



Sachstand

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)
Organisationsstruktur, Arbeitsweise und sicherheitspolitische Relevanz

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)
Organisationsstruktur, Arbeitsweise und sicherheitspolitische Relevanz

Aktenzeichen: WD 1 - 3000 - 032/22
Abschluss der Arbeit: 7. November 2022
Fachbereich: WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Gründung und Vorgeschichte	4
2.	Aufgaben, Organisationsstruktur und Arbeitsweise der OSZE	7
3.	OSZE-Aktivitäten in den letzten Jahrzehnten	12
4.	Sicherheitspolitische Bedeutung der OSZE im euroasiatischen Raum	21
5.	Bewertung der sicherheitspolitischen Bedeutung der OSZE	22
6.	Literatur	28

1. Gründung und Vorgeschichte

Die „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)“ ist eine Staatenverbindung mit insgesamt 57 Vollmitgliedern. Ihr gehören alle 46 europäischen Staaten, neun zentralasiatische Staaten sowie die USA und Kanada an. Die seit dem 1. Januar 1995 bestehende OSZE ist aus der „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)“ hervorgegangen. Diese hatte auf ihrem Budapester Folgetreffen vom 5. bis 6. Dezember 1994 beschlossen, sich in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umzubenennen, um den nach Ende des Kalten Krieges forcierten Institutionalisierungsprozess der KSZE auch nach außen deutlich sichtbar zu dokumentieren. Als Kern eines (im Aufbau begriffenen) gesamteuropäischen Sicherheitssystems hat die OSZE die Sicherung des Friedens sowie den Wiederaufbau nach (bewaffneten) Konflikten zu ihren vornehmlichen Aufgaben erklärt. Gemäß der Schlusserklärung der Budapester Konferenz strebten die dort versammelten Regierungschefs eine größere politische Rolle der von ihnen ins Leben gerufenen Organisation an, indem sie sich zum wichtigsten Instrument in der eurasisch-atlantischen Region („von Vancouver bis Wladiwostok“) entwickeln sollte, um Krisen zu lösen, (bewaffnete) Konflikte zu vermeiden und vor deren Entstehen zu warnen.¹

Nachdem in den 1950er- und 1960er-Jahren verschiedene Bemühungen zur Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz zunächst gescheitert waren,² erklärten sich die NATO-Staaten im Zuge der weltweiten Entspannungspolitik seit Ende der 1960er-Jahren bereit, auf die erneuten Bemühungen der Warschauer-Pakt-Staaten einzugehen und multilaterale Sicherheitsverhandlungen aufzunehmen. Während der Warschauer-Pakt sich von einer solchen Konferenz – neben der Absicherung des sicherheitspolitischen Status Quo in Europa – vor allem eine Ausweitung der wirtschaftlich-technischen Beziehungen zu den westlichen Industriestaaten erhoffte, hatten die NATO-Staaten eine Debatte über die Beachtung der Menschen- und Bürgerrechte in den Teilnehmerstaaten zur unabdingbaren Vorbedingung für Verhandlungen erklärt. Nachdem in mehreren Vorbereitungskonferenzen ein die Präferenzen und Interessen beider Seiten berücksichtigender Kompromiss über die zu behandelnden Themen und die Arbeitsweise der geplanten Sicherheitskonferenz ausgehandelt worden war, traten am 7. Juli 1973 die USA, Kanada, die Sowjetunion und alle europäischen Staaten (außer Albanien und Andorra³) zur Eröffnungssitzung der KSZE in

1 Vgl. <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 07.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/konferenz-uber-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 07.10.2022]; https://de.wikipedia.org/wiki/Organisation_f%C3%BCr_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa [Stand 07.10.2022]; Hauser (2016), S. 20f.

2 Bereits in den 1950er-Jahren hatte sich die UdSSR wiederholt um die Einberufung einer Konferenz zur Etablierung eines Systems kollektiver Sicherheit in Europa bemüht. Diese Bemühungen waren jedoch an den eigentlichen Zielsetzungen der Sowjetunion, nämlich die Sicherung ihres sicherheitspolitischen Vorfelds in Europa (einschließlich der seit 1945 geltenden Grenzen), die Schwächung des Zusammenhalts zwischen den USA und den europäischen NATO-Staaten sowie die Verhinderung des NATO-Beitritts der Bundesrepublik, gescheitert. Die Bundesrepublik lehnte solche Gespräche zum damaligen Zeitpunkt auch deshalb ab, weil sie befürchtete, dass sicherheitspolitische Gespräche mit dem Warschauer Pakt zur internationalen Akzeptanz der deutschen Teilung führen werde. Vgl. <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/konferenz-uber-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 10.10.2022]; https://de.wikipedia.org/wiki/Konferenz_%C3%BCber_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa [Stand 10.10.2022].

3 Beide Staaten sind erst später der KSZE beigetreten.

Helsinki zusammen. Die Bundesrepublik Deutschland und die DDR nahmen gleichberechtigt an der Konferenz teil, was der ostdeutsche Teilstaat als einen wesentlichen Schritt zu seiner internationalen Anerkennung wertete.⁴

Die in den drei großen Themenblöcken („Körbe“) – „Fragen zur Sicherheit Europas (I.)“, „Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt (II.)“ sowie „menschliche Kontakte, Kultur- und Informationsaustausch (III.)“ – jeweils getrennt geführten Gespräche offenbarten insbesondere bei den Themenblöcken I und III tiefgreifende Differenzen zwischen den fünfzehn NATO- und den sieben Warschauer-Pakt-Staaten, die jedoch aufgrund der erfolgreichen Vermittlung der dreizehn neutralen Staaten letztendlich überbrückt werden konnten. Wesentliche Streitpunkte der zweijährigen, in Helsinki und Genf durchgeführten Konferenz waren das Verhältnis zwischen dem Prinzip der staatlichen Souveränität auf der einen sowie dem Recht auf individuelle Freizügigkeit und freiem Informationszugang auf der anderen Seite. Mit Blick auf die angestrebte Wiedervereinigung bestand die Bundesrepublik zudem auf dem Recht zur friedlichen Veränderung der bestehenden Grenzen. Nachdem die Teilnehmerstaaten sich in zähen Verhandlungen in allen strittigen Punkten auf Kompromisse geeignet hatten, wurde am 1. August 1975 die Schlussakte von Helsinki unterschrieben. Im Sinne der von allen Teilnehmerstaaten geteilten übergeordneten Zielsetzung, Regeln für den friedlichen Umgang der in gegensätzlichen Blöcken eingebundenen europäischen Staaten zu setzen, verpflichteten sich die Unterzeichnerstaaten zur Anerkennung des Prinzips der souveränen Gleichheit, zur Unverletzlichkeit der Grenzen, zur friedlichen Regelung von Streitfällen, zur Enthaltung der Anwendung oder Androhung von Gewalt, zur Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten, zur Anerkennung der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker, zur Zusammenarbeit der Staaten, zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen sowie zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (einschließlich der Gewissens-, Religions- und Meinungsfreiheit). Des Weiteren enthielt die Schlussakte Vereinbarungen über vertrauensbildende und sicherheitspolitische Maßnahmen (u.a. Ankündigung von Manövern mit mehr als 25.000 Mann; Einladung von ausländischen Beobachtern zu diesen Manövern) und über die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Handel, Wissenschaft, Technik und Umwelt. Nicht zuletzt einigten sich die Staaten auch auf konkrete Verbesserungen bei der Familienzusammenführung, beim Zugang zu Informationen, bei den Arbeitsbedingungen der Medien sowie beim internationalen Austausch in den Bereichen Kultur und Bildung. Während die Ostblock-Staaten mit den Beschlüssen von Helsinki die internationale Akzeptanz der Nachkriegsordnung, die Festschreibung des Prinzips der Nicht-Einmischung und verbesserte Wirtschaftsbeziehungen zum Westen durchsetzen konnten, verbuchte letzterer die Zugeständnisse des Ostblocks bei den Menschenrechten und in humanitären Fragen als großen Fortschritt in den Ost-Westbeziehungen. Obwohl die Ergebnisse der Helsinki-Konferenz im Westen zunächst durchaus kritisch diskutiert wurden, zeigte sich, dass insbesondere die Vereinbarungen zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten in den ost-

4 Vgl. <https://www.osce.org/de/history> [Stand 10.10.2022]; <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [Stand 18.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/konferenz-uber-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 10.10.2022]; https://de.wikipedia.org/wiki/Konferenz_%C3%BCber_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa [Stand 10.10.2022]; Mason, Watanabe (2021), S. 8.

europäischen Staaten auf lange Sicht eine ungeheure Sprengkraft entfalteten, indem sie die Entstehung zahlreicher Bürgerrechtsbewegungen beförderten, die ihrerseits einen nicht geringen Anteil am Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft in Osteuropa hatten.⁵

Gemäß der in der Schlussakte von Helsinki enthaltenen Verabredung zur Fortsetzung des Konferenzprozesses kamen die Teilnehmerstaaten seit Ende der 1970er Jahren in unregelmäßigen Abständen zu KSZE-Folgetreffen zusammen.⁶ Hinzu kamen eine Vielzahl von vorbereitenden Konferenzen und Expertentreffen zu verschiedenen im Rahmen des KSZE-Prozesses thematisierten Fragen und Problemen. Aufgrund der seit Ende der 1970er-Jahre wieder verstärkt aufkeimenden Spannungen zwischen den beiden antagonistischen Blöcken (u.a. sowjetische Afghanistan-Invasion 1979; NATO-Doppelbeschluss 1979, Ausrufung des Kriegsrechts in Polen 1981 etc.) konnten auf diesen Konferenzen und Treffen lange Zeit nur bescheidene Fortschritte erzielt werden. Immerhin gelang es im Rahmen der zunehmend dichterem Abfolge von Zusammenkünften, den zeitweise stagnierenden Entspannungsprozess am Leben zu halten, die in Helsinki vereinbarten Regeln für den zwischenstaatlichen Umgang aufrecht zu erhalten, Impulse für die Aufnahme bzw. Fortführung von Abrüstungsgesprächen zu geben sowie die in Helsinki vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen weiter auszubauen, indem sich die Teilnehmerstaaten verbindlich verpflichteten, (nunmehr auch) kleinere Manöver anzukündigen und Manöverbeobachter der Gegenseite einzuladen.⁷

Mit dem Ende der kommunistischen Diktaturen in Osteuropa 1989/1990 und dem damit einhergehenden grundlegenden Wandel der außenpolitischen Konstellationen konnten auch im Rahmen des KSZE-Prozesses weitreichende Fortschritte erzielt werden, was u.a. in Vereinbarungen über die Sicherung und den Ausbau von Menschenrechten sowie dem Bekenntnis der Teilnehmerstaaten zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und freier Marktwirtschaft sichtbar zum Ausdruck kam. Auf dieser Grundlage verabschiedeten die 34 KSZE-Mitgliedstaaten auf dem Pariser Sondergipfel im November 1990 neben dem „Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa“ (der zu einer massiven Reduzierung konventioneller Angriffswaffensysteme in Europa innerhalb weniger Jahre beitrug) auch die „Charta von Paris für ein neues Europa“, mit der nicht nur das Ende

5 Vgl. Hauser (2016), S. 9-14; <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2019-1-072> [Stand 10.10.2022]; <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [18.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/konferenz-uber-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 10.10.2022]; https://de.wikipedia.org/wiki/Konferenz_%C3%BCber_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa [Stand 10.10.2022].

6 Bis zum Ende des Kalten Kriegs fanden KSZE-Folgekonferenzen von 1977 bis 1979 in Belgrad, von 1980 bis 1983 in Madrid sowie von 1986 bis 1989 in Wien statt. Zudem wurde von 1984 bis 1986 die „Konferenz über Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE)“, die von den KSZE-Teilnehmerstaaten als integraler Bestandteil des KSZE-Prozesses eingestuft wurde. Vgl. <https://www.osce.org/de/history> [Stand 10.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/konferenz-uber-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 10.10.2022]; [Stand 10.10.2022].

