

Eine Drei-Jahres-Strategie für die OSZE

Wolfgang Zellner*

Zusammenfassung

Die russische Aggression gegen die Ukraine stellt das genaue Gegenteil dessen dar, wofür die OSZE steht: eine regelbasierte Ordnung, kooperative Sicherheit, Achtung der staatlichen Souveränität und der Unverletzbarkeit von Grenzen. Die Frage ist, ob die OSZE in einem politischen Umfeld bestehen und funktionieren kann, das ihrer Raison d'Être widerspricht. Ohne eine Strategie ist das nicht möglich. Der Beitrag schlägt vor, dass die OSZE vorübergehend informelle Verfahren nutzt, um arbeitsfähig zu bleiben. Diese könnten formelle Beschlussfassungen ersetzen.

Schlagworte

OSZE, Strategie, Ukraine, Krieg

Bitte zitieren als: Wolfgang Zellner, „Eine Drei-Jahres-Strategie für die OSZE“, in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-05>

Einleitung

Zu den Grundprinzipien der OSZE gehören eine regelbasierte Ordnung, kooperative Sicherheit, Achtung der staatlichen Souveränität und der Unverletzbarkeit von Grenzen. Russlands Einmarsch in die Ukraine hat gegen all diese Verpflichtungen verstoßen. Deswegen hat eine große Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten die Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation eingestellt. Nun stellt sich die Frage, ob auch die gemeinsame

Beschlussfassung in der OSZE beendet werden sollte.

Die OSZE befindet sich in einer existenziellen Krise. Die Frage ist, ob sie in einem politischen Umfeld bestehen und funktionieren kann, das ihrer Raison d'Être widerspricht. Als Antwort stellt dieser Beitrag eine Strategie für die OSZE vor – etwas, das die Organisation noch nie besaß.¹ Denn das von der Organisation oft bemühte „Abwarten und Teetrinken“ oder „Durchwursteln“ ist in dieser Situation unangebracht. Damit die OSZE arbeitsfähig bleibt, sollte sie vorübergehend informelle Methoden nutzen. Diese könnten, wo nötig, formelle Beschlussfassungen ersetzen. Dadurch kann die OSZE der „Konsensfalle“² entkommen.

* Wolfgang Zellner
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
zellner@ifsh.de

Drei Faktoren, die die Zukunft der OSZE bestimmen

Die Zukunft der OSZE als konsensbasierte Organisation wird wahrscheinlich von folgenden drei Faktoren abhängen: der Dauer und dem Ergebnis des Ukrainekriegs, Russlands verminderter Stärke und geringerem Einfluss sowie dem Tempo und Ergebnis des EU-Beitrittsprozesses der Westbalkanstaaten und der Ukraine.

Der Ausgang des Kriegs in Europa wird den Spielraum der OSZE bestimmen. Wie lange der Krieg in der Ukraine noch dauern wird, ist unklar. Expert*innen sind ganz unterschiedlicher Meinung, was seinen wahrscheinlichen Ausgang betrifft.³ Ebenso unklar ist, welche Art von Waffenstillstands- oder Friedensabkommen letztlich unterzeichnet werden wird, um den Krieg zu beenden. Kommt es zu einem unsicheren Waffenstillstandsabkommen, das nur in einer Übergangsphase Bestand haben würde, ehe der Krieg fortgesetzt werden würde? Oder wird es ein stabiles Friedensabkommen einschließlich eines Waffenstillstands, einer territorialen Einigung sowie verschiedener Garantien geben? Je nachdem könnte sich der politische Spielraum der OSZE verändern. Im Falle eines instabilen Waffenstillstands wird er wohl kleiner werden und größer, falls ein umfassenderes Friedensabkommen und eine kooperativere Umgebung erreicht werden können. Die Konfrontation zwischen Russland und dem Westen wird in jedem Fall bestehen bleiben, bis es in der Russischen Föderation zu einem Regime-

wechsel kommt. Ein solcher ist jedoch nicht absehbar.

