

Wolfgang Zellner

## Anpassung an eine veränderte Welt: die KSZE/OSZE 1990 und heute

### *Einführung*

Die OSZE-Reformdebatten der vergangenen zwanzig Jahre fanden zumeist unter der Überschrift „*Stärkung der Wirksamkeit der OSZE*“ statt. Für diese Ausrichtung gab es gute Gründe, konnte doch die organisatorische Stärke der OSZE nie mit den Herausforderungen Schritt halten, vor denen die Organisation stand. Den eigentlichen Kern des Reformbedarfs – die veränderten politischen Bedingungen – traf diese Ausrichtung der Debatte jedoch nicht. Da man sich an die politischen Konflikte nicht heranwagen wollte oder konnte, wurde die Debatte auf organisatorische Fragen verengt.

Politische Kultur, Ausrichtung und Aufgabenstellung internationaler Organisationen sind nur im Kontext ihres politischen Umfelds und dessen Veränderungen zu verstehen. Die Struktur einer Organisation wird dabei insbesondere in ihrer Entstehungsphase geprägt. Solche Strukturen verfestigen sich im Laufe der Zeit und erschweren unter Umständen notwendige Anpassungsprozesse. Dies gilt für die OSZE wie für jede andere internationale Organisation.

Der vorliegende Beitrag geht von der Überlegung aus, dass die OSZE maßgeblich von den politischen Bedingungen der frühen 1990er Jahre geformt wurde, heute jedoch ein grundlegend anderes politisches Umfeld gegeben ist. Daraus entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen der historisch gewachsenen Ausrichtung der Organisation und den aktuellen Herausforderungen. Dies soll im Folgenden in einigen Aspekten beleuchtet werden.

### *Die OSZE als Produkt der frühen 1990er Jahre*

Die KSZE/OSZE<sup>1</sup> wurde in hohem Maße von der Transformationsphase in den mittel- und osteuropäischen Staaten Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre geprägt. Zu dieser Zeit galt der euroatlantische Raum noch als das Zentrum der Welt, die globale Vormachtstellung der USA war noch nicht in Frage gestellt, Kommentatoren sprachen von einem „unipolaren Moment“. Mit der Charta von Paris erkannten alle Teilnehmerstaaten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft als verbindliche Prinzipien des Zusammenlebens an und wollten auf dieser Grundlage untereinander und mit der ganzen Welt kooperieren:

---

1 Aus Gründen der Vereinfachung ist im Folgenden durchgängig von der OSZE die Rede.

„Wir wenden uns daher heute von Paris aus an alle Nationen dieser Welt: Wir sind bereit, die gemeinsamen Anstrengungen zur Förderung der Gesamtheit der grundlegenden menschlichen Werte mit allen und mit jedem einzelnen dieser Staaten zu tragen.“<sup>2</sup>

Besser kann man die damalige Grundstimmung nicht zusammenfassen: der Westen und die Welt vereint auf der Grundlage gemeinsamer Werte. Dabei wurde allgemein erwartet, dass die demokratische Transformation im postsowjetischen Raum rasch zu nachhaltigen Erfolgen führen würde.

Die OSZE war im Unterschied zu interessenbezogenen Organisationen schon immer eine stark normbasierte Organisation. Aufbauend auf dem Helsinki-Prozess wurde ihr normativer *Acquis* innerhalb weniger Jahre, im Wesentlichen zwischen 1990 und 1992, entwickelt und anschließend zwar ausdifferenziert, aber kaum substanziiell erweitert. Der normative Bestand der OSZE in Bezug auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, aber auch ein seither nie übertroffener Katalog von Minderheitenrechten, sind bereits im Kopenhagener Dokument vom Juni 1990 enthalten und wurden damit noch von der Sowjetunion angenommen. Die Charta von Paris 1990 und die Gipfelerklärung von Helsinki vom Juli 1992 hoben diese Verpflichtungen auf die höchste politische Ebene, fügten aber wenig Neues hinzu. Nach 1992 wurden zwar zahlreiche neue einzelne Aufgabenfelder eröffnet, etwa Menschenhandel oder Toleranz und Nichtdiskriminierung, der Kern der normativen Verpflichtungen wurde damit jedoch nur wenig erweitert. Eine gewisse Ausnahme stellt der „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“<sup>3</sup> dar, der Ende 1994 die Grundzüge kooperativer Sicherheitspolitik auf internationaler wie innerstaatlicher Ebene zusammenfassend formulierte.

Eine vergleichbare Entwicklung lässt sich bei der Herausbildung der Organisationsstrukturen der OSZE beobachten. Erste Ansätze dazu sind bereits in der Charta von Paris enthalten – mit insgesamt neun Planstellen plus technisches Personal für das Sekretariat, das Konfliktverhütungszentrum und das Büro für Freie Wahlen, die Vorgängerorganisation des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR). Einen Durchbruch bei der Strukturierung bedeutete das Gipfeltreffen 1992 in Helsinki. Fast alle Strukturen, die heute die Organisation ausmachen – ihre Feldoperationen, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, das BDIMR – wurden dort beschlossen. Aber schon der Folgegipfel 1994 in Budapest brachte kaum noch Innovationen. Zwar wurde dort die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa umbenannt, allerdings mit dem entlarvenden Hinweis:

---

2 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990, S. 5, unter: <https://www.osce.org/de/mc/39518>.

