

# : Global Governance Spotlight

sef:

1 | 2016

## Zurück im Geschäft. Die OSZE und Konflikte in Europas Nachbarschaft

Christian Nünlist

**Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist aus ihrem 15-jährigen Dornröschenschlaf erwacht. Die Ukraine-Krise, in der die OSZE seit 2014 eine wichtige Rolle im Konfliktmanagement zwischen Russland und dem Westen spielt, hat der Organisation zu ihrer alten Daseinsberechtigung verholfen: Wie im Helsinki-Prozess während des Kalten Krieges ist die OSZE auch heute wieder ein dringend benötigtes Dialogforum, um unter den 57 Mitgliedstaaten trotz unterschiedlicher Werte, Interessen und historischer Erfahrungen einen Modus vivendi für ein friedliches Zusammenleben in Europa auszuhandeln.**

**Seit Januar 2016 liegt der OSZE-Vorsitz in deutschen Händen. Deutschland ist seit der Umwandlung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in die OSZE der mit Abstand mächtigste Vorsitzstaat. Die Erwartungen an Berlin sind entsprechend hoch. Die deutsche Regierung wird jedoch den fundamentalen geostategischen Konflikt zwischen Russland und dem Westen nicht in einem Jahr lösen können. Aber Berlin könnte mit einer pragmatischen Politik der kleinen Schritte verloren gegangenes Vertrauen wieder herstellen und in der OSZE konstruktiven Dialog ermöglichen. Dialog bedeutet nicht Übereinkunft. Deutschland sollte selbstbewusst die Universalität der OSZE-Prinzipien betonen, die von Ost und West zwischen 1972 und 2010 ausgehandelt und kodifiziert worden sind. Diese Prinzipien sind nicht verhandelbar, auch wenn Russland sie vorätzlich gebrochen hat.**

### Die KSZE/OSZE im Wandel, 1972-2016

Die OSZE ist ein Kind des Kalten Krieges: Von 1972 bis 1975 hatten 35 Staaten, darunter alle NATO- und Warschauer-Pakt-Staaten sowie Neutrale und Blockfreie, in Helsinki und Genf an der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) gemeinsame Prinzipien für ein friedliches Zusammenleben ausgehandelt. Die KSZE-Schlussakte von Helsinki von 1975 gilt bis heute als „OSZE-Bibel“. 1990 wurden die Prinzipien in der „Charta von Paris“ an die neue Zeit angepasst.

Um den neuen Herausforderungen europäischer Sicherheit zu begegnen, erfolgte 1995 der Übergang von der KSZE, einem Dialogforum zwischen den Machtblöcken, zu einer festen Organisation mit neuem Namen: OSZE. Mit gestärkten Strukturen setzte sich die OSZE fortan mit unabhängigen Institutionen, Feldmissionen und Werkzeugen für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Vertrauensbildung ein. Zudem engagierte sie sich im Bereich Konfliktprävention und Wiederaufbau nach Kriegen. Sie definierte kooperative Sicherheit breit und umfassend und schloss neben politisch-militärischen auch ökonomische, umweltpolitische und menschenrechtliche Aspekte ein.

Doch schon seit Ende der 1990er Jahren versank die OSZE in der Irrelevanz. EU, NATO und Europarat wurden verstärkt in vielen traditionellen OSZE-Bereichen aktiv. Die OSZE besetzte deshalb Nischen wie

Mediation, Polizeireform, Korruptionsbekämpfung, Menschenhandel und Schutz der Medienfreiheit. Das Jahresbudget der OSZE ging von EUR 202,7 Mio. im Jahr 2000 auf EUR 141,1 Mio. im Jahr 2015 zurück. Die Organisation schaffte es praktisch nur noch mit ihren Wahlbeobachtern und Menschenrechtsaktivisten in die Schlagzeilen. Die OSZE litt auch zunehmend darunter, dass einzelne Staaten (darunter sowohl Russland als auch die USA) mit ihrem Veto die inklusive, auf dem Konsensprinzip basierende Organisation nach Lust und Laune blockieren konnten.

