

Einleitung OSCE Insights 2022: Krieg in Europa

*Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki**

Bitte zitieren als: Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki, „Einleitung OSCE Insights 2022: Krieg in Europa“, in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-00>

Die OSZE war noch nie eine Schönwetterorganisation. Aber 2022 war für sie eines der bislang schwierigsten Jahre. Wladimir Putins Entscheidung, die Ukraine anzugreifen, sowie Russlands brutale Kriegsführung verstoßen gegen das Völkerrecht und gegen grundlegende OSZE-Prinzipien. Russlands Krieg wirft die Frage auf, wie eine konsensbasierte Organisation mit einem wichtigen Staat umgehen soll, der ihre Grundregeln nicht mehr respektiert.

Den Teilnehmerstaaten gelang es 2022 nicht, sich bei so fundamentalen Themen wie dem Haushalt zu einigen. Während des gesamten Jahres arbeitete die OSZE mit monatlichen provisorischen Zuwendungen. Das offenbart die Schwäche der OSZE. Eine strategische Planung war des-

wegen unmöglich. Aufgrund der hohen Inflation und ungünstiger Wechselkurse fehlte das Geld für die Fortsetzung einiger Aktivitäten.

Russlands Veto zwang die OSZE zudem, ihre Feldoperationen in der Ukraine zu beenden. Viele befürchteten, dass es anderen Missionen genauso ergehen könnte. Ende 2022 wurden die Mandate der Feldoperationen dann letztlich doch verlängert. Auf den OSZE-Vorsitz für das Jahr 2024 konnten sich die Teilnehmerstaaten allerdings nicht einigen. Der Ministerrat in Lodz im Dezember 2022 endete ohne Ergebnisse. Der polnische Vorsitz hatte dem russischen Außenminister Sergei Lawrow ein Einreisevisum verweigert. Moskaus empörte Reaktion zeigt, wie schwierig es mittlerweile geworden war, auch nur im selben Raum zu sitzen.

Nicht alle Probleme der OSZE haben jedoch direkt etwas mit Russland zu tun. So gab es im Januar 2022 Proteste in Kasachstan mit vielen Todesopfern. Auf Bitten der kasachischen Regierung entsandte die Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit Soldaten in das Land. Auch zwischen Armenien und Aserbaidschan kam es im Septem-

* Cornelius Friesendorf
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)
friesendorf@ifsh.de

Argyro Kartsonaki
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)
kartsonaki@ifsh.de

ber 2022 erneut zu Kämpfen. Beide Staaten verhinderten eine Einigung über den Haushalt für 2022, wie bereits in den Jahren zuvor. Bewaffnete Auseinandersetzungen gab es zudem zwischen Kirgisistan und Tadschikistan. In Usbekistan fanden im Zuge einer Verfassungskrise in der autonomen Region Karakalpakistan blutige Proteste statt.

Dennoch war die Kluft zwischen dem revisionistischen Russland und den Mitgliedern von NATO und EU das alles beherrschende Thema. Denn die Stärke der OSZE ließ sich schon immer an den Beziehungen zwischen Russland und westlichen Staaten ablesen. Deswegen stand 2022 – da die NATO-Staaten und Russland Gefahr liefen, direkt miteinander in Konflikt zu geraten – sogar das Überleben der OSZE auf dem Spiel.

Gleichzeitig hat das Jahr 2022 auch gezeigt, wie resilient die OSZE ist. Teilnehmerstaaten, die am Fortbestand der OSZE interessiert sind, ist es gemeinsam mit dem Sekretariat gelungen, die OSZE arbeitsfähig zu halten. Dabei sind sie flexibel mit Beschlussblockaden umgegangen. Und freiwillige finanzielle Beiträge spielten eine zentrale Rolle. Eine Gruppe von Teilnehmerstaaten rief ein neues, mehrere Jahre umfassendes Programm für die Ukraine ins Leben. Die OSZE setzte ihre Arbeit in vielen Teilnehmerstaaten fort. Die Verlängerung der Mandate der Feldoperationen im Dezember 2022 verdeutlicht, dass ein Konsens sogar im Schatten eines Krieges in Europa möglich ist. Insofern standen Ende 2022 die Chancen nicht schlecht, dass die OSZE den für sie existenziellen Schock des Krieges gegen die Ukraine überlebt. Auf je-

den Fall stand sie viel besser da als in den Wochen direkt nach dem 24. Februar 2022.