7 Vgl. <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [Stand 18.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/konferenz-uber-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 10.10.2022]; https://de.wikipedia.org/wiki/Konferenz_%C3%BCber_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa [Stand 10.10.2022].

des Kalten Krieges besiegelt, sondern auch die Institutionalisierung der KSZE, u.a. mit der Einrichtung des „KSZE-Rats der Außenminister“, dem KSZE-Sekretariat und dem „Konfliktverhütungszentrum“, auf den Weg gebracht wurde.⁸ Die zentrale Bedeutung der KSZE bei der Umgestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur nach Ende des Kalten Kriegs lässt sich auch an den Beschlüssen und Abkommen, die sie im weiteren Verlauf der 1990er-Jahre verabschiedete, erkennen: Mit dem auf einem weiteren Folgetreffen 1992 unterzeichneten „Helsinki-Dokument“ schuf die KSZE die Grundlage für die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, indem sie sich als „Regionale Abmachung“ gemäß Kapitel VIII der UN-Charta definierte. Zudem wurden auf dieser Konferenz Instrumentarien zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich der Möglichkeit friedenserhaltender Maßnahmen eingeführt, die bis dahin in getrennten Bereichen geführten Rüstungskontrollverhandlungen zusammengefasst sowie das „Forum für Sicherheitskooperation (FSK)“ in Wien mit einem neuem Mandat für Rüstungskontrolle in Europa eingerichtet. Im November 1994 wurde nach fünfjähriger Verhandlungsdauer das „Wiener Dokument 1994“ mit einem umfangreichen Maßnahmenkatalog über die gegenseitige Information und den Austausch im militärischen Bereich verabschiedet. Auf dem letzten KSZE-Gipfeltreffen, das am 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest stattfand, wurde – wie bereits oben ausgeführt – die KSZE infolge ihrer bereits weit fortgeschrittenen Institutionalisierung in OSZE umbenannt. Zugleich hoben die Staats- und Regierungschefs hervor, dass mit dem Namenswechsel zwar keine Änderungen der Aufgabenstellung, der Prinzipien oder des Status der KSZE und ihrer Institutionen einhergingen, unterstrichen aber ihren Willen, der OSZE eine größere politische Rolle zuzuweisen.⁹

2. Aufgaben, Organisationsstruktur und Arbeitsweise der OSZE

Mit 57 Teilnehmerstaaten in Asien, Europa und Nordamerika ist die OSZE die derzeit größte regionale sicherheitspolitische Organisation der Welt.¹⁰ Gemäß Ihrem Selbstverständnis sind die Herstellung von Stabilität, Frieden und Demokratie in einem Raum mit mehr als eine Milliarde Menschen sowie die Verbesserung der Lebensbedingungen von Einzelpersonen und Gemeinschaften die primären Ziele der OSZE. Diese sucht sie sowohl in ihrer Rolle als politisches Dialogforum über gemeinsame Werte und ein breites Spektrum von Sicherheitsfragen als auch über ihre Funktion als organisatorische Basis für gemeinsame Aktivitäten der OSZE-Mitgliedsstaaten zu erreichen. Auf der Basis des bereits in der Schlussakte von Helsinki definierten erweiterten

8 Vgl. Mason; Watanabe (2021), S. 8; <https://www.osce.org/de/ministerial-councils> [Stand 10.10.2022]; [Stand 10.10.2020]; <https://www.osce.org/de/conflict-prevention-and-resolution> [Stand 10.10.2022]; <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [Stand 18.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/konferenz-uber-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 10.10.2022]; https://de.wikipedia.org/wiki/Konferenz_%C3%BCber_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa [Stand 10.10.2022]; Raith (2021), passim.

9 Vgl. <https://www.osce.org/de/forum-for-security-cooperation> [Stand 10.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/konferenz-uber-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 10.10.2022]; https://de.wikipedia.org/wiki/Konferenz_%C3%BCber_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa [Stand 10.10.2022]; Hauser (2016), S. 24f.

10 Eine Übersicht über die beteiligten Staaten findet sich unter: <https://www.osce.org/de/participating-states> [Stand 11.10.2022].

Sicherheitsansatzes, der neben der politisch-militärischen Dimension auch die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die menschliche Dimension einbezieht, konzentriert sich die Arbeit der Organisation vor allem darauf, durch Zusammenarbeit in Fragen der Konfliktverhütung, des Krisenmanagements und der Konfliktfolgenbeseitigung Differenzen zwischen Staaten zu überwinden und Vertrauen aufzubauen. Entsprechend ihres weitreichenden Sicherheitskonzepts sind auch die Tätigkeitsfelder der OSZE-Agenda überaus vielfältig und umfassen neben den militär- und sicherheitspolitischen Fragen im engeren Sinne (wie z.B. Rüstungskontrolle, Friedenssicherung, Wiederaufbau etc.) auch Themen wie Terrorismus, verantwortungsvolle Regierungsführung, Energiesicherheit, Menschenhandel, Demokratisierung, Medienfreiheit, nationale Minderheiten oder zwischenstaatliche Austauschbeziehungen in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur.

Zur Bewältigung der vielfältigen, komplexen und sich permanent verändernden sicherheitspolitischen Aufgaben und Herausforderungen entstand als organisatorische Grundlage der OSZE- bzw. KSZE-Arbeit im Laufe der Jahre ein zunehmend dichteres Institutionengeflecht. Wichtige Organe und Gremien der OSZE-Arbeit sind:¹¹

- Die OSZE-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten finden unregelmäßig an unterschiedlichen Orten statt und sind das höchste Beschlussfassungsgremium der OSZE. Auf den Treffen werden die Prioritäten und die generelle politische Richtung der Organisation festgelegt.¹²
- Der OSZE-Ministerrat wird von den Außenministern der Mitgliedsstaaten gebildet und findet in der Regel jährlich im jeweils den Vorsitz führenden Land statt. Dem Ministerrat obliegt zwischen den Gipfeltreffen die Entscheidungs- und Leitungsbefugnis in der OSZE.¹³
- Das Amt des Amtierenden Vorsitzenden wechselt auf Beschluss des Ministerrats jährlich zwischen den Außenministern der Mitgliedsstaaten. Der Amtierende Vorsitzende trägt die Verantwortung für die Durchsetzung der OSZE-Beschlüsse sowie die Arbeit der OSZE-Institutionen; er wird in seiner Amtsführung von seinem Vorgänger und seinem Nachfolger (die mit ihm zusammen die „Troika“ bilden) unterstützt. Zu den wichtigsten Aufgaben des Amts gehören die Konfliktverhütung, die Konfliktlösung und die Konfliktfolgenbeseitigung in der OSZE-Region. Zu seiner Unterstützung kann der Vorsitzende hierfür einen Sonderbeauftragten ernennen.¹⁴

11 Vgl. im Folgenden: OSZE (2006). Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, S. 3f. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/22777.pdf> [Stand 19.10.2022].

12 Vgl. <https://www.osce.org/de/summits> [Stand 11.10.2022]; [Stand 19.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; Hauser (2016), S. 45. Bislang fanden sieben OSZE-Gipfeltreffen statt: 1975 in Helsinki, 1990 in Paris, 1992 in Helsinki, 1994 in Budapest, 1996 in Lissabon, 1999 in Istanbul und 2010 in Astana.

13 Vgl. <https://www.osce.org/de/ministerial-councils> [Stand 11.10.2022]; <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/22777.pdf> [Stand 19.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; Hauser (2016), S. 19 u. 45.

14 Vgl. <https://www.osce.org/de/chairmanship> [Stand 11.10.2022]; <https://www.osce.org/de/node/306311> [Stand 11.10.2022]; <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/22777.pdf> [Stand 19.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; Hauser (2016), S. 45.

-
- Der Ständige Rat ist das wichtigste Beratungs- und Entscheidungsorgan zwischen den Ministerratstreffen. Er leitet die operative OSZE-Arbeit, führt die vom Ministerrat festgelegten Aufgaben durch und setzt dessen Beschlüsse um. Dem einmal pro Woche unter Leitung des Amtierenden Vorsitzenden bzw. dessen Stellvertreter in Wien tagenden Gremium gehören Delegationen der 57 Mitgliedsstaaten an, die jeweils von einem zum Ständigen Vertreter bei der OSZE ernannten Botschafter geleitet werden. Vertreter der OSZE-Kooperationspartner und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE können mit Rederecht an den Sitzungen teilnehmen. Beschlüsse im Ständigen Rat können nur bei Zustimmung aller Delegationen für alle Teilnehmerstaaten politisch bindende Wirkung entfalten. Dem Ständigen Rat ist eine Reihe von informellen Gremien zugeordnet, die u.a. anstehende Fragen erörtern, die Sitzungen des Ständigen Rats vorbereiten und die Umsetzung der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen überprüfen.¹⁵
 - Der Generalsekretär wird vom Ministerrat für eine Amtsperiode von drei Jahren (mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit) ernannt und unterstützt als Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden diesen in allen Aktivitäten zur Erreichung der OSZE-Ziele. U.a. berät und unterrichtet er die beschlussfassenden OSZE-Gremien und nimmt an ihren Debatten mit eigenen Vorschlägen teil, er hält engen Kontakt zu den OSZE-Delegationen, initiiert und forciert den politischen Austausch zwischen den Teilnehmerstaaten, nimmt eine Frühwarnfunktion bei sich anbahnenden Konflikten im OSZE-Raum wahr und präsentiert geeignete Lösungsvorschläge. Er leitet als oberster OSZE-Verwaltungsbeamter das OSZE-Sekretariat, verantwortet die Umsetzung der OSZE-Beschlüsse, bereitet die Sitzungen des Ständigen Rats vor, erarbeitet den Haushaltsplan, koordiniert die programmatische und exekutive Arbeit der OSZE-Gremien und Organe und beaufsichtigt die Durchführung der OSZE-Feldoperationen.¹⁶
 - Das OSZE-Sekretariat in Wien, dem auch das KSZE / OSZE-Archiv in Prag zugeordnet ist, wird vom Generalsekretär geleitet und bildet die administrative Grundlage für die Arbeit der OSZE. Es besteht aus verschiedenen Organisationseinheiten, die sowohl programmatisch die verschiedenen OSZE-relevanten Themenfelder bearbeiten als auch die Arbeit der Leitungsgremien sowie die zahlreichen OSZE-Aktivitäten administrativ begleiten.¹⁷
 - Der Parlamentarischen Versammlung der OSZE mit einem Sekretariat in Kopenhagen gehören zurzeit 323 Abgeordnete der nationalen Parlamente an. Sie tritt einmal im Jahr zusammen, um OSZE-Themen zu beraten sowie Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Sicherheit und Zusammenarbeit im OSZE-Gebiet zu erarbeiten. Sie beteiligt sich u.a. an Erkun-

15 Vgl. <https://www.osce.org/de/permanent-council> [Stand 11.10.2022]; <https://www.osce.org/files/documents/4/9/22777.pdf> [Stand 19.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; Hauser (2016), S. 45.

16 Vgl. <https://www.osce.org/de/node/369671> [Stand 11.10.2022]; <https://www.osce.org/files/documents/4/9/22777.pdf> [Stand 19.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; Hauser (2016), S. 19.

17 Vgl. <https://www.osce.org/de/secretariat> [Stand 11.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; Hauser (2016), S. 19 u. 46

dungs- und Wahlbeobachtungsmissionen, hilft den Staaten bei der Einhaltung ihrer eingegangenen Verpflichtungen, unterstützt demokratische Institutionen und fördert die internationale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten.¹⁸

- Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof in Genf kann von den OSZE-Vertragsstaaten des „Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren“ bei Streitfällen als Schlichtungsinstanz angerufen werden. Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof legt zunächst einen Bericht mit Empfehlungen vor. Werden letztere abgelehnt, kann mit Zustimmung der Streitparteien ein Schiedsverfahren eingeleitet werden, dessen Ergebnis für beide Parteien rechtlich verbindlich ist.¹⁹

Weitere Gremien und Einrichtungen der OSZE wurden eigens für die Bearbeitung von spezifischen Aufgaben in den verschiedenen OSZE-Themengebieten eingerichtet: So obliegt dem „Hohen Kommissar der OSZE für Nationale Minderheiten“ mit Sitz in Den Haag die Aufgabe, ethnische Spannungen und Konflikte zu erforschen, deren Ursachen zu bekämpfen, betroffene Staaten zu beraten und zu unterstützen, frühzeitig vor gewaltsamen Auseinandersetzungen zu warnen sowie als übergeordnete neutrale Instanz in Streitfällen zu vermitteln und zu schlichten.²⁰ Das „Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR)“ in Warschau soll u.a. durch Ausbildungsprogramme, Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte, Wahlbeobachtung oder technische Hilfeleistung beim Aufbau nationaler Rechtsinstitutionen etc. zur Stabilisierung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Toleranz sowie zum Abbau von Diskriminierung in den Mitgliedsstaaten beitragen.²¹ Zur Erhöhung der militärischen Sicherheit und Stabilität wurde das wöchentlich in Wien tagende „Forum für Sicherheitskooperation (FSK)“ eingerichtet. Sein Aufgabengebiet umfasst u.a. vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (z.B. zur Regelung des Austauschs militärischer Informationen und gegenseitigen Überprüfung zwischen den Staaten), Fragen der Rüstungskontrolle (u.a. Nicht-Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Be-

18 Vgl. <https://www.osce.org/de/institutions-and-structures#parlamentarische-versammlung> [Stand 11.10.2022]; Deutscher Bundestag (o.J.). Die OSZE als Nachfolgerin der KSZE. https://www.bundestag.de/europa_internationales/international/osze/Geschichte-244720 [Stand 20.10.2022]; <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/22777.pdf> [Stand 19.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; Hauser (2016), S. 45.