3 OSZE, Forum für Sicherheitskooperation (FSK), Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, DOC.FSC/1/95, 3. Dezember 1994; korrigierte Fassung vom 18. Januar 1995, unter: <https://www.osce.org/fsc/41355>.

„Durch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE ändert sich weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen. Die KSZE wird in ihrer organisatorischen Entwicklung flexibel und dynamisch bleiben.“<sup>4</sup>

Nach Budapest wuchs die Organisation lediglich in quantitativer Hinsicht, aber nicht mehr strukturell weiter. Die Zahl der Feldoperationen stieg auf knapp unter 20 an, der OSZE-Haushalt erreichte 1998/1999 mit der Kosovo-Verifizierungsmission einen Höchststand von gut 200 Millionen Euro, bevor er über eine Politik des nominellen Nullwachstums auf ein Niveau von derzeit rund 150 Millionen Euro abgeschmolzen wurde, zu dem allerdings seit 2014 noch jährlich rund 100 Millionen Euro für die Sonderbeobachtermission in der Ukraine hinzukommen. Das alles ging einher mit einer wahren Inflationierung der Aufgabenfelder der OSZE mit der Folge, dass für so manches Thema im Sekretariat gerade einmal ein oder zwei Experten und Expertinnen zur Verfügung stehen.

#### *Die Persistenz der Informalität*

Für eine internationale Organisation ihrer Größenordnung, also eine kleinere bis mittlere internationale Organisation, allerdings mit inklusiver Mitgliedschaft und einer umfassenden Agenda, ist die OSZE in bemerkenswertem Maße informellen Strukturen und Arbeitsmethoden verhaftet geblieben. Insofern hat die „Organisation“ noch viel von den Strukturmerkmalen und Arbeitsweisen der „Konferenz“ bewahrt. Der Grund dafür besteht im Wesentlichen darin, dass einige Mitgliedstaaten, die bei der OSZE Teilnehmerstaaten heißen, insbesondere aber die USA, der OSZE bis heute einen völkerrechtlichen Status und die damit verbundenen diplomatischen Immunitäten und Privilegien für ihr Personal verweigern. Vordergründig wird das damit begründet, dass die OSZE „flexibel und dynamisch“ bleiben möge. Der wahre Grund bestand in den frühen 1990er jedoch Jahren darin, zu verhindern, dass die OSZE sich zu einer Konkurrenz zur NATO entwickeln könnte. Obwohl diese Option bereits seit Jahrzehnten gegenstandslos ist, sind die USA niemals von ihrer Position abgewichen, obwohl die fehlenden diplomatischen Immunitäten der OSZE erhebliche zusätzliche Arbeit aufbürden. So muss für jede Feldoperation ein neues *Memorandum of Understanding* mit dem Gastgeberstaat u.a. zum Schutz des Personals ausgehandelt werden, was oft Monate dauert.

Die Dominanz der Informalität macht sich auch beim Zuschnitt der Durchführungsorgane der OSZE bemerkbar, zu denen sowohl der Generalsekretär und das Sekretariat als auch der OSZE-Vorsitz zu zählen sind. Zum einen sind die Durchführungsorgane insgesamt schwach. Das betrifft vor allem die rechtliche

---

4 KSZE, Budapester Dokument 1994, Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Korrigierte Fassung vom 21. Dezember 1994, Beschlüsse von Budapest, I. Stärkung der OSZE, S. 5, Punkt 29.

und politische Stellung des Generalsekretärs, die mit der Stellung anderer Generalsekretäre, etwa der NATO oder der Vereinten Nationen, in keiner Weise zu vergleichen ist. Zudem deckt die personelle Ausstattung des Sekretariats nur das Nötigste ab – und manchmal nicht einmal das. Des Weiteren gibt es vielfach schwache Vorsitze, deren eingeschränkte Möglichkeiten entweder aus den begrenzten Kapazitäten eines kleinen Staates oder aus dem schwachen Interesse eines größeren Staates resultieren. Wirklich starke Vorsitze wie die der Schweiz 2014 oder Deutschlands 2016 sind eher selten.

Dazu kommt, dass sich die Kompetenzfelder von Vorsitz und Generalsekretär überschneiden. Zwar wird der Generalsekretär noch immer als „höchster Amtsträger der OSZE“, d.h. als höchster Verwaltungsbeamter, geführt, in der Praxis hat er aber längst politische Aufgaben übernommen. So bereist er in aller Regel die Teilnehmerstaaten intensiver als der/die Amtierende Vorsitzende und spricht dort mit Außenministern und Präsidenten. Zudem hat er sich mit den sogenannten „*Security Days*“ – hochrangigen Diskussionsveranstaltungen, zu denen einige Hundert Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus den Hauptstädten und von der OSZE in Wien kommen – sein eigenes informelles Diskursforum geschaffen.

Umgekehrt sind nicht nur schwache Vorsitzstaaten darauf angewiesen, dass ein großer Teil der Arbeit des Vorsitzes vom Sekretariat erledigt wird. Das betrifft die Organisation von Veranstaltungen und Reisen, die Abfassung von Vorlagen jeder Art, das Schreiben von Reden und vieles mehr. Das korrespondiert mit den Personalstärken: Während das Sekretariat etwas weniger als 400 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen hat, umfasst ein Vorsitz-Team (Hauptstadt plus Wien) selten mehr als 45-50 Personen. So war es in der Tat bemerkenswert, dass der Schweizer Vorsitz 2014 seine rund hundert Presseerklärungen zum Ukraine Konflikt selbst verfasste. Sich überschneidende Kompetenzen und die unterschiedlichen Ambitionen verschiedener Vorsitz-Staaten führen dazu, dass die Frage „wer macht was“? von Jahr zu Jahr neu verhandelt werden muss. Einer kontinuierlichen Effektivität der Durchführungsorgane kommt das nicht zugute.

