

Einführung in OSCE Insights 2021: Gemeinsamkeiten ausloten

*Cornelius Friesendorf**

Bitte zitieren als: Cornelius Friesendorf, Einführung in OSCE Insights 2021: Gemeinsamkeiten ausloten, OSCE Insights Einführung/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-00>

Im Jahr 2021 verschärften sich die Krisen in der OSZE. Bereits zum zweiten Mal wurde das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension abgesagt. Damit fand das größte Treffen zum Thema Menschenrechte in Europa erneut nicht statt. Dieses Mal hatte die Absage politische Gründe, nämlich ein russisches Veto, was zeigt, wie umstritten die Menschenrechtsdimension der OSZE geworden ist. Russland lehnte auch eine Verlängerung des Mandats der OSZE-Beobachtermision an zwei Kontrollposten entlang der russisch-ukrainischen Grenze in der Ostukraine ab. Stattdessen entsendete Russland Ende 2021 zahlreiche Truppen an die Grenze zur Ukraine und beschwor damit das Gespenst eines Krieges herauf. Die Probleme der OSZE im Jahr 2021 zeigten sich weiterhin daran, dass sich die Teilnehmerstaaten erst im August auf den OSZE-Haushalt einigen konnten – so spät wie noch nie. Angesichts der jährlichen Haushaltszyklen

und -blockaden wird es immer schwieriger, strategisch zu planen. Seit Jahren stagniert der Haushalt der OSZE. Dadurch stößt die Organisation operativ an ihre Grenzen.

Die Teilnehmerstaaten wollen die OSZE nach wie vor als Plattform für die Zusammenarbeit nutzen. Das wurde beim Ministerrat in Stockholm im Dezember 2021 deutlich. Die Teilnehmerstaaten verabschiedeten einen Beschluss zum Klimawandel (auch wenn er eher vage formuliert ist) und gaben eine Erklärung zur Lage in Transnistrien ab. Bei den Plenarsitzungen und auf den Nebenveranstaltungen offenbarten sich jedoch tiefe Gräben zwischen Russland und dem Westen, insbesondere bezüglich der Förderung von Demokratisierung und Menschenrechten. Russland betrachtet diese als illegitime Einmischung in innere Angelegenheiten. Die Hoffnung des schwedischen OSZE-Vorsitzes, dass die OSZE-Verpflichtungen wieder stärker eingehalten werden, erfüllte sich 2021 nicht.

Die OSZE erlebt also eine schwere Legitimitätskrise. Die Teilnehmerstaaten fassen keine Beschlüsse, geben der Organisation zu wenig Mittel und kritisie-

* Dr. habil. Cornelius Friesendorf, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, friesendorf@ifsh.de

ren die Praktiken und Normen anderer Teilnehmerstaaten. Diese Entwicklungen sind Teil einer allgemeinen Krise des Multilateralismus und der Demokratie wie auch der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen.

All dies wirft die folgenden Fragen auf: Wo stimmen die Interessen der Teilnehmerstaaten überein und wo weichen sie voneinander ab? Kann die OSZE noch ihrem umfassenden Mandat nachkommen, wenn sich die Interessen stark voneinander unterscheiden? Braucht die Organisation ein neues Design, und wie könnte dieses aussehen? Um diese Themen geht es in der zweiten Ausgabe von OSCE Insights, der Publikationsserie des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Diese Fragen sind für Befürworter*innen einer kooperativen und umfassenden Sicherheit schmerzhaft, müssen aber diskutiert werden.

Themen der Ausgabe 2021

Die Beiträge in OSCE Insights 2021 können in drei Gruppen unterteilt werden. Die erste untersucht, wie unterschiedliche Interessen der Teilnehmerstaaten die OSZE behindern. Die Beiträge der zweiten Gruppe beschäftigen sich mit Dilemmata und Möglichkeiten, die Organisation neu zu gestalten. Die dritte Gruppe macht Vorschläge, wie unter den aktuellen Rahmenbedingungen Fortschritte erzielt werden können.

