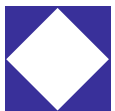


Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.)

OSZE-Jahrbuch 2018

Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und
Zusammenarbeit in Europa (OSZE)



Nomos

OSZE-Jahrbuch

Band 24 – 2018

OSZE-Jahrbuch 2018

Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Herausgegeben vom IFSH in Kooperation mit

Pál Dunay, George C. Marshall European Center for Security Studies,
Garmisch-Partenkirchen

P. Terrence Hopmann, Johns Hopkins School of Advanced International Studies,
Washington

Adam Daniel Rotfeld, Vorstandsmitglied des European Leadership Network,
Warschau

Andrej Zagorski, Institute of World Economy and International Relations,
Moskau

Chefredaktion: Ursel Schlichting, Hamburg

Redaktion/Übersetzungen: Susanne Bund, Hamburg, Caroline Taylor,
Hamburg, Michael Weh, Hamburg



Nomos

Die Aufsätze aus dem OSZE-Jahrbuch werden in der Datenbank World Affairs Online (WAO) nachgewiesen und sind im Fachportal IREON recherchierbar.



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6499-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-0641-4 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

<i>Enzo Moavero Milanesi</i> Zum Geleit	9
--	---

<i>Ursel Schlichting</i> Vorwort	13
-------------------------------------	----

I. Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

<i>Christian Nünlist</i> Diversität als Stärke: historische Narrative und Prinzipien der OSZE	27
---	----

<i>P. Terrence Hopmann</i> Trump, Putin und die OSZE	41
---	----

<i>Wolfgang Zellner</i> Anpassung an eine veränderte Welt: die KSZE/OSZE 1990 und heute	57
---	----

<i>Florian Raunig/Julie Peer</i> Der OSZE-Vorsitz	71
--	----

Die OSZE-Teilnehmerstaaten: innere Entwicklungen und multilaterales Engagement

Themenschwerpunkt: Westlicher Balkan/Südosteuropa

<i>Julia Wanninger/Knut Fleckenstein</i> Albanien auf dem Sprung in die europäische Zukunft	89
--	----

<i>Axel Jaenicke</i> Serbien am Scheideweg?	101
--	-----

<i>Biljana Vankovska</i> Ein diplomatisches Märchen oder die übliche Geopolitik? Eine kritische Betrachtung des Abkommens zwischen Athen und Skopje	123
<i>Engjellushe Morina</i> Der intern und extern in Frage gestellte Status Kosovos	149
<i>Goran Bandov/Domagoj Hajduković</i> Ein Beitrag zur Erforschung einer vernachlässigten Vergangenheit: die friedliche Reintegration der kroatischen Donauregion und die Rolle der UNTAES bei der Wiederherstellung des Friedens	163
<i>Natasha Wunsch</i> Erneutes Engagement der EU im Westbalkan: 2018 – eine verpasste Chance	183

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

<i>Lukasz Mackiewicz</i> Mehr als das Zählen von Waffenstillstandsverletzungen – die menschliche Dimension in der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine	199
<i>William H. Hill</i> Moldau/Transnistrien: Fortschritte und Rückschläge	213
<i>Mir Mubashir/Engjellushe Morina/Luxshi Vimalarajah</i> Die Ausweitung der Mediationsaktivitäten der OSZE: ein Plädoyer für Insider-Mediation	227
<i>Kaan Sahin</i> Der statusneutrale Ansatz als neuer Impuls für die Konflikte in der Ostukraine und in Transnistrien	245

Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen

Claudio Formisano/Valiant Richey

Von der Politik zur Praxis – die Bekämpfung
des Menschenhandels bei großen
Migrations- und Flüchtlingsbewegungen 267

Stefano Volpicelli

Gegen die Hexenjagd bei der Aufnahme von
Schutzsuchenden: das „Triester Modell“ 281

Arne C. Seifert

Islamischer Aufbruch in Zentralasien – Spezifika
religiöser Radikalisierungsprävention 297

Thorsten Stodiek

Die Förderung von bürgernaher Polizeiarbeit:
eine Schlüsselkomponente der Bemühungen der OSZE beim
Aufbau von Kapazitäten für die Verbrechensbekämpfung 317

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Juraj Nosal

Kapazitätsaufbau im OSZE-Kontext 339

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 355

Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen 357

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2017/2018 375

Literaturauswahl zur OSZE 2017/2018 379

Abkürzungsverzeichnis 395

Autorenverzeichnis 405

Zum Geleit

Italien hat seinen Vorsitz in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2018 in einer für die europäische Sicherheit kritischen Zeit übernommen, in der die Konflikte im OSZE-Gebiet und die Krisen die sich in der Mittelmeerregion ausbreiteten als die dringendsten Herausforderungen betrachtet wurden.

Während unseres Vorsitzes hatten wir stets das Ziel vor Augen, die OSZE als Plattform für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen ihren 57 Teilnehmerstaaten zu stärken.

Wir sind zutiefst davon überzeugt, dass der reale „ Mehrwert “ der Organisation in ihrer Fähigkeit besteht, eine positive, auf dem Konsens ihrer Mitglieder und Partner beruhende Agenda, zu fördern, statt sich nur auf das Krisenmanagement zu konzentrieren.

Während unseres Vorsitzes haben wir uns bemüht, die Mittelmeerdimension in den Mittelpunkt unserer Arbeit zu stellen, um zur globalen Migrationssteuerung beizutragen.

Wir konnten dabei auf dem Erfolg der Konferenz in Palermo aufbauen, die Italien 2017 als Vorsitz der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum organisiert hatte. Das 25. Treffen des Ministerrats in Mailand bekräftigte die Verpflichtung der OSZE, zur Sicherheit im Mittelmeerraum beizutragen – ein Prinzip, das in der Schlussakte von Helsinki festgeschrieben wurde. Im August 2018 wandte ich mich persönlich an den Ständigen Rat und wiederholte dort die Worte der Gründungsväter der OSZE; dabei rief ich die OSZE dazu auf, ihr Engagement gegenüber ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum zu verstärken, um Krisensituationen und Sicherheitsbedrohungen entgegenzuwirken, die ihren Ursprung in der Region haben. Die in Mailand verabschiedete Erklärung zur Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum erteilt der OSZE das Mandat, bei der Behandlung von Fragen, die mit der Mittelmeerregion zusammenhängen, einen strategischen Ansatz zu verfolgen, u.a. durch die durchgängige Einbeziehung der Mittelmeerperspektive in ihre gesamte Tätigkeit.

Neben der Mittelmeerregion stand auch das Thema Konfliktmanagement im Mittelpunkt unseres Vorsitzes. Die Krise in der und um die Ukraine sowie die Langzeitkonflikte im OSZE-Gebiet – Berg-Karabach, Transnistrien, Georgien – standen auf unserer Tagesordnung ganz oben. Unsere größte Sorge blieb in allen Regionen, die von bewaffneten Kämpfen betroffen waren, stets die humanitäre Situation. Dies gilt insbesondere für die Ostukraine, in der über vier Jahre nach der Unterzeichnung der Minsker Vereinbarungen hunderttausende Zivilisten noch immer nur eingeschränkten Zugang zu grundlegenden Gütern und Dienstleistungen haben. Wir haben unsere politische Unterstützung für die

Sonderbeobachtermission in der Ukraine nicht zuletzt durch die unermüdliche Tätigkeit des Sonderbeauftragten des Vorsitzes ausgeweitet. Wir haben zahlreiche und effektive Konsultationskanäle mit den Vermittlern der Trilateralen Kontaktgruppe eingerichtet, auch und vor allem, um unsere politische Unterstützung für dieses komplexe Unterfangen, das vorerst noch immer alternativlos ist, zu bekräftigen. Wir haben ebenso unsere Bemühungen zur Förderung der Lösung von Langzeitkonflikten im OSZE-Gebiet intensiviert und auch unseren Einsatz für eine Verhandlungslösung sowohl für den Konflikt um Berg-Karabach als auch für den Konflikt in Georgien erneut bekräftigt.

Mit Blick auf den Prozess der Beilegung des Transnistrienkonflikts haben wir gemeinsam mit den beteiligten Parteien auf die Unterzeichnung des Protokolls von Rom im 5+2-Format hingearbeitet. Dank der Arbeit unseres Sonderbeauftragten erreichten wir mit der Einrichtung der ersten gemeinsamen Kfz-Zulassungsstellen in Rîbnîța und Tiraspol einen Durchbruch hinsichtlich des internationalen Straßenverkehrs. Besonders erfreut waren wir über die 2018 zu beobachtenden zahlreichen Fortschritte im transnistrischen Beilegungsprozess. Die Eröffnung der gemeinsamen Kfz-Zulassungsstellen kann als Meilenstein für die Zivilbevölkerung betrachtet werden: Die Einwohner am linken Ufer des Nistru haben nun die Gelegenheit, ihre Fahrzeuge zuzulassen und auf internationalen Straßen zu fahren.

Unsere Bemühungen in der menschlichen Dimension der OSZE führten in Mailand zur Verabschiedung der ersten neuen Verpflichtungen in der menschlichen Dimension seit 2014, was die Entschlossenheit aller Teilnehmerstaaten signalisierte, auch in diesen schwierigen Jahren das gemeinsame Engagement fortzusetzen.

Geleitet von den Prinzipien der Transparenz und kollektiven Verantwortung haben wir uns bemüht, das gegenseitige Vertrauen in militärischen Fragen wiederherzustellen. Im Rahmen des Strukturierten Dialogs über die aktuellen und zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum (der 2016 unter dem deutschen OSZE-Vorsitz ins Leben gerufen und 2017 vom österreichischen Vorsitz aktiviert wurde) brachte Italien hohe Beamte aus den Hauptstädten und die Botschafter der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten in Form einer Informellen Arbeitsgruppe zusammen. Der Strukturierte Dialog ermöglichte Diskussionen über die Herausforderungen im weiteren politisch-militärischen Bereich, erkundete Möglichkeiten zur Überwindung der Divergenzen und zur Umkehr der negativen Entwicklungen, die die europäische Sicherheit in den letzten Jahren geprägt haben.

Andere politische Entwicklungen in der OSZE-Region haben uns daran erinnert, dass jederzeit plötzlich und unerwartet neue Krisen auftreten können. Unsere Erfahrung zeigt, dass wir die OSZE brauchen. Dank ihrer auf Konsens beruhenden Entscheidungsfindung, ihrer breiten Mitgliedschaft und ihrer Flexibilität ist sie in einzigartiger Weise dazu geeignet in verschiedenen Szenarien zu intervenieren und Krisen, einschließlich militärischer, zu deeskalieren und nach einer Lösung mit friedlichen Mitteln zu suchen. Ihr internes Know-how

in ihren Feldoperationen und ihren unabhängigen Institutionen machen die Organisation zu einem der fortschrittlichsten und zuverlässigsten Instrumente, die uns für die wirksame Auseinandersetzung mit dem Konfliktzyklus zur Verfügung stehen.

Wir brauchen diese Organisation heute mehr denn je. Wir müssen auf der gemeinsamen Grundlage aufbauen, die all unsere Teilnehmerstaaten eint, wie es die Gründerväter der Organisation 1975 taten, als sie die Schlussakte von Helsinki unterzeichneten.