Rational gesehen, müsste man die Stellung des Generalsekretärs stärken. Viele Teilnehmerstaaten wachen jedoch eifersüchtig über ihren Einfluss. Einigen ist auch eher an einer schwachen als an einer starken OSZE gelegen.

### *Politische Veränderungen im OSZE-Gebiet und darüber hinaus*

In den nunmehr knapp 30 Jahren seit 1990 hat sich das politische Umfeld weltweit und in Europa in einem Maße und in Richtungen entwickelt, wie es damals wohl niemand vorhergesehen hätte. Die autoritär geführten Staaten im postsowjetischen Bereich haben sich konsolidiert. Dazu ist eine starke populistische und teils auch autoritäre Strömung im „Westen“ getreten, der selbst als politisches Konzept und Handlungsfeld immer schwerer zu bestimmen ist.

Schließlich sind all diese Tendenzen eingebettet in einen rasch verlaufenden Prozess globalen hegemonialen Wandels. All dies führt zu Instabilitäten jedweder Art und zu schwerwiegenden Defiziten beim globalen Regieren.

### *Die Konsolidierung autoritärer Staaten*

Die Erwartung, dass sich die postkommunistischen Staaten rasch und nachhaltig demokratisieren würden, erwies sich wie vieles andere, was eine US-dominierte und hierzulande weitgehend kopierte Politikwissenschaft prognostizierte, als komplett irrig. Vielmehr sitzen die autoritären Regime im „Osten“ des Kontinents fest im Sattel, ihre demokratische Transformation ist in keiner Weise abzusehen. Dabei darf nicht unterschlagen werden, dass die Regime eine große Bandbreite an Erscheinungsformen, Herrschaftsmethoden und Nachfolgeregelungen aufweisen. Auch hier irrten politikwissenschaftliche Vorhersagen vielfach, etwa hinsichtlich der Erwartung, dass die Regelung der Herrschaftsnachfolge in Zentralasien ein großes, wenn nicht unlösbares Problem darstellen würde. Die Fälle Turkmenistan und Usbekistan lehren anderes.

Gemeinsam ist der Gruppe dieser Staaten, dass sie Eingriffe in ihre inneren Angelegenheiten im Gegensatz zur Zielrichtung des Moskauer Dokuments von 1991 erfolgreich abwehren und darüber hinaus die Beschlussfassung der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension zum Erliegen gebracht und ihre Aktivitäten in diesen Ländern empfindlich beeinträchtigt haben. Kurzum, die autoritären Regime im OSZE-Gebiet fühlen sich relativ sicher.

Dies erlaubt es ihnen, sich aktiv nach gewissen Elementen von Rechtsstaatlichkeit zu erkundigen. Und genau das ist zu beobachten. Seit einiger Zeit kommen Regierungsstellen von Staaten wie Kasachstan, Usbekistan oder Belarus auf die OSZE zu und fragen Expertise im Bereich der Rechtsstaatlichkeit in einem Umfang nach, der gelegentlich die Beratungskapazität der entsprechenden OSZE-Einrichtungen übersteigt. Über die Gründe dafür lohnt es sich nachzudenken: Zum einen bietet die Zusammenarbeit mit der OSZE immer die Chance auf einen gewissen Transfer von Legitimität. Zum anderen mag sich auch in dem einen oder anderen Staat die Erkenntnis herumgesprochen haben, dass in der gegenwärtigen globalen Konkurrenzsituation zumindest einige Elemente von Rechtsstaatlichkeit vonnöten sind, um mithalten zu können. Und schließlich ist auch die OSZE selbst kooperativer geworden und hat viel von ihrem missionarischen Auftreten abgelegt, das sie in den 1990er Jahren weit hin kennzeichnete. Für die zentralasiatischen Staaten kommt hinzu, dass der chinesische Einfluss dort mittlerweile derart dominant geworden ist, dass man nach Ausgleich sucht. Und schließlich: Man sitzt fest im Sattel, kontrolliert die Lage und kann sich eine dosierte Aneignung einer bestimmten, auf die menschliche Dimension bezogenen Expertise leisten, ohne gleich „farbige Revolutionen“ fürchten zu müssen.

### *Populistische und autoritäre Tendenzen im Westen*

Vom 2. Weltkrieg bis in die 2000er Jahre war das Konzept des „Westens“ in politischer, wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht der Dreh- und Angelpunkt politischen Denkens und implizit auch der Bezugsrahmen für das normativ-politische Orientierungssystem der OSZE. Man mag darüber diskutieren, was vom Leitkonzept des „Westens“ noch übriggeblieben ist, unstrittig dürfte jedoch sein, dass der „Westen“ in politisch-operativer wie normativer Hinsicht sehr viel widersprüchlicher geworden ist als jemals zuvor.

