilität und Sicherheit in Europa – auch immer den immanenten Denkfehler, dass ein sich ausweitender westlicher Sicherheitsblock ohne den Einschluss Russlands sich über kurz oder lang

---

24 Zitiert nach: Nünlist/Aunesluoma/Zogg, a.a.O. (Anm. 8), S. 19, Fußnote 58. Laut dem Historiker Livi Horowitz geht aus dem Originaldokument klar hervor, dass Rice das von Scowcroft an Bush weitergeleitete Memorandum verfasst hat.

25 Zitiert nach: Savranskaya/Blanton, *The Last Superpower Summits*, a.a.O. (Anm. 20), S. 639.

26 Westliche Versprechen, die Militärhoheit der NATO („*NATO jurisdiction*“) nicht ostwärts zu expandieren, bezogen sich im Februar 1990 ausschließlich darauf, keine NATO-Streitkräfte auf dem Gebiet der DDR zu stationieren. Vgl. dazu Mark Kramer, *The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia*, in: *The Washington Quarterly* 2/2009, S. 39-61. Für eine alternative Sicht vgl. Savranskaya/Blanton, *What Gorbachev Heard*, a.a.O. (Anm. 17). Ihre These kann m.E. jedoch nicht mit Archivevidenz belegt werden. Siehe Nünlist, *Krieg der Narrative*, a.a.O. (Anm. 18).



nicht negativ auf die russisch-westlichen Beziehungen und damit letztlich auch die Stabilität und Sicherheit in Europa auswirken würde.<sup>27</sup>

### *OSZE-Prinzipien: zurück zu einer gemeinsamen Interpretation*

Die Ukrainekrise hat nicht nur bewiesen, dass sich die historischen Narrative über die Evolution europäischer Sicherheit seit 1990 zwischen Russland und dem Westen radikal voneinander unterscheiden; die Perzeptionen gehen auch weit auseinander, was die Interpretation der Helsinki-Prinzipien von 1975 betrifft. Die Helsinki-Prinzipien sind das normative Fundament der OSZE und damit ein zentrales Element von Stabilität und Frieden in Europa. Insbesondere das darin enthaltene Interventionsverbot führte seit dem Ende des Kalten Krieges zu erbittert geführten verbalen Schlagabtauschen zwischen Moskau und dem Westen. Fälle, in denen entweder der Westen oder Russland das Interventionsverbot angeblich verletzt hat, machen einen wichtigen Teil der divergierenden historischen Narrative seit 1990 aus.

Die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ist eines der zehn zentralen Prinzipien der KSZE-Schlussakte von 1975.<sup>28</sup> Die Schlussakte stellte im Kern einen großen Kompromiss zwischen Ost und West dar, auch in Bezug auf die ausgehandelten Schlüsselprinzipien. Nach drei Jahren komplexer multilateraler Ost-West-Verhandlungen waren jedoch die endgültigen Formulierungen ziemlich vage, ambivalent und zum Teil sogar widersprüchlich. Eigentlich erlaubte die Schlussakte von Helsinki jeder Partei ganz unterschiedliche Interpretationen. Dies spiegelte die diplomatischen Kompromisse wider, denn die KSZE-Schlussakte war in den Worten eines führenden OSZE-Experten „eine Handwerkskunst der diplomatischen Terminologie, bei der große Differenzen durch eine Sprache des Kompromisses sorgfältig überdeckt wurden“.<sup>29</sup>

Die Sowjetunion betonte statische Elemente und befürwortete insbesondere die Prinzipien der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, der Souveränität, der territorialen Integrität und der Unverletzlichkeit von Grenzen, wohingegen der Westen existierende Grenzen in Europa mit einer Klausel relativierte, nach der die friedliche Veränderung von Grenzen in gegenseitigem Ein-

---

27 Vgl. James Goldgeier, Promises Made, Promises Broken? What Yeltsin Was Told About NATO in 1993 and Why It Matters, in: War on the Rocks, 12. Juli 2016, unter: <https://warontherocks.com/2016/07/promises-made-promises-broken-what-yeltsin-was-told-about-nato-in-1993-and-why-it-matters>; James Headley, Russia and the Balkans: Foreign Policy from Yeltsin to Putin, London 2008. Vgl. zur Entfremdung Russlands ab 1991 im Detail Hill, a.a.O. (Anm. 8), sowie Stent, a.a.O. (Anm. 12).