Unterschiedliche Interessen und ihre Auswirkungen

Die von *Frank Evers* und *Argyro Kartsonaki* herausgegebene Sammelstudie untersucht acht OSZE-Teilnehmerstaaten: Frankreich (*Barbara Kunz*), Kasachstan (*Rustam Burnashev* und *Irina Chernykh*), Nordmazedonien (*Ana Krstinovska*), Polen (*Eukasz Kulesa*), Russland (*Andrei Zagorski*), Schweden (*Lars-Erik Lundin*), die Türkei (*Giray Sadik*) und die USA (*Daniel Hamilton*). Staatliche Interessen sind für die OSZE zentral, da ihre Beschlüsse einen Konsens erfordern. Die OSZE verfügt über keine Druckmittel, um das Einhalten von Verpflichtungen zu erzwingen. An den Beschlussfassungsorganen der OSZE sind allein die Regierungen beteiligt. Die Zivilgesellschaft bleibt außen vor.

Die Fallstudien in der Sonderausgabe zeigen, dass die Teilnehmerstaaten den Wert der OSZE unterschiedlich einschätzen und unterschiedliche Dimensionen und Themen wie Konfliktverhütung oder Menschenrechte priorisieren. Auch interpretieren sie OSZE-Prinzipien unterschiedlich: so möchte Russland darüber verhandeln, wie sich Bündnisfreiheit mit der Unteilbarkeit von Sicherheit verträgt. Vor allem hinsichtlich der dritten Dimension herrscht Uneinigkeit. Dabei bestimmt in erster Linie die Art des politischen Systems die Interessen der Teilnehmerstaaten. Autokratien stellen liberale Normen und die Autonomie von Institutionen wie dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte infrage. Demokratien bestehen auf einer Einhaltung der Verpflichtungen. Gleich-

zeitig haben alle acht untersuchten Teilnehmerstaaten ein Interesse daran, die OSZE als Plattform für den Dialog zu erhalten. Auch dass keiner der Staaten andeutet, die Organisation verlassen zu wollen, spricht dafür, dass die OSZE weiter bestehen wird.

Dennoch steckt die OSZE in einer tiefen Krise und dadurch sind ihre Möglichkeiten begrenzt. Der Beitrag des früheren OSZE-Generalsekretärs *Thomas Greminger* zeigt, wie sich die Legitimitätskrise der OSZE auf das OSZE-Sekretariat ausgewirkt hat. Blockaden und das Mikromanagement verschiedener Teilnehmerstaaten erschwerten die Arbeit der Durchführungsorgane und Institutionen der OSZE, die ihre zahlreichen Aufgaben kaum bewältigen konnten. Zudem blockierten Teilnehmerstaaten Versuche (etwa im Rahmen von Gremingers „Fit for Purpose“-Agenda unternommen), die Strukturen und das Management der OSZE zu reformieren.

Dilemmata der OSZE

Die zweite Gruppe von Beiträgen befasst sich mit den Dilemmata der OSZE. Angesichts der Legitimitätskrise der OSZE schlagen *Matthias Dembinski* und *Hans-Joachim Spanger* zwei Optionen für eine Neugestaltung der OSZE vor, basierend auf der Institutionentheorie. Die erste Option bestünde darin, dass sich die Organisation auf Bereiche konzentriert, in denen zwischen den Teilnehmerstaaten ein relativer Konsens herrscht, etwa in der Konfliktverhütung. Damit wäre es möglich, weiterhin Kompetenzen an die

Durchführungsorgane der OSZE zu delegieren, um die Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu verbessern und die Umsetzung von Abkommen zu erleichtern. Bei dieser Option bleibt jedoch wenig Raum für die menschliche Dimension – was das Ende des umfassenden Sicherheitsansatzes bedeuten könnte.