Während unseres Vorsitzes haben wir beständig nach dieser gemeinsamen Grundlage in allen unseren Ländern und in allen drei Dimensionen gesucht. Wir haben bei unserem Versuch, unsere Antwort auf neue Sicherheitsbedrohungen zu verstärken, breite Unterstützung erfahren, da kein Land in der Lage ist, sie im Alleingang zu bewältigen. Das gilt insbesondere für Terrorismus, Cyber-Kriegführung und Cyber-Kriminalität. Eine gemeinsame Grundlage fanden wir auch in dem Wunsch, die Verbindung zwischen verschiedenen Formen des illegalen Handels und Terrorismus oder der organisierten Kriminalität zu unterbrechen, allesamt Aktivitäten, die Korruption und Geldwäsche anheizen und so das Vertrauen in unsere Institutionen untergraben. Wir brauchen echte Partnerschaften und echte Zusammenarbeit, um sie so wirkungsvoll wie möglich bekämpfen zu können.

Die Stärkung der OSZE und unserer kollektiven Sicherheit erfordert jedoch auch die Wiederentdeckung des Konzepts der „umfassenden Sicherheit“, der gemeinsamen Grundlage und des Fundaments für die Gründung der KSZE im Jahr 1975.

Ich bin nach wie vor davon überzeugt, dass gemeinsame Herausforderungen kollektive Anstrengungen erfordern, die auf gemeinsamer Verantwortung und Solidarität beruhen. Das ist der wahre Geist von Helsinki und der wahre Mehrwert der multilateralen Bemühungen der OSZE, die wir weiterhin im OSZE-Gebiet und darüber hinaus verbreiten müssen.

Vorwort

Auf einer Reise durch den Westbalkan stellte der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, in einem Interview mit der Deutschen Welle im Januar 2018 fest: „Vor nicht so langer Zeit gab es hier einen heftigen Krieg. Und wenn wir dem Westbalkan die Beitrittsperspektive wegnehmen, dann kann sich das sehr schnell wiederholen.“¹ Im selben Atemzug räumte er ein: „Es gibt unverkennbar eine Erweiterungsmüdigkeit in der EU.“² Bereits im OSZE-Jahrbuch 2015 wies Jenny Nordman darauf hin, dass viele Politiker und Beobachter davor warnten, dass es „zum Wiederaufleben nationalistischer Einstellungen in der Region sowie zu einer Radikalisierung und letztlich zum Wiederaufflammen ethnischer Konflikte beitragen könnte, wenn die Integration in die EU nicht beschleunigt“³ werde. Den Eindruck, dass die Menschen in Südosteuropa enttäuscht sind, dass sie sich zunehmend im Stich gelassen und vernachlässigt fühlen, bestätigen auch Gespräche mit Vertretern der Westbalkanländer in der OSZE. Welche Folgen hätte eine solche Vernachlässigung? Wie groß ist die Gefahr eines erneuten Aufflammens blutiger Kriege und Konflikte auf dem Balkan? Wie ernst müssen die Warnungen vor Sicherheitsrisiken durch eine Verlangsamung des EU-Integrationsprozesses genommen werden? Sind Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen der „Erweiterungsmüdigkeit“ der EU und der Zunahme ethnischer Spannungen in einigen Ländern des Westbalkans zutreffend? Diese für die Stabilität nicht nur der Region, sondern auch für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa insgesamt ernst zu nehmenden Fragen haben uns dazu veranlasst, in diesem Jahr den Westbalkan – und damit auch den Stand der EU-Integration der Länder der Region – zum Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs 2018 zu machen.⁴

Ein kurzer Rückblick: Mit dem Streben der Teilrepubliken bzw. bestimmter Provinzen und Regionen nach Unabhängigkeit nimmt nach dem Ende des Kalten Krieges der Zerfall des Vielvölkerstaates Jugoslawien seinen Lauf. Eine

1 Juncker: „Es kommt auf die Substanz an“, Interview von Lars Scholtyssyk mit Jean-Claude Juncker, 28. Februar 2018, DW, unter: <https://www.dw.com/de/juncker-es-kommt-auf-die-substanz-an/a-42773951>.

2 Ebenda.

3 Jenny Nordman, Nationalismus, EU-Integration und Stabilität im Westbalkan, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Baden-Baden 2016, S. 165-179, hier: S. 169.

4 Zu den Ländern des Westlichen Balkans gehören Albanien und die Nachfolgestaaten Jugoslawiens mit Ausnahme der bereits der Europäischen Union beigetretenen Staaten Slowenien und Kroatien. Vgl. z.B. Bundesministerium für Bildung und Forschung, Internationales Büro, Westlicher Balkan, unter: https://www.internationales-buero.de/de/westlicher_balkan.php

Serie schwerer bewaffneter Auseinandersetzungen – der Zehntagekrieg in Slowenien (1991), die Kriege in Kroatien (1991-1995) und in Bosnien und Herzegowina (1992-1995), der Kosovokrieg (1998-1999) sowie der Aufstand albanischer Separatisten in Mazedonien (2001) –, die alle mehr oder weniger eine Mischung aus Unabhängigkeitskriegen, ethnischen Konflikten und Aufständen waren und oftmals mit brutalen „ethnischen Säuberungen“ einhergingen, prägte die 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens. Als letzte ehemalige Teilrepublik erklärte Montenegro im Jahr 2006 seine Unabhängigkeit und verließ den Staatenbund Serbien und Montenegro (1992-2003: Bundesrepublik Jugoslawien) friedlich. Jugoslawien ist schließlich in die heute international anerkannten Staaten Slowenien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro sowie Mazedonien zerfallen; der völkerrechtliche Status Kosovos ist noch umstritten. Dauerhafter Frieden kehrte jedoch nicht ein; (interethnische) Spannungen hielten in unterschiedlicher Intensität an oder drohten erneut gewaltsam auszubrechen. In allen Nachfolgestaaten Jugoslawiens (mit Ausnahme Sloweniens) und in Kosovo wurden in den 1990er Jahren OSZE-Feldmissionen eingerichtet:⁵ 1992 die KSZE/OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje (2010 umbenannt in OSZE-Mission in Skopje), deren Aufgabe es zunächst war, ein Übergreifen des Krieges in Bosnien und Herzegowina auf Mazedonien zu verhindern; 1994 die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina; 1996 die OSZE-Mission in Kroatien (2007 ersetzt durch das OSZE-Büro in Zagreb, das im Dezember 2011 geschlossen wurde); die OSZE-Präsenz in Albanien im Jahr 1997; im Juli 1999 die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK), die eine eigene Komponente innerhalb des Übergangsverwaltung der VN im Kosovo (UNMIK) bildete und die Implementierung der Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen unterstützen sollte, mit deren Verabschiedung der Kosovo-Krieg beendet worden war; und schließlich im Jahr 2001 die OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien (ab 2003 Mission in Serbien und Montenegro, 2006 umbenannt in OSZE-Mission in Serbien, mit unverändertem Mandat; gleichzeitig wurde die OSZE-Mission in Montenegro eingerichtet).

Der Westbalkan stellte damit einen der geographischen Schwerpunkte der OSZE-Feldoperationen, der wichtigsten Instrumente der OSZE zur Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt, dar, in den somit auch ein Großteil der Mittel der Organisation flossen. Den inhaltlichen Schwerpunkt der Missionsmandate bildeten zunächst Demokratisierung, einschließlich des Aufbaus demokratischer Institutionen und der Überwachung ihrer Funktionsweise; der Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten; die Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen,

5 Vgl. hierzu: OSCE, The Secretariat, Conflict Prevention Centre, Survey of OSCE Field Operations, SEC.GAL/110/18, 25 Juni 2018 (ohne Vorläufermissionen wie z.B. Erkundungs- und Berichterstattemissionen).

einschließlich damit zusammenhängender Eigentumsfragen; sowie die Organisation und Überwachung von Wahlen.

Eine wirkliche Stabilisierung der mittel- und osteuropäischen Staaten sowie dauerhaften Frieden versprachen sich zur selben Zeit jedoch bereits viele politische Akteure sowohl in Westeuropa als auch in den betroffenen Ländern allein von einer – möglichst raschen – Integration in die Europäische Union (EU). Auf einem Gipfeltreffen der EU und der westlichen Balkanstaaten in Thessaloniki im Juni 2003 eröffnete die EU Letzteren formal die Perspektive zum Beitritt zur Union: Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU, der Beitrittsstaaten, der Bewerberländer und der potenziellen Bewerber Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Serbien und Montenegro kamen überein, dass „die EU [...] die europäische Ausrichtung der westlichen Balkanstaaten vorbehaltlos unterstützt. Die Zukunft der Balkanstaaten liegt in der Europäischen Union. Die derzeitige Erweiterung und die Unterzeichnung des Vertrags von Athen im April 2003 sind für die westlichen Balkanstaaten Ansporn und Ermunterung, denselben erfolgreichen Weg zu beschreiten. Sie stehen nun vor einer großen Herausforderung: Sie müssen sich auf die Integration in die europäischen Strukturen, an deren Ende der Beitritt zur Europäischen Union steht, vorbereiten, indem sie die europäischen Normen übernehmen. [...] Die Länder der Region haben es in der Hand, wie schnell sie dabei voranschreiten.“⁶ Damit hatte die EU bei den Stabilisierungsbemühungen für die Region Westbalkan die Führungsrolle übernommen und arbeitete langfristig darauf hin, diese Länder in die Union zu integrieren oder zumindest zu einer engen Zusammenarbeit zu befähigen. Die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), über die alle Länder der Region verhandelten oder sie sogar bereits umsetzten, umfassten ein wesentlich breiteres Themenfeld als die OSZE je abdecken könnte. Der OSZE blieb damit auf dem westlichen Balkan nur noch eine Unterstützungsrolle.⁷

Die OSZE-Missionen und die EU arbeiteten in diesem Prozess allerdings Hand in Hand. Ein Beispiel hierfür ist Kroatien, das am 29. Oktober 2001 das SAA mit der EU unterzeichnete, am 21. Februar 2003 den Beitrittsantrag stellte und im Juni 2004 vom Europäischen Rat als Beitrittskandidat anerkannt wurde. Vereinfachend und dennoch zusammenfassend kann man sagen: Die OSZE setzte die Themen, die EU übersetzte diese in Beitrittskonditionen und stellte

6 Europäische Kommission, Gipfeltreffen EU – westliche Balkanstaaten, Thessaloniki, 21. Juni 2003, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_de.htm. Bei dem im Text erwähnten Vertrag von Athen handelt es sich um den am 16. April 2003 zwischen der EU und den zehn Ländern Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und der Republik Zypern abgeschlossenen Vertrag über deren Beitritt zur EU. Der Beitritt Sloweniens wurde mit diesem Vertrag bereits besiegelt.