19 Vgl. <https://www.osce.org/de/institutions-and-structures#hoher-kommissar-nationale-minderheiten> [Stand 14.10.2022]; <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/22777.pdf> [Stand 19.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; Hauser (2016), S. 45.

20 Vgl. <https://www.osce.org/de/institutions-and-structures#hoher-kommissar-nationale-minderheiten> [Stand 14.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; Hauser (2016), S. 19 u. 47.

21 Vgl. <https://www.osce.org/de/institutions-and-structures#buero-demokratische-institutionen-menschenrechte> [Stand 14.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; Hauser (2016), S. 46.

kämpfung der illegalen Verbreitung von Kleinwaffen etc.) sowie die Überwachung der Einhaltung des Verhaltenskodex für die demokratische Kontrolle der Sicherheitskräfte.²² Der „Beauftragter für die Freiheit der Medien (Representative on Freedom of the Media, RFOM) schließlich beobachtet Entwicklungen im Medienbereich, prüft, ob die Mitgliedsstaaten ihre Selbstverpflichtungen in Bezug auf die Meinungs- und Medienfreiheit (u.a. Gewährleistung von freier Berichterstattung, Informations- und Internetfreiheit, des Medienpluralismus, der Sicherheit der Journalisten, Bekämpfung von Volksverhetzung etc.) einhalten und übt eine Frühwarnfunktion bei Verstößen und Fehlentwicklungen aus.²³

Die OSZE verfügt nicht über einheitliche Statuten, die im Sinne einer Vereins- bzw. Organisationssatzung ihre Arbeitsgebiete, ihre Verfahrensabläufe und ihr Institutionengefüge festlegt. Aufgaben, Zuständigkeiten und Instrumente werden in den dafür vorgesehenen Gremien (insbesondere Gipfeltreffen, Ministerrat, Ständiger Rat) beschlossen und in entsprechenden Grundsatzdokumenten (z.B. Charta von Paris 1990, Charta für Europäische Sicherheit 1999, Gedenkerklärung von Astana 2010²⁴) kodifiziert. Die Geschäftsordnung der OSZE, die zuletzt im November 2006 aktualisiert wurde, enthält Bestimmungen über die Form der Mitgliedschaft, die Beschlussfassungsorgane und informellen Gremien der OSZE, den Vorsitz und die Troika, die Geschäftsordnungen der Beschlussfassungsorgane und informellen Gremien sowie für die Durchführung von Konferenzen, Seminare, Arbeits- und andere Tagungen.²⁵ Von grundlegender Bedeutung für die Arbeitsweise der OSZE ist die in der Geschäftsordnung enthaltene Regelung, dass alle Beschlussfassungsorgane der OSZE als einer Organisation, deren Teilnehmerstaaten „an der OSZE als souveräne und unabhängige Staaten und unter Bedingungen voller Gleichheit“ teilnehmen, dem Konsensprinzip unterliegen. Infolgedesse kann die OSZE nur tätig werden, wenn sich alle Mitglieder einvernehmlich auf ein gemeinsames Vorgehen einigen bzw. kein Teilnehmerstaat einen Einwand gegen einen Beschluss erhebt. Dies dürfte nach Ansicht von Beobachtern wesentlich dazu beigetragen haben, dass die OSZE während der zunehmend gewaltsameren Krisen des vergangenen Jahrzehnts kaum in Erscheinung getreten ist und bei den Bemühungen um eine Lösung der Konflikte zumeist kein bedeutender Faktor war. Hieran ist deutlich erkennbar, dass die Handlungsmöglichkeiten einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft wie der OSZE entscheidend von den Interessen und Präferenzen ihrer Mitgliedsstaaten bestimmt werden. Demzufolge

22 Vgl. Das Forum für Sicherheitskooperation. <https://www.osce.org/de/forum-for-security-cooperation> [Stand 14.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; Hauser (2016), S. 19 u. 45.

23 Vgl. Institutionen und Organe - Beauftragte der OSZE für Medienfreiheit. <https://www.osce.org/de/institutions-and-structures#buero-demokratische-institutionen-menschenrechte> [Stand 14.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; https://de.wikipedia.org/wiki/Organisation_f%C3%BCr_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa [Stand 14.10.2022] Hauser (2016), S. 47.

24 Vgl. hierzu die Kapitel 1 und 3.

25 Vgl. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/22777.pdf> [Stand

können Fortschritte nur erzielt werden, wenn die antagonistischen Kräfte in der Lage sind, Konsens über das gemeinsame Vorgehen in kritischen Situationen zu erzielen.²⁶

Zum Schluss dieses Überblicks über die institutionellen Grundlagen der OSZE ist noch auf eine Besonderheit hinzuweisen, die den rechtlichen Status betrifft: Bis heute ist umstritten, ob es sich bei der OSZE trotz ihres Namens tatsächlich um eine internationale Organisation im (völker-) rechtlichen Sinne handelt. Demzufolge wird die OSZE in der Völkerrechtslehre ebenso wie in der zwischenstaatlichen Praxis zumeist nicht als internationale Organisation eingestuft. Die unklare Definition der Rechtsnatur der OSZE erklärt sich nicht zuletzt aus dem Umstand, dass die Budapester Erklärung von 1994 eine entsprechende Hinterlegung beim Generalsekretariat der Vereinten Nationen (gemäß Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen) explizit nicht vorgesehen hatte. Obwohl der UN-Generalsekretär wiederholt eine Klärung des rechtlichen Status der OSZE angemahnt hat, ist diese bis heute nicht erfolgt. Somit verharret die OSZE aus rechtlicher Sicht immer noch auf dem Status eines mehr oder weniger informellen politischen Dialogforums zwischen den teilnehmenden Staaten, das in keinen rechtlichen Rahmen eingebettet ist und auch keine rechtlich verbindlichen Entscheidungen treffen kann.²⁷

3. OSZE-Aktivitäten in den letzten Jahrzehnten

Obwohl auch nach der Umwandlung der KSZE in die OSZE die tiefen Interessengegensätze zwischen den westlichen Staaten auf der einen Seite sowie Russland und seinen Verbündeten auf der anderen Seite weiter fortbestanden und der Westen zur Stabilisierung von Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa die Erweiterung von NATO und Europäischer Union gegenüber einer Stärkung der OSZE präferierte (was die russische Seite mit Argwohn beobachtete), hat die OSZE gestützt auf den oben beschriebenen Auf- und Ausbau ihrer institutionellen Grundlagen seit Mitte der 1990er-Jahre eine Vielzahl wichtiger humanitärer, sicherheits-, wirtschafts- und demokratiepolitischer Beiträge geleistet. Die OSZE-Aktivitäten waren für die Friedenswahrung, den Aufbau von Demokratie und Rechtstaatlichkeit, die Entwicklung funktionsfähiger Zivilgesellschaft oder die Einhaltung der Menschenrechte in Europa durchaus relevant. Viele dieser Aktivitäten werden in der (politisch interessierten) Öffentlichkeit nicht oder nur in geringem Maße wahrgenommen, obwohl sie in vielen Fällen erheblichen Anteil an der Stabilisierung der politi-

26 Vgl. Mason; Watanabe (2021), S. 8; <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [18.10.2022]; <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/22777.pdf> [Stand 19.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; Mützenich, Karádi (2013), S. 47 u. 57.

27 Vgl. Moser, Carolyn u.a. (2018). Der Rechtsrahmen der OSZE – eine interdisziplinäre Untersuchung. Forschungsbericht 2018 des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg. https://www.mpg.de/12695821/mpil_jb_20181?c=12090594 [20.10.2022]; Simonet, Loïc; Lübe, Hans Georg (2018). Der Rechtsstatus der OSZE: Der Mythos des Sisyphus lebt. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.). OSZE-Jahrbuch 2016. Baden-Baden, S. 313-355. https://ifsh.de/file/publication/OSZE-Jahrbuch_de/2016/SimonetL%C3%BCber-dt.pdf [Stand 20.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022]; https://de.wikipedia.org/wiki/Organisation_f%C3%BCr_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa [Stand 14.10.2022].

schen Lage oder der Vermeidung bzw. Lösung von Konflikten sowohl innerhalb der Mitgliedsstaaten als auch zwischen diesen hatten und haben.²⁸ Beispielfhaft sei hier stichwortartig auf folgende Aktivitäten und Initiativen der OSZE verwiesen:

- Konfliktbekämpfung: Prävention, Management und Lösung von inner- und zwischenstaatlichen Konflikten und deren Folgenbeseitigung sind zentrale Aufgaben der OSZE. Wesentliche Instrumente hierfür sind a) das OSZE-Konfliktverhütungszentrum (KVZ), das eine Frühwarnfunktion wahrnimmt, den Dialog zwischen den Streitparteien herstellt, Vermittlungsprozesse organisiert und Lösungsmöglichkeiten vorschlägt, b) die Feldoperationen, die durch Beobachtung der Konfliktlagen in den betroffenen Ländern, Schulung und Ausbildung, Dialogförderung, Vermittlungsaktivitäten und Maßnahmen zur Vertrauensbildung zur Konfliktverhütung und -lösung beitragen,²⁹ c) der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof, der im Rahmen von Vergleichs- und Schiedsverfahren Streitigkeiten zwischen Staaten zu schlichten versucht sowie d) der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, der mit seinen Aktivitäten zum Schutz nationaler, ethnischer und religiöser Minderheiten vorausschauende Konfliktvermeidung leistet. U.a. war und ist die OSZE an den Bemühungen um eine friedliche Lösung des Bergkarabach-Konflikts im so genannten Minsk-Format, des Transnistrien-Konflikts (Republik Moldau) im Rahmen der 5+2-Gespräche sowie des Georgien-Konflikts im Rahmen der Internationalen Genfer Gespräche beteiligt.³⁰
- Rüstungskontrolle: Gemäß der Schlussakte von Helsinki von 1997 ist es eine der vorrangigsten Aufgaben der OSZE, „zur Verminderung der Gefahr von bewaffneten Konflikten und von Missverständnissen oder Fehleinschätzungen militärischer Tätigkeiten beizutragen.“³¹ In einer Reihe von Vereinbarungen³² hat die OSZE ein Bündel von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) zur Konfliktreduzierung, Vertrauensbildung, Abrüstung sowie zur Erhöhung von Stabilität, Vorhersehbarkeit, Offenheit und Transparenz im militärischen Bereich entwickelt, das u.a. den Austausch von Informationen, Regelungen zum Transfer konventioneller Waffen und zur Nichtverbreitung, Instrumente zur Verifikation von (Ab-) Rüs-

28 Vgl. <https://www.osce.org/de/what-we-do> [11.10.2024], sowie den Überblick bei Hauser (2016), S. 57-59.

29 Hier wäre u.a. auch auf die OSZE-Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine zu verweisen, die 2014 von Seiten der OSZE als ein wichtiges Instrument zur Unterstützung der – letztlich gescheiterten – Bemühungen um eine friedliche Lösung des anhaltenden Donbass-Kriegs in den ostukrainischen Oblasten Donezk und Luhansk eingesetzt worden war; vgl. Wenger (2021), S. 7.

30 Vgl. <https://www.osce.org/de/conflict-prevention-and-resolution> [Stand 18.10.2022]; <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [Stand 18.10.2022]; Mason; Watanabe (2021), S. 8; <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [18.10.2022].