In der zweiten Option würden die Teilnehmerstaaten das breite Mandat der OSZE beibehalten, aber ihre Kontrolle über die Durchführungsorgane und Institutionen verstärken. Dies käme einer De-Institutionalisierung der OSZE in ihren drei Dimensionen gleich. Sie würde wieder zu einer Konferenz werden, wie zu Zeiten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte verlöre dann beispielsweise seine Autonomie oder es würde ganz abgeschafft werden.

Die Analyse der Autoren wirft ein großes Dilemma auf. Eine in diesem Sinne neu gestaltete OSZE könnte vielleicht die Blockaden aufbrechen, aber der Preis dafür wäre ein enger gefasstes Mandat (Option 1) oder das Ende ihrer Rolle bei der Entwicklung und Umsetzung von Normen (Option 2).

Stefan Wolff und *Stephanie Liechtenstein* untersuchen Chinas Projekt „Neue Seidenstraße“ und seine Auswirkungen auf die OSZE. Sie beschreiben die chinesischen Aktivitäten in Zentralasien, im Südkaukasus, in Osteuropa sowie auf dem Westbalkan. Chinas Einfluss wächst, wenn auch unterschiedlich stark in den einzelnen Regionen der OSZE. Die Autoren formulieren Empfehlungen, wie eine

Zusammenarbeit der OSZE mit China aussehen könnte.

Allerdings könnte ein solches Engagement die OSZE überfordern. Der OSZE fällt es schon schwer, ihre Kernaufgaben zu erfüllen, wie etwa das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension jährlich durchzuführen. Wenn sie zusätzlich zu Klimawandel, Migration oder Afghanistan weitere und komplexe Aufgaben wie eine Zusammenarbeit mit China übernehmen muss, wäre dies eine zusätzliche Belastung für eine ohnehin überstrapazierte Organisation.

Fortschritte in einzelnen Bereichen

Mehrere Beiträge für OSCE Insights 2021 zeigen, dass ein Fortschritt in bestimmten Bereichen der OSZE auch ohne eine Reform der Organisation möglich wäre. *Fred Tanner* vergleicht die beiden größten zivilen OSZE-Missionen miteinander: die Sonderbeobachtermission in der Ukraine und die Kosovo-Verifikationsmission. Aus beiden lassen sich Erkenntnisse für zukünftige Missionen in fragilen Regionen ableiten, etwa für eine mögliche Mission in Bergkarabach. *Tanner* kommt zu dem Schluss, dass robuste militärische OSZE-Missionen nicht durchführbar sind.

Nino Kemoklidze untersucht das Konfliktmanagement der OSZE in Georgien. Nach dem Krieg zwischen Russland und Georgien im Jahr 2008 bewirkte Russland das Ende der OSZE-Feldoperation in Georgien. In den darauffolgenden Verhandlungen, Vermittlungen und Formaten zur Konfliktverhütung konnte die

Pattsituation in Abchasien und Südossetien nicht überwunden werden. Trotz dieser Rückschläge und auch ohne eine Feldoperation kann die OSZE laut *Kemoklidze* zur Konfliktbewältigung beitragen.

Gaetano Pentassuglia untersucht die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten und konzentriert sich dabei auf die politische Partizipation von Minderheiten. Er zeigt, dass die internationalen Normen in diesem Bereich weiter konkretisiert werden müssten, insbesondere bezüglich der Lund-Empfehlungen der OSZE. Bei der Partizipation von Minderheiten geht es immer um die Frage, wie eine Balance zwischen Integration und Separation gefunden werden kann. Dies verdeutlicht *Pentassuglia* am Beispiel von politischen Parteien, beratenden Gremien und der Selbstverwaltung von Minderheiten.

Dmitri Makarov beschäftigt sich ebenfalls mit dem Schutz von Rechten. Die Menschenrechte spielen eine wichtige Rolle in der Geschichte der OSZE. Vor allem autoritäre Staaten üben Druck auf Menschenrechtsgruppen aus. Kann eine neue „Helsinki von unten“-Bewegung entstehen? *Makarov* erläutert, dass Entwicklungen wie die Umwandlung von Menschenrechtsgruppen in professionelle Nichtregierungsorganisationen problematisch sind. Anhand von Beispielen für erfolgreiche Bürger-Mobilisierung empfiehlt er vor allem eine stärkere transnationale Zusammenarbeit von Menschenrechtsgruppen.