7 Vgl. Wolfgang Zellner, Asymmetrische Sicherheit in Europa und die Aufgaben der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 67-80, S. 74.

die Anreize bereit, kurz: Die Mission sorgte für den Inhalt, die EU für das Ergebnis.⁸ Die OSZE formulierte prioritär demokratiebezogene und rechtsstaatliche sowie menschen- und minderheitenrechtliche Reformziele, die letztlich Eingang in das SAA fanden und die Diskussion der EU-Kommission im Vorfeld der Erarbeitung ihrer Empfehlung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen beherrschten. Die EU-Beitrittsperspektive wiederum gab der Arbeit der Mission einen starken Impuls und erwies sich in Kroatien als stärkster Konfliktlösungs- und Reformanreiz;⁹ ohne sie wären die zur Verfügung stehenden diplomatischen und sicherheitspolitischen Instrumente höchstwahrscheinlich weitgehend wirkungslos geblieben.

Kroatien musste dennoch zehn Jahre, bis zum Juli 2013, warten, bevor es nach Slowenien als zweiter Nachfolgestaat Jugoslawiens Mitglied der EU wurde. Nach Jahren der Zuversicht ist der Integrationsprozess inzwischen ins Stocken geraten – die Bilanz 15 Jahre nach dem „Versprechen von Thessaloniki“ ist ernüchternd: Von den sechs EU-Anwärtern haben vier den Status eines „Beitrittskandidaten“: Mazedonien (seit 2005; Antrag auf EU-Mitgliedschaft: 2004), Montenegro (seit 2010; Antrag auf EU-Mitgliedschaft: 2008), Serbien (seit 2012; Antrag auf EU-Mitgliedschaft: 2012) und Albanien (seit 2014; Antrag auf EU-Mitgliedschaft: 2009). Beitrittsverhandlungen wurden jedoch bislang erst mit zweien von ihnen aufgenommen: mit Montenegro (2012) und mit Serbien (2013). Bosnien und Herzegowina (Antrag auf EU-Mitgliedschaft: 2016) sowie Kosovo (der als einziger Aspirant noch keinen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt hat) sind bislang lediglich „potenzielle Beitrittskandidaten“ (Bosnien und Herzegowina seit 2003, Kosovo seit 2008).¹⁰

Am 15. Juli 2014 erklärte Jean-Claude Juncker schließlich kategorisch: „Es wird in den nächsten fünf Jahren kein neues Mitglied zur Europäischen Union

8 Vgl. Solveig Richter, Die OSZE-Mission in Kroatien – Sprungbrett nach Europa, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 101-114, insbesondere S. 107-111. Diese Form der Zusammenarbeit zwischen OSZE und EU hatte sich bereits zu Beginn der 1990er Jahre bewährt: So arbeiteten der HKNM und die OSZE-Missionen in Estland und Lettland eng zusammen, um die Spannungen zwischen ethnischen Esten und Letten und den großen Russisch sprechenden Minderheiten abzubauen. Der Erfolg ihrer Bemühungen war jedoch zu einem Großteil darauf zurückzuführen, dass die Missionen und der HKNM von der Europäischen Kommission unterstützt wurden und beide Staaten motiviert waren, die Kopenhagener Kriterien von 1993 für den Beitritt zur EU zu erfüllen, darunter eben auch die Achtung und der Schutz von Minderheiten. Vgl. Zellner, a.a.O. (Anm. 7), S. 73.

9 Vgl. Richter, a.a.O. (Anm. 9), S. 107 und 109.

10 Vgl. hierzu Auswärtiges Amt, Beitrittskandidaten der Europäischen Union, unter <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/erweiterung-nachbarschaft/eu-beitrittskandidaten-node>. Als „potenzielle Bewerber“ galten alle damaligen Westbalkanländer seit dem Europäischen Rat von Feira (Juni 2000); vgl. Europäischer Rat (Santa Maria da Feira), 19. und 20. Juni 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, unter: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_de.htm. Kosovo erhielt den Status als potenzieller Beitrittskandidat im Jahr 2008; vgl. Europäische Union, EU-Erweiterung – Stand der Dinge, Kosovo, unter: https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/enlargement_de. Siehe ebenso European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations, unter: https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/enlargement_de

hinzustoßen. Aus heutiger Sicht ist es unvorstellbar, dass eines der Kandidatenländer, mit denen wir verhandeln, die Beitrittskriterien allesamt und im Detail bis zum Jahre 2019 erfüllen können wird.“¹¹

Die Bewerberländer interpretierten diese Erklärung als Ausdruck der „Erweiterungsmüdigkeit“ der EU und reagierten enttäuscht. Gleichzeitig verlangsamte sich das Tempo der Reformen, bestehende externe und interne Probleme verschärften sich: wiederaufflammende bilaterale Streitigkeiten, anhaltende interethnische Spannungen; innenpolitische Krisen; Verzögerungen und Rückschläge bei der Konsolidierung von Rechtsstaatlichkeit; unverminderte Korruption und organisierte Kriminalität sowie die Zunahme autokratischer Tendenzen – allesamt besorgniserregende Entwicklungen und Konflikte mit erheblichem Eskalationspotenzial. Darüber hinaus ergaben sich 2015 dadurch, dass der Westbalkan zu einer wichtigen Transitroute für Flüchtlinge und Migranten auf dem Weg in andere europäische Länder wurde, neue Herausforderungen. Diese nicht unbedingt erwarteten Entwicklungen bedeuten nicht nur für Südosteuropa selbst einen Rückschritt, sondern könnten auch destabilisierende Auswirkungen auf andere Regionen Europas haben. Vor diesem Hintergrund bezog Kommissionspräsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 noch einmal Stellung zur Beitrittsfrage und erklärte ein wenig vollmundig: *„Wenn wir [...] mehr Stabilität in unserer Nachbarschaft haben wollen, dann müssen wir auch eine glaubhafte Erweiterungsperspektive für den westlichen Balkan aufrechterhalten.“*¹² Er bekräftigte erneut, dass es während seiner Amtszeit keine EU-Erweiterung mehr geben wird, stellte aber für die „darauf folgenden Jahre“ eine Erhöhung der Zahl der Mitglieder in Aussicht¹³ – ein Versprechen, das bei genauerem Hinsehen keine entscheidende Positionsveränderung im Vergleich zu 2014 darstellt und auch nicht unbedingt dazu geeignet ist, in den Ländern des Westbalkans Zweifel zu zerstreuen und größere Hoffnungen zu wecken.¹⁴

Wie stehen die Chancen der Westbalkanstaaten auf Mitgliedschaft in der EU realistisch betrachtet? Welche Hindernisse müssen überwunden werden? Welche Maßnahmen könnten den Prozess beschleunigen? Ist ein rascher Beitritt angesichts der zahlreichen ungelösten Probleme überhaupt wünschenswert? Antworten auf diese und viele weitere Fragen geben die Autorinnen und Autoren der Beiträge im diesjährigen Themenschwerpunkt.

11 Europäische Kommission, Jean-Claude Juncker, Kandidat für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission, Ein neuer Anfang für Europa, Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 15. Juli 2014, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_14_567.

12 Europäische Kommission, Präsident Jean-Claude Juncker, Rede zur Lage der Union 2017, Brüssel, 13. September 2017, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm (Hervorhebung im Original).

13 Vgl. ebenda.

14 In seiner Rede vom 15. Juli 2014 hatte Juncker bereits hinzugefügt: „Aber die Verhandlungen werden weitergeführt und andere europäische Nationen und europäische Länder brauchen eine *glaubwürdige, ehrlich gemeinte europäische Perspektive*. Dies gilt vor allem für die Länder des westlichen Balkans.“ Juncker, Ein neuer Anfang für Europa, a.a.O. (Anm. 11) (Hervorhebung U.S.).

Für Albanien, mit dem bereits 2019 Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden könnten, sind mit dem angestrebten EU-Beitritt „große Erwartungen an einen höheren Lebensstandard, glaubhafte Zukunftsperspektiven, funktionierende demokratische Institutionen, zuverlässige Rechtsstaatlichkeit sowie garantierte wirtschaftliche und persönliche Freiheiten verbunden“. Das wiederum übt einen hohen Reformdruck auf die einheimischen Politiker aus, wie Julia Wanninger und Knut Fleckenstein in ihrem Beitrag feststellen, an dessen Ende die Frage steht, ob die neue Generation albanischer Politiker es schaffen wird, „sowohl die eigene Bevölkerung als auch ihre europäischen Partner, insbesondere die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, davon zu überzeugen, dass die von ihr begonnenen und die weiteren angekündigten Reformen aus Albanien tatsächlich einen modernen europäischen Staat machen“. In seinem facettenreichen Beitrag über Serbien, das aufgrund seiner Größe und seines Gewichts entscheidend für die Transformation und Stabilisierung der gesamten Region ist, analysiert Axel Jaenicke die Beziehungen Serbiens zu den benachbarten EU-Mitgliedstaaten sowie zu den übrigen ehemaligen jugoslawischen Teilrepubliken und Albanien. Der Autor erörtert außerdem innenpolitische Entwicklungen und das Problem zunehmender autokratischer Tendenzen sowie mögliche Lösungen für die „Kosovo-Frage“, die für Belgrad, Brüssel und Washington noch immer ein zentraler Aspekt für die Zukunft des Westbalkans ist. Er kommt zu dem Schluss, dass man angesichts der Probleme, mit denen die Länder der Region konfrontiert sind, durchaus die Frage stellen könne, „ob die EU Serbien und den anderen Staaten des Westbalkan denn tatsächlich eine sofortige Vollmitgliedschaft anbieten muss“, oder ob es ratsamer wäre, zunächst eine Art privilegierter Partnerschaft außerhalb der EU anzustreben. Biljana Vankovska unterzieht in ihrem Beitrag das umstrittene Prespa-Abkommen vom Juni 2018, in dem Athen und Skopje sich auf den zukünftigen Staatsnamen „Republik Nordmazedonien“ für die „ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ geeinigt hatten, einer mutigen und kritischen Analyse. Kosovo wurde seit seiner Unabhängigkeitserklärung von 2008 inzwischen von der Mehrheit der VN-Mitgliedstaaten anerkannt – ausgerechnet fünf EU-Mitglieder sind nicht darunter: Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern. Engjellushe Morina geht in ihrem Beitrag nicht nur den Folgen der umstrittenen Eigenstaatlichkeit des Kosovo nach, sondern stellt insbesondere den Dialog zwischen Belgrad und Pristina in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen. Kroatien ist seit 2013 Mitglied der EU und gehört damit – ebenso wie Slowenien – genau genommen nicht mehr zu den „Westbalkanstaaten“. Es teilt jedoch eine lange Geschichte mit den übrigen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens. Goran Bandov und Domagoj Hajduković beschreiben die Wiedereingliederung der *De-facto*-Republik Serbische Krajina nach dem Kroatienkrieg und gehen insbesondere auf die positive Rolle der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und West-Syrmien, UNTAES, ein.

Abgerundet wird der Themenkomplex zur Integration der Westbalkanstaaten von einem Beitrag von Natasha Wunsch über das Engagement der EU im westlichen Balkan, in dem sie zu dem Urteil gelangt, dass das Jahr 2018 eine verpasste Gelegenheit gewesen sei, über das bisherige Scheitern des EU-Ansatzes gegenüber den westlichen Balkanstaaten (selbst-)kritisch nachzudenken und eine umfassendere und stärker lokal verankerte Erweiterungsstrategie für die Region zu entwickeln.