28 Die nachfolgenden Absätze basieren auf Nünlist, Shifting Interpretations of the Non-Intervention Principle in the OSCE, a.a.O. (Anm. 9).

29 Arie Bloed, OSCE Principles: Which Principles?, in: Security and Human Rights 2/2014, S. 210-220, hier: S. 213.

vernehmen und in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht weiterhin ausdrücklich möglich ist.<sup>30</sup> Zudem unterwanderte der Westen das Interventionsverbot mit den Prinzipien der Förderung von Respekt für individuelle Menschenrechte und des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Moskau betrachtete Menschenrechte 1975 als innere Angelegenheiten eines jeden KSZE-Teilnehmerstaates. Da die KSZE-Schlussakte nur ein politisch verbindliches, nicht aber völkerrechtlich bindendes Dokument war, hatte die Sowjetunion 1975 nicht vor, die Menschenrechtsverpflichtungen der KSZE künftig ernst zu nehmen. Sowjetische Konzessionen im Bereich von „Korb III“ (Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen) kamen einzig deswegen zustande, weil Sowjetführer Leonid Breschnew sich nicht verpflichtet fühlte, einzelne Komponenten der Schlussakte von Helsinki, die ihm nicht behagten, tatsächlich umzusetzen.

Ironischerweise blieb die sowjetische Position gegenüber dem Nichteinmischungsprinzip im Kalten Krieg generell widersprüchlich. Gegenüber dem Westen insistierte Moskau, dass das Interventionsverbot ein hochheiliges Prinzip sei (um westliche Einmischung in der sowjetischen Einflussphäre zu verhindern), gleichzeitig wurde es jedoch stets als Selbstverständlichkeit verstanden, dass die Sowjetunion in ihrem Einflussbereich nach Belieben intervenieren durfte – nicht zuletzt auch militärisch wie in Ungarn (1956), in der Tschechoslowakei (1968) oder in Afghanistan (1979). In diesen Fällen zog Moskau eine Intervention staatlicher Souveränität vor, und die Breschnew-Doktrin widersprach der Nichteinmischungsnorm ganz eindeutig. Die USA sahen es gleichermaßen als ihr Recht an, sich in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft einzumischen, wie ihre Interventionen in Guatemala, Kuba und der Dominikanischen Republik bewiesen.

Weil die KSZE-Schlussakte in vager Sprache verfasst wurde, die die Meinungsverschiedenheiten und Widersprüche zwischen Ost und West reflektierte, blieben die Helsinki-Prinzipien stets unterschiedlichen Interpretationen ausgesetzt. Im Kalten Krieg geriet insbesondere das Prinzip VII, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, mit dem Prinzip VI, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, und traditionellen Prinzipien wie Achtung staatlicher Souveränität und territorialer Integrität in Konflikt.

Nach 1989 konvergierten jedoch die westlichen und sowjetischen Interpretationen. 1991 entstand in der KSZE ein neuer Konsens darüber, wie das kontroverse Nichteinmischungsprinzip künftig interpretiert werden sollte. In der Präambel des Abschlussdokuments des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension erklärten die KSZE-Teilnehmerstaaten im Oktober 1991 „mit großem Nachdruck und unwiderruflich“, dass die im Rahmen

---

30 Dies war insbesondere der Bundesrepublik Deutschland ein zentrales Anliegen im frühen Helsinki-Prozess. Vgl. Gottfried Niedhart, *Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation*, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York 2008, S. 39-52.

der KSZE eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen „ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.<sup>31</sup>

Diese bahnbrechende, substanzielle Neuinterpretation bzw. die starke Einschränkung des Interventionsverbots bezog sich nicht nur auf die menschliche Dimension, sondern auch auf die politisch-militärische Dimension der KSZE/OSZE. Denn der „Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit“ bestätigte 1994 ebenfalls, dass die uneingeschränkte Achtung und die Erfüllung aller KSZE-Verpflichtungen „für die Stabilität und die Sicherheit von grundlegender Bedeutung sind und folglich ein direktes und legitimes Anliegen“ für alle KSZE-Teilnehmerstaaten darstellen.<sup>32</sup>

Allerdings blieb diese „goldene Ära“ der übereinstimmenden Interpretation der Helsinki-Prinzipien sehr kurz. Bereits im Bosnienkrieg wurde wieder um die Deutungshoheit gerungen und gestritten. Der russische Präsident Boris Jelzin brandmarkte die Luftangriffe der NATO auf einen bosnisch-serbischen Kommandoposten im April 1994 als „Genozid“ an den Serben. Die ohne Ermächtigung des VN-Sicherheitsrates geführten Militärschläge der NATO gegen Serbien während des Kosovokriegs 1999 waren für Russland ebenfalls eine militärische Aggression und eine Verletzung der Helsinki-Prinzipien und generell des Völkerrechts.