Die Aggression gegen die Ukraine hat Russland in jeder Hinsicht geschwächt: politisch, wirtschaftlich, militärisch – und auch in Bezug auf seine Fähigkeit, sein „nahes Ausland“ zu kontrollieren. Das „nahe Ausland“ sind institutionell gesehen die Mitglieder der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit. Die jüngsten Entwicklungen haben Russlands Schwäche gezeigt: Im September 2022 sind armenische und aserbaidjanische Streitkräfte aneinandergelassen, rund 200 Soldaten kamen ums Leben. Kurz danach kam es zu Kämpfen zwischen kirgisischen und tadschikischen Streitkräften mit Dutzenden von Toten. Die von Russland geleitete Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit hatte außer einer Beobachtermission und einem Aufruf zum Frieden nichts zu bieten. Russlands abnehmender Einfluss im Südkaukasus und Zentralasien eröffnet der OSZE kooperative Optionen, falls diese Staaten an mehr OSZE-Aktivitäten interessiert sind. Gleichzeitig könnten in diesen Regionen Konfliktpotenziale, die bislang von der Russischen Föderation unterdrückt wurden, aufbrechen. Deswegen braucht es neue Initiativen, um Konflikte zu verhindern und zu managen. Die Frage ist nun, ob die OSZE diese Aufgaben übernehmen kann.

Einige der verbleibenden Nicht-EU-Balkanstaaten und die Ukraine könnten sich der EU früher annähern und beitreten als erwartet. Damit würden diese Staaten in den Kompetenzbereich der EU fallen. Dies würde den Bedarf an OSZE-Aktivitäten reduzieren. Russlands

schrumpfender Einflussbereich und eine EU-Erweiterung werden zu einer noch deutlicheren bipolaren Struktur in Europa führen – mit schärferen Trennlinien und weniger Staaten zwischen Russland und der EU. Für die OSZE würde dies bedeuten, dass ihr politischer Spielraum abnimmt.

Die „Konsensfalle“ überwinden

Fred Tanner meint, eine der Schwächen der OSZE sei die von ihm so bezeichnete „Konsensfalle“: „Russland, aber auch andere Länder [...] haben die Verweigerung eines Konsenses als Veto gegen das Festlegen einer Agenda, den Haushalt, Reformbemühungen und Krisenbeschlüsse genutzt, und dies oft als Druckmittel in Streitigkeiten, die gar nichts mit dem betreffenden Thema zu tun haben.“⁴ Über die Jahre war es zwar schwierig, mit dieser Falle umzugehen, aber immerhin möglich – wenn dabei auch die politische Kohärenz und Effizienz litten. Seit dem russischen Überfall auf die Ukraine ist es jedoch unmöglich, einen Konsens zu erzielen. Es gibt zwei Wege aus dieser Sackgasse:

1. Entweder wird Russland auf Grundlage der Konsens-minus-eins-Regel aus der OSZE ausgeschlossen.
2. Oder Russlands Vetomacht wird umgangen, indem die politischen Abläufe der OSZE informell vor sich gehen – geleitet vom Vorsitz und der Troika.

Die Konsens-minus-eins-Regel wurde in den Schlussfolgerungen des Prager Treffens des Ministerrats 1992 formuliert:

„Zur Weiterentwicklung der Fähigkeit der KSZE, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit friedlichen Mitteln zu schützen, beschloß der Rat, daß in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen angemessene Maßnahmen durch den Rat bzw. den Ausschuß Hoher Beamter getroffen werden können, erforderlichenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates.“⁵