Außerhalb des Themenschwerpunktes befassen sich renommierte internationale Autorinnen und Autoren aus Wissenschaft und Praxis mit aktuellen Fragen, Hintergrundthemen und innovativen Ideen zur Lösung von Konflikten und Problemen oder stellen ausgewählte Bereiche der OSZE und deren Arbeitsschwerpunkte sowie aktuelle Projekte vor.

Das Jahrbuch 2018 beginnt mit vier Beiträgen zu aktuellen Entwicklungen der europäischen Sicherheit im Schatten der Krise in der und um die Ukraine. Zunächst erörtert Christian Nünlist die „radikal divergierenden historischen Narrative über die Evolution europäischer Sicherheit“, die sich seit dem Ende des Kalten Krieges herausgebildet haben und die zum Teil die heute höchst angespannten Beziehungen zwischen Russland und dem Westen erklären könnten. P. Terrence Hopmanns Essay mit dem schlichten Titel „Trump, Putin und die OSZE“ gibt die persönliche Analyse des Autors darüber wieder, wie sich die Beziehung zwischen den beiden mächtigen Führern Russlands und der Vereinigten Staaten auf multilaterale Institutionen im Allgemeinen auswirkt und welche Folgen sie insbesondere für die OSZE hat. Wolfgang Zellner präsentiert seine Ideen für eine mögliche langfristige und grundlegende Reform der OSZE, wobei er u.a. eine Wiederbelebung der politisch-militärischen Sicherheitsdimension der OSZE vorschlägt und auf den aktuellen „Strukturierten Dialog“ verweist, der Themen wie Bedrohungsperzeptionen, Militärdoktrinen, Herausforderungen an eine normbasierte europäische Sicherheitsordnung und die bestehenden militärischen Machtverhältnisse behandelt. Schließlich werfen Florian Raunig, Leiter der Task Force für den österreichischen OSZE-Vorsitz 2017, und Julie Peer, Senior Adviser in der Task Force, einen Blick zurück auf die Herausforderungen, Prioritäten und Erfahrungen des österreichischen OSZE-Vorsitzes 2017.

Den Abschnitt über die Aufgaben und Instrumente der OSZE leitet ein Beitrag von Lukasz Mackiewicz ein, in dem er die Arbeit der Abteilung für die menschliche Dimension der Sonderbeobachtungsmission (SMM) in der Ukraine beschreibt. Nach wie vor finden in den betroffenen Gebieten schwere Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht statt. Der Autor hebt wichtige Erfolge hervor, erörtert aber auch offen die – auch internen – Probleme und Hemmnisse, die bisher verhindert haben, dass die Mission ihr Potenzial in diesem Bereich in vollem Umfang entfalten konnte. Der ehemalige Leiter der OSZE-Mission in Moldau, William H. Hill, befasst sich mit den Bemühungen, den Konfliktbeilegungsprozess in Transnistrien voranzubringen, und begrüßt insbesondere die Tatsache, dass die USA, die EU,

Russland, die Ukraine und die OSZE trotz des anhaltenden Konflikts in der Ukraine bislang in der Lage waren, im Rahmen des 5+2-Verhandlungsformats harmonisch und effektiv zusammenzuarbeiten.

Weitere Beiträge in diesem Abschnitt befassen sich mit innovativen und vielversprechenden Möglichkeiten, gewaltsame Konflikte durch Vermittlung und Verhandlung zu verhindern und friedlich zu lösen oder abzuschwächen: Während in der internationalen oder *Track-I*-Mediation in Konflikten Außenstehende als neutrale Mediatoren fungieren, die eine emotionale Distanz zu einem bestimmten Konflikt haben, vertraut die lokale Bevölkerung in vielen Konfliktkontexten eher lokalen Akteuren, die bis zu einem gewissen Grad Teil des Konflikts sind, deren eigenes Leben direkt vom Konflikt betroffen ist und die deshalb ein Interesse daran haben und auch über die nötigen Kenntnisse dafür verfügen, ihn zu lösen. In ihrem Beitrag erörtern Mir Mubashir, Engjellushe Morina und Luxshi Vimalarajah die Gründe und Möglichkeiten für ein Engagement der OSZE in der „Insider-Mediation“ und stellen auch einige OSZE-Projekte vor, die Elemente solcher Vermittlungsbemühungen umfassen, wie etwa die „Friedensboten“ in Kirgisistan. Im Anschluss daran erörtert Kaan Sahin in seinem Beitrag den Ansatz statusneutraler vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, der der Bearbeitung von Langzeitkonflikten, z.B. derjenigen in der Ostukraine und in Transnistrien, neue Impulse geben kann.

Unter der Kapitelüberschrift „Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen“ beschreiben zunächst Claudio Formisano und Valiant Richey die Arbeit des Büros der OSZE-Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere im Zusammenhang mit Flucht und Migration: Bei fast der Hälfte aller dokumentierten Opfer von Menschenhandel handelt es sich um Migrantinnen und Migranten, die überwiegend in Prostitution und Zwangsarbeit verkauft werden, wobei Frauen, Kinder und junge Erwachsene besonders gefährdet sind. Ebenfalls im Kontext von Migration stellt Stefano Volpicelli ein erfolgreiches Modell für die Integration von Flüchtlingen in Italien vor: In der italienischen Stadt Triest hat eine lokale NGO ein Modell für die Aufnahme und insbesondere die Integration von Flüchtlingen entwickelt und durchgeführt, das auf dezentralen Unterkünften anstelle von überfüllten Flüchtlingslagern beruht und das italienische System zum Schutz von Asylsuchenden und Flüchtlingen maßgeblich beeinflusst hat. Im Anschluss daran untersucht Arne C. Seifert, seit Jahrzehnten ausgewiesener Zentralasien-Experte, welche kontextspezifischen Ansätze zur zivilen Prävention von religiöser Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus in Zentralasien erforderlich sind. Thorsten Stodieks Beitrag befasst sich mit dem Konzept bürgernaher Polizeiarbeit als Schlüsselement bei der Kriminalitätsbekämpfung mit einem Schwerpunkt auf der Anwendung des Konzepts auf die Bekämpfung organisierter Kriminalität sowie – in jüngster Zeit – auf die Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen.

Schließlich erörtert Juraj Nosal Möglichkeiten und reale Projekte der OSZE, die Kapazitäten staatlicher oder nichtstaatlicher Akteure zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen aufzubauen, u.a. anhand eines Projekts zum „Kapazitätsaufbau für Praktiker im Bereich der Strafverfolgung zur Bekämpfung der Cyberkriminalität und Cyber-gestützter Kriminalität in Südosteuropa“.

Unser besonderer Dank gilt dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahr 2018, dem italienischen Außenminister Enzo Moavero Milanesi, für sein Geleitwort zum Jahrbuch.

Und schließlich bedanken wir uns bei allen Autorinnen und Autoren ganz herzlich für ihren Enthusiasmus, ihr Engagement und die informativen Beiträge, die das OSZE-Jahrbuch auch in diesem Jahr prägen.

I.

Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

Diversität als Stärke: historische Narrative und Prinzipien der OSZE

Einführung

Die russische Annexion der Krim und der Ausbruch des Krieges in der Ostukraine im Frühjahr 2014 waren für die internationale Gemeinschaft ein strategischer Schock. Ein im Januar 2014 abgeschlossener *Track-II*-Bericht über Bedrohungsperzeptionen im OSZE-Raum war unmittelbar vor den fatalen Schüssen auf dem Maidan in Kiew zu dem Schluss gekommen, dass weder die USA, noch westeuropäische Staaten, noch die Ukraine mit einem militärischen Konflikt mit Russland rechneten. Russland war Anfang 2014, knapp fünfeneinhalb Jahre nach dem Georgienkrieg (2008), lediglich für Polen und Georgien eine direkte militärische Bedrohung.¹

Doch die Ukrainekrise führte anders als der fünftägige Georgienkrieg nicht mehr nur zu einer temporären Verstimmung zwischen Russland und dem Westen, sondern zu einem nachhaltigen Konflikt ohne Aussicht auf eine Rückkehr zum „*business as usual*“ oder einem weiteren „*reset*“ der russisch-westlichen Beziehungen. Die USA reagierten auf die russische Annexion der Krim – den ersten militärischen Landraub in Europa seit 1945 und damit einen Tabubruch der europäischen Sicherheitsordnung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs – mit der temporären Suspendierung des NATO-Russland-Rats, dem Ausschluss Russlands aus der G8 (die damit wieder zur G7 wurde) und mit politisch-militärischer Rückversicherung der europäischen NATO-Verbündeten an der Ostflanke. Das diplomatische Krisenmanagement überließ die Regierung von Barack Obama hingegen der EU und insbesondere Deutschland.² Unter der Führung von Kanzlerin Angela Merkel und unter dem Eindruck der MH17-Tragödie sprach die EU Wirtschaftssanktionen gegen Russland aus. Die transatlantische Abstimmung in der Ukrainekrise dürfte Wladimir Putin ebenso überrascht haben wie die rasche Rückbesinnung der NATO auf das alte Feindbild Russland und die territoriale Bündnisverteidigung gemäß Artikel 5 des Nordatlantikvertrags. Die NATO hatte im Nachgang des Georgienkrieges auf die

1 Vgl. Wolfgang Zellner (co-ordinator)/Hüseyin Bağcı/Alejandro Barón/Jos Boonstra/Thanos Dokos/Arjan Dyrmishi/Frank Evers/David J. Galbreath/Damba Ganbat/Samuel Goda/Barend ter Haar/Shairbek Juraev/Kornely Kakachia/Hakan Karaaslan/Elisa Lledó/Eva Maas/Kari Möttölä/Maria Radziejowska/Philip Remler/Johanna Richter/Raimonds Rublovskis/Nicolás Salmerón/Hans-Joachim Schmidt/Sonja Stojanovic Gajic/Oleksandr Tytarchuk/Andrei Zagorski, *Threat Perceptions in the OSCE Area*, Wien 2014, S. 22-28.

2 Vgl. Deborah Welch Larson, *Outsourced Diplomacy. The Obama Administration and the Ukraine Crisis*, in: Vicki L. Birchfield/Alasdair R. Young (Hrsg.), *Triangular Diplomacy among the United States, the European Union, and the Russian Federation*, London 2018, S. 55-76.

Kassandrarufe aus Warschau reagiert und ihre Krisenpläne entsprechend angepasst.³

Knapp fünf Jahre nach dem Februar 2014 ist es Zeit für eine Bestandsaufnahme der Folgen des Ausbruchs der Ukraine Krise, einer Zäsur sowohl für die OSZE als auch für die europäische Sicherheitsordnung. 2014 hatte die OSZE relativ rasch auf die Ukraine Krise reagiert und ihre gesamte Toolbox für das Krisenmanagement aktiviert.⁴ Die Schweizer Diplomatie verdiente sich für ihren engagiert und couragiert geführten OSZE-Vorsitz 2014 gute Noten, doch vor einer allzu positiven Würdigung sei entschieden gewarnt. Denn wie es der damalige Schweizer OSZE-Botschafter (und heutige OSZE-Generalsekretär) Thomas Greminger wenige Wochen nach Ausbruch der Ukraine Krise treffend bezeichnete, war die Krise für die OSZE „Fluch und Segen“ zugleich.⁵

Das Schweizer Außenministerium erkannte früh, dass das russische Vorgehen in der Ukraine einen entscheidenden Wendepunkt in den internationalen Beziehungen darstellte, ähnlich wie die dschihadistischen Terroranschläge vom 11. September 2001. Im Herbst 2014 lancierte der Schweizer Außenminister Didier Burkhalter in seiner Eigenschaft als Amtierender Vorsitzender der OSZE daher einen „Weisenrat“ (*Panel of Eminent Persons*, PEP) unter der Leitung von Wolfgang Ischinger, um zu ersten Erkenntnissen zu gelangen, was die Ukraine Krise für die OSZE und die europäische Sicherheitsordnung bedeutete.