Nach der unilateralen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo kam es 2008 zu einer radikalen Kehrtwende der traditionellen Position Russlands. Während die westliche humanitäre Intervention im Kosovo 1999 kritisiert worden war, bezog sich Russland nun auf das sich entwickelnde Prinzip der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P), um die russische Militärintervention in Georgien und die Besetzung und diplomatische Anerkennung der sich von Georgien abspaltenden Territorien Abchasien und Südossetien zu rechtfertigen – obgleich dadurch das Prinzip der territorialen Integrität verletzt wurde. Im Gegenzug betonte nun der Westen plötzlich Souveränität, Interventionsverbot und territoriale Integrität, um Russlands Rechtfertigung zurückzuweisen.

Und erneut blieb wie im Kalten Krieg ein ironischer Widerspruch zwischen dem russischen Narrativ, wonach die westlichen Interventionen eine Verletzung der Helsinki-Prinzipien und einen Völkerrechtsbruch darstellten, und der russischen Selbstwahrnehmung, nach der russische (Militär-)Interventionen im „nahen Ausland“ wie in Georgien oder in der Ukraine natürlich legitim seien.

2014 machte die Ukrainekrise klar, wie radikal sich die jeweiligen Präferenzen für spezifische Helsinki-Prinzipien inzwischen unterscheiden. Der Westen setzt sich heute für territoriale Integrität, existierende Grenzen und den territo-

---

31 Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 3. Oktober 1991, S. 2, unter: <https://www.osce.org/de/odihr/elections/14310>.

32 OSZE, Verhaltenskodex zu politischen-militärischen Aspekten der Sicherheit, DOC.FSC/1/95, Budapest, 3. Dezember 1994, Korrigierte Fassung vom 18. Januar 1995, S. 1, unter: <https://www.osce.org/fsc/41355>.

rialen Status quo ein – und damit auch für die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Russland hingegen befürwortet heute Selbstbestimmung (etwa in Abchasien, Südossetien oder auf der Krim) und Wandel – in drastischer Abkehr von der traditionellen Unterstützung Moskaus für die Prinzipien der staatlichen Souveränität und territorialen Unverletzlichkeit (beispielsweise im Fall Kosovo zur Unterstützung Serbiens).

### *Ukraine, europäische Sicherheit und Détente im 21. Jahrhundert*

Fünf Jahre nach dem Ausbruch der Ukrainekrise wird klar: 2014 wird als wichtige Wegmarke in der Entfremdung Russlands vom Westen und als definitiver Wendepunkt in die Geschichte eingehen. Die vorgängige Ambivalenz Russlands als schwieriger Partner oder Antagonist wurde geklärt – Russland versteht sich spätestens seither als Gegenpol zum Westen, und die USA und die NATO betrachten Russland wieder als Bedrohung und Feind.

In der Geschichte der OSZE nimmt 2014 ebenfalls einen prominenten Platz ein. Zwar verhalfen die Ukrainekrise und der Rückfall in einen Ost-West-Konflikt der Organisation kurzfristig zu einem beachtlichen Comeback als nützliches Instrument für das Krisenmanagement und einzigartige inklusive und konsensbasierte Dialogplattform. Gleichzeitig aber markiert 2014 auch das definitive Ende der Ära einer gemeinsamen Vision einer Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok, wie sie zwischen Paris 1990 und Astana 2010 und darüber hinaus im OSZE-Jargon stets reflexartig betont wurde.<sup>33</sup>

Der Westen klammert sich zwar vorläufig weiterhin an die alte Vision von 1975/1990 und findet, es seien grundsätzlich keine neuen Spielregeln der friedlichen Koexistenz in Europa nötig, bloß weil Russland diese Regeln vorsätzlich gebrochen habe. Der Ischinger-Bericht bemühte die Metapher von Verkehrsregeln und befand, man müsse schließlich auch nicht die Verkehrsregeln ändern, selbst wenn sie täglich missachtet würden.<sup>34</sup> Doch ganz so einfach ist die Ausgangslage wohl nicht.