Diese Bestimmung wurde bisher erst einmal angewendet, und zwar am 8. Juli 1992, als das 13. Treffen des Ausschusses Hoher Beamter Serbien und Montenegro von der Teilnahme am Helsinki-Gipfel 1992 ausschloss.⁶ Dieser Ausschluss blieb bis zum Wiedereintritt der ehemaligen Republik Jugoslawien am 7. November 2000 in Kraft. Könnte die OSZE jetzt den gleichen Ansatz gegenüber Russland verfolgen? Eine Teilnahmeverweigerung wäre in jedem Fall gerechtfertigt. Russlands Aggression gegen die Ukraine stellt zweifellos eine „eindeutige, grobe und nicht behobene“ Verletzung der OSZE-Verpflichtungen dar. Politisch gesehen stellt sich die Lage jedoch anders dar. Es ist zweifelhaft, ob ein Konsens-minus-eins-Beschluss über einen Ausschluss Russlands jemals erreicht werden könnte. Denn dies würde die Zustimmung von Belarus und anderen Mitgliedern der von Russland angeführten Organisation des

Vertrags über kollektive Sicherheit erfordern.

Sollten die Versuche, einen Konsens mit Russland zu erzielen, scheitern, bestünde die andere Möglichkeit darin, die OSZE auf einer informelleren Grundlage arbeiten zu lassen. Dazu müsste eine informelle Konsens-minus-eins-Regel angewendet werden. Dies wäre durchaus möglich, da die OSZE in ihrem Alltagsbetrieb schon immer ein sehr informelles Kommunikationsnetzwerk war. Ein solcher Ansatz würde etliche Beratungen und viel Disziplin von den Teilnehmerstaaten erfordern sowie eine starke Führung durch den Vorsitz und die Troika. Ein solches Regelungssystem würde Einigkeit in den Fragen des Haushalts, eines Generalsekretärs sowie der Leiter*innen der Institutionen, der Weiterführung zumindest einiger Feldoperationen sowie – was am schwierigsten sein dürfte – eines Vorsitzes erfordern.

Fangen wir mit dem Haushalt an. In den letzten Jahren wurde der Gesamthaushalt meist nicht vor dem Sommer verabschiedet. Insofern ist die OSZE bereits daran gewöhnt, mit provisorischen Haushalten zu arbeiten. Der Nachteil eines provisorischen Haushalts ist, dass das Geld nur für bereits bestehende Programme und Projekte ausgegeben werden kann. Neue Projekte müssen durch freiwillige Beiträge finanziert werden. Sollte die provisorische Haushaltsführung enden, würde dies auch für den gesamten Haushalt gelten. Sämtliche Finanzierungen müssten dann durch freiwillige Beiträge erfolgen. Dies würde Russland und anderen Staaten zeigen, dass Haushaltsblockaden nicht mehr die scharfe Waffe

sind, die sie einst waren. Aber noch einmal: Ein solcher Ansatz setzt eine hohe Disziplin voraus, vor allem unter den größeren westlichen Teilnehmerstaaten. Wenn sie die erforderlichen Geldmittel nicht zur Verfügung stellen, wird der Ansatz schnell scheitern.

Die OSZE-Institutionen – das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und der Beauftragte für Medienfreiheit – sollten auf jeden Fall ihre Arbeit fortsetzen, ebenso wie die Feldoperationen, falls das Gastland einverstanden ist. Jos Boonstra hat vorgeschlagen, ein „Weg, um dies umzusetzen, besteht in der Loslösung der beschlussfassenden Organe der OSZE [...] von den restlichen Strukturen, Missionen und Organen“.⁷ Die Institutionen würden dann als Projekte des Vorsitzes auf der Grundlage freiwilliger Beiträge geleitet. Dies würde auch für die Feldoperationen gelten. Die Mandate der Feldoperationen, außer denen, die sich auf die Ukraine beziehen, wurden schließlich Ende 2022 verlängert. Weil jedoch unklar ist, ob dies 2023 wiederholt werden kann, sollte man andere, informellere Optionen in Erwägung ziehen. Zum Beispiel hat Ian Kelly – der frühere Leiter der US-amerikanischen OSZE-Delegation – vorgeschlagen: „Wenn die Mandate der Feldmissionen dieses Jahr nicht verlängert werden, so wie es viele befürchten, kann der Vorsitz [...] auch seine Autorität nutzen, um eine Art Feldmission (beispielsweise als Büro des/der Sonderbeauftragten des/der Amtierenden Vorsitzenden) in Ländern beizubehalten, die eine solche Fortsetzung unterstützen. Finanziert wer-