Das Schweizer Krisenmanagement und die unermüdliche Suche nach einer Rückkehr zu Dialog und Vertrauen wurden von 2015 bis 2018 von Serbien, Deutschland, Österreich und Italien in der OSZE weitergeführt – und die Folgen von „2014“ werden auch den OSZE-Vorsitz der Slowakei 2019 prägen. Die Schweiz hatte ursprünglich gehofft, der Ukraine-Konflikt könne bis Ende 2015 politisch gelöst werden und mit Ischingers Abschlussbericht würden rechtzeitig neue Ideen für ein stabileres künftiges europäisches Sicherheitssystem vorliegen. Dies erwies sich jedoch als Illusion; stattdessen hat der Ukrainekonflikt in fünf Jahren laut den Vereinten Nationen (VN) über 10.000 Todesopfer (darunter über 2.700 Zivilisten) und 1,6 Millionen Vertriebene gefordert und dauert bis heute an. Das ist die höchste Zahl an Todesopfern in einem Krieg in Europa seit den Jugoslawienkriegen in den 1990er-Jahren und die größte Anzahl Vertriebener infolge eines Konflikts in Europa seit dem Zweiten

3 Vgl. Mark Kramer, Russia, the Baltic Region, and the Challenge for NATO, PONARS Eurasia, Policy Memo 267, Juli 2013, unter: <https://www.ponarseurasia.org/memo/russia-baltic-region-and-challenge-nato>.

4 Vgl. Christian Nünlist, Testfall Ukraine-Krise. Das Konfliktmanagement der OSZE unter Schweizer Vorsitz, in: Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik, März 2014, S. 35-61.

5 „Die Präsidentschaft ist Fluch und Segen zugleich“, Interview mit Thomas Greminger in: Tages-Anzeiger, 14. April 2014.

Weltkrieg.⁶ Längst muss der Konflikt in der Ostukraine damit leider zu einem weiteren ungelösten Konflikt („*protracted conflict*“) in der OSZE-Region gezählt werden, dessen Ende bis auf Weiteres nicht absehbar ist – und der ab 2019 dann bereits länger dauert als der Erste Weltkrieg.

Im vorliegenden Essay wird der Fokus auf zwei miteinander verwandte Themenkomplexe gelenkt. Zunächst wird die Frage erörtert, ob wir fünf Jahre nach Ausbruch der Ukraine Krise in der Diskussion über das „Warum?“ weitergekommen sind. Der PEP-Bericht „*Back to Diplomacy*“ hatte Ende 2015 die radikal divergierenden historischen Narrative über die Evolution europäischer Sicherheit nach 1990 als ein zentrales Problem der aktuellen Beziehungen zwischen Russland und dem Westen ausgemacht.⁷ Wissen wir heute mehr darüber, wann und wie der optimistische Geist der KSZE-Charta von Paris vom November 1990 in den „Kalten Frieden“ zwischen dem Westen und Russland und den „Heißen Krieg“ in der Ostukraine führte? *Track-II*-Projekte im Rahmen der OSZE sowie neue zeithistorische Studien haben in der Tat etwas Licht ins Dunkel bringen können und die Erkenntnisse ermöglichen eine neue, nuanciertere Sicht auf die konkreten Schritte von der Kooperation zwischen Moskau und Washington in den aktuellen Konfrontationskurs.⁸

Nicht nur die historischen Narrative entzweien Russland und den Westen. Auch die Anfang der 1990er-Jahre erfolgte Konvergenz in der Interpretation fundamentaler Prinzipien der internationalen Beziehungen, wie sie 1975 in Helsinki in der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) kodifiziert worden waren, brach ab 1994 wieder auseinander. Insbesondere das Prinzip VI der Schlussakte von Helsinki, das Nichteinmischungsgebot, wurde (infolge des Kosovo-Krieges von 1999) zunehmend widersprüchlich interpretiert. Die divergierenden Interpretationen führen bis heute zu Missverständnissen und gegenseitigen Vorwürfen.⁹

6 Vgl. United Nations, Security Council, As Civilians Bear Brunt of Four-year-old Conflict in Ukraine, Continued Ceasefire Violations Test Credibility of Global Community, Officials Warn Security Council, SC/13357, 29. Mai 2018, unter: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13357.doc.htm>.

7 Vgl. *Back to Diplomacy*, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, November 2015, S. 2, unter: <https://www.osce.org/networks/205846>; siehe dazu auch Thomas Frear/Lukasz Kulesa (Hrsg.), *Competing Western and Russian narratives on the European order: Is there common ground?*, European Leadership Network/RIAC – Russian International Affairs Council, Conference Report, London, April 2016, unter: <https://www.Europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/ELN-Competing-Narratives-Report.pdf>.

8 Vgl. Christian Nünlist (principal author)/Juhana Aunessluoma/Benno Zogg, *The Road to the Charter of Paris. Historical Narratives and Lessons for the OSCE Today*, Wien 2017; William H. Hill, *No Place for Russia. European Security Institutions Since 1989*, New York 2018; Samuel Charap/Timothy J. Colton, *Everyone Loses. The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia*, London 2016.

9 Vgl. dazu Christian Nünlist, *Shifting Interpretations of the Non-Intervention Principle in the OSCE*, Konferenzpapier, präsentiert auf einem Workshop des European Leadership Network (ELN), Wien, 19.-20. Juni 2017; Denitsa Raynova, *Towards a Common Understanding of the Non-Intervention Principle*, European Leadership Network, Post-Workshop Report, London, October 2017, unter: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/170929-ELN-Workshop-Report-Non-Intervention.pdf>.

Was bedeutet dies für die Gegenwart und für die Zukunft? Was kann getan werden, um gemeinsam einen Ausweg aus der Konfrontation und der gegenwärtigen Nullsummenspiellogik zu finden? Kann die positive historische Erfahrung des Helsinki-Prozesses im Kalten Krieg vielleicht ein Modell dafür sein, wie wir auch heute den neuen Ost-West-Konflikt wieder überwinden und neue Spielregeln für friedliche Koexistenz definieren können? Ist die OSZE dafür das geeignete „Schlechtwetter“-Dialogforum, wie es die KSZE im Kalten Krieg war? In der Tat, so argumentiert dieser Essay, könnte ein multilateraler Prozess (analog und in Ergänzung zum dynamischen, 2016/17 in der OSZE lancierten „Strukturierten Dialog“ über Bedrohungswahrnehmungen) ein Ausweg aus der Negativspirale von Wortkriegen über historische Narrative und OSZE-Prinzipien sein. Denn wenn ein Dialog über unterschiedliche Interessen und Normen im Kalten Krieg stattfinden konnte, so sollte dies eigentlich auch heute möglich sein.

Historische Narrative: von der Kooperation zur Konfrontation, 1990-2014

Divergierende Narrative über die jüngere Vergangenheit sind ein zentrales Hindernis auf dem schwierigen Weg von Konflikt und Konfrontation zu Annäherung, Versöhnung und Frieden.¹⁰ Die Ukraine Krise hat 2014 klar gemacht, dass sich im Westen und in Russland stark voneinander abweichende historische Perspektiven auf die Evolution der europäischen Sicherheitsarchitektur gebildet haben. Im Rückblick überrascht es, dass es so lange gedauert hat, bis man sich im Westen darüber bewusst geworden ist, wie stark das russische Narrativ vom westlichen Geschichtsbild abwich – und dies nicht erst seit 2014.¹¹

Denn die Ukraine Krise ist keinesfalls die direkte Ursache der 2014 erneut eskalierten Konfrontation zwischen Russland und dem Westen, sondern vielmehr ein Symptom. Lässt man die Entwicklung europäischer Sicherheit seit dem Ende des Kalten Krieges Revue passieren, so stolpert man eigentlich von Anfang an über Anzeichen einer wachsenden Entfremdung Russlands vom europäischen Sicherheitssystem. Diese Entfremdung verlief nicht linear, sondern die Beziehungen des Westens zu Russland durchliefen von 1990 bis 2014 mehrere Zyklen von Antagonismus und Partnerschaft. Eine aufrichtige strategische Partnerschaft kam jedoch nie zustande.¹²

10 Vgl. Charles A. Kupchan, *How Enemies Become Friends. The Sources of Stable Peace*, Princeton 2010, S. 50-52.

11 Vgl. Gernot Erler, „Dialog erneuern – Vertrauen neu aufbauen – Sicherheit wiederherstellen“: der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 – ein persönlicher Rückblick und eine Vision für die OSZE im Jahr 2025, in: *OSZE-Jahrbuch 2017*, Baden-Baden 2019, S. 25-37, hier S. 35-37.

12 Vgl. dazu Angela Stent, *The Limits of Partnership. US-Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton 2015.

Ende 2015 unterbreitete Wolfgang Ischinger im PEP-Abschlussbericht „*Back to Diplomacy*“ der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten den Vorschlag, ein Forschungsprojekt über die unterschiedlichen Narrative zu lancieren mit dem Ziel, zu analysieren, wie und weshalb diese divergierenden Ansichten der jüngsten Vergangenheit entstanden sind.¹³

Eine Gruppe von Zeithistorikern aus Ost und West griff diese Idee auf und führte im Rahmen des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen im September 2017 in Paris eine internationale Tagung mit Zeitzeugen durch, um den Übergang vom Kalten Krieg in die 1990er-Jahre nochmals kritisch zu beleuchten. Mittels „*Critical Oral History*“ wurden die Diplomaten, die 1990 die KSZE-Charta von Paris ausgehandelt hatten, mit neueren historischen Forschungsergebnissen konfrontiert. In der Folge wurden die darauf beruhenden neuen Erkenntnisse Ende 2017 in der Studie „*The Road to the Charter of Paris*“ veröffentlicht und beim OSZE-Ministerrat 2017 in Wien sowie im November 2018 in Seminaren und Workshops in St. Petersburg und Moskau präsentiert und diskutiert.¹⁴

Das Wendejahr 1989/90, dieses *Annus mirabilis*, war bis vor kurzem im Westen fast ausschließlich positiv konnotiert. Die Berliner Mauer fiel, Deutschland wurde wiedervereinigt und der Kalte Krieg ging friedlich zu Ende. Francis Fukuyama erklärte sogar das „Ende der Geschichte“. Sein optimistischer Slogan erwies sich jedoch bald als ebenso verfrüht und irreführend wie die gemeinsam verlautbarte Vision, wie sie die Sowjetunion, die USA und 33 europäische Staaten in der Charta von Paris im November 1990 skizzierten: ein neues, ungeteiltes, inklusives Europa, das auf westlichen Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten beruht.¹⁵