31 KSZE – Schlussakte, S. 13. <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/39503.pdf> [Stand 24.10.2022].

32 U.a. Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. <https://www.osce.org/files/f/documents/b/e/86599.pdf> [24.10.2022]; Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) von 1990. <https://www.osce.org/files/f/documents/f/1/14089.pdf> [24.10.2022]; Vertrag über den Offenen Himmel (Open Sky) von 1992. <https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/14129.pdf> [Stand 24.10.2022]; Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit von 1994. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/41357.pdf> [Stand 24.10.2022]; vgl. Hauser (2016), S. 25.

tungsvereinbarungen, verschiedene Formen der militärischen Zusammenarbeit sowie Frühwarnindikatoren für potenzielle Konfliktsituationen umfasst. Im Rahmen zahlreicher Feldoperationen unterstützt die OSZE zusammen mit nationalen Regierungen und internationalen Organisationen die Kontrolle und Verwaltung von Lagerbeständen an Kleinwaffen und konventioneller Munition (einschließlich deren Vernichtung), die Sanierung von mit Sprengstoffen kontaminierten Gebieten, die Entsorgung von gefährlichen, militärisch genutzten Chemikalien, Maßnahmen gegen illegalen Waffenbesitz sowie Ausbildungsmaßnahmen und Sensibilisierungskampagnen im Bereich Rüstungskontrolle und Abrüstung.³³

- Weitere politisch-militärische Initiativen und Projekte: Auch mit einer Reihe weiterer Aktivitäten bemüht sich die OSZE um größere Offenheit, Transparenz und Zusammenarbeit im politisch-militärischen Bereich sowie um die Fortentwicklung und Durchsetzung ihres Regelwerks für Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen. In diesem Zusammenhang wäre u.a. auf Maßnahmen zur Verbesserung des Grenzmanagements (Sicherung gegen grenzüberschreitende Bedrohungen, Gewährleistung eines offenen Personen- und Handelsverkehrs), die Bekämpfung des Terrorismus, den Aufbau moderner demokratischer und proaktiver Polizeidienste sowie die Reformen im Sicherheitssektor (OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten, Rechtsreformen, Kontrolle der Sicherheitskräfte etc.) und die Zusammenarbeit in diesem Bereich (Forum für Sicherheitskooperation als wichtigste OSZE-Plattform für den Dialog zu politisch-militärischen Fragen, Ausbildung zur Rechtsstellung von Soldaten und zum humanitären Völkerrecht etc.) zu verweisen.³⁴
- Wahlbeobachtung: OSZE-Wahlbeobachtungsmission kontrollieren die Einhaltung der allgemein anerkannten demokratischen Standards bei der Durchführung von landesweiten Wahlen in den Mitgliedsstaaten, aber auch in einigen Staaten außerhalb des OSZE-Gebiets (u.a. Gewährleistung von Grundfreiheitsrechten, Gleichheit, Allgemeingültigkeit, politischem Pluralismus, Vertrauen, Transparenz und Verantwortlichkeit etc.). Daneben leistet die OSZE auch technische und juristische Hilfestellung bei staatlichen Bemühungen um eine Verbesserung des Wahlprozesses.³⁵
- Menschenrechtsschutz: Die OSZE fördert die Achtung der von allen Mitgliedern anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten in der gesamten OSZE-Region durch Beobachtung der Menschenrechtssituation (u.a. Berichterstattung über Anwendung von Todesstrafe, Folter oder Misshandlungen, Beobachtung von Gerichtsverfahren, Hassverbrechen oder Volksverhetzung

33 Vgl. <https://www.osce.org/de/arms-control> [Stand 20.10.2022];

34 Vgl. <https://www.osce.org/de/what-we-do> [Stand 20.10.2022]; <https://www.osce.org/de/border-management>; <https://www.osce.org/de/countering-terrorism> [Stand 20.10.2022]; <https://www.osce.org/de/policing> [Stand 20.10.2022]; <https://www.osce.org/de/reform-and-cooperation-in-the-security-sector> [Stand 20.10.2022].

35 Vgl. <https://www.osce.org/de/elections> [18.10.2022]. Allein im Jahr 2013 entsandte die OSZE 19 Wahlbeobachtungsmissionen; vgl. <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022].

etc.) sowie durch Beratung, Schulung und Unterstützung von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren (z.B. Hilfe bei der Erarbeitung, Modifikation und Durchführung von Gesetzesvorschriften, Unterstützung von Menschenrechtsorganisationen etc.).³⁶

- Weitere humanitäre und demokratiepolitische Aktivitäten: Zahlreiche Initiativen und Maßnahmen der OSZE sind darauf ausgerichtet, die politischen und gesellschaftlichen Grundlagen für die Errichtung und Festigung von funktionierenden demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen in der Mitgliedsstaaten zu fördern.³⁷ Diese zielen u.a. auf
 - die Stabilisierung von demokratischen Institutionen und Regeln in den Mitgliedsstaaten, führend koordiniert durch das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (u.a. Stärkung der Parlamente und der Bürgerbeteiligung, Aufbau von Mehrparteiensystemen, Informations- und Aufklärungskampagnen, Modernisierung des Einwohnermeldesystems, Aufklärungsarbeit und Öffentlichkeitskampagnen etc.),³⁸
 - die Förderung der Geschlechtergleichheit (Umsetzung des Aktionsplans zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männer u.a. mit Projekten zur Ermächtigung von Frauen, zur Beteiligung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben, zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und zum Aufbau örtlicher Kompetenz und Sachkenntnis in Gleichstellungsfragen, Berücksichtigung der Gleichstellung in allen OSZE-Aktivitäten etc.),³⁹
 - die Gewährleistung der Medienfreiheit unter Leitung des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit (u.a. Überwachung der Medien- und Meinungsfreiheit, Ausübung einer Frühwarnfunktion, Überprüfung der Mediengesetze und der zuständigen Behörden, Einforderung von Strafverfolgungsmaßnahmen bei Verstößen gegen geltende Normen und Übergriffen gegen Medienschaffende, Schulungs- und Ausbildungsprogramme etc.),⁴⁰
 - den Schutz von Minderheitenrechten unter Leitung des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (u.a. Programme zur Integration und zum Schutz von Minderheiten, Lösung interethnischer Spannungen, Reformen im Bildungswesen, Aufbau von gegenseitigem Vertrauen zwischen den ethnischen Gruppen etc.),⁴¹
 - die Förderung der Rechte von Sinti und Roma, koordiniert vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (auf Grundlage des OSZE-Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet u.a. mit Integrations-, Partizipations-, Bildungs- und Wohnraumprojekten etc.),⁴²

36 Vgl. <https://www.osce.org/de/human-rights> [Stand 18.10.2022]; <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [Stand 18.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022].

37 Vgl. <https://www.osce.org/de/what-we-do> [Stand 24.10.2022].

38 Vgl. <https://www.osce.org/de/democratization> [Stand 24.10.2022].

39 Vgl. <https://www.osce.org/de/gender-equality> [Stand 24.10.2022].

40 Vgl. <https://www.osce.org/de/media-freedom-and-development> [Stand 24.10.2022].

41 Vgl. <https://www.osce.org/de/national-minority-issues> [Stand 24.10.2022].

42 Vgl. <https://www.osce.org/de/roma-and-sinti> [Stand 24.10.2022].

-
- die Bekämpfung des Menschenhandels unter Leitung des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels (auf Grundlage des OSZE-Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels u.a. mit Empfehlungen zur Verhütung, Strafverfolgung und zum Schutz der Opferrechte);⁴³
 - die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit, koordiniert vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (u.a. Beobachtung des Gerichtswesens und der Strafverfolgungsbehörden, Unterstützung von Justiz- und Rechtsreformen, Hilfe beim Aufbau unabhängiger Justizsysteme und öffentlicher Verwaltungen, Ausbildungsmaßnahmen für Richter, Staatsanwälte, Strafverteidiger und Polizeibeamte etc.);⁴⁴
 - die Förderung von Toleranz und den Abbau politischer und gesellschaftlicher Diskriminierungen, koordiniert vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (u.a. Planung von Antidiskriminierungsstrategien, Bekämpfung von Hasskriminalität, Rassismus und Antisemitismus, politische Beratung von Behörden, Ausbildungsmaßnahmen im Justiz- und Bildungswesen sowie in der Zivilgesellschaft etc.).⁴⁵
 - Zudem wäre in diesem Zusammenhang auch auf die OSZE-Aktivitäten und Programme in den Bereichen Cybersicherheit / Sicherheit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie⁴⁶, Bildung⁴⁷, Migration⁴⁸ und Jugend⁴⁹ zu verweisen.
 - Wirtschafts- und umweltpolitische Projekte: Entsprechend ihres umfassenden Sicherheitsansatzes setzt sich die OSZE für nachhaltiges Wirtschaftswachstum ein und fördert die Durchsetzung einer ethisch fundierten, verantwortlichen Wirtschaftsführung, für den Aufbau einer gesunden Finanzwirtschaft und Ressourcenbewirtschaftung sowie für die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit in unterschiedlichen Bereichen. Insbesondere das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA) unterstützt die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung ihrer wirtschaftspolitischen Verpflichtungen. Schwerpunkte seiner Arbeit sind die Bereiche „Gute Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung“ (Einführung geeigneter rechtlicher Grundlagen sowie fairer und transparenter Vergabeverfahren), „Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung“, „Erleichterung von Verkehr, Handel und Grenzübertritten“ und „Steuerung der Arbeitsmigration“. U.a. unterstützt das OCEEA nationale Wirtschaftsreformen, Verbesserungen der Investitions- und wirtschaftlichen Entwicklungsbedingungen oder wirtschaftliche Bildungs- und Ausbildungsprogramme etc.⁵⁰ Im Rah-

43 Vgl. <https://www.osce.org/de/combating-human-trafficking> [24.10.2022].

44 Vgl. <https://www.osce.org/de/rule-of-law> [Stand 24.10.2022].

45 Vgl. <https://www.osce.org/de/tolerance-and-nondiscrimination> [Stand 24.10.2022].

46 Vgl. <https://www.osce.org/de/cyber-ict-security> [Stand 24.10.2022].

47 Vgl. <https://www.osce.org/de/education> [Stand 24.10.2022].

48 Vgl. <https://www.osce.org/de/migration> [Stand 24.10.2022].

49 Vgl. <https://www.osce.org/de/youth> [Stand 24.10.2024].

50 Vgl. <https://www.osce.org/de/economic-activities> [Stand 24.10.2022]; <https://www.osce.org/de/good-governance> [Stand 24.10.2022].

men ihrer auf Konfliktverhütung und Vertrauensbildung ausgerichteten Anstrengungen unterstützt die OSZE zudem den Energiedialog zwischen den Mitgliedsstaaten und fördert die Entwicklung des Umweltrechts, die zwischenstaatliche ökologische Zusammenarbeit sowie zahlreiche nationale und internationale Projekte und Maßnahmen im umweltpolitischen Bereich (u.a. zur nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, zur Bekämpfung des Klimawandels, zur sicheren Abfallentsorgung, zur Katastrophenvorsorge und -bewältigung oder zur Erhöhung des Umweltbewusstseins etc.).⁵¹

Ein Großteil der hier angesprochenen Aktivitäten, Projekte und Programme der OSZE wurden bzw. werden im Rahmen der von der Organisation eingerichteten Feldoperationen bzw. -missionen in verschiedenen Mitgliedsstaaten umgesetzt. Die seit 1992 mit Zustimmung der betreffenden Staaten durchgeführten, nicht selten mehrere Jahre andauernden Einsätze haben sich im Laufe der Zeit als wirksame Instrumente der OSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in Europa und Zentralasien erwiesen. Zur Bewältigung ihrer Aufgaben arbeiten die Feldmissionen mit Regierungsinstitutionen, internationalen Organisationen und Einrichtungen der Zivilgesellschaft zusammen, um potenzielle Konfliktursachen (z.B. Hassverbrechen und durch Vorurteile motivierte Vorfälle) zu verringern. Sie vermitteln zwischen verschiedenen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, um die Kommunikation zu verbessern, Vertrauen aufzubauen und einen stärkeren Zusammenhalt der Gesellschaft zu fördern. Zudem leisten die Missionen auf vielfache Weise Unterstützung beim Aufbau funktionierender demokratischer Staatswesen und Zivilgesellschaften. Die OSZE-Feldoperationen werden vom Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Wien geplant, eingerichtet, gesteuert und beendet. Der Erfolg dieser, zum Teil von ständigen OSZE-Büros vor Ort geleiteten Missionen ist wesentlich von der Komplexität und Intensität des jeweiligen Konflikts, dem Umfang des betreffenden Mandats, dem Umfang und den Kompetenzen des eingesetzten Personals sowie dem vorgegebenen Zeitrahmen abhängig.⁵² Beispiele für die inzwischen in zahlreichen Staaten des OSZE-Gebiets durchgeführten Feldmissionen sind:⁵³

- die 1995 auf der Grundlage des Abkommens von Dayton eingesetzte und bis heute andauernde OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina: Sie sollte zur Sicherung eines dauerhaften Friedens und zum Aufbau eines stabilen, sicheren und demokratischen Staates in dem Land beitragen. Die Mission mit Sitz in der Hauptstadt Sarajevo und neun Außenstellen wird seit Oktober 2022 von dem Amerikaner Brian Aggeler geleitet und hat gemäß Mandat folgende sechs Arbeitsschwerpunkte: Menschenrechte, Ausbildung, Rechtsstaatlichkeit, Geschlechtergleichheit, demokratische Regierung und Sicherheitskooperation.⁵⁴

51 Vgl. <https://www.osce.org/de/environmental-activities> [Stand 24.10.2022].

52 Vgl. <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina/conflict-prevention-and-resolution> [Stand 24.10.2022]; Where we are. <https://www.osce.org/where-we-are> [Stand 25.10.2024]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022].