Auf wirtschaftlicher Ebene sind die EU und die USA seit den Trumpschen Zoll- und Sanktionswellen zu Gegnern geworden, sogar teils mit feindlichem Anstrich. Militärisch bleibt man verbündet, auch wenn die NATO sehr viel kompetitivere Züge angenommen hat. In normativer Hinsicht hat die Ausstrahlung der USA schon seit den sinnlosen Kriegen in Afghanistan und im Irak enorm gelitten. Die jetzigen nationalistisch-populistischen Ausfälle des amerikanischen Präsidenten und seiner Regierung setzen dem nur die Krone auf. Für die OSZE ist das relevant, da die USA bisher einer der wichtigsten Garanten (nicht nur) der menschlichen Dimension waren – eine Funktion, die sie kaum noch glaubwürdig ausfüllen können.

Die EU befindet sich in einer Existenzkrise mit offenem Ausgang. In Jahrzehnten hat sie es nicht vermocht, die wirtschaftliche und soziale Nord-Süd-Spaltung innerhalb der Union hinreichend abzumildern, vielmehr wurde diese durch die Wirtschaftskrise von 2008 noch vertieft. Hinzu kommen zentrifugale Tendenzen, nicht nur der Brexit, und secessionistische Bestrebungen in mehreren Mitgliedstaaten. Neu ist, dass die nationalistisch-populistische Welle von den Rändern her ins Zentrum geschwappt ist. Im „Osten“ betrifft dies die Regierungen Polens und Ungarns, die offen Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Wissenschaftsfreiheit bedrohen und damit die Einleitung von EU-Verfahren provoziert haben. Im „Westen“ hat ein Bündnis links- und rechtsgerichteter Populisten zum ersten Mal in einem großen EU-Staat, Italien, die Regierung übernommen; weitere könnten folgen. Aber auch dort, wo Rechtspopulisten in einer Minderheitenposition bleiben, wie in Deutschland, ist ihr Einfluss unverkennbar, wie die von der CSU im Herbst 2018 betriebene Kampagne in der Flüchtlingspolitik zeigte, welche die regierende „Große Koalition“ an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit brachte. Hinzu kommt die Unfähigkeit der EU-Staaten, sich in wichtigen Fragen, etwa der Finanz- oder Flüchtlingspolitik, auf konkrete Politiken zu einigen. Übersehen werden darf dabei allerdings nicht, dass sich dieselben Staaten in anderen zentralen Fragen, etwa der Haltung zum Brexit oder zum Schuldenhaushalt Italiens, durchaus zu einigen wissen.

Diese Prozesse haben großen Einfluss auf den Handlungsspielraum der OSZE, und zwar sowohl nach außen (z.B. Initiativen, an denen Dritte oder Teilnehmerstaaten beteiligt sind) als auch nach innen (z.B. die Fähigkeit, Beschlüsse zu fassen). Zum einen delegitimiert die normative Verwirrung in der EU auch den normativen *Acquis* der OSZE. Zum anderen haben die Attraktion und die

Bindekraft der Europäischen Union, die in den 1990er Jahren vielfach die politische Grundlage für die Durchsetzung von OSZE-Verpflichtungen in EU-Beitrittsstaaten schufen, signifikant abgenommen.

### *Globaler hegemonialer Wandel*

In den zwei Generationen vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Ende des 20. Jahrhunderts nahmen die USA eine lediglich von der Sowjetunion herausgeforderte, aber dessen ungeachtet niemals ernsthaft in Frage gestellte globale Hegemonialstellung ein, die nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus zu der kurzlebigen Illusion eines „unipolaren Moments“ aufzusteigen schien, kurz danach jedoch umso abrupter auf dem Boden der Realitäten zerschellte. In ihrer hegemonialen Phase hatten die USA nicht nur blutige Kriege geführt, sondern auch maßgeblich dazu beigetragen, die Welt durch große Investitionen in globale öffentliche Güter regierbar zu machen und zu halten. Beispiele dafür sind die Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*, WTO) oder der Nichtverbreitungsvertrag (NVV) bzw. das gesamte Regime nuklearer Rüstungskontrolle. Aber auch die OSZE verdankt ihre heutige Form zu einem großen Teil dem Wirken der USA.

Diese hegemoniale Ordnungsfunktion können und wollen die USA offenbar nicht länger ausfüllen, zumindest nicht im bisherigen Umfang. Zum einen haben sie ihre eigene wirtschaftliche und moralisch-politische Position durch eine Reihe sinnloser und im Wesentlichen verlorener Kriege untergraben. Zum anderen hat sich die Regierung Trump, wie in abgemilderter Form auch bereits die Vorgängerregierung, aus der aktiven Pflege einer Reihe globaler und regionaler Regime zurückgezogen. Doch anders als die Obama-Regierung hat sich die Trump-Administration unter dem Motto „*America First*“ zu einem Vorreiter bei der aktiven Zerstörung multilateraler Strukturen und Anbieter globaler öffentlicher Güter gemacht. So führten der Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaabkommen, die teilweise aktiven Versuche der Zerstörung der WTO und die Schleifung des Regimes nuklearer Rüstungskontrolle in historisch kürzester Zeit zu einem substanziellen Verlust globaler Regierungsfähigkeit. Andere Staaten waren bisher nur sehr partiell willens und in der Lage, diesen Ausfall zu kompensieren. China, selbst stark nationalistisch orientiert, hat zwar in der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 eine global relevante positive Rolle gespielt und zur Rettung des Pariser Klimaabkommens beigetragen, ist aber insgesamt zögerlich, dauerhaft zum globalen Regieren beizutragen. Die EU wiederum scheint aufgrund ihrer inneren Zerrissenheit derzeit kaum zu relevanten Beiträgen in der Lage zu sein. Das Ergebnis ist eine Verknappung globaler öffentlicher Güter, weniger globales Regieren, mehr Konflikt, Instabilität und „Turbulenzen“ (James N. Rosenau) jeder Art.