Russland spielt derweil auf Zeit, in der Hoffnung, die Welt werde zunehmend multipolar und der Westen und die USA verlören weiterhin relativ an Einfluss und Macht und auch an normativer Strahlkraft und der bewährten Magnetwirkung von Demokratie und Freiheit. Gleichzeitig ist jedoch alles andere als absehbar, welche aufstrebende Macht zum Beispiel die immer noch eindruckliche „Soft Power“ der USA in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ablösen könnte – und weder China noch Russland scheinen diesbezüglich über besonders gute Karten zu verfügen.<sup>35</sup>

---

33 Vgl. Nünlist, Testfall Ukraine-Krise, a.a.O. (Anm. 4); ders., Zurück im Geschäft. Die OSZE und Konflikte in Europas Nachbarschaft, in: Global Governance Spotlight 1/2016, unter: <https://www.sef-bonn.org/de/publikationen/global-governance-spotlight/12016.html>.

34 Vgl. Back to Diplomacy, a.a.O. (Anm. 7). S. 5.

35 Vgl. Joseph S. Nye Jr., What China and Russia Don't Get about Soft Power, in: Foreign Policy, 29. April 2013, unter: <https://foreignpolicy.com/2013/04/29/what-china-and-russia->

Für die OSZE ist es natürlich kein gutes Omen, wenn ihre Teilnehmerstaaten um historische Narrative, Schlüsselprinzipien und Visionen für die Zukunft ringen und ihre Positionen sich dazu radikal unterscheiden. Zumindest ist dies keine glückliche Entwicklung für die OSZE, die als „Schönwetterorganisation“ verstanden wird und sich seit 1990 primär als Agentin scheinbar universal akzeptierter westlicher Werte nach Osten verstanden hat und Demokratie und Menschenrechte exportierte, um die Zone von Sicherheit und Stabilität ostwärts zu expandieren.

Seit 2014 bewährt sich die OSZE allerdings interessanterweise vor allem wieder als „Schlechtwetterorganisation“ im Sinne der KSZE im Kalten Krieg. Die KSZE war ursprünglich keine Wertegemeinschaft wie die EG/EU oder die NATO. Sie entstand vielmehr als Dialogprojekt zwischen zwei antagonistischen Blöcken im Ost-West-Konflikt. Wichtigstes Markenzeichen der KSZE war es stets, Gegensätze zu überwinden und ideologische Trennlinien durch Dialog, Konsenssuche und vertrauensbildende Maßnahmen abzubauen. Die Stärke der OSZE war es also immer schon, Staaten mit sehr unterschiedlichen Werten aus unterschiedlichen Kulturen und mit unterschiedlichen historischen Erfahrungen an einen Tisch zu bringen und gemeinsame Spielregeln für ein friedliches Zusammenleben aushandeln zu lassen.

Der Westen steht damit aktuell vor einem Dilemma: Wie können die „heiligen“ OSZE-Dokumente von 1975, 1990, 1999 und 2010 an die politischen Realitäten seit 2014 herangeführt werden, ohne dass die Helsinki-Prinzipien neu ausgehandelt und verwässert werden müssen? Ein „Helsinki II“ will im Westen niemand, denn die Errungenschaften des Helsinkiprozesses will man nicht leichtfertig aufgeben. Aber ein multilateraler Dialog über umstrittene Narrative und umstrittene Interpretationen der OSZE-Prinzipien, also eine Art „Paris II“, könnte ein goldener Mittelweg sein, um sowohl ein „Helsinki II“ als auch ein „Jalta II“ – einen Deal der Großmächte über die Köpfe aller andere Teilnehmerstaaten hinweg – zu verhindern.<sup>36</sup>

In eine ähnliche Richtung argumentiert interessanterweise auch Adam Rotfeld, der 2017 in einem Essay die Tatsache anerkennt, dass liberale westliche Werte nicht länger als Fundament einer globalen Ordnung akzeptiert sind. Da heute nur rund ein Drittel aller 193 VN-Mitgliedstaaten zu den liberalen Demokra-

---

dont-get-about-soft-power; ders., How Sharp Power Threatens Soft Power, in: Foreign Affairs, 24. Januar 2018, unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>.