53 Eine umfassende Übersicht über die derzeitigen Feldoperationen und -missionen der OSZE findet sich unter <https://www.osce.org/where-we-are> [Stand 25.10.2024].

54 Vgl. <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina> [Stand 25.10.2022]; [Stand 11.10.2022].

-
- die 1999 vereinbarte Feldoperation im Kosovo: Sie ist eine der größten OSZE-Missionen. Das breite Aufgabenspektrum der seit März 2021 von dem britischen OSZE-Botschafter Michael Davenport geleiteten Mission mit Hauptquartier in Priština und fünf Regionalbüros umfasst insbesondere die Bereiche Menschenrechte, Demokratisierung und öffentliche Sicherheit. Konkret unterstützt sie Regierung und Behörden bei der Gesetzgebung, beim Schutz der Menschen- und Gemeinschaftsrechte, der Meinungs- und Medienfreiheit sowie des kulturellen und religiösen Erbes, bei der Bekämpfung von Diskriminierung, Korruption, Cyberkriminalität, organisierter Kriminalität und Terrorismus sowie bei ihren Bemühungen zur Herstellung der Gleichstellung der Geschlechter. Zu ihren Aufgaben gehören des Weiteren die Überwachung der Arbeit von Regierungs-, Verwaltungs- und Justizbehörden sowie die Unterstützung und Fortbildung der Polizei.⁵⁵
 - das seit 2003 bestehende Mandat der seit 2020 vom italienischen OSZE-Botschafter Vincenzo Del Monaco geleiteten OSZE-Präsenz in Albanien: Es zielt darauf, die Entwicklung demokratischer Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte im Land zu fördern. Es umfasst u.a. Maßnahmen und Programme zur Rechts- und Verwaltungsreform, zur Beobachtung und Durchführung demokratischer Wahlen, zur Bekämpfung von Korruption und Menschenhandel, zur Entwicklung der Medien und einer demokratischen Zivilgesellschaft sowie zur Schulung von Polizei- und Zollbeamten.⁵⁶
 - die 2001 eingesetzte OSZE-Mission in Serbien: Sie unterstützt unter Leitung des seit Januar 2021 amtierenden norwegischen OSZE-Botschafters Jan Braathu Behörden und Zivilgesellschaft der Republik Serbien beim Aufbau von Demokratie und Rechtsstaat, bei der Förderung von Toleranz sowie beim Schutz der Menschenrechte einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten. Ihre Tätigkeit umfasst u.a. Hilfestellung bei der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie der Reorganisation und Fortentwicklung von Strafverfolgungsbehörden und Justiz, Überwachung der Arbeit staatlicher und administrativer Institutionen sowie Unterstützung bei der Einhaltung der OSZE-Standards und -Verpflichtungen sowie beim Aufbau eines demokratischen Mediensystems.⁵⁷
 - die OSZE-Mission in Moldau: Sie wurde 1993 eingerichtet, um eine umfassende und dauerhafte politische Lösung des Transnistrien-Konflikts in all seinen Aspekten zu erleichtern und die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität der Republik Moldau innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen einschließlich des Sonderstatus für Transnistrien zu festigen. Das Mandat der seit Oktober 2022 von der amerikanischen OSZE-Botschafterin Kelly Keiderling geleitete Mission umfasst u.a. folgende Aufgaben: Garantie der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Bevölkerung, Beratung bezüglich der Einhaltung der Menschenrechte, Sammlung von politischen und militärischen Informationen zur Lage in der Region, Herstellung eines politischen Rahmens für Dialog und Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien, Unterstützung bei der Wiedereingliederung von Flüchtlingen, Offenlegung,

55 Vgl. <https://www.osce.org/mission-in-kosovo> [Stand 25.10.2022];
<https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022].

56 Vgl. <https://www.osce.org/presence-in-albania> [Stand 25.10.2022].

57 Vgl. <https://www.osce.org/mission-to-serbia> [Stand 25.10.2022].

finanzielle und technische Unterstützung in Bezug auf den Abzug und die Vernichtung russischer Rüstungsgüter (seit 1999).⁵⁸

- Ukraine: Im März 2014 entsandte die OSZE auf Bitten der ukrainischen Regierung eine Sonderbeobachtermission (Special Monitoring Mission, SMM) mit fast 700 unbewaffneten Zivilisten aus mehr als 40 OSZE-Staaten in die Ukraine, um vor dem Hintergrund der seit 2013 anhaltenden Spannungen und Unruhen die sicherheitspolitische Lage im Land unparteiisch zu beobachten, über sicherheitsgefährdende Vorfälle zu berichten, den Dialog zwischen den an der Krise beteiligten Parteien in Gang zu setzen, an der Herstellung von Frieden, Stabilität und Sicherheit mitzuwirken sowie die Umsetzung aller OSZE-Prinzipien und Verpflichtungen zu überwachen und zu unterstützen. Die OSZE beteiligte sich neben Russland und der Ukraine als neutraler Vermittler an der „Trilateralen Kontaktgruppe“ und überwachte die Einhaltung der in diesem Format ausgehandelten Vereinbarungen (u.a. „Minsker Protokoll“ von September 2014) über verschiedene militärisch-politische Maßnahmen zur Beilegung des Konflikts (u.a. Waffenstillstandsabkommen in den Regionen Donezk und Luhansk, Einrichtung von Sicherheitszonen, Abzug von ausländischen Truppen und Waffen aus der Ukraine, Grenzkontrollen etc.). Weitere OSZE-Missionen wurden zur Beobachtung der Präsidentenwahlen, der Menschenrechtssituation oder der Überprüfung der militärischen Lage (Rüstungskontrolle, Truppenbewegungen etc.) in die Ukraine entsandt. Zudem beteiligte sich die OSZE an der Instandsetzung und Erneuerung lokaler Infrastruktur, an der Verbesserung der humanitären Lage, an Arbeiten für eine Verfassungsreform sowie in Zusammenarbeit mit dem UNHCR am Schutz und der Unterstützung von Flüchtlingen.⁵⁹

Neben den zahlreichen Aktivitäten, Projekten, Initiativen und Missionen haben die in der OSZE zusammengeschlossenen Staaten in den zurückliegenden Jahrzehnten in einer Reihe von vertraglichen Vereinbarungen die Organisationsstruktur, die Regeln für den friedlichen Umgang zwischen den Mitgliedsstaaten sowie das Aufgabenspektrum der OSZE fortentwickelt. Zur Verhinderung und Beendigung von Spannungen und Krisen im OSZE-Gebiet beschloss die Mitgliedsstaaten im März 1995 den „Stabilitätspakt für Europa“, der u.a. in der „Deklaration über die Grundsätze gutnachbarlicher Beziehungen“ Garantien für nationale Minderheiten und die bestehenden Grenzverläufe enthielt. Die „Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell Europas im 21. Jahrhundert“ sowie der „Rahmen für Rüstungskontrolle“, die beide vom Lissaboner OSZE-Gipfeltreffen im Dezember 1996 verabschiedet wurden, waren als Grundlage für den beabsichtigten Aufbau einer tragfähigen OSZE-Sicherheitsarchitektur vorgesehen.⁶⁰

Mit der Verabschiedung der „Charta für Europäische Sicherheit“ auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul im November 1999 stärkten die Mitgliedsstaaten ihre Konfliktverhinderungs-, Konfliktlösungs- und Konfliktfolgenbeseitigungskapazitäten, indem sie der OSZE die Möglichkeit einräumten, bei Hilfeersuchen umgehend Expertenteams für schnelle Hilfe und Zusammenarbeit in die

58 Vgl. <https://www.osce.org/mission-to-moldova> [Stand 25.10.2022].

59 Vgl. <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine> [Stand 25.10.2022]; Hauser (2016), S. 61-65; Zellner (2018), S. 37f. u. 47-49.

60 Vgl. OSZE (1996), Lissaboner Dokumente 1996, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39541.pdf> [Stand 25.10.2022]; <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 11.10.2022].

betroffenen Staaten zu entsenden sowie die polizeilichen Aktivitäten der OSZE auszuweiten. Mit der Plattform für kooperative Sicherheit wurde zudem ein neues Instrument zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen geschaffen. In der ebenfalls auf dem Istanbul-Gipfel beschlossenen „Gipfelerklärung von Istanbul“ verpflichteten sich die unterzeichnenden Staaten, das Engagement der OSZE bei der Prävention und friedlichen Lösung von Konflikten zu intensivieren sowie die menschliche Dimension, insbesondere Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum zu stärken. Mit der Neufassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE), die auch auf dem Istanbul-Gipfel beschlossen wurde, vereinbarten die Gipfelteilnehmer eine Reduzierung der in Europa stationierten konventionellen Waffen um weitere zehn Prozent.⁶¹

Im Dezember 2002 verabschiedete der OSZE Ministerrat in Porto die OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus sowie eine Erklärung zum Menschenhandel.⁶² Als Reaktion auf den so genannten „Kaukasus-Krieg“ zwischen Russland und Georgien 2008 vereinbarten die OSZE-Außenminister bei einem Treffen auf der griechischen Insel Korfu im Juni 2009 die Errichtung eines informellen Dialograhmens auf der Ebene der OSZE-Botschafter. Das neue Gesprächsformat zur Wiederherstellung des Vertrauens und zur Erweiterung der europäischen Sicherheitsarchitektur („Korfu-Prozess“) soll dazu beitragen, dass die von ungelösten Konflikten ausgehenden Gefährdungen der kollektiven Sicherheit im OSZE-Raum eingehegt und neue bzw. schon bestehende Bedrohungen frühzeitig von den Mitgliedsstaaten erörtert werden. Den Vereinbarungen zufolge sollte sich der Korfu-Prozess vor allem auf die Themen „Umsetzung aller Normen, Grundsätze und Verpflichtungen der OSZE“, „Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung sowie bei der Stabilisierung der Lage in der Konfliktfolgezeit“, „Vertrauensbildung in einem sich laufend verändernden Sicherheitsumfeld“, „transnationale und multidimensionale Bedrohungen“, „Herausforderungen im Wirtschafts- und Umweltbereich“, „Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“, „Effektivierung der OSZE-Arbeit“, Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Organisationen“ konzentrieren.⁶³

Der bislang letzte OSZE-Gipfel fand im Dezember 2010 im kasachischen Astana statt. Die Staats- und Regierungschefs bekannten sich in der dort verabschiedeten „Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“ zur „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok“, bestätigten das auf Vertrauen und Transparenz beruhende umfassende Sicherheitskonzept der OSZE und bekräftigten ihre Entschlossenheit, die Kernprinzipien und Verpflichtungen der OSZE, „insbesondere im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten“, vollständig zu befolgen und umzusetzen. Allerdings wurde der in der Erklärung hierzu eingeforderte Aktionsplan zur Lösung internationaler Konflikte und zur OSZE-Reform, „der die OSZE

61 Vgl. https://www.osce.org/event/summit_1999 [Stand 10.10.2022]; OSZE (1999). Dokument von Istanbul 1999. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/5/39571.pdf> [Stand 25.10.2022].

62 Vgl. OSZE (2002). Zehntes Treffen des Ministerrats 6. und 7. Dezember 2002. <https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/40523.pdf> [Stand 25.10.2022].

63 Vgl. Wiederherstellung des Vertrauens: der Korfu-Prozess. <https://www.osce.org/de/mc/87584> [Stand 26.10.2022]; Hauser (2016), S. 73.

mit neuem Schwung und erneuerter Bedeutung ausgestattet hätte,⁶⁴ aufgrund der wachsenden Differenzen zwischen den Mitgliedsstaaten über die inhaltliche und strategische Ausrichtung der OSZE bis heute nicht ausgearbeitet und beschlossen.⁶⁵ Nach dem Gipfel von Astana gab es angesichts der anhaltenden Spannungen zwischen den westlichen Staaten und Russland sowie dem aufkeimenden Ukraine-Konflikt kaum noch nennenswerte weiterführende Vereinbarungen zu Organisation, Aufgaben und Arbeitsweise der OSZE.