David Galbreath, *André Härtel* und *Stefan Wolff* analysieren die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der EU.

Die EU verfügt über Möglichkeiten, die OSZE zu stärken – wovon auch die EU selbst profitieren könnte. Tatsächlich arbeiten die beiden Organisationen allerdings eher nebeneinander her. Die Autoren sehen die Gefahr, dass die Stärke der EU zulasten der OSZE gehen könnte. Sie schlagen daher vor, dass die EU die OSZE a) als eine eigenständige Institution mit besonderen Fähigkeiten betrachtet, sie b) als Forum für einen Dialog mit Nicht-EU-Staaten nutzen sollte und c) eine Dopplung von Aktivitäten vermeiden sollte, da dies die OSZE ebenfalls weiter schwächen könnte.

Strategien im Umgang mit der Legitimitätskrise der OSZE

Die Aufsätze von OSCE Insights 2021 tragen zu Diskussionen im Vorfeld des 50. Jahrestags der Schlussakte von Helsinki im Jahr 2025 bei. Sie zeigen, dass die demokratischen Teilnehmerstaaten im Umgang mit der Legitimitätskrise der OSZE drei Strategien verfolgen können: auf der Einhaltung der Normen beharren, eine Strukturreform der OSZE unterstützen oder weiter improvisieren. Alle drei Strategien haben ihre Nachteile.

Mit der ersten Strategie würden die Teilnehmerstaaten weiterhin darauf bestehen, dass die OSZE-Verpflichtungen eingehalten werden. So könnten sie – wie 2021 in vielen Fällen auch geschehen – mit starken Worten Druck auf autoritäre Teilnehmerstaaten ausüben, damit diese ihr Verhalten ändern. Bisher hat eine solche Rhetorik aber nichts gebracht, sondern nur die Spannungen zwischen auto-

ritären und demokratischen Teilnehmerstaaten verstärkt.

Die zweite Strategie würde bedeuten, dass die OSZE neu organisiert wird. Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger befassen sich in ihrem Beitrag mit dieser Frage. Die OSZE könnte beispielsweise verkleinert werden und sich auf Bereiche konzentrieren, die von gemeinsamem Interesse sind (etwa Konfliktverhütung oder die Bekämpfung von Terrorismus). Der Wegfall von Institutionen wie des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte wäre jedoch ein hoher Preis, nämlich die Aufgabe des Konzepts von umfassender Sicherheit. Die demokratischen Teilnehmerstaaten könnten eine so radikale Veränderung weder im eigenen Land rechtfertigen noch wäre sie wünschenswert.

Improvisation wäre eine dritte Strategie. In diesem Falle blieben die Strukturen der Organisation unangetastet. Die Teilnehmerstaaten könnten Bereiche von gemeinsamem Interesse identifizieren und dort die Zusammenarbeit intensivieren. Konfrontation bei kontroversen Themen ließe sich dadurch vermeiden. Eine solche Strategie trägt der aktuellen Kluft zwischen Demokratien und Autokratien Rechnung. Zugleich bleibt aber die Möglichkeit bestehen, in der Zukunft auch auf anderen Gebieten zusammenzuarbeiten.

Dieser dritte Ansatz hat zwar Vorteile, ist aber kein Allheilmittel. Er stößt an seine Grenzen, wenn die Logik der Eskalation dazu geführt hat, dass sich Russland und die Ukraine – möglicherweise unter Beteiligung der NATO – am Rand eines Krieges befinden. Die Organisation

ist zudem in Bedrängnis, wenn das Sekretariat, die Feldoperationen und die Institutionen nicht mehr richtig arbeiten können, weil es keinen Haushaltsbeschluss gibt. Die Vertreter*innen des pragmatischen Ansatzes könnten anführen, dass wir einfach abwarten müssen, bis die Teilnehmerstaaten die OSZE-Strukturen und -Institutionen wieder unterstützen. Diese Hoffnung trägt aber. Denn dafür müssten sich die autoritären Staaten, die die Arbeit der OSZE genauer kontrollieren wollen, demokratisieren. Und das wird in absehbarer Zeit nicht passieren.