Vor diesem Hintergrund diskutieren die Autor*innen von *OSCE Insights 2022* drei Fragen:

1. Was kann die OSZE den teilnehmenden Staaten und Gesellschaften bieten?
2. Wie sollen die Regierungen innerhalb der OSZE mit Russland umgehen?
3. Wie kann die OSZE beibehalten und ihre Leistungsfähigkeit gesteigert werden?

Das sind schwierige Fragen. Russlands Angriffskrieg in der Ukraine dauert an. Und das Ergebnis des Krieges wird unweigerlich die Rolle der OSZE in einer wie auch immer gearteten Nachkriegs-sicherheitsordnung in Europa beeinflussen. Die Autor*innen der *OSCE Insights 2022* haben diese Fragen folgendermaßen beantwortet:

Was kann die OSZE den teilnehmenden Staaten und Gesellschaften bieten?

Die Autor*innen des vorliegenden Bandes sind sich einig, dass die OSZE unter großem Druck steht. Dabei meinen sie vor allem den Krieg gegen die Ukraine. Aber die Beiträge betonen auch den Umstand, dass sich die Interessen der Teilnehmerstaaten seit den 1990er-Jahren zunehmend auseinanderentwickelt haben.

Trotz der Aushöhlung des normativen Konsenses im OSZE-Raum sind die Autor*innen dieses Bandes überzeugt, dass die OSZE den Regierungen und Gesell-

schaften nach wie vor Mehrwert bieten kann. William Hill und Jelena Cupać betonen den Stellenwert der OSZE als Forum. Auch wenn die Bedeutung der OSZE als eigenständiger Akteur schwinden mag, so wird sie als ein „offensichtlicher Ort“ (Hill) für den Dialog über paneuropäische Sicherheitsthemen relevant bleiben. Dazu gehören auch Schritte zum militärischen Vertrauens- und Sicherheitsaufbau. In einem Forum können die Staaten ihre Interessen artikulieren. Das gibt den westlichen Staaten die Möglichkeit, Russland zu signalisieren, dass sie nicht bereit sind, Einflussbereiche zu verhandeln und bei den zentralen OSZE-Prinzipien Kompromisse zu machen (siehe den Beitrag von Jelena Cupać).

Andrei Zagorski erinnert uns daran, dass der KSZE-Prozess abgebrochen worden wäre, wenn sich die Staaten nicht auf Folgetreffen hätten einigen können. Und der Prozess endete auch in der Tat mehrmals. Doch die OSZE ist stärker institutionalisiert, als es die KSZE war. Dies lässt sich als Warnung vor Initiativen verstehen, die die OSZE zu einer Konferenzfolge im Stil der KSZE zurückentwickeln könnten.

Walter Kemp befasst sich ebenfalls mit der Geschichte der OSZE. Er erinnert daran, dass die Planungen für die Gründung der Vereinten Nationen schon während des Zweiten Weltkriegs stattfanden. Die OSZE sollte seiner Meinung nach daher schon jetzt einen Plan für Sicherheit und Stabilität in Europa entwickeln, auch wenn der Krieg gegen die Ukraine noch andauert. Laut Kemp braucht die OSZE eine Strategie, wenn (und falls) die

Verhandlungen über eine neue europäische Sicherheitsordnung beginnen.

Kreativität und Kompromisse sind jedoch nicht immer eine gute Sache. In seiner Analyse der OSZE-Aktivitäten in Turkmenistan schreibt Luca Anceschi: „Das Engagement der OSZE beschränkt sich seit vielen Jahren auf ein Minimum, und Themen wie Menschenrechte und gute Regierungsführung werden bewusst ausgeklammert.“ Anceschi konzentriert sich auf die Aktivitäten des OSZE-Zentrums in Aschgabat und die Bemühungen des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte um Wahlbeobachtungen – trotz der von der turkmenischen Regierung auferlegten Einschränkungen. Dabei verdeutlicht er, dass etwas, das für einen Teilnehmerstaat gut ist, nicht automatisch auch für dessen Gesellschaft gut ist. Sein Beitrag weist auf ein grundlegendes Dilemma der OSZE hin: Wie kann eine auf Menschenrechten beruhende Organisation mit autoritären Teilnehmerstaaten zusammenarbeiten?