Aus heutiger Sicht wird klar, dass auch wenn der Westen damals glaubte, er habe eine faire und stabile neue Sicherheitsordnung für Europa geschaffen, die Sicht aus Russland eine ganz andere ist. Interessanterweise kommen auch amerikanischen Zeithistoriker mehr und mehr zu der Ansicht, dass die heutige Konfrontation zwischen Russland und dem Westen ihre Ursachen zumindest teilweise bereits in der letztlich unfertigen Beilegung des Kalten Krieges im Jahr 1990 hat. Fehler wurden dabei auf beiden Seiten gemacht und einige der fatalen längerfristigen Folgen beruhten durchaus auch auf unbeabsichtigten Nebeneffekten von wichtigen Entscheidungen, die zur ihrer Zeit für die jeweilige Seite Sinn ergaben – etwa der westliche Wunsch, liberale Demokratie und freie Marktwirtschaft nach Osten auszudehnen, um die internationale Stabilität zu erhöhen.¹⁶ Als sich nach der Auflösung der Sowjetunion und des Warschauer

13 Vgl. *Back to Diplomacy*, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

14 Die nachfolgenden Abschnitte beruhen auf Nünlist/Aunesluoma/Zogg, a.a.O. (Anm. 8).

15 Vgl. Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990, S. 1, unter: <https://www.osce.org/de/mc/39518>.

16 Vgl. Christian Nünlist, *Contested History. Rebuilding Trust in European Security*, in: *Center for Strategic Studies, Strategic Trends*, 2017, S. 11-34, hier: S. 18-19. Vgl. ebenso Hill, a.a.O. (Anm. 8), S. 10 und 386.

Pakts nach 1991 in Mittel- und Osteuropa ein gefährliches Machtvakuum auftrat, fühlte sich der Westen verpflichtet, den dortigen Staaten mittels NATO- und EU-Mitgliedschaft in der heiklen Übergangsphase zu helfen – insbesondere, nachdem im Westen ab 1993 erste Zweifel auftauchten, ob Russland unter Präsident Boris Jelzin sich in den chaotischen Jahren nach dem Zerfall der Sowjetunion Ende 1991 wirklich in eine in den Westen integrierte, demokratische Marktwirtschaft transformieren ließe.

Unlängst deklassifiziertes Archivmaterial macht ferner deutlich, dass die USA unter Präsident George H.W. Bush bereits 1989/1990 der Versuchung nicht widerstehen konnten, westliche Sicherheitsinstitutionen wie die NATO und die EG zu perpetuieren, anstatt diese Institutionen aus dem Kalten Krieg mit einer neuen, paneuropäischen Institution auf der Basis der KSZE oder Michail Gorbatschows „Gemeinsamen europäischen Hauses“ abzulösen. Zwar benutzte die Bush-Regierung 1989/1990 eine paneuropäische Rhetorik. US-Außenminister James Baker versprach dem sowjetischen Außenminister Eduard Schewardnadse im Mai 1990, dass die deutsche Wiedervereinigung nicht zu Gewinnern und Verlierern führen würde. „Stattdessen würde sie eine neue legitime europäische Struktur hervorbringen – eine, die inklusiv und nicht exklusiv sein würde.“ Gegenüber Sowjetführer Gorbatschow beteuerte Baker im selben Monat: „Unsere Politik zielt nicht darauf ab, Osteuropa von der Sowjetunion zu trennen. Wir hatten diese Politik früher. Aber heute sind wir daran interessiert, ein stabiles Europa aufzubauen, und dies gemeinsam mit Ihnen.“ Präsident Bush versicherte Gorbatschow ebenfalls höchstpersönlich eines neuen kooperativen Geistes. In Washington sagte er ihm am 31. Mai 1990: „Natürlich haben wir nicht die Absicht, nicht einmal in unseren Gedanken, der Sowjetunion in irgendeiner Weise zu schaden.“ Und in einem Telefongespräch versprach Bush Gorbatschow am 17. Juli 1990: „Wir haben die Idee einer erweiterten, stärkeren KSZE mit neuen Institutionen vermittelt, an denen die UdSSR teilhaben und damit Teil des neuen Europas sein kann.“¹⁷

Historische Studien haben jedoch jüngst nachgewiesen, dass die Bush-Regierung bereits in internen Debatten im Frühjahr 1989 entschieden hatte, dass die amerikanische Europapolitik nach dem Ende des Kalten Krieges auf einer engen Partnerschaft mit Deutschland beruhen und sich weiterhin auf die NATO verlassen sollte, um die Militärpräsenz und damit auch die Dominanz der Vereinigten Staaten in Europa aufrechtzuerhalten.¹⁸

17 Alle Zitate aus: Svetlana Savranskaya/Tom Blanton, NATO Expansion: What Gorbachev Heard, in: National Security Archive, Briefing Book 613, 12. Dezember 2017, unter: <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early> (diese und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind Übersetzungen des Autors).

18 Vgl. Hal Brands, Making the Unipolar Moment: U.S. Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order, Ithaca 2016, S. 279-298; Joshua R. Itzkowitz Shiffrinson, Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion, in: International Security 4/2016, S. 7-44; Christian F. Ostermann, The United States and German Unification, in: Michael Gehler (Hrsg.), Europa und die Deutsche Einheit. Beobachtungen, Entscheidungen und Folgen, Göttingen, 2017, S. 93-117; Jeffrey A. Engel,

Die entstehende Sicherheitsordnung in Europa sah damit trotz aller partnerschaftlichen Rhetorik letztlich keine gleichberechtigte Rolle für die Sowjetunion vor, sondern basierte auf den exklusiven westlichen Clubs NATO und EG. Zitate aus innerwestlichen Gesprächen (vor allem zwischen Bush und dem westdeutschen Kanzler Helmut Kohl Ende Februar 1990) und interne Dokumente der Bush-Regierung machen heute klar, dass es in der Endphase des Kalten Krieges in Europa keinen wahrhaftigen kooperativen Geist zwischen den USA und der Sowjetunion gab und dass die amerikanische Vision sich gegenüber alternativen Visionen einer inklusiven paneuropäischen Sicherheitsarchitektur durchsetzte. Gegenüber Bush warnte Baker im Juli 1990 unverbblümt: „Das eigentliche Risiko für die NATO ist die KSZE.“¹⁹ Bereits am 18. Mai 1990 hatte Baker Gorbatschow eine endgültige Abfuhr erteilt, was eine substanzielle Stärkung der KSZE betraf: „Es ist schön, über paneuropäische Sicherheitsstrukturen und die Rolle der KSZE zu sprechen. Es ist ein wunderbarer Traum, aber halt nur ein Traum. Andererseits, die NATO existiert bereits.“²⁰

Für die Historikerin Mary Elise Sarotte war bereits 2010 klar, dass es Bush 1990 nicht darum gegangen war, die Sowjetunion in neue oder existierende paneuropäische oder transatlantische Sicherheitsinstitutionen zu integrieren. „Vielmehr war es das Ziel, die Sowjets zu vertreiben“, so Sarotte.²¹ Gegenüber Kohl machte Bush Ende Februar 1990 klar, was er von einem westlichen Kompromiss in der Frage einer deutschen Mitgliedschaft in der NATO hielt: „Zum Teufel damit! Wir haben gewonnen, sie nicht. Wir können es nicht zulassen, dass die Sowjets den Sieg aus den Klauen der Niederlage herausholen.“²² Bushs „neue Weltordnung“ basierte laut Sarotte nicht auf der Idee einer Partnerschaft mit der Sowjetunion. Im Gegenteil war der Bush-Regierung bereits im Frühjahr 1990 bewusst, dass sie sich mit ihrer Maximalforderung einer gesamtdeutschen NATO-Mitgliedschaft auf einen Kollisionskurs mit Moskau begeben würde.²³ Condoleezza Rice hatte Bush am 20. November 1989 die

When the World Seemed New. George H.W. Bush and the End of the Cold War, New York, 2017, S. 86-99; Christian Nünlist, Krieg der Narrative. Das Jahr 1990 und die NATO-Osterweiterung, in: Sirius. Zeitschrift für strategische Studien 4/2018, S. 389-397; Liviu Horovitz, Guns for Butter. The Political Economy of US Military Primacy, unveröffentlichte Dissertation, ETH Zürich, 2018. Diese neuere Forschung bestätigt die frühe These von Mary Sarotte, nach der die Bush-Regierung statt eines paneuropäischen Neustarts lieber die exklusiven westlichen Institutionen des Kalten Krieges perpetuiert habe. Siehe Mary Elise Sarotte, 1989. The Struggle to Create Post-Cold War Europe, Princeton 2009; dies., Perpetuating U.S. Preeminence. The 1990 Deals to Bribe the Soviets Out and Move NATO in, in: International Security 1/2010, S. 110-137.

19 Zitiert nach: Shiffrinson, a.a.O. (Anm. 18), S. 31.

20 Zitiert nach: Svetlana Savranskaya/Thomas Blanton (Hrsg.), Gorbachev and Bush: The Last Superpower Summits. Conversations that Ended the Cold War, Budapest 2016, S. 635.

21 Sarotte, Perpetuating U.S. Preeminence, a.a.O. (Anm. 18), S. 135.

22 Ebenda, S. 136.

23 „Da die deutsche Einheit zunehmend ganz nach westlichen Bedingungen zustande zu kommen scheint, befinden wir uns auf einem wahrscheinlichen Kollisionskurs mit den Sowjets.“ Sicherheitsberater Brent Scowcroft an Bush, 14. Februar 1990, zitiert nach: Engel, a.a.O. (Anm. 18), S. 335.

Aussicht auf eine gesamtdeutsche NATO-Mitgliedschaft als „sowjetisches Albtraumszenario“ dargestellt und als eine Situation, die „das Herz aus dem sowjetischen Sicherheitssystem reißen würde“.²⁴ Sowjetführer warnten die USA bereits im Mai 1990, dass ihre Strategie riskant sei. Außenminister Schewardnadse sagte zu Bush: „Wenn das vereinte Deutschland Mitglied der NATO wird, wird dies die Perestroika kaputt machen. Unser Volk wird uns das nicht verzeihen. Die Leute werden sagen, dass wir die Verlierer waren, nicht die Gewinner.“²⁵ Es war eine ähnlich frühe Prophezeiung wie Jelzins berühmte „*Cold Peace*“-Rede auf dem Budapester KSZE-Gipfel vom Dezember 1994.