Diese Prozesse finden vor dem Hintergrund eines rasch verlaufenden hegemonialen Wandels entlang der Achse USA-China statt, der durch ein komplexes Verhältnis von Kooperation und Konflikt gekennzeichnet ist. Einerseits sind

die USA und China durch derart tiefgreifende Interdependenzen so eng miteinander verbunden, dass deren Zerstörung Wesentliches auf beiden Seiten in Mitleidenschaft ziehen würde. Das Neue an der gegenwärtigen Situation sei jedoch, so Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier bei einem Besuch in China im Dezember 2018, dass „die Amerikaner einen Konflikt wollen und die Chinesen sich so stark fühlen, dass sie dem Konflikt nicht mehr ausweichen“.<sup>5</sup> Nichts wird die Welt mehr beeinflussen als die Entwicklung des chinesisch-amerikanischen Verhältnisses im Spannungsfeld zwischen Kooperation und Konflikt, und nichts ist so unsicher wie die Richtung, in die sich dieses entwickeln wird.

Fest steht hingegen, dass sich das globale Machtzentrum nach Asien verschoben hat und weiter verschieben wird und dass damit die rund 200-jährige europäische Sonderkonjunktur zu einem Ende gekommen ist. Europa ist nicht länger Zentrum, sondern Peripherie, so sehr das unserem ererbten politischen Sentiment widersprechen mag. Derzeit leben noch sieben Prozent der Weltbevölkerung in der EU, 2030 werden es noch etwa fünf Prozent sein. Wenn die EU nicht in der Lage ist, geeint zu handeln (und dafür, dass sie es ist, spricht derzeit nicht viel), werden ihre Teilmengen – auch größere wie Deutschland oder Frankreich – weltpolitisch in Zukunft keine Rolle mehr spielen. Entgegen den Brüsseler Phantasien wird die EU auch im besten Fall in den meisten Handlungsfeldern künftig kein zentraler globaler Akteur mehr sein. Dafür werden andere, insbesondere China, in Zukunft umso ungenierter in den *Governance*-Raum der EU hineinregieren – das 16+1-Format Chinas mit den (süd-) osteuropäischen Regierungen und der sprunghaft gestiegene Einfluss Chinas in Zentralasien sind Vorboten.

All diese großpolitischen Prozesse und Veränderungen haben direkt und indirekt weitreichenden Einfluss auf die OSZE, sowohl als Kräfte, die auf die Organisation einwirken, als auch bei der Entstehung neuer Handlungsoptionen.

#### *Handlungsspielraum und Handlungsoptionen in der OSZE*

Im Folgenden soll anhand einiger Beispielen diskutiert werden, wie sich die veränderten regionalen und globalen politischen Rahmenbedingungen auf die Handlungsspielräume und -optionen der bzw. in der OSZE auswirken. Die Feststellung, dass der politische Spielraum der bzw. innerhalb der OSZE kleiner geworden ist, ist trivial. Selbst ein solch aktiver und vergleichsweise einflussreicher OSZE-Vorsitzstaat wie Deutschland hat 2016 mit Ausnahme des „Strukturierten Dialogs“ wenig Dauerhaftes hinterlassen. Weniger trivial ist jedoch die Frage, auf welchen Handlungsfeldern welche Möglichkeiten und

---

5 Zitiert nach: Friederike Böge, Ein Schlussstrich unter eine Fehleinschätzung. Die China-Reise von Bundespräsident Steinmeier ist auch eine Begegnung mit der Vergangenheit, in: FAZ, 10. Dezember 2018, S. 3.



Herausforderungen gegeben sind und wo die OSZE, wie im Falle der Sonderbeobachtermission in der Ukraine, gar die einzige internationale Organisation ist, die Handlungsoptionen anbieten kann. Zu Prüfung dieser Frage gehört auch die Unterscheidung, wo politische Handlungsspielräume bestehen und ob und wie diese genutzt werden können. Insgesamt ist es wichtig zu erkennen, dass ungeachtet der Tatsache, dass der Handlungsspielraum insgesamt abnimmt, der Organisation auf einzelnen Feldern und in bestimmten Regionen auch neue, zum Teils unerwartete Handlungsoptionen zuwachsen.

