

Warum die Forums-Funktion der OSZE wichtig ist

Jelena Cupac*

Zusammenfassung

Die OSZE bietet einen Ort für multilateralen Austausch, und angesichts des Ukrainekriegs ist diese Forumsfunktion der Organisation wichtig. Im Laufe der Geschichte strebten Teilnehmerstaaten aber unterschiedliche Arten von Frieden an. In der KSZE bemühten sie sich um einen pluralen Frieden, der normative Unterschiede und geopolitische Realitäten akzeptierte. Nach dem Ende des Kalten Krieges änderte sich das Leitbild der OSZE. Nun ging es um einen liberalen Frieden, der auf der Zusammenarbeit von Staaten beruht, die sich liberalen demokratischen Werten verschrieben haben. Durch dieses Verständnis von Frieden fühlen sich Russland und andere autoritäre Staaten immer stärker an den Rand gedrängt. Der Beitrag gibt Empfehlungen, wie Russland von seiner Überzeugung abgebracht werden könnte, dass es seine Ziele gewaltsam erreichen kann – und wie gleichzeitig ein Anreiz für Russland geschaffen werden könnte, sich weiterhin in der OSZE zu engagieren.

Schlagnote

Internationales Forum, OSZE, Ukraine, Russland, Krieg

Bitte zitieren als: Jelena Cupac, „Warum die Forums-Funktion der OSZE wichtig ist“ in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-07>

Einleitung

Russlands Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 hat die OSZE in eine existenzielle Krise gestürzt. Die Organisation hat kein Instrument, um Russland für seinen Verstoß gegen grundlegende OSZE-Prinzipien zu sanktionieren. Außerdem hat der Krieg bestehende Probleme vergrößert, wie etwa die Schwierig-

keiten, sich auf einen OSZE-Haushalt zu einigen. Kann die Organisation diesem Druck standhalten – und wie? Eine Option wäre, die OSZE auf ihre Funktion als Forum zu reduzieren. Manche Beobachter*innen hoffen, dass dies die Zusammenarbeit und den Dialog zwischen den Staaten fördern würde.¹ Ob die OSZE sich in diese Richtung entwickeln oder ob es ihr gelingen wird, auch andere Zwecke und Aufgaben beizubehalten, ist bislang völlig offen. Eines ist jedoch wahrscheinlich: Wenn sie überlebt, wird die OSZE als Forum wichtiger sein als je zuvor, da die Teilnehmerstaaten die

* Jelena Cupac
WZB Berlin Social Science Center
jelena.cupac@wzb.eu

Situation in der Ukraine bewältigen müssen.

Internationale Organisationen als Foren

Internationale Organisationen dienen in erster Linie als Forum. Dort treffen sich Staaten, um ihre Interessen zu äußern und über Themen von gemeinsamem Interesse zu entscheiden.² Internationale Sicherheitsorganisationen treffen ihre Beschlüsse zumeist im Konsens.³ Daher spiegeln die Beschlüsse oft den kleinsten gemeinsamen Nenner wider. In internationalen Organisationen können Staaten Kontakte pflegen, Konflikte entschärfen und Vertrauen aufbauen.

Sowohl formelle Organisationen als auch informelle Zusammenschlüsse können als Forum dienen. Informelle Zusammenschlüsse wie etwa die Gruppe der führenden Industrie- und Schwellenländer G20 oder die Gruppe der großen Schwellenländer BRICS sind faktisch nur Foren. Sie haben keinen Hauptsitz, keine eigene Verwaltung, und die Staaten arbeiten auf einer unverbindlichen Basis zusammen. Auch die Organe formeller internationaler Organisationen können als Foren bezeichnet werden. Die Mitgliedschaft in einigen dieser Organe ist jedoch beschränkt, und auch in der Beschlussfassung sind nicht alle Teilnehmer gleichberechtigt. Daher können in formellen internationalen Organisationen zumeist die Plenarsitzungen (wie etwa die Generalversammlung der Vereinten Nationen) als Forum bezeichnet werden.

Staaten nutzen Foren, um bestimmte Ziele zu erreichen. Diese Ziele unter-

scheiden sich je nach dem Betätigungsfeld der internationalen Organisation – ein Wirtschaftsforum hat einen anderen Zweck als ein Gesundheitsforum. Bei Sicherheitsorganisationen wie der OSZE verfolgen Staaten vor allem ein Ziel: Frieden. Wie könnten die Teilnehmerstaaten nun die OSZE inmitten des Krieges gegen die Ukraine konstruktiv als Forum nutzen? Dafür lohnt ein Blick in die Geschichte der OSZE.