Wie sollen die Regierungen innerhalb der OSZE mit Russland umgehen?

Nach dem 24. Februar 2022 überlegten viele in der OSZE, ob und wie Russlands Teilnahme ausgesetzt werden könnte. Die Autor*innen in den *OSCE Insights 2022* empfehlen, dass Russland in der Organisation bleiben soll. Für William Hill würde eine OSZE ohne Russland ihre Relevanz verlieren und Russland zudem zu einem „ewigen Störenfried“ werden. Wenn Russland (und kleinere Staaten, die einen Konsens blockieren) in der

OSZE bleibt, könnte dies zwar eine Einigung erschweren, „aber diplomatische Bemühungen um schwierige und strittige Themen sind nie einfach“, so Hill. Die Geschichte der OSZE lasse vermuten, die westlichen Staaten würden es irgendwann „für möglich und wünschenswert halten (...), sich wieder mit Russland auseinanderzusetzen“.

Für Wolfgang Zellner wäre ein Ausschluss Russlands formal gerechtfertigt, auf Basis der Aussetzung der Teilnahme Jugoslawiens von 1992 bis 2000. Ob sich dies umsetzen ließe, ist allerdings fraglich. Denn es ist unwahrscheinlich, dass Belarus und andere Mitglieder der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit gegen Russland stimmen würden. Dass Russland die OSZE von sich aus verlassen würde, ist ebenfalls zweifelhaft. Andere Mitglieder der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit würden dann wahrscheinlich in der OSZE bleiben, was Russlands Isolation offenbaren würde. Zellner empfiehlt, den Dialog mit Russland über die europäische Sicherheit möglichst fortzusetzen. Die Staaten sollten zwar Russlands Verstöße gegen die OSZE-Prinzipien anprangern, aber symbolische Aktionen wie Walk-outs (das Verlassen von Konferenzsälen als Zeichen von Protest) seien kontraproduktiv.

Die Frage nach der richtigen Balance zwischen einer Isolation Russlands und einem Einbinden Russlands ist schwer zu beantworten. Die Einschätzungen unserer Autor*innen fallen unterschiedlich aus. Mette Eilstrup-Sangiovanni warnt, dass sich Russland an einem bestimmten Punkt genötigt sehen könnte, die OSZE

zu verlassen. Eine mögliche Parallele wäre hier Deutschlands Austritt aus dem Völkerbund 1933. Andrei Zagorski erinnert daran, dass Russland – im Gegensatz zum Engagement der UdSSR in der KSZE – die OSZE nicht mehr als einen Ort betrachtet, um mit den westlichen Staaten über die europäische Sicherheit zu diskutieren.

Eilstrup-Sangiovanni, Zagorski und Cupać empfehlen außerdem, dass die Staaten Konflikte bei Themen vermeiden sollten, bei denen es wenig Raum für Kompromisse gibt – etwa beim Thema Demokratisierung. Das heißt nicht, dass die westlichen Staaten ihre liberalen Normen aufgeben. Aber sie könnten darauf verzichten, andere zu beschuldigen und mit dem Finger auf sie zu zeigen (was, wie Andrei Zagorski anmerkt, den KSZE-Prozess beinahe beendete). Stattdessen sollte die OSZE als Forum dienen, um Spannungen abzubauen und Themen von gemeinsamem Interesse zu identifizieren. Bemühungen dieser Art müssten von den Teilnehmerstaaten ausgehen und nicht von den Strukturen der OSZE. Walter Kemp weist darauf hin, dass dem früheren Generalsekretär Thomas Greminger bei seinem Versuch, einen gemeinsamen Nenner zwischen den Staaten zu finden, der Vorwurf gemacht wurde, er stehe Moskau zu nahe. Dies verdeutlicht, wie wenig Autonomie die Regierungen dem OSZE-Sekretariat zugestehen.

Wie kann die OSZE beibehalten und ihre Leistungsfähigkeit gesteigert werden?