den können sie von ähnlich gesinnten OSZE-Staaten.“⁸

Die OSZE bewegt sich bereits in diese Richtung. Im August 2022 verkündeten der Vorsitz und die Generalsekretärin ein Unterstützungsprogramm für die Ukraine. Damit wurde der OSZE-Projekt-koordinator in der Ukraine ersetzt, dessen Mandat aufgrund von Russlands Veto nicht verlängert worden war.⁹

Die Missionsleitung wird vom Vorsitz ernannt, aber die Ernennung der Institutionsleiter*innen ist komplizierter, da diese durch Ministerratsbeschlüsse erfolgt. Die Amtszeit von Generalsekretärin Helga Schmid, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, dem Leiter des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte und der Beauftragten für Medienfreiheit läuft im Dezember 2023 aus. Ab dann werden – ähnlich wie zwischen Juli und Dezember 2020, als alle vier Posten vakant waren – ihre formellen und informellen Stellvertreter*innen ihre Aufgaben kommissarisch übernehmen. Eine solche Lösung ist zeitlich nicht begrenzt.

Die einzige große Schwierigkeit besteht darin, die nächsten Vorsitze sicherzustellen. Im Jahr 2023 übernimmt Nordmazedonien das Amt des Vorsitzenden, gefolgt von Finnland im Jahr 2025 – 50 Jahre nach der Schlussakte von Helsinki. Der Vorsitz für 2024 wurde noch nicht gewählt. Um diese Lücke zu überbrücken, braucht es diplomatisches Geschick. Eine Teillösung könnte sein, Nordmazedoniens Vorsitz zu verlängern und die Rolle der Troika zu stärken.

Es stellt sich die Frage, ob ein solcher informellerer Ansatz zur Leitung

der OSZE legitim und machbar wäre. Er wäre zugegebenermaßen ein enormer Affront gegenüber der Russischen Föderation und unter „normalen“ Umständen undenkbar. Mit seiner Aggression gegen die Ukraine hat Russland jedoch jedes Recht verspielt, „normal“ behandelt zu werden. Die OSZE darf es nicht zulassen, dass sie von einem Teilnehmerstaat zugrunde gerichtet wird, der die zivile Infrastruktur eines Nachbarlandes zerstört – was laut der Genfer Konvention ein schweres Kriegsverbrechen darstellt. Wenn Russland nicht auf diese Weise von der OSZE behandelt werden möchte, steht es ihm frei, die Organisation zu verlassen. Diesen Schritt wird Russland allerdings eher vermeiden, da die meisten seiner Verbündeten im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit es ihm nicht gleichgültig würden. Dies würde Russlands Isolation offenbaren.

Der Übergang von einem formellen Konsens zu einer informelleren Form der Leitung muss ernstgenommen werden. Nur dann kann das informelle Modell erfolgreich umgesetzt werden. Dafür braucht es eine enge Abstimmung zu zahlreichen Themen, selbst mit den kleinsten Staaten. Ein sorgfältiges Vorgehen dieser Art kann der Organisation jedoch nur nutzen! Der hier für eine Übergangszeit vorgeschlagene informelle Ansatz würde sehr viel politischen Willen und Disziplin erfordern – und hätte insofern nichts mit der üblichen Strategie des Durchwurstelns zu tun.