Der Zweck der OSZE wandelte sich: Vom pluralen zum liberalen Frieden

Der Vorläufer der OSZE, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), ist ein Paradebeispiel für ein Staaten-Forum. Sie entstand vor dem Hintergrund des Kalten Krieges: Im Anschluss an die Kubakrise von 1962 einigten sich die Vereinigten Staaten und die UdSSR darauf, Kommunikationskanäle zu öffnen, um Frieden und Stabilität zu gewährleisten. Dies ebnete den Weg für die Entspannung zwischen den USA und der UdSSR im folgenden Jahrzehnt. Dazu gehörte auch, die Anzahl an strategischen Atomwaffen auf beiden Seiten zu begrenzen. Gleichzeitig versuchte Westdeutschland durch seine Ostpolitik, die Beziehungen zu Osteuropa und vor allem zu Ostdeutschland zu normalisieren. Die Schlussakte von Helsinki war das Ergebnis dieser Entwicklung.⁴

Die Schlussakte kam zustande, weil die Supermächte zu Verhandlungen bereit waren und – was noch wichtiger war – weil sie verstanden hatten, dass zum damaligen Zeitpunkt Frieden nur

durch eine Anerkennung des Status quo erreicht werden konnte. Die Schlussakte von Helsinki war somit das Ergebnis des Bemühens um einen „pluralen Frieden“: ein Frieden zwischen Staaten, die die normativen Unterschiede untereinander sowie die geostrategische Realität anerkennen, zu der diese Unterschiede geführt haben.⁵ Dies wurde auch als Sieg für die Sowjetunion angesehen. Mit der Schlussakte konnte sie ihr seit Langem verfolgtes Ziel erreichen: Der Westen erkannte die Sowjetunion als Hegemonialmacht in Mittel- und Osteuropa und damit die Nachkriegsordnung in Europa an. Die Schlussakte war aber auch für den Westen nützlich: Nun konnte er den Ostblock für seine Menschenrechtsverletzungen kritisieren. Auf diese Weise erreichten die Teilnehmerstaaten einen Modus Vivendi, der die Türen für zukünftige Veränderungen offenhielt.

Nach dem Ende des Kalten Krieges verwandelte sich die KSZE in eine internationale Organisation, wenn auch ohne einen völkerrechtlichen Gründungsvertrag. Sie wurde sehr schnell institutionalisiert, und ihre Funktion als Forum wurde auf Organe übertragen, in denen die Teilnehmerstaaten vertreten sind: den Ständigen Rat, das Forum für Sicherheitskooperation, die Parlamentarische Versammlung, den Ministerrat und die Gipfeltreffen. Der Zweck dieser Foren hat sich nach dem Ende des Kalten Krieges jedoch erheblich verändert. Die Teilnehmerstaaten nutzen sie nicht mehr, um einen pluralen Frieden zu erreichen. Stattdessen konzentrieren sie sich auf den Aufbau eines „liberalen Friedens“: eines Friedens, der auf der Zusammenarbeit

von Staaten beruht, die sich liberalen demokratischen Werten verschrieben haben. In mehreren Dokumenten hielten sie Anfang der 1990er Jahre fest, dass Menschenrechte nur in pluralistischen Demokratien geachtet werden können⁶, dass nur von demokratischen Staaten entworfene Ordnungen friedlich sein können⁷, dass Verstöße gegen die Menschenrechte allen Teilnehmerstaaten ein legitimes Anliegen sein sollten⁸ und dass solche Verstöße die Wurzel von Konflikten darstellen.⁹ Auf dieser Grundlage richtete die OSZE spezielle Institutionen ein und entsendete Feldoperationen, um den Demokratisierungsprozess im früheren Ostblock zu unterstützen.

Die liberale Friedensphase der OSZE dauerte nicht lange. Kurz nachdem die NATO 1994 verkündet hatte, dass sie eine Erweiterung begrüßen würde¹⁰, wurden die Dialogforen der OSZE zu Orten der Auseinandersetzung. Der Westen drängte weiterhin auf einen liberalen Frieden und beharrte darauf, dass die meisten Verstöße im OSZE-Gebiet in der menschlichen Dimension stattfanden. Die Teilnehmerstaaten hätten das Recht, ihre Sicherheitsarrangements selbst zu wählen bzw. zu ändern – auch Verträge und Bündnisse. Im Gegensatz dazu bestand Russland darauf, dass die NATO-Erweiterung vor allem gegen das Prinzip der unteilbaren Sicherheit verstoße. Gleichzeitig begann Russland, Einwände gegen die demokratiefördernden Institutionen der OSZE zu erheben und sie so darzustellen, als ob sie sich – zugunsten westlicher geostrategischer Ziele – in innere Angelegenheiten einmischten. Deswegen dümpelte die OSZE fast drei Jahrzehnte

lang zumeist als konfrontatives Forum vor sich hin. Ihre Feldoperationen, demokratiefördernden Institutionen und politisch-militärischen Instrumente verfehlten regelmäßig ihre erklärten Ziele.