In der Ukraine-Krise bewies die OSZE zuletzt aber wieder eine erstaunliche Agilität. Unter Schweizer Vorsitz schaffte sie es 2014 zurück ins Rampenlicht der internationalen Politik und spielte mit innovativen Ideen und Instrumenten eine nützliche Rolle, auch wenn Russland fundamentale OSZE-Prinzipien fortlaufend brach. Die Schweizer Diplomatie reagierte im Rückblick sehr gut auf die überraschende russische Annexion der Krim und das rasche Abgleiten der Ostukraine in einen Bürgerkrieg. Als OSZE-Vorsitzender nahm sich der Schweizer Außenminister Didier Burkhalter mit großem Engagement des geostrategischen Konflikts zwischen Russland und dem Westen an. Dabei spielte er in Absprache mit Schlüsselakteuren, darunter Kiew, Berlin, Paris, Washington und Moskau, die Konfliktmanagement-Instrumente der OSZE voll aus. Innerhalb weniger Monate erzielte der Schweizer Vorsitz beachtliche Erfolge: Erstmals seit über zehn Jahren brachte die OSZE im März 2014 eine große Feldmission auf den Weg. Verifikationsmissionen im Rahmen von OSZE-Rüstungskontrollmaßnahmen demonstrierten den Wert militärischer Transparenz und Vertrauens- und Sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBMs). Innovativ war auch die Etablierung internationaler Kontaktgruppen, die in Genf, Berlin und Minsk den Dialog zwischen Russland und der Ukraine sowie den pro-russischen Separatisten in der Ostukraine förderten und die (vorerst brüchigen) Minsker Waffenstillstandsabkommen aushandelten.

### Auf Umwegen zurück zur kooperativen Sicherheit in Europa?

Seit Januar 2016 hat Deutschland für ein Jahr die Verantwortung für die OSZE übernommen – in einer Phase, in der die Organisation vor enormen Herausforderungen in der unmittelbaren europäischen Nachbarschaft steht, und zwar sowohl im Osten (Putins Russland) als auch im Süden (Islamischer Staat, Syrienkrieg, Flüchtlingskrise).

Dass die OSZE in der Ukraine-Krise seit 2014 eine Schlüsselrolle bei der politischen Vermittlung und im internationalen Konfliktmanagement spielt, ist alles andere als selbstverständlich. Dies zeigt ein Vergleich mit dem Georgien-Krieg von 2008. Damals riss die EU unter französischer Präsidentschaft das internationale Krisenmanagement an sich. Präsident Nicolas

Sarkozy handelte einen Waffenstillstand zwischen Russland und Georgien aus. Die OSZE-Mission in Georgien musste Ende 2008 auf russischen Druck aus dem Land abziehen. Der Georgien-Krieg stürzte die OSZE in eine schwere Identitätskrise und markierte einen vorläufigen Höhepunkt in der seit 1999 wachsenden Entfremdung Russlands von der OSZE, nachdem Putin die Organisation bereits 2007 als ein „vulgäres Instrument“ bezeichnet hatte, mit dem auf Kosten Russlands westliche Interessen vorangetrieben würden.

Sein Nachfolger Dmitri Medwedew formulierte die russische Kritik an der OSZE 2008 etwas diplomatischer. Er schlug einen neuen Sicherheitsvertrag vor, einen Nichtaggressionspakt, der neben dem Gewaltverzicht auch das Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit und die Fortführung der Abrüstung betonen würde. Die OSZE nahm den Ball dankbar auf. Dass es gelang, Medwedews Kritik an der OSZE 2009 in einen OSZE-internen Reformprozess zu überführen, an dem sich auch Russland aktiv beteiligte, war ein Erfolg des griechischen OSZE-Vorsitzes. Die Entspannung der US-russischen Beziehungen unter Barack Obama färbte ebenfalls positiv auf die OSZE ab. Im Dezember 2010 fand erstmals seit elf Jahren wieder ein OSZE-Gipfeltreffen statt. Die politische Erklärung von Astana definierte als Ziel die „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok“. Ein Aktionsplan mit konkreten Schritten, wie diese Vision in die Realität umgesetzt werden sollte, scheiterte jedoch an den Langzeitkonflikten in Georgien und Moldawien.

Ende 2012 wurde der Reformprozess in „Helsinki+40“-Prozess umgetauft. Die Aussicht auf einen OSZE-Gipfel im Jahr 2015 zum 40. Jahrestag der Helsinki-Schlussakte sollte die OSZE-Staaten unter Druck setzen, ein neues politisches Grundsatzdokument auszuhandeln. Jedoch gelangen unter serbischem Vorsitz 2015 kaum Fortschritte. Die Ukraine-Krise nahm der Debatte den letzten Schwung – weil die politischen Spannungen zwischen Russland und dem Westen trotz des starken Engagements der OSZE in diesem Konflikt auch auf die Organisation abfärbten. An den OSZE-Ministerräten in Basel (2014) und Belgrad (2015) kaschierten dürre Erklärungen den langsam Tod des „Helsinki+40“-Reformprozesses. Statt eines Gipfels fand im Sommer 2015 nur ein informelles Außenministertreffen zum Gedenken an Helsinki statt.