Auch besteht das Risiko, dass pragmatische Improvisation OSZE-Verpflichtungen aufweicht. Beispielsweise haben die westlichen Staaten und Russland ein gemeinsames Interesse an der Bekämpfung des Terrorismus. Terrorismusbekämpfung gemeinsam mit autoritären Staaten kann aber auf Kosten der menschlichen Dimension gehen. Die Hoffnung, dass sich eine pragmatische Zusammenarbeit durchsetzen wird, übersieht zudem, dass innenpolitische Bedingungen oft schwerer wiegen als Bemühungen um einen internationalen Konsens. So ist die Annahme in liberalen Demokratien weit verbreitet, dass die eigenen liberalen Normen exportiert werden können.

Die Beiträge in OSCE Insights 2021 können die Dilemmata nicht lösen, die in diesen drei Strategien enthalten sind. Sie liefern aber Hinweise darauf, welche Praktiken funktionieren – und welche nicht. Viele Praktiken und zugrunde liegende Annahmen müssen auf den Prüfstand, etwa dass eine aggressive Rhetorik das Verhalten anderer Staaten ändern

kann. Diese Fragen zu diskutieren wird weiterhin das Ziel von OSCE Insights sein.

Danksagung

Nur durch Teamwork gelang es, diese Ausgabe von OSCE Insights unter den schwierigen Bedingungen einer Pandemie fertigzustellen und die einzelnen Beiträge im Laufe des Jahres 2021 zunächst online zu veröffentlichen. Die Autorinnen und Autoren haben während des Lektorats viel Geduld bewiesen. Ich danke auch unseren Gutachter*innen dafür, die eingereichten Beiträge innerhalb der vereinbarten (und knappen) Zeit kommentiert zu haben.

Die Kolleginnen und Kollegen von CORE haben die Herausforderung, Policy Papers von externen Autor*innen in drei Sprachen online und gedruckt zu veröffentlichen, hervorragend gemeistert. Es gab etliche Überarbeitungsrounds, Dutzende von Mitarbeiter*innen waren daran beteiligt und täglich tauchten Fragen zu Inhalt, Stil, Publikum, Marketing, IT oder Budgetplanung auf. Dafür danke ich Frank Evers, Ursula Froese, André Härtel, Argyro Kartsonaki (die im Oktober 2021 als OSCE Insights-Redakteurin und Wissenschaftliche Mitarbeiterin zu CORE gekommen ist), Alona Shestopalova und Caroline Taylor.

Dieser Band wäre nicht möglich gewesen ohne das Engagement unserer Lektor*innen, Übersetzer*innen und Korrekturleser*innen in den drei Sprachen von OSCE Insights. Dazu gehören Corina Alt, Carolyn Benson, Roman Dobrokhotov,

Christopher Findlay, Christian Flury, Elena Harleman, Stephanie Liechtenstein, Sergei Rastoltsev, Olena Sivuda, Michael Weh und Mechthild Yvon. Auch Stefan Wolff, Andrei Zagorski und Wolfgang Zellner haben zu dieser Ausgabe von OSCE Insights beigetragen.

Die Zusammenarbeit mit unseren Partnern bei Nomos – Eva Lang und Carsten Rehbein – war produktiv und angenehm. Für die finanzielle Unterstützung von OSCE Insights dankt CORE dem Auswärtigen Amt.

CORE freut sich, Ihnen, liebe Leserin und lieber Leser, diese Beiträge vorstellen zu können. Falls Sie Kommentare oder Vorschläge für zukünftige OSCE Insights-Beiträge haben: jederzeit gerne!