Die zentrale Frage in allen Beiträgen lautet, ob und wie die OSZE Russlands Krieg gegen die Ukraine überstehen und eine Säule der paneuropäischen Sicherheit werden könnte. William Hill ruft zu weniger „politischer Selbstdarstellung“ auf, um einen sinnvollen Dialog im Rahmen der OSZE zu ermöglichen. Außerdem könnte die OSZE an einem zukünftigen Waffenstillstands- oder Friedensabkommen zwischen der Ukraine und Russland mitwirken. Die OSZE könne eine solche Rolle in der Ukraine jedoch nur übernehmen, wenn die NATO- und EU-Mitgliedsstaaten wichtige Themen in die OSZE einbringen. Was die Zukunft der OSZE-Strukturen und -Institutionen wie des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte betrifft, so ist Hill wenig optimistisch. Da es keinen Konsens gibt, werden sowohl ihre Größe als auch ihre Budgets wahrscheinlich abnehmen. Er kommt zu dem Schluss: „Außerdem blicken wir einer längeren Phase entgegen, in der viele wichtige OSZE-Dokumente eher durch die Verstöße gegen sie in den Blickpunkt geraten als durch ihre genaue Befolgung.“

Auch Wolfgang Zellner ist davon überzeugt, dass die Zukunft der OSZE davon abhängt, wie die Teilnehmerstaaten die Organisation nutzen. Sein Vorschlag: Die OSZE solle vorübergehend informelle Methoden nutzen, um arbeitsfähig zu bleiben, falls es zu einem Veto aus Russland kommt. So könnten freiwillige Beiträge der Teilnehmerstaaten die OSZE-Institutionen finanzieren. Die

OSZE solle zudem Staaten in Regionen einbinden, in denen Russlands Einfluss abnimmt und ein hohes Konfliktrisiko herrscht, wie etwa im Südkaukasus und in Zentralasien. Eine informellere und flexiblere OSZE hängt laut Zellner aber vor allem vom politischen Willen und von intensiven Beratungen ab. Und das kann nur mit einer starken Führung durch den Vorsitz und die Troika gelingen.

Zwei unserer Autor*innen ziehen Lehren aus der Vergangenheit. Mette Eilstrup-Sangiovanni untersucht Strategien des Völkerbunds. Der Völkerbund sei nicht gescheitert, da viele seiner Aktivitäten in den Vereinten Nationen weiterlebten. Für Eilstrup-Sangiovanni ist die Krise der OSZE eine politische. Deswegen würden institutionelle Reformen (etwa zum Zweck der Verabschiedung des Haushaltes) nur begrenzt helfen. Stattdessen empfiehlt sie, ein flexibles Mandat zu nutzen: Statt sich in Diskussionen über umstrittene Themen wie Menschenrechte und Rüstungskontrolle aufzureiben, sollte die OSZE sich auf konsensfähige Punkte konzentrieren, wie etwa die Wirtschaftskonnektivität oder die Bedeutung des Klimawandels für die Sicherheit. Die Geschichte des Völkerbunds zeige zudem, wie wichtig es sei, die politische Unterstützung auszuweiten. Eine große und gemischte Mitgliedschaft helfe internationalen Organisationen zu überleben. Eilstrup-Sangiovanni empfiehlt, dass die OSZE Staaten einbindet, die bislang nicht sonderlich aktiv waren, wie etwa die zentralasiatischen Staaten (wie es auch Wolfgang Zellner empfiehlt). Außerdem schlägt sie vor, dass die OSZE

sich über die Partnerschaft mit externen Akteuren wie etwa NGOs weitere finanzielle und technische Ressourcen erschließen könnte.

Andrei Zagorski zeigt in seinem Beitrag, wie wir von der KSZE lernen können. Die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten spielten mitunter mit dem Gedanken, sich aus der KSZE zurückzuziehen, und nutzten die Treffen für gegenseitige Schuldzuweisungen. Die Vorbehalte der Sowjetunion hinsichtlich der Konzentration des Westens auf Menschenrechte ähnelt Russlands Kritik an der aktuellen Betonung der menschlichen Dimension. Doch die KSZE überlebte dank eines „asymmetrischen Verhandeln“, wie Zagorski es nennt. Dabei wurden die unterschiedlichen Interessen aufgegriffen und Bedingungen geschaffen, unter denen ein „ausgewogener, paralleler Fortschritt“ in allen Körben erreicht werden konnte. Die Geschichte der KSZE lege auch nahe, dass die Staaten die OSZE als Forum zur Klärung mehrdeutiger Prinzipien, wie etwa der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, nutzen könnten. Ob diese Lehren aus der Geschichte auch wirklich angewendet werden können, hänge vom Ausgang der aktuellen Krise ab. Wenn es die Situation erlaubt, könnte eine Einigung über gemeinsame Regeln zu einem *Modus Vivendi* beitragen.