### Erkenntnisse aus der Ukraine-Krise für die Zukunft der OSZE

Mehr Erfolg hatte die Idee des Schweizer OSZE-Vorsitzes, ein „Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project“ unter Leitung des deutschen Botschafters Wolfgang Ischinger über die Folgen der Ukraine-Krise für die OSZE und die europäische Sicherheitsordnung nachdenken zu lassen. Im

Juni 2015 erschien der Zwischenbericht des Panels. Darin beklagten die Experten zu Recht, dass der Übergang von Frühwarnung zu frühzeitigem Handeln in der Ukraine-Krise verpasst worden sei. Sie empfahlen, die OSZE solle ihre Rolle in der Konfliktprävention stärken, insbesondere durch Ausweitung des Mandats des Generalsekretärs. Diese Forderung zieht sich als roter Faden durch den Zwischenbericht. Allerdings sind die Rollen und Kompetenzen von Vorsitzendem und Generalsekretär eigentlich seit 2002 respektive 2004 in OSZE-Dokumenten klar geregelt. Gerade in der Ukraine-Krise harmonierten der Vorsitzende Didier Burkhalter und Generalsekretär Lamberto Zannier hervorragend. Beide hätten im Januar 2014 die sich zuspitzende Maidan-Krise auf die Agenda der wöchentlichen OSZE-Botschaftersitzungen in Wien setzen oder andere *Early-Action*-Maßnahmen ergreifen können. Weil jedoch weder Kiew noch Moskau die OSZE in den Konflikt involvieren wollten, vermieden es Burkhalter und Zannier leider, das Konfliktpräventionsarsenal der OSZE auszuspielen. Die Veränderung der eingespielten Arbeitsteilung zwischen politischer Führung durch den Vorsitzenden und administrativer Unterstützung durch den Generalsekretär durch eine Aufwertung des letzteren scheint vor diesem Hintergrund eher ein Nebenschauplatz zu sein. Dies gilt umso mehr, als die Erfahrung der Tandem-Präsidentschaft der Schweiz mit Serbien mit auf zwei Jahre definierten Arbeitsschwerpunkten und OSZE-Spezialbeauftragten (z.B. für den Westbalkan oder Südkaukasus) durchwegs positiv zu bewerten ist. Dies könnte auch als Vorbild für engere Abstimmungen zwischen aufeinanderfolgenden OSZE-Vorsitzen wie derzeit zwischen Deutschland und Österreich dienen.

Der von Putin bestimmte russische Vertreter Sergei Karaganow stimmte mit vielen Formulierungen des Zwischenberichts nicht überein und äußerte als einziger der 15 Experten seine abweichende Meinung zum Ursprung und Verlauf der Ukraine-Krise in sechs Fußnoten. Diese zeigten, wie stark politisierte Meinungen in das Panel einflossen. Karaganow beharrte unter anderem auf der offiziellen russischen Lesart, wonach es keine russische militärische Annexion der Krim gegeben, sondern es sich um eine Wiedervereinigung der Krim mit Russland auf friedlichem Weg gehandelt habe. Im Schlussbericht des Panels mit dem Titel „Back to Diplomacy“ vom November 2015 gab es keine russischen Fußnoten mehr, dafür einen lesenswerten „Letter of Disagreement“ von Karaganow. Darin bezeichnet der Russe die Logik des Berichts und seine Empfehlungen als „westlich und rückwärtsgewandt“. Er kritisiert, dass viele der „unrealistischen und kontraproduktiven Empfehlungen“ nur darauf abzielen, eine militärisch-politische Konfrontation „sicherer“ zu gestalten, nicht aber sie zu verhindern.