OSZE-Agenda für die nächsten drei Jahre – Vorschläge

Als Nächstes werde ich Vorschläge für ein dreijähriges OSZE-Arbeitsprogramm machen, das sich auf die wichtigsten politischen Themen konzentriert und darauf abzielt, der OSZE so viele Optionen wie möglich zu lassen. Nichts hält die OSZE-Teilnehmerstaaten davon ab, eine solche Agenda zu entwickeln. Walter Kemp schreibt: „Um einen solchen Prozess anzustoßen, ist kein konsensbasierter Beschluss nötig.“¹⁰ Der Prozess könnte, von Vorsitz und Troika geleitet, auf informelle Weise beginnen – mit oder ohne Beteiligung Russlands. Die Agenda sollte folgende Punkte beinhalten:

Inklusiver Dialog mit oder ohne Russland. Die KSZE/OSZE hat schon immer einen Dialog über jedes relevante europäische Sicherheitsthema geführt, und zwar ohne Bedingungen. Russland sollte von einem solchen Dialog nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Ziel des Dialogs sollte vielmehr sein, dass Russland immer wieder gezwungen wird, sein Verhalten zu erklären. Auch dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron und dem deutschen Bundeskanzler Olaf Scholz ist es wichtig, mit Präsident Wladimir Putin im Gespräch zu bleiben. Ebenso gilt es, die russische OSZE-Delegation in Diskussionen einzubeziehen. Eine komplette Verweigerung, wie sie in den ersten Monaten der russischen Aggression gegen die Ukraine vorkam, ist unproduktiv. Der Sicherheitsdialog sollte sich auf zwei Bereiche konzentrieren:

- die Frage, wie die russische Aggression gestoppt und gleichzeitig die Grundlage für eine kooperativere europäische Ordnung geschaffen werden kann
- regionale Sicherheitsthemen in den Gebieten, in denen Russlands Einfluss abnimmt und dadurch ein Sicherheitsvakuum entstanden ist

Umsetzung von OSZE-Normen. Für eine auf Normen beruhende Organisation wie die OSZE ist es zwingend erforderlich, dass sie weiterhin die Umsetzung ihrer Verpflichtungen beobachtet und diskutiert. In erster Linie bedeutet dies, die Arbeit des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und der Beauftragten für Medienfreiheit fortzuführen. Wenn Russland oder Belarus die Haushalte dieser Institutionen blockieren, sollten sie als Projekte des Vorsitzes weitergeführt und durch freiwillige Beiträge finanziert werden. Dasselbe gilt für das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, das 2020 aufgrund von Covid-19 und 2021 mangels eines Konsenses nicht stattfand. Der polnische Vorsitz organisierte im September und Oktober 2022 eine „Konferenz zur menschlichen Dimension“ – ein Format, das dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension ähnelte.¹¹ In diesem Rahmen sollten die anhaltenden schweren Menschenrechtsverletzungen der Russischen Föderation regelmäßig thematisiert werden. Neben diesen drei Institutionen sollte der Ständige Rat die zentrale Plattform sein, um

die Umsetzung von OSZE-Normen und -Verpflichtungen zu diskutieren.

Stärkeres Engagement im Südkaukasus und in Zentralasien. Die Hand in Richtung Südkaukasus und Zentralasien auszustrecken, ist wichtiger als je zuvor. Erstens könnte Russlands abnehmender Einfluss dazu führen, dass zuvor unterdrückte Konflikte ausbrechen. Deswegen ist es wichtig, dass die OSZE ihre Bemühungen zur Konfliktverhütung in diesen Regionen verstärkt. Zweitens ist China bereits der wichtigste Handelspartner der zentralasiatischen Staaten und letztlich der Garant ihrer Sicherheit bei einem möglichen Angriff Russlands. Drittens steht Zentralasien nicht im Fokus der wichtigsten westlichen Organisationen. Deswegen könnte die OSZE hier eine führende Rolle übernehmen. Ob die Teilnehmerstaaten eine solche Rolle befürworten und ob die Organisation sie angemessen erfüllen könnte, müsste sich jedoch erst noch zeigen.