Mit den Veränderungen der europäischen Sicherheitsordnung veränderte sich also auch die Funktion der KSZE/OSZE als Forum. Zunächst sollte ein friedliches Zusammenleben von Staatenblöcken mit unterschiedlichen Regierungsformen ermöglicht werden. Später ging es um die Schaffung eines liberalen demokratischen Friedens.

Empfehlungen: Wie die OSZE als Forum genutzt werden kann

Die OSZE ist ein Forum, in dem westliche Staaten gegenüber Russland klare Grenzen in der politisch-militärischen Dimension kommunizieren können. Gleichzeitig ist ein pragmatischer Umgang mit der menschlichen Dimension nötig.

Klare normative Botschaften gegenüber Russland

Die Teilnehmerstaaten werden sich wahrscheinlich auch in den kommenden Jahren auf die Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE berufen, um auf die Verstöße der jeweils anderen Seite hinzuweisen und ihr eigenes Handeln zu rechtfertigen. Sie werden die OSZE weiterhin als Forum nutzen, um auf die Grenzen einer für sie akzeptablen Sicherheitsarchitektur

in Europa aufmerksam zu machen. Angesichts des Krieges in der Ukraine haben die westlichen Staaten jedoch noch eine weitere Möglichkeit. Neben den Wirtschaftssanktionen und der militärischen Unterstützung für die Ukraine könnten sie Russland zusätzlich durch eine „normative Abschreckung“ unter Druck setzen: Sie sollten Russland die klare Botschaft senden, dass sie bei den OSZE-Prinzipien zu keinerlei Kompromissen bereit sind. Es muss klar sein, dass sich der Westen nicht auf Verhandlungen über Einflussbereiche einlassen oder die Rückschritte in der europäischen Sicherheit dauerhaft akzeptieren wird – selbst wenn es Russland gelingen sollte, Teile der Ukraine weiterhin besetzt zu halten.

Die OSZE könnte genutzt werden, um Russland immer wieder daran zu erinnern, dass die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki – einschließlich der Unverletzbarkeit von Grenzen und der territorialen Integrität von Staaten – nicht verhandelbar sind. Das Hauptziel der „normativen Abschreckung“ wäre es, Russland von der Überzeugung abzubringen, dass es seine Ziele gewaltsam erreichen kann, damit ein solches Vorgehen nicht zu einem Präzedenzfall wird.

Russland weiterhin einbinden

Die westlichen Staaten sollten innerhalb der OSZE eine punktuelle Kooperation mit Russland nicht ausschließen und das Land nicht vollständig an den Rand drängen. Russland hat den Eindruck, durch die EU- und NATO-Osterweiterung marginalisiert worden zu sein. Dies könn-

te ein Grund für die Entscheidung des Kremls gewesen sein, gewaltsam gegen die Ukraine vorzugehen. Deswegen sollten die westlichen Staaten im Rahmen der OSZE das Land weiterhin einbinden – mit dem Ziel, Feindseligkeiten abzubauen.

Die westlichen Staaten könnten Russland zum Beispiel signalisieren, dass sie der menschlichen Dimension nicht länger eine so zentrale Bedeutung einräumen. Die russische Führung sieht die in der menschlichen Dimension verankerten liberalen Normen schon seit Langem als Bedrohung. Den Einsatz der OSZE-Institutionen für Demokratie und Menschenrechte hat Russland oft als Teil einer westlichen Strategie dargestellt, sich in die inneren Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten einzumischen – manchmal sogar mit dem Ziel eines Regimewechsels. Eine OSZE mit deutlich liberaler Zielsetzung wird deswegen beim Putin-Regime eher Kritik und Ablehnung hervorrufen und es nicht zum Mitmachen ermuntern.

Daher sollten die westlichen Staaten ihre Rhetorik bei Menschenrechten und Demokratie vorerst abmildern. Das bedeutet nicht, dass sie ihre liberalen Normen aufgeben; diese sind ein wesentlicher Bestandteil des normativen Repertoires der OSZE. Aber die westlichen Staaten wären gut beraten, wenn sie diese Normen nicht länger nutzten, um mit dem Finger auf Russland und andere autoritäre Teilnehmerstaaten zu zeigen. Das hat schon öfters in diesen Staaten die Furcht vor einem geplanten Regimewechsel geweckt.