36 Vgl. Wolfgang Zellner (principal drafter)/Irina Chernykh/Alain Délotroz/Frank Evers/Barbara Kunz/Christian Nünlist/Philip Remler/Oleksiy Semenyi/Andrei Zagorski, European Security. Challenges at the Societal Level, Hamburg, 2016, S. 15-16., 21-23, 25-26.; Christian Nünlist, The OSCE and the Future of European Security, in: CSS Analyses in Security Policy 202/2017; Kari Möttölä, Present-at-the-(re)creation: The US Grand Strategy Shaping the European Security Order at a Crossroads of Fluctuation, Rupture or Transformation, Konferenzpapier für die ISA-Jahrestagung, Baltimore, MD, 22.-25. Februar 2017, S. 5 und 13; Reinhard Krumm, Multipolar oder multilateral? Sicherheitsordnungen 2.0 zur Auswahl: Wiener Kongress, Jalta, Helsinki, Berlin 2018.

tien gezählt werden können, müsse ein neuer Verhaltenskodex in den internationalen Beziehungen ausgehandelt werden. Ein neues kooperatives Sicherheitssystem müsse dabei die relativ gesehen abnehmende Bedeutung der alten (westlichen) Mächte berücksichtigen und die wachsende Rolle von Staaten wie Russland, China und Indien in der sich abzeichnenden polyzentrischen Weltordnung anerkennen. Rotfeld, einer der anerkanntesten OSZE-Doyens, fordert den Westen auf, nicht länger nostalgisch der Welt der Vergangenheit (1945-2014) nachzutruern, sondern die neue Realität in der Weltpolitik anzuerkennen – denn die aktuelle Situation ohne gemeinsam akzeptierte Spielregeln ist seiner Ansicht nach gefährlicher als neue Regeln, auch wenn diese für den Westen konsequenterweise weniger vorteilhaft sein werden als nach 1945.<sup>37</sup> Rotfelds Tipp ist für den Westen mit dem schmerzlichen relativen Verlust von Macht und Prestige verbunden und letztlich mit der Anerkennung, dass der Siegeszug der liberalen Demokratie im 21. Jahrhundert vorerst unsanft gestoppt worden ist. Die Alternative dazu scheint allerdings auch nicht wirklich überzeugend: Der Westen könnte die Vogel-Strauß-Methode anwenden, den Kopf in den Sand stecken und darauf beharren, dass Moskau die KSZE-Vision einer gemeinsam vereinbarten europäischen Sicherheitsordnung 1975 und 1990 mitausgehandelt und unterschrieben habe – und dass die Prinzipien und die günstige, prowestliche Auslegung der 1990er-Jahre auch künftig der beste und einzige Weg für die OSZE seien. Diese Alternative legt es darauf an, auf bessere Zeiten zu warten – insbesondere auf die Ära post-Trump und post-Putin.

Die Geschichte der OSZE nährt jedoch die Hoffnung, dass es im 21. Jahrhundert zu einer Neuauflage einer *Détente* kommen könnte. Die OSZE sollte dabei selbstbewusst ihre Diversität als Stärke ausspielen, anstatt sie als Schwäche zu bedauern. In der OSZE kommen unterschiedliche Interessen, Werte und Meinungen zusammen in dem Bemühen, den Dialog aufrechtzuerhalten, und in der Hoffnung, allseitig akzeptable Kompromisse zu finden. Dass in der OSZE auch Russland, die Türkei oder zentralasiatische Staaten am Tisch sitzen und gleichberechtigt mitsprechen, macht die Einzigartigkeit und den Mehrwert der OSZE aus. Die OSZE offeriert in der heutigen Welt einen der seltenen Räume, in denen Dialog möglich ist, auch wenn man nicht derselben Meinung ist. In der OSZE ist jeder gezwungen, der anderen Seite zuzuhören – ein zunehmend rares Gut in heutigen Gesellschaften. Konsens zu schaffen in der OSZE ist zwar mühsam, aber sobald ein Konsens hergestellt werden kann, verspricht der inklusive, konsensbasierte Ansatz der OSZE legitimere, nachhaltigere und gerechtere Lösungen.

---

37 Vgl. Adam Daniel Rotfeld, *The International Order. In Search for New Rules*, Warsaw, 2017, S. 32-34.