4. Sicherheitspolitische Bedeutung der OSZE im euroasiatischen Raum

Gleichwohl zeigen die hier dargestellten Aktivitäten, Initiativen und Projekte, dass die OSZE – auch wenn sie kriegerische Auseinandersetzung zwischen ihren Mitgliedsstaaten nicht verhindern konnte – in vielen Regionen des OSZE-Raums durchaus in der Lage war (und immer noch ist), eine gewichtige Rolle bei der innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Konfliktlösung und -vermeidung, der Verbesserung der sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und humanitären Verhältnisse sowie beim Auf- und Ausbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einzunehmen. So steht für viele Beobachter aus Politik und Wissenschaft außer Frage, dass die KSZE / OSZE mit ihrer Arbeit während der Transformationsphase in den postkommunistischen Ländern nach 1989 einen gewichtigen Beitrag für die Überwindung bewaffneter Konflikte, die Verankerung demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze, die Gewährleistung von Menschenrechten und Minderheitenschutz oder den Aufbau offener und demokratischer Zivilgesellschaften geleistet hat.⁶⁶ Auch in den ersten Jahren nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland und während der anhaltenden Spannungen im Donezk-Becken konnte die OSZE-Sonderbeobachtungsmission zunächst durchaus zu Erfolgen bei der Eindämmung der bewaffneten Konflikte beitragen. Für manche Beobachter war die OSZE-Arbeit in der Ukraine nach 2014 nicht nur ein überzeugender Beleg für die weit fortgeschrittenen Kompetenzen der Organisation bei der Friedenswahrung und -wiederherstellung (und die deshalb die einzige internationale Organisation war, die für die Peacekeeping-Operation in der Ukraine infrage kam), sondern sie sahen in ihr nach der Stagnationsphase seit dem Astana-Gipfel auch den Ausgangspunkt für eine „Renaissance“ der OSZE. Allerdings hat die weitere Entwicklung gezeigt, dass die erhoffte Revitalisierung und Stärkung der OSZE allenfalls ansatzweise und nur für eine kurze Zeit gelang. Der russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 hat schließlich alle Aussichten auf die Wiederbelebung einer kooperativen europäischen Sicherheitspolitik (zumindest für lange Zeit) zerstört und die Vision einer nachhaltigen euroatlantischen und euroasiatischen Sicherheitsordnung in Europa in sehr weite Ferne gerückt.⁶⁷

64 Ackeret (2010), S. 3; vgl. Hauser (2016), S. 69.

65 Vgl. https://www.osce.org/de/event/summit_2010 [Stand 26.10.2022]; OSZE (2010). Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/e/74988.pdf> [Stand 26.10.2022]; https://de.wikipedia.org/wiki/Organisation_f%C3%BCr_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa, [Stand 11.10.2022]; <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [Stand 18.10.2022]; Hauser (2016), S. 69-71; Mützenich, Karádi (2013), S. 55.

66 Vgl. Hauser (2016), S. 73

67 Vgl. <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [Stand 18.10.2022]; Hauser (2016), S. 61 f. u. 74f.; Zellner (2018), S. 37f. u. 47-49.

5. Bewertung der sicherheitspolitischen Bedeutung der OSZE

Im nationalen wie internationalen außenpolitischen Diskurs werden immer wieder Zweifel an der Arbeit der OSZE und ihrer sicherheitspolitischen Bedeutung geäußert. Zwar konzedieren die Kritiker, dass die OSZE in den zurückliegenden Jahren durchaus eine Reihe nicht unwesentlicher Beiträge für die Friedenswahrung, Gewaltprävention und -eindämmung, Demokratieförderung oder die Durchsetzung der Menschen- und Freiheitsrechte geleistet habe, aber in der Summe sei die Wirkung ihrer Aktivitäten nur bescheiden gewesen. Schon seit der Jahrtausendwende sei die Krise der OSZE immer offenkundiger geworden: Bereits vor dem ergebnislosen Gipfel von Astana wurde eine Reihe von Ministertreffen infolge mangelnder Einigkeit ohne Schlusserklärung beendet. Wichtige OSZE-Missionen wurden entweder in ihrem Mandat verwässert oder gar nicht mehr verlängert. Innerorganisatorisch kam es zunehmend zu Konflikten, etwa bei der Festlegung des Budgets oder angesichts der russischen Bemühungen, stärker Kontrolle über die relativ unabhängigen OSZE-Sonderinstitutionen (Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte; Hoher Kommissar für nationale Minderheiten) zu erlangen. Auch der nicht geklärte Rechtsstatus der Organisation (s.o.) sei auf die Widersprüche und Gegensätze zwischen den Mitgliedsstaaten zurückzuführen. Insbesondere aber sei es der OSZE nicht gelungen, die heikelsten Krisenherde der letzten Jahrzehnte mit ihren gewaltsamen kriegerischen Auseinandersetzungen rechtzeitig zu befrieden, wie der seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion immer wieder aufflammende Berg-Karabach-Konflikt, der Kosovo-Konflikt 1998/99, der Georgienkrieg (2008) oder die Ukrainekrise und -invasion (seit 2014) gezeigt hätten.⁶⁸ Im Zusammenhang mit bemängelten Funktionsdefiziten der OSZE wurde vielfach auch Enttäuschungen über die unerfüllten gebliebenen hohen Erwartungen artikuliert, die Anfang der 1990er-Jahre an die Organisation herangetragen worden waren. So sei es der OSZE – anders als in den Jahren nach 1989 von vielen Praktikern und Theoretikern der internationalen Politik erhofft – nicht gelungen, sich zum Kern eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems zu entwickeln, in dem die Bündnisse des Kalten Krieges aufgehen. Die Organisation habe es eben nicht vermocht, die ihre zgedachte „Schlüsselrolle [...] in der neu entstehenden kontinentalen und transkontinentalen Sicherheitslandschaft“ einzunehmen und das Fundament einer gesamteuropäischen Friedensordnung zu bilden“.⁶⁹

Fragt man nach den Gründen für die konstatierten Funktionsdefizite der OSZE sowie den daraus resultierenden Enttäuschungen wird insbesondere auf folgende Faktoren und Hintergründe hingewiesen:

1. Die in zahlreichen Ländern zu beobachtende Priorisierung nationaler Präferenzen und Interessen sowie die Revitalisierung einer „unilateralen Souveränitätspolitik“ führe generell zur Schwächung multilateraler Institutionen und Organisationen wie der OSZE.⁷⁰

68 Vgl. Hauser (2016), S. 73; <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [Stand 18.10.2022]; Mützenich, Karádi (2013), S. 55; Mason; Watanabe (2021), S. 8.

69 Vgl. Mason; Watanabe (2021), S. 8; Mützenich, Karádi (2013), S. 53.

70 Vgl. Mützenich, Karádi (2013), S. 47 u. 53.

2. Nach Ende des Kalten Kriegs sei eine Konkurrenz zwischen den großen, multilateral agierenden kollektiven sicherheits- und wirtschaftspolitischen Akteuren OSZE, NATO und EU entbrannt. Indem zahlreiche postsowjetische Staaten in Osteuropa in Anerkennung der sicherheitspolitischen Realitäten im Zeichen der größer werdenden Ost-West-Spaltung seit Mitte der 1990er-Jahre eine Kooperation mit bzw. eine Mitgliedschaft in EU und NATO präferierten, habe die OSZE einen deutlichen Bedeutungsverlust erlitten. Gegenüber dem auf dem Konsensprinzip beruhenden integrativen Sicherheitskonzept der OSZE sei den Reform- und Erweiterungsprozessen von EU und NATO mit ihrem für Mitglieder höheren Grad an Integration, gegenseitigem Vertrauen und kollektiver Sicherheit auf der außen- und sicherheitspolitischen Agenda von Mitgliedstaaten und Aufnahmekandidaten eine eindeutig höhere Priorität eingeräumt worden.⁷¹
3. Der integrative sicherheitspolitische Ansatz der OSZE habe zur Folge gehabt, dass die Organisation neben den gefestigten (demokratischen) Staaten mit ihren funktionierenden Strukturen und Abläufen auch eine Vielzahl von Ländern mit fragiler Staatlichkeit und gefährlichen inner- wie zwischenstaatlichen Konfliktpotentialen (infolge von Unterdrückung von Menschen- und Freiheitsrechten, zwischenstaatlichen Interessensdivergenzen, Kriminalität, Korruption, defizitär ausgebildeten Justizsystemen etc.) umfasst. Die Befassung mit den daraus erwachsenen Problemen, Widersprüchen und Konflikten auf Basis der Konsensregel stelle die OSZE vor enorme Herausforderungen, die ihre Handlungsmöglichkeiten und Problemlösungskapazitäten bis aufs Äußerste strapaziere.⁷²
4. Die seit Mitte der 1990er-Jahre wieder entflammten und seitdem stetig verschärften Spannungen zwischen Russland und den westlichen Staaten hätten die Arbeit der OSZE erheblich gelähmt und ihre Wirkungsmöglichkeiten drastisch reduziert.⁷³ Zur Erklärung dieser erneuten Ost-West-Spaltung wird u.a. auf die inkohärente Russlandpolitik des Westens verwiesen, aber auch auf die in Russland sich seit Ende 1990-Jahre verfestigende Überzeugung, dass die „kooperative Strategie“ in der Sicherheitspolitik versagt und die schon in Zeiten des Kalten Kriegs entwickelte russische Vision eines „gesamteuropäischen Sicherheitssystems“ unter dem Dach der OSZE gescheitert sei. So überwiege in Russland seit langem die Ansicht, dass die eigenen sicherheitspolitischen Interessen, z.B. in den im Rahmen bzw. unter maßgeblicher Beteiligung der OSZE ausgehandelten Rüstungskontrollvereinbarungen (Raketenabwehr, Reduzierung konventioneller Waffen), ebenso wenig wie die russischen Interessensphären in Osteuropa ausreichend respektiert würden.⁷⁴

71 Vgl. Mason; Watanabe (2021), S. 8; Mützenich, Karádi (2013), S. 47 u. 54; Zellner (2018), S. 37 u. 47.

72 Vgl. Mützenich, Karádi (2013), S. 48 u. 54; Mason; Watanabe (2021), S. 8f.

73 Vgl. Mützenich, Karádi (2013), S. 53 u. 55. Zu den Gründen, die aus russischer Sicht zum Versagen der kooperativen Sicherheitsstrategie beigetragen haben, führen Mützenich und Karádi dort, aus: „1. werde in der OSZE die menschliche Dimension auf Kosten der politisch-militärischen Dimension überbetont, 2. lege die OSZE das Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität (territoriale Integrität, Unverletzbarkeit der Grenzen) und grundlegenden Menschenrechten einseitig zugunsten Letzterer aus (z.B. bei der Anerkennung des Kosovo) und 3. interveniere die OSZE quasi nur „östlich von Wien“, obwohl es westlich davon auch relevante Themen gebe (z.B. das Baskenland und Nordirland).“ Siehe hierzu auch Mason; Watanabe (2021), S. 9.

74 Vgl. Mason; Watanabe (2021), S. 9; Mützenich, Karádi (2013), S. 55; <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [Stand 18.10.2022]; Zellner (2018), S. 42.

5. Schließlich habe auch die lang anhaltende Binnenkrise der OSZE, die nicht nur durch das Konsensprinzip oder den Unwillen und die Unfähigkeit der Regierungen, sondern auch durch die schwerfälligen, intransparenten, von vielfältige Blockaden, Interessengegensätzen und Hindernissen begleiteten Entscheidungsprozesse ausgelöst worden sei, die Effizienz der Organisation arg gemindert sowie zu ihrem unscharfen Profil und ihrer geringen Sichtbarkeit nach außen beigetragen.⁷⁵

Die unerfüllt gebliebenen Erwartungen und die unbestreitbaren Defizite der Organisation habe, so die Einschätzung kritischer Beobachter, mit der Zeit bei vielen Mitgliedsstaaten einen „pragmatischen“ Umgang mit der OSZE befördert. Statt diese weiterhin als Grundlage einer noch zu errichtenden umfassenden Sicherheitsstruktur zu betrachten, seien viele Staaten dazu übergegangen, sich der Mittel und Möglichkeiten der OSZE zu bedienen, wenn ihnen kooperative Problemlösungen im OSZE-Rahmen vorteilhaft oder sinnvoll erscheinen. Dies gelte auch für die Außenpolitik der Bundesrepublik, die die OSZE nach Ansicht von Mützenich und Karádi „immer weniger als die überwölbende Plattform für gesamteuropäische Sicherheit“ ansehe, sondern diese stattdessen als ein „wahlweise einsetzbares Instrument zur Verfolgung begrenzter außenpolitischer Ziele, hauptsächlich in Regionen, in denen weder die Europäische Union noch die NATO auftreten kann bzw. will,“ nutze.⁷⁶

Ungeachtet der Rückschläge, Defizite oder auch des veränderten Stellenwerts, den die OSZE in den außenpolitischen Konzeptionen der einzelnen Mitgliedsstaaten einnimmt, besteht unter den meisten Autoren, die sich mit der OSZE befassen, Einigkeit darüber, dass die OSZE mit ihren anderweitig nicht zu erbringenden Beiträgen für die Lösung von Sicherheitsproblemen und Konflikten durch Dialog, Vertrauensbildung, Kontrolle und Zusammenarbeit eine gewichtige Lücke im europäischen Sicherheitsgefüge schließe. Dank ihrer Funktion als „umfassendstes Forum für Sicherheitskooperation“⁷⁷ habe sie in Europa maßgeblich zu einem außenpolitischen Paradigmenwechsel von der Konfrontationspolitik der Abschreckung zu einer Kooperationsstrategie beigetragen, die durch Verhandlung und Konsultation mit potentiellen Gegenspielern sowie dem gegenseitigen Abbau von Missverständnissen auf die Herbeiführung friedlicher Lösungen in sicherheitspolitischen Fragen abziele. Auch nach den jüngsten schwerwiegenden Rückschlägen sei sie als sicherheitspolitische Organisation – neben NATO und EU – auch weiterhin unverzichtbar, da es auch zukünftig einen großen Bedarf an ihren Beiträgen und Leistungen gebe.⁷⁸ In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf folgende Funktionen der OSZE hingewiesen⁷⁹:

- die Förderung der politischen Kommunikation sowie des Abschlusses von bi- und multilateralen Abkommen in einem weit ausgedehnten geopolitischen Raum;

75 Vgl. Zellner (2018), S. 40f.; Mützenich, Karádi (2013), S. 53 u. 55.

76 Mützenich, Karádi (2013), S. 54; vgl. ebd., S. 57 sowie Mason; Watanabe (2021), S. 9; Hauser (2016), S. 75f.; Zellner (2018), S. 42.