Mit dieser Herangehensweise würde Russlands autoritäres Regime nicht als gleichwertiger und legitimer Gesprächspartner bei Fragen der europäischen Sicherheit anerkannt werden (ein Status, der der Sowjetunion im Zuge des Helsinki-Prozesses gewährt wurde). Dieser Ansatz würde auch nicht das Prinzip der Unantastbarkeit der inneren politischen Ordnung einführen. Denn ein solcher Schritt würde Russland im Ukrainekrieg eher Mut machen, anstatt es zu entmutigen.¹¹ Und doch wäre das vorgeschlagene Vorgehen wichtig, um eine weitere Entfremdung Russlands zu verhindern. Er würde das Unbehagen Russlands, die OSZE könne ein Werkzeug des Westens für einen Regimewechsel sein, zumindest teilweise auflösen. Wenn Russland auf diese Weise weiterhin eingebunden bleibt, können die Teilnehmerstaaten in Bereichen von gemeinsamem Interesse eine Zusammenarbeit suchen.

Die Zukunft planen

Die westlichen Staaten sollten das Forum, das die OSZE bietet, auch nutzen, um sich auf die Zukunft vorzubereiten. Dies könnte durch mehr Einbindung von Teilnehmerstaaten geschehen, die weder EU- noch NATO-Mitglied sind. Die meisten dieser Staaten sind schon durch verschiedene Programme mit diesen beiden internationalen Organisationen verbunden (wie etwa EU-Beitrittsverhandlungen, die Östliche Partnerschaft der EU oder die Partnerschaft für den Frieden der NATO). Doch die OSZE ist nach wie vor das einzige multilaterale Si-

cherheitsarrangement, das diese Staaten und den Westen unter einem Dach vereint.

Die meisten OSZE-Teilnehmerstaaten, die nicht EU- oder NATO-Mitglied sind, liegen im Westbalkan, im Südkaukasus oder in Zentralasien – Regionen, die traditionell anfällig für den Einfluss Russlands sind. Viele sind von Energielieferungen aus Russland abhängig und auch in anderen Bereichen eng mit Russland verbunden. Daher zögern einige, Russlands Überfall auf die Ukraine zu verurteilen. Die westlichen Staaten sollten deswegen die OSZE als Forum nutzen, um die Sicherheitsbeziehungen mit diesen Regionen zu vertiefen und sie trotz unterschiedlicher Interessen einladen, gemeinsam die europäische Sicherheit zu gestalten.

Endnoten

- 1 Matthias Dembinski/Hans-Joachim Spanger, *Pluraler Frieden: Eine Perspektive für die OSZE?*, IFSH (Hrsg.), *OSCE Insights* 9/2021 (Baden-Baden: Nomos, 2022); Jos Boonstra, „The OSCE: Back to Square One?“, in: Cornelius Friesendorf/Stefan Wolff (eds.), *Russia's War Against Ukraine: Implications for the Future of the OSCE*, *OSCE Network Perspectives I/2022*, (OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, June 2022), S. 14–17.
- 2 Ian Hurd, „Theorizing International Organizations: Choices and Methods in the Study of International Organizations“, in: *Journal of International Organizations Studies* 2, no. 2 (2011), S. 7–22; Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, 2nd ed. (Palo Alto: Princeton University Press, 2005).
- 3 Daniel J. Blake/Autumn Lockwood Payton, „Balancing Design Objectives: Analyzing New Data on Voting Rules in Intergovernmental Organizations“, in: *Review of International Organizations* 10, no. 3 (2015), S. 377–402.
- 4 David J. Galbreath, *The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)* (Abingdon, UK: Routledge, 2007).
- 5 Zum Thema pluraler Frieden siehe Dembinski/Spanger, a.a.O. (Anm. 1).
- 6 CSCE, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen: June 29, 1990), <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>
- 7 CSCE, Charter of Paris for a New Europe (Paris: November 21, 1990), <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>
- 8 CSCE, Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Moscow: October 3, 1991), <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/14310.pdf>
- 9 CSCE, Final Document of the Second Meeting of the CSCE Council of Ministers (Prague: January 30–31, 1992), <https://www.osce.org/files/f/documents/7/b/40270.pdf>
- 10 Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council, *Partnership for Peace: Invitation Document* (NATO Headquarters Brussels: January 10–11, 1994), https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24468.htm
- 11 Markus Kaim/Hanns W. Maull/Kirsten Westphal, *Die gesamteuropäische Ordnung vor einer Zäsur – drei Leitlinien für einen Neubeginn*, SWP-Aktuell 14, Februar 2015, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/neue-gesamteuropaeische-ordnung>