Walter Kemp nutzt seine Erfahrung als Leiter der OSCE Strategic Policy Support Unit und ruft die OSZE dazu auf, eine Strategie für eine Rückkehr zur kooperativen Sicherheit zu entwickeln. Das würde keinen Konsens erfordern. Eine solche Strategie könnte informell entwickelt

werden und externe Expert*innen einschließen. Was es jedoch bräuchte, wäre eine Führung durch die Troika. Zu einer kooperativen Sicherheitsagenda gehörten vor allem die Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Da ist Kemp anderer Ansicht als Mette Eilstrup-Sangiovanni, die empfiehlt, kontroverse Themen möglichst auszuklammern. Ebenso wie Eilstrup-Sangiovanni schlägt Kemp aber vor, dass die OSZE auch Themen beachtet, die bisher nicht Teil der zentralen OSZE-Agenda waren, wie etwa die Bedeutung des Klimawandels für die Sicherheit. Er nennt mehrere Neuerungen, die während seiner Tätigkeit bei der OSZE eingeführt wurden. Kemp zeigt allerdings auch, wie die Teilnehmerstaaten die Autonomie des Sekretariats einschränken.

Luca Anceschi hält das OSZE-Engagement in Turkmenistan für unzulänglich. Ein minimales und selektives Engagement verringere die Relevanz der OSZE, da es nur in den Bereichen Veränderungen geben könne, in denen die OSZE tätig ist. Dies untergrabe auch die Sicherheit im OSZE-Gebiet, da autoritäre Politik eine Quelle von Unsicherheit sei. Anceschi plädiert dafür, dass das OSZE-Engagement in Turkmenistan auch die autoritäre Politik als Problem benennt. Deswegen sollte die OSZE von Aktivitäten – wie einer Wahlbeobachtung unter starken Einschränkungen – Abstand nehmen und sich um die Förderung von Menschenrechten kümmern.

Die Beiträge in den *OSCE Insights 2022* bieten Perspektiven und geben Empfehlungen, die der OSZE dabei helfen können zu überleben – und darüber hinaus

einen entscheidenden Beitrag zur kooperativen und umfassenden Sicherheit zu leisten.

nen). Zu guter Letzt danken wir dem Nomos Verlag, vor allem Eva Lang und Carsten Lang, dass sie unsere Begeisterung für *OSCE Insights* teilen.

Danksagung

Wir danken den Autor*innen für ihre Ideen und Vorschläge, wie die OSZE mit komplexen Problemen umgehen könnte. Wir danken auch den Gutachter*innen für ihre Kommentierung der Erstfassungen der Aufsätze sowie unseren Kolleg*innen vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und vom Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) des IFSH. Wir danken vor allem André Härtel und unserer russischsprachigen Koordinatorin für das Erstellen der deutschen bzw. russischen Ausgabe von *OSCE Insights*. Äußerst dankbar sind wir auch Frank Evers für seine OSZE-Expertise und seine unermüdliche Koordination der vielen Arbeitsabläufe des CORE.

Ebenfalls unverzichtbar waren unsere Redakteur*innen, Übersetzer*innen und Korrekturleser*innen, die allesamt gründlich und geduldig gearbeitet haben. Wir danken Corina Alt, Carolyn Benson, Roman Dobrokhotov und Michael Weh. Wir haben auch von Stefan Wolffs und Andrei Zagorskis Unterstützung profitiert. Das Auswärtige Amt der Bundesrepublik Deutschland stellte Finanzmittel zur Verfügung, und die Autor*innen dieses Bandes erhielten nützliche Informationen von verschiedenen Außenministerien sowie OSZE-Durchführungsorganen und -Institutionen (die Ansichten in den Beiträgen sind jedoch die der Autor*in-