Der Schlussbericht verwendet viele Seiten für die Beschreibung dreier unterschiedlicher Narrative über die Evolution europäischer Sicherheit seit 1990. Während die sich diametral widersprechenden russischen und westlichen Perspektiven hinlänglich bekannt sind, ist

der Einbezug einer dritten Sichtweise der Staaten im „Zwischeneuropa“ (Georgien, Ukraine, Moldawien) innovativ und bereichernd. Der Bericht erkennt damit an, dass heute kein Rückfall in die Bipolarität des Kalten Krieges droht und dass Lösungsansätze aus dieser Zeit zwingend an die neue Zeit angepasst und die Interessen der Staaten zwischen Russland und der EU berücksichtigen müssen. Von den konkreten Empfehlungen für die OSZE, wie ein Wiederbeleben der schwer beschädigten kooperativen Sicherheit erfolgen könnte, überzeugen vor allem die Vorschläge im Rüstungskontrollbereich. Allerdings hat Russland wiederholt klar gemacht, dass bis 2020 die Modernisierung seiner Streitkräfte Priorität und es deshalb in den nächsten Jahren kein Interesse an Rüstungskontrolle hat. Jenseits der innovativen dritten „Zwischeneuropa“-Narrative und der Rüstungskontrolle bleibt der Bericht weitgehend vage und enthält kaum neue Ideen.

## Was Deutschland 2016 tun kann – und was nicht

Die Ausgangslage für einen erfolgreichen deutschen OSZE-Vorsitz ist nicht nur deswegen äußerst diffizil. Das unsichere, instabile Umfeld in Europas unmittelbarer Nachbarschaft bedeutet auch für die OSZE eine enorme Herausforderung. Die präzedenzlose Gleichzeitigkeit, Komplexität und Interdependenz von Herausforderungen in Europas Peripherie erfordern strategische Geduld, aber auch die Bereitschaft zu kleinen pragmatischen Schritten. Nur so kann der Dialog mit Russland aufrechterhalten und wieder gegenseitiges Vertrauen aufgebaut werden – trotz angespannter Beziehungen.

Die deutsche OSZE-Diplomatie sollte diese Chance für Testballone nutzen, um in der gegenwärtig stürmisichen See der internationalen Beziehungen fünf „kooperative Inseln“ des Vertrauens zu schaffen:

*Erstens* ist die OSZE letztlich immer nur so stark wie es der politische Wille aller 57 Mitgliedstaaten zulässt. Damit der Organisation die ihr gebührende Priorität in den Regierungen der Mitgliedstaaten zukommt, könnten regelmäßige Ministerratstreffen die Jahrestreffen jeweils am Ende eines Vorsitzjahrs ergänzen.

*Zweitens* verspricht der umfassende und inklusive OSZE-Ansatz für gemeinsame transnationale Herausforderungen wie gewalttätigen Extremismus und irreguläre Migration die nachhaltigsten Lösungen – dieses Potenzial wurde bisher noch zu wenig abgerufen. Die OSZE sollte auch ihre Aktivitäten im Bereich von interreligiösem Dialog stärken, um das gegenseitige Verständnis, den Respekt und die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Religionen zu fördern. Die OSZE könnte als Dialogplattform den Austausch von *best practices* aus ihren 57 Mitgliedstaaten anregen. Toleranz und die Prävention von Radikalismus und Extremismus sollten dabei im Zentrum stehen.

*Drittens* sollten Frühwarnung und *Early Action* der OSZE gestärkt werden. Die Analysekapazitäten des im OSZE-Sekretariat angesiedelten Konfliktpräventionszentrums sollten ausgebaut und Synergien mit Frühwarnsystemen anderer Organisationen wie der UNO und der EU geschaffen werden. Zudem sollte die Autonomie des Vorsitzenden und des Generalsekretärs gestärkt werden, etwa mit einem eigenen Budget, damit die OSZE-Führung auf eskalierende Situationen mit *Fact-Finding*-Missionen oder der Entsendung von Spezialemissären prompt und nach eigenem Ermessen reagieren kann. Ergänzend könnte im OSZE-Sekretariat auch eine informelle Mediationsgruppe eingerichtet werden, so dass der Vorsitzende und der Generalsekretär im Konfliktfall ebenfalls rasch und unbürokratisch Vermittlungsdienste anbieten könnten.

*Viertens* sollte trotz russischer Skepsis der Versuch gewagt werden, im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle vertrauensbildende Maßnahmen zu stärken, etwa im Rahmen der geplanten Aktualisierung des Wiener Dokuments. Daneben könnten bewährte Mechanismen aus der Zeit des Kalten Krieges zur Vermeidung militärischer Zwischenfälle wieder eingeführt und an die heutige Zeit angepasst werden. Gerade die stark erhöhte Frequenz von Militärübungen und gehäuft vorkommende Beinah-Kollisionen aufgrund von Verletzungen des Luftraums demonstrieren, wie wichtig Transparenz und direkte Kontakte von Militär zu Militär sind.