#### *Die OSZE als normbasierte Organisation*

Die OSZE ist eine zutiefst normbasierte Organisation, die nicht auf einen primär interessenbezogenen Politikansatz umgestellt werden kann. Bei anderen Organisationen, einschließlich der EU und der NATO, mag das bis zu einem gewissen Grad funktionieren, im Verhältnis zu manchen Staaten, etwa China, ist dies sogar unabdingbar. Die OSZE würde ein solcher „pragmatischer“ Politikwechsel jedoch zerstören. Dieser Mangel an Flexibilität stellt zunächst einen gravierenden Nachteil dar: Immer weniger Teilnehmerstaaten müssen sich damit abmühen, OSZE-Normen und -Verpflichtungen gegen offene und versteckte Angriffe aus Staaten in Ost und West zu verteidigen. Man kann dies aber auch als politische Investition in die Zukunft verstehen, gestützt auf die Überzeugung, dass die zur Lösung globaler und anderer Probleme notwendige dauerhafte zwischenstaatliche Kooperation immer einer hinreichenden normativen Fundierung bedarf. Wenn diese Überzeugung richtig ist, dann ist es auch richtig, hochqualitative normative Plattformen wie die OSZE für eine Zukunft zu bewahren, in der man sie noch brauchen wird. Daher sollte jeder normativen Relativierung entgegengetreten werden, ganz gleich, aus welcher politischen Himmelsrichtung sie kommt. Das schließt einen offenen Dialog über die Bedeutung bestimmter Normen nicht aus, ganz im Gegenteil. Eine Aufgabe des normativen *Acquis* der OSZE steht jedoch nicht zur Debatte. Dabei ist unter den gegebenen Bedingungen auch eine deklaratorische Zustimmung zu bestimmten normativen Verpflichtungen nicht zu verachten, wie relativ sie in der Substanz auch sein mag.

#### *Koalition der Willigen in der menschlichen Dimension*

Diese Überlegungen gelten in besonderem Maße für die menschliche Dimension der OSZE. Diese ist scharfen Angriffen ausgesetzt: Seit mehr als einem Jahrzehnt ist es nicht mehr gelungen, in den Kerngebieten der menschlichen Dimension Beschlüsse zu fassen. Ihre Arbeitsinstrumente, insbesondere das Implementierungstreffen der menschlichen Dimension (*Human Dimension Implementation Meeting*, HDIM), stehen unter erheblichem Druck, ein Kollaps kann nicht länger ausgeschlossen werden. In dieser Situation ist es unab-

dingbar, dass sich die Unterstützer der menschlichen Dimension in einer Koalition der Willigen enger zusammenschließen, um das weitere Funktionieren des HDIM, aber auch seine notwendige Reform, beherzter und höherrangig voranzutreiben.

Parallel zu den Angriffen auf die menschliche Dimension und das HDIM ist eine Gegenbewegung zu beobachten, die darin besteht, dass autoritär regierte Staaten zwar unter kontrollierten Bedingungen, aber doch in erheblichem Maße Expertise zu bestimmten Elementen der menschlichen Dimension, insbesondere Rechtsstaatlichkeit, nachfragen. Zu den Aufgaben einer Koalition der Willigen würde es gehören, sicherzustellen, dass diesen Beratungswünschen entsprochen werden kann.

#### *Vorbereitung auf eine Wiederbelebung der politisch-militärischen Dimension*

Die Situation in der politisch-militärischen Dimension ist von dem Widerspruch geprägt, dass die Seiten einerseits die Ansätze kooperativer Sicherheitspolitik der vergangenen Jahrzehnte im Wesentlichen aufgegeben haben und erneut Strukturen konventioneller Abschreckung mit allen daraus resultierenden Risiken errichten. Andererseits hat eine Rüstungskontrollpolitische Diskussion über die Einhegung dieser Risiken, insbesondere in den Kontaktzonen zwischen Russland und der NATO, noch kaum begonnen.<sup>6</sup>

In den Debatten in der politisch-militärischen Dimension ist es zu einer Art Schubumkehr gekommen: Während Moskau vor Jahren mehr Aktivitäten in dieser (und weniger in der menschlichen) Dimension forderte, lehnt die Russische Föderation heute die Initiativen der westlichen und neutralen Staaten zur Reform des Wiener Dokuments 2011 (WD11) ab. Während die westlichen Staaten moderate vertrauensbildende Maßnahmen präferieren, würde Russland möglicherweise – wenn überhaupt, das bleibt unklar – einen umfassenderen Ansatz begrüßen. Den aber lehnen die NATO-Staaten mit dem Hinweis ab, dass unter den gegebenen Umständen „*business as usual*“ mit Russland nicht möglich sei, als ob eine Reform des WD11 etwas anderes wäre. So aber schließen sich die beiden Ansätze aus; die NATO verzichtet auf die Chance, Russland ernsthaft zu testen, bleibt jedoch in der Frage, ob man nicht doch bei der Rüstungskontrolle initiativ werden sollte, uneins. Während die 22 Mitglieder der von Deutschland geführten Freundesgruppe der konventionellen Rüstungskontrolle dem in der Tendenz zustimmen würden, sind andere einflussreiche Staaten, u.a. die USA, Kanada, Polen, die baltischen Staaten und Norwegen strikt dagegen.

---

6 Vgl. Wolfgang Zellner (Co-ordinator)/Philip Remler/Wolfgang Richter/Andrei Zagorski (Drafting Group)/Evgeny P. Buzhinsky/Vladislav L. Chernov/Ali Serdar Erdurmaz/Marc Finaud/Cornelius Friesendorf/P. Terrence Hopmann/Lukasz Kulesa/Igors Rajevs/Benjamin Schaller/Hans-Joachim Schmidt/Niklas Schörmig/Oleg Shakirov/Simon Weiß, *Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe. Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones*, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Wien 2018.