Die westlichen Versprechen eines künftigen kooperativen Geistes zwischen der Sowjetunion und dem Westen waren 1990 entscheidend dafür, Gorbatschows Zustimmung zur Wiedervereinigung Deutschlands zu erhalten. Diese Versprechen waren jedoch sehr vage und dürfen nicht vermischt werden mit der Historikerkontroverse über ein angeblich später gebrochenes konkretes Versprechen des Westens gegenüber Gorbatschow vom Februar 1990, wonach die NATO nach dem Ende des Kalten Krieges niemals auch nur einen Millimeter ostwärts expandieren würde. Ein derartiges Versprechen wurde jedoch laut derzeitig verfügbarer Archivevidenz nie gegeben.²⁶

Aus heutiger Sicht und mit besonderem Blick auf die KSZE/OSZE wird klar, dass bereits 1989/1990 die Vorstellungen über Inklusivität bzw. Exklusivität und die damit verbundene Frage nach dem Platz der Sowjetunion (und später Russlands) in der europäischen Sicherheitsarchitektur weit auseinanderklafften. In den 1990er Jahren vergrößerte sich die Kluft zwischen Russland und dem Westen weiter; insbesondere die Frage der NATO-Osterweiterung (ab 1993) und die Jugoslawienkriege sowie die „Farbrevolutionen“ in Osteuropa (ab 2003) wirkten als Spaltpilze, auch wenn sich Russland und der Westen temporär immer wieder zusammenraufte und ihre Beziehungen auch weiterhin kooperative Elemente enthielten. Doch die westliche Logik der voranschreitenden NATO- und EU-Osterweiterung (zunächst in Mitteleuropa, später auch im Baltikum und 2008 mit Blick auf Georgien und die Ukraine) enthielt trotz hehrer westlicher Absichten – Stabilität und Sicherheit in Europa – auch immer den immanenten Denkfehler, dass ein sich ausweitender westlicher Sicherheitsblock ohne den Einschluss Russlands sich über kurz oder lang

24 Zitiert nach: Nünlist/Aunesluoma/Zogg, a.a.O. (Anm. 8), S. 19, Fußnote 58. Laut dem Historiker Liviu Horowitz geht aus dem Originaldokument klar hervor, dass Rice das von Scowcroft an Bush weitergeleitete Memorandum verfasst hat.

25 Zitiert nach: Savranskaya/Blanton, *The Last Superpower Summits*, a.a.O. (Anm. 20), S. 639.

26 Westliche Versprechen, die Militärhoheit der NATO („*NATO jurisdiction*“) nicht ostwärts zu expandieren, bezogen sich im Februar 1990 ausschließlich darauf, keine NATO-Streitkräfte auf dem Gebiet der DDR zu stationieren. Vgl. dazu Mark Kramer, *The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia*, in: *The Washington Quarterly* 2/2009, S. 39–61. Für eine alternative Sicht vgl. Savranskaya/Blanton, *What Gorbachev Heard*, a.a.O. (Anm. 17). Ihre These kann m.E. jedoch nicht mit Archivevidenz belegt werden. Siehe Nünlist, *Krieg der Narrative*, a.a.O. (Anm. 18).

nicht negativ auf die russisch-westlichen Beziehungen und damit letztlich auch die Stabilität und Sicherheit in Europa auswirken würde.²⁷

OSZE-Prinzipien: zurück zu einer gemeinsamen Interpretation

Die Ukrainekrise hat nicht nur bewiesen, dass sich die historischen Narrative über die Evolution europäischer Sicherheit seit 1990 zwischen Russland und dem Westen radikal voneinander unterscheiden; die Perzeptionen gehen auch weit auseinander, was die Interpretation der Helsinki-Prinzipien von 1975 betrifft. Die Helsinki-Prinzipien sind das normative Fundament der OSZE und damit ein zentrales Element von Stabilität und Frieden in Europa. Insbesondere das darin enthaltene Interventionsverbot führte seit dem Ende des Kalten Krieges zu erbittert geführten verbalen Schlagabtauschen zwischen Moskau und dem Westen. Fälle, in denen entweder der Westen oder Russland das Interventionsverbot angeblich verletzt hat, machen einen wichtigen Teil der divergierenden historischen Narrative seit 1990 aus.

Die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ist eines der zehn zentralen Prinzipien der KSZE-Schlussakte von 1975.²⁸ Die Schlussakte stellte im Kern einen großen Kompromiss zwischen Ost und West dar, auch in Bezug auf die ausgehandelten Schlüsselprinzipien. Nach drei Jahren komplexer multilateraler Ost-West-Verhandlungen waren jedoch die endgültigen Formulierungen ziemlich vage, ambivalent und zum Teil sogar widersprüchlich. Eigentlich erlaubte die Schlussakte von Helsinki jeder Partei ganz unterschiedliche Interpretationen. Dies spiegelte die diplomatischen Kompromisse wider, denn die KSZE-Schlussakte war in den Worten eines führenden OSZE-Experten „eine Handwerkskunst der diplomatischen Terminologie, bei der große Differenzen durch eine Sprache des Kompromisses sorgfältig überdeckt wurden“.²⁹

Die Sowjetunion betonte statische Elemente und befürwortete insbesondere die Prinzipien der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, der Souveränität, der territorialen Integrität und der Unverletzlichkeit von Grenzen, wohingegen der Westen existierende Grenzen in Europa mit einer Klausel relativierte, nach der die friedliche Veränderung von Grenzen in gegenseitigem Ein-

27 Vgl. James Goldgeier, Promises Made, Promises Broken? What Yeltsin Was Told About NATO in 1993 and Why It Matters, in: War on the Rocks, 12. Juli 2016, unter: <https://warontherocks.com/2016/07/promises-made-promises-broken-what-yeltsin-was-told-about-nato-in-1993-and-why-it-matters>; James Headley, Russia and the Balkans: Foreign Policy from Yeltsin to Putin, London 2008. Vgl. zur Entfremdung Russlands ab 1991 im Detail Hill, a.a.O. (Anm. 8), sowie Stent, a.a.O. (Anm. 12).

28 Die nachfolgenden Absätze basieren auf Nünlist, Shifting Interpretations of the Non-Intervention Principle in the OSCE, a.a.O. (Anm. 9).

29 Arie Bloed, OSCE Principles: Which Principles?, in: Security and Human Rights 2/2014, S. 210-220, hier: S. 213.

vernehmen und in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht weiterhin ausdrücklich möglich ist.³⁰ Zudem unterwanderte der Westen das Interventionsverbot mit den Prinzipien der Förderung von Respekt für individuelle Menschenrechte und des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Moskau betrachtete Menschenrechte 1975 als innere Angelegenheiten eines jeden KSZE-Teilnehmerstaates. Da die KSZE-Schlussakte nur ein politisch verbindliches, nicht aber völkerrechtlich bindendes Dokument war, hatte die Sowjetunion 1975 nicht vor, die Menschenrechtsverpflichtungen der KSZE künftig ernst zu nehmen. Sowjetische Konzessionen im Bereich von „Korb III“ (Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen) kamen einzig deswegen zustande, weil Sowjetführer Leonid Breschnew sich nicht verpflichtet fühlte, einzelne Komponenten der Schlussakte von Helsinki, die ihm nicht behagten, tatsächlich umzusetzen.

Ironischerweise blieb die sowjetische Position gegenüber dem Nichteinmischungsprinzip im Kalten Krieg generell widersprüchlich. Gegenüber dem Westen insistierte Moskau, dass das Interventionsverbot ein hochheiliges Prinzip sei (um westliche Einmischung in der sowjetischen Einflussosphäre zu verhindern), gleichzeitig wurde es jedoch stets als Selbstverständlichkeit verstanden, dass die Sowjetunion in ihrem Einflussbereich nach Belieben intervenieren durfte – nicht zuletzt auch militärisch wie in Ungarn (1956), in der Tschechoslowakei (1968) oder in Afghanistan (1979). In diesen Fällen zog Moskau eine Intervention staatlicher Souveränität vor, und die Breschnew-Doktrin widersprach der Nichteinmischungsnorm ganz eindeutig. Die USA sahen es gleichermaßen als ihr Recht an, sich in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft einzumischen, wie ihre Interventionen in Guatemala, Kuba und der Dominikanischen Republik bewiesen.

Weil die KSZE-Schlussakte in vager Sprache verfasst wurde, die die Meinungsverschiedenheiten und Widersprüche zwischen Ost und West reflektierte, blieben die Helsinki-Prinzipien stets unterschiedlichen Interpretationen ausgesetzt. Im Kalten Krieg geriet insbesondere das Prinzip VII, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, mit dem Prinzip VI, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, und traditionellen Prinzipien wie Achtung staatlicher Souveränität und territorialer Integrität in Konflikt.

Nach 1989 konvergierten jedoch die westlichen und sowjetischen Interpretationen. 1991 entstand in der KSZE ein neuer Konsens darüber, wie das kontroverse Nichteinmischungsprinzip künftig interpretiert werden sollte. In der Präambel des Abschlussdokuments des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension erklärten die KSZE-Teilnehmerstaaten im Oktober 1991 „mit großem Nachdruck und unwiderruflich“, dass die im Rahmen

30 Dies war insbesondere der Bundesrepublik Deutschland ein zentrales Anliegen im frühen Helsinki-Prozess. Vgl. Gottfried Niedhart, *Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation*, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York 2008, S. 39-52.

der KSZE eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen „ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.³¹

Diese bahnbrechende, substanzielle Neuinterpretation bzw. die starke Einschränkung des Interventionsverbots bezog sich nicht nur auf die menschliche Dimension, sondern auch auf die politisch-militärische Dimension der KSZE/OSZE. Denn der „Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit“ bestätigte 1994 ebenfalls, dass die uneingeschränkte Achtung und die Erfüllung aller KSZE-Verpflichtungen „für die Stabilität und die Sicherheit von grundlegender Bedeutung sind und folglich ein direktes und legitimes Anliegen“ für alle KSZE-Teilnehmerstaaten darstellen.³²

Allerdings blieb diese „goldene Ära“ der übereinstimmenden Interpretation der Helsinki-Prinzipen sehr kurz. Bereits im Bosnienkrieg wurde wieder um die Deutungshoheit gerungen und gestritten. Der russische Präsident Boris Jelzin brandmarkte die Luftangriffe der NATO auf einen bosnisch-serbischen Kommandoposten im April 1994 als „Genozid“ an den Serben. Die ohne Ermächtigung des VN-Sicherheitsrates geführten Militärschläge der NATO gegen Serbien während des Kosovokriegs 1999 waren für Russland ebenfalls eine militärische Aggression und eine Verletzung der Helsinki-Prinzipien und generell des Völkerrechts.

Nach der unilateralen Unabhängigkeitserklärung des Kosovo kam es 2008 zu einer radikalen Kehrtwende der traditionellen Position Russlands. Während die westliche humanitäre Intervention im Kosovo 1999 kritisiert worden war, bezog sich Russland nun auf das sich entwickelnde Prinzip der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P), um die russische Militärintervention in Georgien und die Besetzung und diplomatische Anerkennung der sich von Georgien abspaltenden Territorien Abchasien und Südossetien zu rechtfertigen – obgleich dadurch das Prinzip der territorialen Integrität verletzt wurde. Im Gegenzug betonte nun der Westen plötzlich Souveränität, Interventionsverbot und territoriale Integrität, um Russlands Rechtfertigung zurückzuweisen.

Und erneut blieb wie im Kalten Krieg ein ironischer Widerspruch zwischen dem russischen Narrativ, wonach die westlichen Interventionen eine Verletzung der Helsinki-Prinzipien und einen Völkerrechtsbruch darstellten, und der russischen Selbstwahrnehmung, nach der russische (Militär-)Interventionen im „nahen Ausland“ wie in Georgien oder in der Ukraine natürlich legitim seien.