*Fünftens* sollten Wege gefunden werden, wie Partnerschaften in Asien und im Mittelmeerraum die Stabilität in der Nachbarschaft der OSZE erhöhen können. Besonders die Krisen in Syrien und Libyen, die Ausbreitung des so genannten „Islamischen Staates“ und der dramatische Anstieg der Flüchtlingszahlen zeigen eindrücklich, dass die derzeit akuteste Gefahr für europäische Sicherheit vom Südrand des Mittelmeers ausgeht.

Das Schaffen solcher kooperativer Inseln mag für ein diplomatisches Schwergewicht wie Deutschland wenig attraktiv erscheinen. Eine Politik der kleinen Schritte scheint aber im Moment der einzige gangbare Weg zu sein. Dass Russland grundsätzlich Deutschland als fähigen Vorsitz unterstützt, sollte den Weg zurück zum Dialog erleichtern.

Die wohl größte Herausforderung des deutschen OSZE-Vorsitzes liegt aber paradoxerweise außerhalb der OSZE. Denn 2016 erschweren fixe Termine wie der NATO-Gipfel in Warschau, ein möglicher britischer Referendumentscheid für den Austritt aus der EU, russische Parlamentswahlen und die US-Präsidentenwahl eine berechenbare OSZE-Planung. Sollte sich die NATO im Juli 2016 zu einem Bruch

der NATO-Russland-Akte sowie zu einer permanenten Stationierung von NATO-Truppen im Baltikum und Polen entscheiden oder sollten die Briten im Juni einen Austritt aus der EU beschließen, würden die Aussichten auf eine einigermaßen erfolgreiche deutsche OSZE-Präsidentschaft schlagartig sinken. Die deutsche Diplomatie sollte sich deshalb neben ihrem OSZE-Vorsitz in den nächsten Monaten primär darauf konzentrieren, die EU zusammenzuhalten und in der NATO Konsens für eine Position zu schaffen, welche die exponierten östlichen Mitgliedstaaten rückversichert, ohne dabei Russland unnötig zu provozieren. Für Deutschland ist die große Herausforderung deshalb, die Ansprüche der OSZE nach einem glaubwürdig vermittelnden deutschen Vorsitz mit den Ansprüchen von NATO und EU nach deutscher Allianzsolidarität unter einen Hut zu bringen.

## Autor

**Dr. Christian Nünlist** | Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) an der ETH Zürich. Mitherausgeber von „Perspectives on the Role of the OSCE in the Ukraine Crisis“ (2014), regelmäßiger Autor in der Zeitschrift „Security and Human Rights“. 2016/17 ist er zudem Vorstandsmitglied des „OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions“.

## Weiterführende Literatur

Bloed, Arie: OSCE Principles: Which Principles?, in: Security and Human Rights 25, 2/2014, S. 210-220 (<http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/18750230-02502001>).

Hakkarainen, Petri / Nünlist, Christian: Trust and Realpolitik: The OSCE in 2016, in: Policy Perspectives 4, 1/2016 (<http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/PP4-1.pdf>).

Kropatcheva, Elena: The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis, in: Journal of Contemporary European Studies, January 2015.

Nünlist, Christian: Testfall Ukraine-Krise, in: Bulletin 2014 zur schweizerischen Sicherheitspolitik (<http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Bulletin-2014-03-Testfall-Ukraine-Krise.pdf>).

Zagorski, Andrei: Strengthening the OSCE: Building a Common Space for Economic and Humanitarian Cooperation, an Indivisible Security Community from the Atlantic to the Pacific, Russian International Affairs Council, Moscow 2014.

## Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef.) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

**Herausgeberin**  
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef.)  
Dechenstr. 2 · D-53115 Bonn  
Tel. 0228 959 25-0 · Fax 0228 959 25-99  
sef@sef-bonn.org : [@sefbonn](https://twitter.com/sefbonn)  
[www.sef-bonn.org](http://www.sef-bonn.org)

**Redaktion**  
Dr. Michèle Roth

**Design Basiskonzept**  
Pitch Black Graphic Design  
Berlin/Rotterdam

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

**Gestaltung**  
Gerhard Süß-Jung

ISSN 2195-0873  
© sef: 2016