In einem gewissen Widerspruch dazu steht der „Strukturierte Dialog“, der auf der Grundlage eines Beschlusses des Hamburger Treffens des OSZE-Ministerrats von 2016<sup>7</sup> seit Frühjahr 2017 im Format „OSZE Wien plus Hauptstädte“ geführt wird. Im Rahmen des Strukturierten Dialogs wurden bislang Themen wie Bedrohungsperceptionen, Militärdoktrinen, Herausforderungen an eine normbasierte europäische Sicherheitsordnung sowie die sogenannte „mapping exercise“ diskutiert, die anhand vorhandener Daten eine Verständigung über die bestehenden militärischen Kräfteverhältnisse erreichen soll. Der Strukturierte Dialog ist zum einen wichtig, weil er auf Regierungsebene zurzeit die einzige systematische politisch-militärische Dialogbrücke zwischen den NATO-Staaten, den neutralen Staaten und Russland und seinen Verbündeten darstellt. Zum anderen ist dieser Dialog derzeit die einzige Plattform für die Diskussion über die Gefahren, die die Wiederbelebung von Strukturen konventioneller Abschreckung mit sich bringt – mehr Manöver näher an den Grenzen, Modernisierung und Ausbau von Streitkräften, ein Näheraneinanderrücken der militärischen Dispositive der Seiten und insgesamt der Einstieg in ein neues Wettrüsten.

In dieser Situation ist es wichtig, einen differenzierten und nicht auf gegenseitige Vorwürfe reduzierten Dialog aufrechtzuerhalten, neue Konzepte für Rüstungskontrolle zu erarbeiten, die den aktuellen Gefahren Rechnung tragen, und sich auf allererste praktische Schritte zu verständigen.

### *Die neue Bedeutung der wirtschaftlichen und Umweltdimension*

Seit Jahrzehnten wird kolportiert, dass die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE das „Stiefkind“ der Organisation sei. Weniger prominent wird hingegen diskutiert, dass und warum diese Dimension derzeit die vielleicht größte und gleichzeitig bisher am wenigsten genutzte Ressource der OSZE darstellt. Insbesondere drei Faktoren haben in den vergangenen ein bis zwei Jahrzehnten die sicherheitspolitische Relevanz der Wirtschafts- und Umweltdimension substanziell erhöht.

*Erstens* kann man nicht länger davon ausgehen, dass wirtschaftliche Zusammenarbeit und Vernetzung automatisch politische Integration und Stabilität fördern, wie dies (nicht nur) in OSZE-Dokumenten bis in die jüngste Vergangenheit gängiges Standardnarrativ war. Spätestens seit dem Beginn des Ukraine Konflikts wissen wir, dass schwache und obendrein asymmetrische Interdependenz – und so sind die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Westen und Russland im Wesentlichen zu begreifen – zu Konflikten führen kann: Integrationskonkurrenz und wechselseitige Sanktionen, kurz: wirtschaftliche Mittel als politische Waffe.

---

7 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 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 2018, unter: <https://www.osce.org/chairsteamship/289496>.

*Zweitens* sickert langsam die Erkenntnis durch, dass die globale Wirtschaftskrise von 2008 der vielleicht wichtigste Ursachenkomplex für das dramatische Anwachsen nationalistischer, populistischer und xenophober Strömungen in so gut wie allen europäischen Staaten war. Diese Krise hat zu einem dramatischen Anstieg von Zukunftsängsten in breiten Schichten der Bevölkerung geführt und gleichzeitig durchweg die Legitimität der politischen Führungen und damit auch das Funktionieren der politischen Institutionen untergraben. Die sicherheitspolitischen Konsequenzen dieser populistischen Grundwoge in Europa sind noch kaum abzuschätzen.

*Drittens* ist China seit einigen Jahren in verschiedenen Regionen des OSZE-Raums sehr aktiv geworden, nicht nur in Zentralasien, sondern auch in (Süd-)Osteuropa und in den Kernländern Westeuropas. Dies ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil es sich bei China um eine aufstrebende Hegemonialmacht handelt, deren normatives Fundament und deren *Governance*-Strukturen sich von denen im OSZE-Raum erheblich unterscheiden. Das trifft nicht nur auf Westeuropa zu, sondern auch auf Russland und selbst auf Zentralasien. Daher ist es auch eine Frage von sicherheitspolitischer Bedeutung, in welcher Weise sich grundlegend unterschiedliche *Governance*-Ansätze innerhalb des OSZE-Raums miteinander vertragen.

All dies könnte man unter dem Dach des Rahmenkonzepts der „wirtschaftlichen Konnektivität“ diskutieren, das während des Schweizer Vorsitzes 2014 in die OSZE eingeführt wurde. Doch leider ist die Debatte über dieses Konzept fast zum Erliegen gekommen, und insbesondere ist es nicht hinreichend gelungen herauszuarbeiten, was wirtschaftliche Konnektivität konkret für die Arbeit der OSZE bedeutet.

Von daher wäre es an der Zeit, dass sich eine Gruppe interessierter Staaten zusammenschließt, um wirtschaftliche Konnektivität auf die politisch-operative Ebene herunterzubrechen. An guten Einzelvorschlägen mangelt es nicht: Kasachstan schlägt seit Jahren vor, in Astana ein OSZE-Regionalzentrum für Wirtschafts- und Umweltfragen einzurichten. Ein solches Zentrum könnte mit der Beteiligung Chinas zu einem Labor für die Untersuchung der Konflikthaftigkeit und des Zusammenwirkens unterschiedlicher *Governance*-Strukturen und -Stile im eurasischen Raum ausgebaut werden. Die OSZE könnte hier Pionierarbeit leisten.