Umsetzung eines zukünftigen Waffenstillstandsabkommens zwischen Russland und der Ukraine. Die OSZE ist für die Rolle eines Vermittlers im Krieg zwischen Russland und der Ukraine nicht besonders gut geeignet. William H. Hill hat dazu angemerkt: „Die OSZE ist zu groß, schwerfällig und vielfältig, um als direkter Vermittler in dem Konflikt zu fungieren.“¹² Der OSZE ist es schließlich kaum gelungen, viel kleinere Konflikte zu lösen, etwa den um Bergkarabach. Hier hat die sogenannte Minsk-Gruppe der OSZE unter dem Ko-Vorsitz von Frankreich, Russland und den Vereinigten Staaten keinen Einfluss mehr. Jedoch sollte die OSZE versuchen, Aufgaben bei der Um-

setzung eines zukünftigen Waffenstillstandsabkommens zu übernehmen, wie sie das von 2014 bis 2022 mit der Sonderbeobachtermission in der Ukraine getan hat. Zwei Aspekte sind in dieser Hinsicht wichtig: Erstens wäre es angesichts der Schwere und globalen Bedeutung des Konflikts besser, eine UN-Mission auf Grundlage eines Mandats des UN-Sicherheitsrats zu haben. Gleichzeitig würde dies auch bedeuten, dass Russland das Mandat akzeptiert. Zweitens sollte nicht vergessen werden, dass weder die Ukraine noch Russland die Sonderbeobachtermission und die Rolle der OSZE in der Ukraine begrüßt haben, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Dennoch sollte die OSZE versuchen, ihre langjährige Erfahrung in die Umsetzung eines zukünftigen Waffenstillstandsabkommens zwischen Russland und der Ukraine einzubringen.

Rüstungskontrolle. Unter den aktuellen Umständen mag es überraschend klingen, aber Alexander Mattelaer hat zu Recht angemerkt: „Langfristig wird das Ende von Russlands Krieg gegen die Ukraine neue Anforderungen an eine Rüstungskontrolle mit sich bringen.“¹³ Das ist aus mehreren Gründen richtig. Erstens wird jedes dauerhafte Waffenstillstands- oder Friedensabkommen Elemente einer Rüstungskontrolle enthalten (Obergrenzen in gewissen Gegenden, Informationsaustausch, Verifikation). Zweitens wird ein Friedensabkommen wahrscheinlich territoriale Bestimmungen enthalten, mit denen weder die Ukraine noch Russland zufrieden sind. Deswegen „braucht die Ukraine Garantien, dass Russland nicht versuchen wird, in Zu-

kunft erneut gewaltsam die Grenzen zu verschieben, während Russland Garantien braucht, dass die Ukraine nicht in den Krieg ziehen wird, um die Gebietsfrage zu klären – unabhängig davon, wer in Kiew an der Macht ist.“¹⁴ Dies wird sicherlich teilweise durch Rüstungskontrollbestimmungen festgelegt werden. Drittens wird es nötig sein, subregionale Rüstungskontrollen für Regionen wie den Südkaukasus und Teile Zentralasiens einzurichten. Aufgrund dieser möglichen Agenda ist es ratsam, das Forum für Sicherheitskooperation am Laufen zu halten.

Diskussion über die Zukunft der Organisation. Das 50-jährige Jubiläum der Schlussakte von Helsinki bietet die Gelegenheit, einen informellen Ministerrat oder ein Gipfeltreffen in Helsinki einzuberufen. Dabei sollte über den Stand der Dinge und über Strategien für die Gestaltung einer besseren Zukunft gesprochen werden. Die drei Jahre bis 2025 ließen sich dafür nutzen, einen breiten Diskussionsprozess zu organisieren, an dem die Teilnehmerstaaten, andere internationale Organisationen, Mitglieder des Parlaments, führende Personen aus der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft beteiligt sind. Wenn jemand einen solchen Prozess koordinieren kann, dann ist das Finnland.

Alle Elemente einer solchen Agenda wird die OSZE wohl nicht umsetzen können. Schließlich entscheiden die Teilnehmerstaaten über die zukünftigen Aufgaben der Organisation und ihre Rolle. Dennoch lohnt sich der Versuch, eine solch umfassende Agenda aufzustellen,

mit der politische Optionen offengehalten werden.