77 Hauser (2016), S. 77,

78 Vgl. Mützenich, Karádi (2013), S. 54, 56 u. 58; Hauser (2016), S. 76.

79 Vgl. Hauser (2016), S. 76 f.; Mützenich, Karádi (2013), S.56f.; Zellner (2018), S. 38-40.

- die Erarbeitung und Verabschiedung von sicherheitspolitischen Standards auf der Grundlage eines umfassenden sicherheitspolitischen Ansatzes sowie Entwicklung, Überarbeitung und Anpassung eines Regelwerks für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen im OSZE-Raum;
- die Erstellung von verbindlichen Regelwerken für das friedlichen Zusammenleben in und zwischen den Mitgliedsstaaten der OSZE, die eine Beurteilung und Überwachung der Demokratie- und Menschenrechtssituation ermöglichen;
- die Entwicklung und Anwendung von Maßnahmen und Instrumenten zur Konfliktlösung, -prävention und -folgenbeseitigung, u.a. durch Beobachtung, Überwachung und Dialogförderung; insbesondere die zahlreichen OSZE-Vor-Ort-Missionen hätten sich als flexible Instrumente des Konfliktmanagements erwiesen, mit deren Hilfe schnell und zielgenau auf Konfliktkonstellationen eingewirkt werden könne;
- die Vertrauensbildung durch Förderung von Rüstungskontrollabkommen, militärischer Transparenz und Kooperation,
- die Förderung des (Wieder-) Auf- und Ausbaus von demokratischen Institutionen und Verwaltungen, Rechtsstaatlichkeit sowie von marktwirtschaftlichen Reformen, z.B. durch Unterstützung bei Gesetzesvorhaben, Kontrolle der Sicherheitskräfte, Wahlbeobachtung, Überwachung der Einhaltung von Menschen- und Freiheitsrechten sowie des Minderheitenschutzes etc.

Auch die Autoren, die der OSZE positiv gegenüberstehen, sind sich der schier unüberschaubaren Zahl an Schwierigkeiten und Widerständen bewusst, die der Organisation bei ihren Bemühungen um eine weitgehende Entfaltung ihres prinzipiell vorhandenen sicherheitspolitischen Potentials entgegenstehen. Die tiefgreifenden Differenzen zwischen den Mitgliedsstaaten dieses „eurasischen Staaten- und Wertkonglomerats“⁸⁰, in dem sich u.a. islamisch geprägte, „traditional-patriarchalische“ Staaten, rein machtpolitisch ausgerichtete Autokratien und Demokratien westlicher Prägung mit ihren höchst unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Leitbildern und Wertvorstellungen um einen sicherheitspolitischen Konsens bemühen, lassen sich nicht kurzfristig, sondern nur nach einem längeren Wandlungs- und Veränderungsprozess ausgleichen. Dies gilt umso mehr als die OSZE als intergouvernementale Institution die Umsetzung ihrer Normen und Ziele durch die Mitgliedsstaaten nicht erzwingen kann. In Anerkennung der strukturimmanenten Grundprobleme der OSZE sowie angesichts der immer wieder aufkeimenden Spannungen und Konflikte im euroasiatischen Raum empfahlen Mützenich und Karádi schon 2013, die mit der OSZE verknüpften Erwartungen und Ziele auf ein realistisches Maß zu begrenzen. Die Arbeit am Aufbau einer Sicherheitgemeinschaft sei nach Ansicht der beiden Autoren ein langer Prozess, „der permanentes Engagement und vor allem Handlungs- und Veränderungswillen“ der beteiligten Akteure erfordere. Die OSZE sei somit gut beraten, wenn sie trotz aller Rückschläge ihre Arbeit darauf ausrichtet, durch „konkrete, praktische Zusammenarbeit“ gegenseitiges Vertrauen zwischen (aktuell und potentiell) verfeindeten Gruppen und Staaten aufzubauen, da nur so die notwendigen Veränderungsprozesse initiiert werden könne. Zudem könne die OSZE auch nur so weiterhin ihre Funktion als wichtiges sicherheitspolitisches Kooperationsgremium für Staaten

80 Mützenich, Karádi (2013), S. 58.

wahrnehmen, die nicht den Sicherheitsgemeinschaften EU und NATO angehören.⁸¹ Beide Autoren zeigten sich überzeugt, dass die OSZE „mit einer präziseren Rollenklärung, einer klareren Abgrenzung gegenüber anderen Akteuren und einer Besinnung auf ihre Kernkompetenzen“ dazu beitragen könnte, dass sie als Forum für Sicherheitsfragen an Attraktivität bei ihren Mitgliedsstaaten gewinnen und ihre sicherheitspolitischen Bedeutung insgesamt steigern könnte.⁸² Hierzu bedürfe es aber nicht zuletzt auch „ein Umdenken und eine andere Prioritätensetzung der wichtigsten Teilnehmer“.⁸³

Auch Lutz Schrader präferierte in seinem 2017 für ein OSZE-Dossier verfassten Beitrag eine pragmatische Politik der kleinen Schritte als Voraussetzung für ein größeres politisches Gewicht der OSZE: „Die OSZE steht offenbar vor einem Scheideweg. Entweder sie hält an der Vision einer vom westlichen Modell geprägten Wertegemeinschaft fest und setzt darauf, dass Russland und seine Verbündeten früher oder später einlenken. Oder sie besinnt sich wieder stärker auf ihre Erfahrungen als Brückenbauer zwischen Ost und West. Ein erster Schritt könnte sein, dass sich Vertreter politischer Parteien, Medien, wissenschaftlicher Institute und zivilgesellschaftlicher Organisationen in unterschiedlichen Foren unvoreingenommen darüber austauschen, wie ihre politischen und wirtschaftlichen Systeme funktionieren. Dadurch könnten das gegenseitige Verständnis und Vertrauen wieder wachsen.“⁸⁴

In eine ähnliche Richtung zielte auch die ehemalige Leiterin der Bundestagsdelegation zur parlamentarischen Versammlung der OSZE Doris Barnett (SPD), die in Bezug auf die Handlungsoptionen der OSZE-PV angesichts der aktuellen Krisen im OSZE-Raum im Juli 2021 folgende Position vertrat: „Der Ansatz der Parlamentarischen Versammlung der OSZE basiert nach wie vor auf dem Dialog, wir können keine Sanktionen verhängen, kein Militär entsenden. Was wir können, ist unermüdlich, laut und öffentlich auf die Probleme hinzuweisen und Raum für eine offene Kommunikation zu schaffen. Es gibt ja auch nicht den einen perfekten Ansatz, der Konflikte löst, sondern es ist die Summe von diversen Instrumenten auf allen Ebenen und verschiedenen Organisationen, beispielsweise auch dem Europarat, die Bewegung in die Sache bringt. [...] Friedenssicherung ist ein langwieriger und höchstkomplexer Prozess. Es bedarf steter Bemühungen vieler Akteure [...] Es geht darum, sich verschiedene Ansätze von Konfliktlösungsstrategien aus früherer Zeit oder anderen Regionen anzusehen und herauszufinden, ob und wie sie womöglich auch bei den jetzigen Problemstellungen passen oder zum Teil passen. Weil es halt nicht eine Lösung „Eine für alle“ oder „von der Stange“ gibt. Immer wieder Neues denken und darüber mit den Betroffenen offen und ehrlich reden – das ist eine Strategie, die wir auch weiterhin verfolgen müssen. Das ist mühsam, kostet Zeit und auch Geduld! Aber den Frieden erhalten, Opfer vermeiden, Freundschaften gewinnen ist und bleibt ein lohnendes Ziel!“⁸⁵

81 Mützenich, Karádi (2013), S. 58.

82 Mützenich, Karádi (2013), S. 54.

83 Vgl. Mützenich, Karádi (2013), S. 5

84 <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [Stand 18.10.2022].

85 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw28-interview-barnett-851582> [Stand 28.10.2022].

In Bezug auf die Rolle, die Russland in den aktuellen Krisen einnimmt, führte sie aus: „Die Sicht auf die Probleme, die die OSZE und auch die PV bewegen, ist auf Seiten der Russischen Föderation allzu oft eine ganz andere als die, die wir, der Westen, hat. Und deshalb sind die Ansätze, die Russland ins Spiel bringt, um Probleme zu lösen, auch ganz andere. Wenn aber Probleme so grundverschieden angegangen werden, sind Konflikte, Missverständnisse und Misstrauen – gewollt oder unabsichtlich – vorprogrammiert. [...] Ich wünschte mir, dass von allen Seiten ein Stück weit die Aufregung heruntergefahren wird, damit wir überhaupt wieder ins Gespräch kommen. Denn ohne Russland können beispielsweise die eingefrorenen Konflikte nicht gelöst werden. Das weiß Russland sehr wohl und fühlt sich – oft zu Unrecht – missverstanden. Und gleichzeitig ist ihnen auch klar, dass beim Beharren auf einer Konfliktlösung nach ihrem Geschmack es keine geben wird. Ich hätte es gerne gesehen, wenn Russland auch einen Vertreter im Präsidium oder Büro hätte, denn man muss im kleineren Kreis auch mal Tacheles reden können.“⁸⁶

Auch wenn der russische Überfall auf die Ukraine im März 2022 die Arbeits- und Handlungsgrundlagen der OSZE radikal verändert und in großen Teilen in Frage gestellt hat, bekräftigt der amtierende Leiter der Bundestagsdelegation zur parlamentarischen Versammlung der OSZE, Robin Wagener (Bündnis 90 / Die Grünen), in einem Statement vom Juli 2022 die Notwendigkeit, die Arbeit der OSZE und speziell der OSZE-PV auch unter den veränderten Bedingungen dennoch weiter fortzuführen: „Die OSZE kann eine wichtige Plattform sein. Auch Russland und Belarus sind dort vertreten. Vielleicht findet in den großen Formaten wie einer parlamentarischen Versammlung keine Überzeugungsarbeit statt, aber es ist ein Raum, die russischen Mythen nicht unwidersprochen stehen zu lassen und sie dem deutlichen Widerspruch auszusetzen. Und die OSZE bietet auch die kleineren Räume für Austausch. Dafür ist es aber erforderlich, dass auch Russland wieder ein Interesse an Diplomatie und Gesprächen entwickelt. Die Türen sind offen. Diplomatie heißt aber nicht freundlich lächeln und Verbrechen verschweigen. Es sind unangenehme Gespräche. [...] Ich halte es auch nicht für erstrebenswert, Russland die Mitgliedschaft zu entziehen. Wir brauchen internationale Formate in denen auch der Dialog mit Russland stattfindet und in denen Russland sich der Verantwortung für die Welt stellen muss. Und gleichzeitig müssen wir aufpassen, dass die Handlungsfähigkeit nicht mutwillig blockiert und behindert wird, wie Russland es beispielsweise auch in der OSZE versucht. Darum halte ich den Vorstoß aus den Reihen der parlamentarischen Versammlung für sinnvoll, bei Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft das Stimmrecht zu entziehen, wenn sich ein Staat massiv über die europäische Friedensordnung hinweg setzt. Diese ist die gemeinsame Basis der Arbeit in der OSZE.“⁸⁷

Nach wie vor ist für Wagener die OSZE als Organisation, die den internationalen Dialog und den demokratischen Aufbau von Staaten fördert sowie unverzichtbare Beiträge zur Konfliktvermeidung und -reduzierung leistet, von hoher sicherheitspolitischer Relevanz: „In den Veränderungen der internationalen Ordnung durch den russischen Angriffskrieg ist mir wichtig, die multilateralen Formate zu erhalten und sie trotz Zeitenwende nutzbar zu machen für den Frieden und das Zusammenleben. [...] Wir sind im Moment in einer Phase eines immer deutlicheren Konflikts zwischen Autokratien und Demokratien. Dieser findet auf der internationalen Ebene statt,

86 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw28-interview-barnett-851582> [Stand 28.10.2022].