2014 machte die Ukrainekrise klar, wie radikal sich die jeweiligen Präferenzen für spezifische Helsinki-Prinzipien inzwischen unterscheiden. Der Westen setzt sich heute für territoriale Integrität, existierende Grenzen und den territo-

31 Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 3. Oktober 1991, S. 2, unter: <https://www.osce.org/de/odihr/elections/14310>.

32 OSZE, Verhaltenskodex zu politischen-militärischen Aspekten der Sicherheit, DOC.FSC/1/95, Budapest, 3. Dezember 1994, Korrigierte Fassung vom 18. Januar 1995, S. 1, unter: <https://www.osce.org/fsc/41355>.

rialen Status quo ein – und damit auch für die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Russland hingegen befürwortet heute Selbstbestimmung (etwa in Abchasien, Südossetien oder auf der Krim) und Wandel – in drastischer Abkehr von der traditionellen Unterstützung Moskaus für die Prinzipien der staatlichen Souveränität und territorialen Unverletzlichkeit (beispielsweise im Fall Kosovo zur Unterstützung Serbiens).

Ukraine, europäische Sicherheit und Détente im 21. Jahrhundert

Fünf Jahre nach dem Ausbruch der Ukraine Krise wird klar: 2014 wird als wichtige Wegmarke in der Entfremdung Russlands vom Westen und als definitiver Wendepunkt in die Geschichte eingehen. Die vorgängige Ambivalenz Russlands als schwieriger Partner oder Antagonist wurde geklärt – Russland versteht sich spätestens seither als Gegenpol zum Westen, und die USA und die NATO betrachten Russland wieder als Bedrohung und Feind.

In der Geschichte der OSZE nimmt 2014 ebenfalls einen prominenten Platz ein. Zwar verhalfen die Ukraine Krise und der Rückfall in einen Ost-West-Konflikt der Organisation kurzfristig zu einem beachtlichen Comeback als nützliches Instrument für das Krisenmanagement und einzigartige inklusive und konsensbasierte Dialogplattform. Gleichzeitig aber markiert 2014 auch das definitive Ende der Ära einer gemeinsamen Vision einer Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok, wie sie zwischen Paris 1990 und Astana 2010 und darüber hinaus im OSZE-Jargon stets reflexartig betont wurde.³³

Der Westen klammert sich zwar vorläufig weiterhin an die alte Vision von 1975/1990 und findet, es seien grundsätzlich keine neuen Spielregeln der friedlichen Koexistenz in Europa nötig, bloß weil Russland diese Regeln vorsätzlich gebrochen habe. Der Ischinger-Bericht bemühte die Metapher von Verkehrsregeln und befand, man müsse schließlich auch nicht die Verkehrsregeln ändern, selbst wenn sie täglich missachtet würden.³⁴ Doch ganz so einfach ist die Ausgangslage wohl nicht.

Russland spielt derweil auf Zeit, in der Hoffnung, die Welt werde zunehmend multipolar und der Westen und die USA verlören weiterhin relativ an Einfluss und Macht und auch an normativer Strahlkraft und der bewährten Magnetwirkung von Demokratie und Freiheit. Gleichzeitig ist jedoch alles andere als absehbar, welche aufstrebende Macht zum Beispiel die immer noch eindrucksvolle „Soft Power“ der USA in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ablösen könnte – und weder China noch Russland scheinen diesbezüglich über besonders gute Karten zu verfügen.³⁵

33 Vgl. Nünlist, Testfall Ukraine-Krise, a.a.O. (Anm. 4); ders., Zurück im Geschäft. Die OSZE und Konflikte in Europas Nachbarschaft, in: Global Governance Spotlight 1/2016, unter: <https://www.sef-bonn.org/de/publikationen/global-governance-spotlight/12016.html>.

34 Vgl. Back to Diplomacy, a.a.O. (Anm. 7). S. 5.

35 Vgl. Joseph S. Nye Jr., What China and Russia Don't Get about Soft Power, in: Foreign Policy, 29. April 2013, unter: <https://foreignpolicy.com/2013/04/29/what-china-and-russia->

Für die OSZE ist es natürlich kein gutes Omen, wenn ihre Teilnehmerstaaten um historische Narrative, Schlüsselprinzipien und Visionen für die Zukunft ringen und ihre Positionen sich dazu radikal unterscheiden. Zumindest ist dies keine glückliche Entwicklung für die OSZE, die als „Schönwetterorganisation“ verstanden wird und sich seit 1990 primär als Agentin scheinbar universal akzeptierter westlicher Werte nach Osten verstanden hat und Demokratie und Menschenrechte exportierte, um die Zone von Sicherheit und Stabilität ostwärts zu expandieren.

Seit 2014 bewährt sich die OSZE allerdings interessanterweise vor allem wieder als „Schlechtwetterorganisation“ im Sinne der KSZE im Kalten Krieg. Die KSZE war ursprünglich keine Wertegemeinschaft wie die EG/EU oder die NATO. Sie entstand vielmehr als Dialogprojekt zwischen zwei antagonistischen Blöcken im Ost-West-Konflikt. Wichtigstes Markenzeichen der KSZE war es stets, Gegensätze zu überwinden und ideologische Trennlinien durch Dialog, Konsenssuche und vertrauensbildende Maßnahmen abzubauen. Die Stärke der OSZE war es also immer schon, Staaten mit sehr unterschiedlichen Werten aus unterschiedlichen Kulturen und mit unterschiedlichen historischen Erfahrungen an einen Tisch zu bringen und gemeinsame Spielregeln für ein friedliches Zusammenleben aushandeln zu lassen.

Der Westen steht damit aktuell vor einem Dilemma: Wie können die „heiligen“ OSZE-Dokumente von 1975, 1990, 1999 und 2010 an die politischen Realitäten seit 2014 herangeführt werden, ohne dass die Helsinki-Prinzipien neu ausgehandelt und verwässert werden müssen? Ein „Helsinki II“ will im Westen niemand, denn die Errungenschaften des Helsinkiprozesses will man nicht leichtfertig aufgeben. Aber ein multilateraler Dialog über umstrittene Narrative und umstrittene Interpretationen der OSZE-Prinzipien, also eine Art „Paris II“, könnte ein goldener Mittelweg sein, um sowohl ein „Helsinki II“ als auch ein „Jalta II“ – einen Deal der Großmächte über die Köpfe aller andere Teilnehmerstaaten hinweg – zu verhindern.³⁶

In eine ähnliche Richtung argumentiert interessanterweise auch Adam Rotfeld, der 2017 in einem Essay die Tatsache anerkennt, dass liberale westliche Werte nicht länger als Fundament einer globalen Ordnung akzeptiert sind. Da heute nur rund ein Drittel aller 193 VN-Mitgliedstaaten zu den liberalen Demokra-

dont-get-about-soft-power; ders., How Sharp Power Threatens Soft Power, in: Foreign Affairs, 24. Januar 2018, unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>.

36 Vgl. Wolfgang Zellner (principal drafter)/Irina Chernykh/Alain Délotroz/Frank Evers/Barbara Kunz/Christian Nünlist/Philip Remler/Oleksiy Semenyi/Andrei Zagorski, European Security. Challenges at the Societal Level, Hamburg, 2016, S. 15-16., 21-23, 25-26.; Christian Nünlist, The OSCE and the Future of European Security, in: CSS Analyses in Security Policy 202/2017; Kari Möttölä, Present-at-the-(re)creation: The US Grand Strategy Shaping the European Security Order at a Crossroads of Fluctuation, Rupture or Transformation, Konferenzpapier für die ISA-Jahrestagung, Baltimore, MD, 22.-25. Februar 2017, S. 5 und 13; Reinhard Krumm, Multipolar oder multilateral? Sicherheitsordnungen 2.0 zur Auswahl: Wiener Kongress, Jalta, Helsinki, Berlin 2018.

tien gezählt werden können, müsse ein neuer Verhaltenskodex in den internationalen Beziehungen ausgehandelt werden. Ein neues kooperatives Sicherheitssystem müsse dabei die relativ gesehen abnehmende Bedeutung der alten (westlichen) Mächte berücksichtigen und die wachsende Rolle von Staaten wie Russland, China und Indien in der sich abzeichnenden polyzentrischen Weltordnung anerkennen. Rotfeld, einer der anerkanntesten OSZE-Doyens, fordert den Westen auf, nicht länger nostalgisch der Welt der Vergangenheit (1945-2014) nachzutrauern, sondern die neue Realität in der Weltpolitik anzuerkennen – denn die aktuelle Situation ohne gemeinsam akzeptierte Spielregeln ist seiner Ansicht nach gefährlicher als neue Regeln, auch wenn diese für den Westen konsequenterweise weniger vorteilhaft sein werden als nach 1945.³⁷ Rotfelds Tipp ist für den Westen mit dem schmerzlichen relativen Verlust von Macht und Prestige verbunden und letztlich mit der Anerkennung, dass der Siegeszug der liberalen Demokratie im 21. Jahrhundert vorerst unsanft gestoppt worden ist. Die Alternative dazu scheint allerdings auch nicht wirklich überzeugend: Der Westen könnte die Vogel-Strauß-Methode anwenden, den Kopf in den Sand stecken und darauf beharren, dass Moskau die KSZE-Vision einer gemeinsam vereinbarten europäischen Sicherheitsordnung 1975 und 1990 mitausgehandelt und unterschrieben habe – und dass die Prinzipien und die günstige, prowestliche Auslegung der 1990er-Jahre auch künftig der beste und einzige Weg für die OSZE seien. Diese Alternative legt es darauf an, auf bessere Zeiten zu warten – insbesondere auf die Ära post-Trump und post-Putin.

Die Geschichte der OSZE nährt jedoch die Hoffnung, dass es im 21. Jahrhundert zu einer Neuauflage einer *Détente* kommen könnte. Die OSZE sollte dabei selbstbewusst ihre Diversität als Stärke ausspielen, anstatt sie als Schwäche zu bedauern. In der OSZE kommen unterschiedliche Interessen, Werte und Meinungen zusammen in dem Bemühen, den Dialog aufrechtzuerhalten, und in der Hoffnung, allseitig akzeptable Kompromisse zu finden. Dass in der OSZE auch Russland, die Türkei oder zentralasiatische Staaten am Tisch sitzen und gleichberechtigt mitsprechen, macht die Einzigartigkeit und den Mehrwert der OSZE aus. Die OSZE offeriert in der heutigen Welt einen der seltenen Räume, in denen Dialog möglich ist, auch wenn man nicht derselben Meinung ist. In der OSZE ist jeder gezwungen, der anderen Seite zuzuhören – ein zunehmend rares Gut in heutigen Gesellschaften. Konsens zu schaffen in der OSZE ist zwar mühsam, aber sobald ein Konsens hergestellt werden kann, verspricht der inklusive, konsensbasierte Ansatz der OSZE legitimere, nachhaltigere und gerechtere Lösungen.

37 Vgl. Adam Daniel Rotfeld, *The International Order. In Search for New Rules*, Warsaw, 2017, S. 32-34.