Endnoten

- 1 Walter Kemp, „Warum die OSZE eine Strategie braucht“, in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023).
- 2 Fred Tanner, „The OSCE and European Security: Towards a Point of No Return?“, in *Envisioning Peace in a Time of War: The New School of Multilateralism*, ed. Ursula Werther-Pietsch (Vienna: Facultas, 2022), S. 60.
- 3 Der Vorsitzende der US Joint Chiefs of Staff, General Mark Milley, sagte am 16. November 2022: „Die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Siegs der Ukraine – so definiert, dass die Russen aus der ganzen Ukraine rausgeworfen werden, einschließlich des Gebiets, das sie als Krim beanspruchen – ist militärisch gesehen in nächster Zeit nicht hoch.“ Siehe „US-General: Baldiger Sieg unwahrscheinlich“, *ZDF*, 17. November 2022, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ukraine-russland-krieg-general-milley-usa-100.html>. Der stellvertretende ukrainische Verteidigungsminister General Wolodymyr Hawrylow zeigte sich wesentlich optimistischer und meinte, der Krieg könne im Frühjahr 2023 beendet sein. Er schloss nicht aus, dass ukrainische Truppen bis Ende 2022 auf die Krim vorrücken könnten (siehe „Ukrainischer General: Krieg zum Frühlingsende vorbei“, *NTV*, 19. November 2022, <https://www.n-tv.de/politik/Ukrainischer-General-Krieg-zum-Fruehlingsende-vorbei-article23729746.html>).
- 4 Tanner, a.a.O. (Anm. 2), S. 60.
- 5 KSZE, Zweites Treffen des Rates, Zusammenfassung der Schlußfolgerungen, Prager Dokument über die weitere Entwick-

- lung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Erklärung über die Nichtverbreitung und Waffentransfer (Prag, 1992), S. 17, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/0/40272.pdf>
- 6 OSCE, „Serbia and Montenegro Suspended as a Participating State“, July 8, 1992, <https://www.osce.org/node/58332>
- 7 Jos Boonstra, „The OSCE: Back to Square One?“, in *Russia's War against Ukraine: Implications for the Future of the OSCE*, OSCE Network Perspectives 1/2022, eds. Cornelius Friesendorf and Stefan Wolff (OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, June 2022), S. 16, https://osce-network.net/fileadmin/user_upload/OSCE_Network_Perspectives_2022_20June_final.pdf
- 8 Ian Kelly, „Will the OSCE Devolve into the CSCE?“, in *Russia's War against Ukraine: Implications for the Future of the OSCE*, OSCE Network Perspectives 1/2022, eds. Cornelius Friesendorf and Stefan Wolff (OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, June 2022), S. 49, https://osce-network.net/fileadmin/user_upload/OSCE_Network_Perspectives_2022_20June_final.pdf
- 9 OSCE, „OSCE Chairman-in-Office and Secretary General Announce OSCE Support Programme for Ukraine“, August 3, 2022, <https://www.osce.org/Chairmanship/523754>
- 10 Kemp, a.a.O. (Anm. 1), S. 8.
- 11 OSCE, „Human Dimension Conference Concludes in Warsaw“, October 7, 2022, <https://www.osce.org/chairmanship/528399>
- 12 William H. Hill, „Hat die OSZE eine Zukunft?“, in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), S. 9.
- 13 Alexander Mattelaer, *Keeping the OSCE Alive*, Egmont Policy Brief 287 (Brussels: Egmont Institute, 2022), S. 3, https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/09/Alexander-Mattelaer_PolicyBrief287.pdf?type=pdf
- 14 Vladimir Frolov, „New Commander, New Goals for Russia in Ukraine“, Carnegie Endowment for International Peace, November 1, 2022, <https://carnegieendowment.org/politika/88301>