#### *Kooperation mit China*

Der Aufstieg Chinas und dessen Wirken innerhalb des OSZE-Raums werden seitens der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten nur unzureichend zur Kenntnis genommen. Dabei tritt China im OSZE-Gebiet nicht nur als wirtschaftlicher und politischer Akteur auf, sondern hat auch Positionen besetzt, die sicherheitspolitische Implikationen haben. So diskutiert China mit der tadschikischen Regierung nicht nur Fragen der Religionspolitik, sondern ist dort auch beim Grenzschutz engagiert. Auch in Afghanistan ist China seit einiger Zeit

mit mehreren diplomatischen Formaten aktiv. Und für (Süd-)Osteuropa hat sich China mit dem 16+1-Format (Treffen zwischen China und den 16 [süd-] osteuropäischen Staaten bis zur Gipfelebene) sein eigenes Diskussions- und Entscheidungsforum innerhalb des *Governance*-Raums der EU geschaffen. In einzelnen Staaten, etwa Griechenland, ist der Einfluss Chinas stark genug, um chinakritische Beschlüsse im Europäischen Rat zu blockieren. Kurzum: China ist zunehmend präsent im OSZE-Raum, wird aber von der Organisation kaum wahrgenommen.

In den Jahren nach 2003 hatte China für einige Zeit ein gewisses Interesse an der OSZE gezeigt. In diese Phase fällt auch ein verstärktes Interesse Chinas an der EU. In den anderthalb Jahrzehnten seither haben sich nicht nur die Kräfteverhältnisse substanziell zugunsten Chinas verschoben; parallel dazu hat sich die Performanz der beiden europäischen internationalen Organisationen wesentlich verschlechtert. China bevorzugt daher bilaterale Kontakte gegenüber Kontakten mit der EU, auch wenn es nicht wie Russland explizit auf die Schwächung der EU hinarbeitet. Gegenüber der OSZE ist China seit wenigstens zehn Jahren nicht mehr aktiv geworden.

Umgekehrt aber sollte die OSZE China wo immer und soweit dies möglich ist einbeziehen. Wird China eingeladen, folgt es solchen Einladungen, wie bei der Wirtschaftskonferenz des deutschen OSZE-Vorsitzes im Mai 2016, an der eine chinesische Delegation unter Leitung eines stellvertretenden Außenministers teilnahm. Die Übernahme des Status eines OSZE-Kooperationspartners dürfte im Falle Chinas nicht machbar sein, zum einen, weil dies die Übernahme des OSZE-*Acquis* voraussetzen würde, zum anderen weil China daran wahrscheinlich nicht interessiert wäre. Alternativ wäre eine flexible Einbeziehung Chinas in OSZE-Aktivitäten möglich: Einladungen zu Konferenzen, die Beteiligung an einem regionalen Wirtschafts- und Umweltbüro in Kasachstan, intensivere Kontakte der OSZE zur Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit. Notwendig wäre, dass eine Gruppe von Teilnehmerstaaten die Initiative ergreift.

#### *Konflikte und Probleme in „westlichen“ Teilnehmerstaaten*

OSZE-Verpflichtungen gelten für alle Teilnehmerstaaten. Dessen ungeachtet haben viele Staaten die OSZE in erster Linie als Instrument des Westens zur Einwirkung auf den politischen Osten verstanden. Mag dieses Geschäftsmodell in den frühen 1990er Jahren angesichts der Konflikte und Probleme der damaligen Transformationsphase noch teilweise gerechtfertigt gewesen sein, so steht es doch bereits seit 20 Jahren in der Kritik und ist heute weitgehend politisch obsolet. Grund dafür ist zum einen die Tatsache, dass die Transformationsperiode zunächst Geschichte ist, zum anderen der Umstand, dass OSZE-Verpflichtungen heute auch in westlichen Staaten grob und in fortgesetzter Weise missachtet werden, ganz gleich, ob es sich um Fragen der Wählerregistrierung in den USA, der Freiheit der Wissenschaft in Ungarn oder der

Rechtsstaatlichkeit in Polen handelt; die Liste ließe sich verlängern. Die Legitimität der OSZE steht und fällt daher damit, dass sie ihre Verpflichtungen in gleicher Weise auf alle Staaten anwendet. Davon kann heute noch nicht die Rede sein. Lediglich bei einigen OSZE-Institutionen stehen „westliche“ Probleme sichtbar auf der Agenda. Am prominentesten trifft dies auf den Beauftragten für Medienfreiheit zu, der entsprechende Probleme im Osten wie im Westen zu Gehör bringt. Auch in den Reden des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten wird das Problem offen angesprochen. Ansonsten aber wirkt die Organisation noch vielfach vom Westen aus auf den Osten. Das wird die OSZE ändern müssen, wenn sie ihre Zukunftsfähigkeit wiedererfinden will.

\*\*\*

Vordergründig mag die aktuelle Lage nicht die beste sein, um über die (partielle) Neuausrichtung einer internationalen Organisation wie der OSZE zu sprechen. Andererseits macht gerade die aktuelle politische Krise dies notwendig und birgt die Chance, damit zu beginnen.