87 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw28-interview-robin-wagener-902940> [Stand 29.10.2022].

aber auch in den Staaten selbst. Gerade am Beispiel des russischen Vorgehens kann man auch deutlich sehen, wie versucht wird, durch gezielte Desinformation demokratische Systeme zu destabilisieren. Eine Aufgabe der OSZE ist die Stärkung der Demokratie in den Staaten. Dazu gehören die Wahlbeobachtungsmissionen, aber auch Menschenrechtsarbeit, Gleichstellung und weiteres. Zu gefestigten Demokratien gehören notwendigerweise auch freie Medien und eine unabhängige Justiz. [...]. Keine Freiheit ohne Menschenrechte, unabhängige Justiz, freie Medien, Gleichstellung.“⁸⁸

6. Literatur

Ackeret, Markus (2010). Der OSZE-Gipfel endet mit magerem Resultat. Keine Einigung auf einen konkreten Aktionsplan. In: Neue Züricher Zeitung, 04.12.2010, S. 3.

Deutscher Bundestag (o.J.). Die OSZE als Nachfolgerin der KSZE <https://www.bundestag.de/europa-internationales/international/osze/Geschichte-244720> [Stand 20.10.2022].

Deutscher Bundestag, Online Dienste (Hrsg.; 2021). „Doris Barnett: Den Frieden zu erhalten bleibt ein lohnendes Ziel“. Parlamentarische Versammlung der OSZE. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw28-interview-barnett-851582> [Stand 28.10.2022].

Deutscher Bundestag, Online Dienste (Hrsg.; 2022). „Robin Wagener: Russland muss wieder Interesse an Diplomatie entwickeln“. Parlamentarische Versammlung der OSZE. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw28-interview-robin-wagener-902940> [Stand 28.10.2022].

Geisler, Saskia (2019). Rezension zu Morgan, Michael Cotey (2018). The Final Act. The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War (= America in the World). Princeton. <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2019-1-072> [Stand 10.10.2022].

Hauser, Gunther (2016). Die OSZE. Konfliktmanagement im Spannungsfeld regionaler Interessen. Opladen, Berlin, Toronto.

Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. In: Brockhaus. <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/konferenz-uber-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 07.10.2022]

KSZE-Schlussakte, S. 13. <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/39503.pdf> [Stand 24.10.2022].

Mason, Simon J. A.; Watanabe, Lisa (2021). Die OSZE in den stürmischen Gewässern des 21. Jahrhunderts - Einleitung und Überblick. In: Mason, Simon J. A.; Watanabe, Lisa (Hrsg.). Multilateralismus im Umbruch - Herausforderungen und Chancen für die OSZE. Zürich 2021, S. 8-12. [https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/493979/Multilateralismus%20in%20Transition%20D.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/493979/Multilateralism%20in%20Transition%20D.pdf?sequence=3&isAllowed=y) [20.10.2022].

88 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw28-interview-robin-wagener-902940> [Stand 29.10.2022].

Moser, Carolyn u.a. (2018). Der Rechtsrahmen der OSZE – eine interdisziplinäre Untersuchung. Forschungsbericht 2018 des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg. https://www.mpg.de/12695821/mpil_jb_20181?c=12090594 [20.10.2022].

Mützenich, Rolf; Karádi, Matthias Z. (2013). Die OSZE als euroatlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft: theoretische Grundlagen, Voraussetzungen und Aussichten. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.). OSZE-Jahrbuch 2012. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Baden-Baden, S. 47-59.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. In: Brockhaus. <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/organisation-fur-sicherheit-und-zusammenarbeit-in-europa> [Stand 07.10.2022].

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. In: Wikipedia. https://de.wikipedia.org/wiki/Organisation_f%C3%BCr_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa [Stand 07.10.2022].

OSZE. (1996), Lissaboner Dokumente 1996. [Stand 25.10.2022].

OSZE (1999). Dokument von Istanbul 1999. [Stand 25.10.2022].

OSZE (2002). Zehntes Treffen des Ministerrats 6. und 7. Dezember 2002. [Stand 25.10.2022].

OSZE (2006). Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, S. 3f. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/22777.pdf> [Stand 19.10.2022].

OSZE (2010). Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/e/74988.pdf> [Stand 26.10.2022].

OSZE (2011). Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. <https://www.osce.org/files/f/documents/b/e/86599.pdf> [24.10.2022].

OSZE. Beauftragte des Amtierenden Vorsitzenden. <https://www.osce.org/de/node/306311> [Stand 11.10.2022].

OSZE. Bekämpfung des Menschenhandels. <https://www.osce.org/de/combating-human-trafficking> [24.10.2022].

OSZE. Bekämpfung des Terrorismus. <https://www.osce.org/de/countering-terrorism> [Stand 20.10.2022].

OSZE. Bildung. <https://www.osce.org/de/education> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Conflict prevention and resolution. <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina/conflict-prevention-and-resolution> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Cybersicherheit/IKT-Sicherheit. <https://www.osce.org/de/cyber-ict-security> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Das Forum für Sicherheitskooperation. <https://www.osce.org/de/forum-for-security-cooperation> [Stand 10.10.2022].

OSZE. Das Forum für Sicherheitskooperation. <https://www.osce.org/de/forum-for-security-cooperation> Stand 14.10.2022].

OSZE. Demokratisierung. <https://www.osce.org/de/democratization> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Der Ständige Rat. <https://www.osce.org/de/permanent-council> [Stand 11.10.2022].

OSZE. Die menschliche Dimension. <https://www.osce.org/de/what-we-do> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Fragen nationaler Minderheiten. <https://www.osce.org/de/national-minority-issues> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Generalsekretärin der OSZE. <https://www.osce.org/de/node/369671> [Stand 11.10.2022].

OSZE. Geschichtliches. <https://www.osce.org/de/history> [Stand 10.10.2022].

OSZE. Gipfeltreffen. <https://www.osce.org/de/summits> [Stand 11.10.2022].

OSZE. Gleichstellung der Geschlechter. <https://www.osce.org/de/gender-equality> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Grenzmanagement. <https://www.osce.org/de/border-management> [Stand 20.10.2022].

OSZE. Institutionen und Organe - Beauftragte der OSZE für Medienfreiheit. <https://www.>

OSZE. Institutionen und Organe - Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte. <https://www.osce.org/de/institutions-and-structures#buero-demokratische-institutionen-menschenrechte> [Stand 14.10.2022].

OSZE. Institutionen und Organe - Hoher Kommissar der OSZE für Nationale Minderheiten. <https://www.osce.org/de/institutions-and-structures#hoher-kommissar-nationale-minderheiten> [Stand 14.10.2022].

OSZE. Institutionen und Organe - Parlamentarische Versammlung der OSZE. <https://www.osce.org/de/institutions-and-structures#parlamentarische-versammlung> [Stand 11.10.2022].

OSZE. Institutionen und Organe - Vergleichs- und Schiedsgerichtshof. <https://www.osce.org/de/institutions-and-structures#hoher-kommissar-nationale-minderheiten> [Stand 14.10.2022].

OSZE. Istanbuler Gipfel. https://www.osce.org/event/summit_1999 [Stand .10.2022].

OSZE. Jugend. <https://www.osce.org/de/youth> [Stand 24.10.2024].

OSZE. Konfliktverhütung und Konfliktlösung. <https://www.osce.org/de/conflict-prevention-and-resolution> [Stand 10.10.2022].

OSZE. Medienfreiheit und Entwicklung. <https://www.osce.org/de/media-freedom-and-development> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Menschenrechte. <https://www.osce.org/de/human-rights> [Stand 18.10.2022].

OSZE. Migration. <https://www.osce.org/de/migration> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Ministerräte. <https://www.osce.org/de/ministerial-councils> [Stand 10.10.2022].

OSZE. OSCE Mission in Kosovo. <https://www.osce.org/mission-in-kosovo> [Stand 25.10.2022].

OSZE. OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina. <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina> [Stand 25.10.2022].

OSZE. OSCE Mission to Moldova. <https://www.osce.org/mission-to-moldova> [Stand 25.10.2022].

OSZE. OSCE Mission to Serbia. <https://www.osce.org/mission-to-serbia> [Stand 25.10.2022].

OSZE. OSCE Presence in Albania. <https://www.osce.org/presence-in-albania> [Stand 25.10.2022].

OSZE. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine. <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine> [Stand 25.10.2022]; Hauser (2016), S. 61-65.

OSZE. OSZE-Gipfeltreffen in Astana, 2010. https://www.osce.org/de/event/summit_2010 [Stand 26.10.2022].

OSZE. Polizeiarbeit. <https://www.osce.org/de/policing> [Stand 20.10.2022].

OSZE. Rechtsstaatlichkeit. <https://www.osce.org/de/rule-of-law> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Reform und Zusammenarbeit im Sicherheitssektor. <https://www.osce.org/de/reform-and-cooperation-in-the-security-sector> [Stand 20.10.2022].

OSZE. Roma und Sinti. <https://www.osce.org/de/roma-and-sinti> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Rüstungskontrolle. <https://www.osce.org/de/arms-control> [Stand 20.10.2022].

OSZE. Sekretariat. <https://www.osce.org/de/secretariat> [Stand 10.10.2020].

OSZE. Teilnehmerstaaten. <https://www.osce.org/de/participating-states> [Stand 11.10.2022].

OSZE. Toleranz und Nichtdiskriminierung. <https://www.osce.org/de/tolerance-and-nondiscrimination> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Umweltaktivitäten. <https://www.osce.org/de/environmental-activities> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Verantwortungsvolle Regierungsführung. <https://www.osce.org/de/good-governance> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit von 1994. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/4/41357.pdf> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Vertrag über den Offenen Himmel (Open Sky) von 1992. <https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/14129.pdf> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) von 1990. <https://www.osce.org/files/f/documents/f/1/14089.pdf> [Stand 24.10.2022].

OSZE. Vorsitz. <https://www.osce.org/de/chairmanship> [Stand 11.10.2022].

OSZE. Wahlen. <https://www.osce.org/de/elections> [Stand 18.10.2022].

OSZE. Was wir tun. <https://www.osce.org/de/what-we-do> [Stand 20.10.2022].

OSZE. Where we are. <https://www.osce.org/where-we-are> [Stand 25.10.2024].

OSZE. Wiederherstellung des Vertrauens: der Korfu-Prozess. <https://www.osce.org/de/mc/87584> [Stand 26.10.2022].

OSZE. Wirtschaftliche Aktivitäten. <https://www.osce.org/de/economic-activities> [Stand 24.10.2022].

Raith, Michael (2021). Die Entwicklung des OSZE-Instrumentariums für den Konfliktzyklus. OSCE Insights 3. Baden-Baden. <https://doi.org/10.5771/9783748911630-03> [Stand 10.10.2022].

Schrader, Lutz (2017). Die OSZE – ein Erfolgsmodell muss sich neu erfinden. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.). Dossier OSZE. <https://www.bpb.de/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [Stand 18.10.2022].

Simonet, Loïc; Lübe, Hans Georg (2018). Der Rechtsstatus der OSZE: Der Mythos des Sisyphus lebt. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.). OSZE-Jahrbuch 2016. Baden-Baden, S. 313-355. <https://ifsh.de/file/themen/internationale-organisationen/osze/241632/die-osze-ein-erfolgsmodell-muss-sich-neu-erfinden/> [Stand 18.10.2022].

Wenger, Andreas (2021). Vorwort. In: Mason, Simon J. A.; Watanabe, Lisa (Hrsg.). Multilateralismus im Umbruch - Herausforderungen und Chancen für die OSZE. Zürich 2021, S. 7. <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/>.

Zellner, Wolfgang (2018). Alte und neue Herausforderungen für die OSZE. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.). OSZE-Jahrbuch 2016. Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Baden-Baden, S. 37-50.

* * *