

Expertise

Das Potential der OSZE für den Wiederaufbau der europäischen Sicherheitsordnung¹



THOMAS GREMINGER,
Geneva Centre for Security Policy (GCSP)

Abstract

Switzerland will assume the chairmanship of the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) in 2026. How can we bring this organisation back into the spotlight of political decision-makers in the European security area?

Schlüsselbegriffe OSZE; Sicherheitsordnung; Dialog; Ukraine; Konfliktmanagement

Keywords OSCE; security order; dialogue; Ukraine; conflict management



BOTSCHAFTER THOMAS GREMINGER übernahm am 1. Mai 2021 als Direktor die Leitung des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik (GCSP). Von Juli 2017 bis Juli 2020 war er Generalsekretär der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Seine diplomatische Laufbahn begann Thomas Greninger 1990 im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Er hat im Laufe seiner Karriere wichtige Führungsfunktionen im schweizerischen Aussenministerium im In- und Ausland ausgeübt. Thomas Greninger hat zahlreiche Publikationen zur Militärgeschichte, zu Konfliktmanagement, Friedenserhaltung, Entwicklung und Menschenrechten veröffentlicht.
E-Mail: t.greminger@gcsp.ch

Die Schweiz übernimmt 2026 den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Wie bringen wir diese Organisation wieder ins Blickfeld der politischen Entscheidungsträger im europäischen Sicherheitsraum?

Das Aufmerksamkeitsdefizit der OSZE

Als wir uns im Schweizer OSZE-Team in den Jahren 2012 und 2013 auf den Vorsitz im Jahre 2014 vorbereiteten, beschäftigte uns eine zentrale Frage: Wie bringen wir diese Organisation wieder ins Blickfeld der politischen Entscheidungsträger im europäischen Sicherheitsraum? Es war uns klar, dass das bedeutende Potential der Organisation als Dialog- und Kooperationsplattform nur ausgeschöpft und deren Instrumente im Konfliktmanagement angewendet würden, wenn die OSZE wieder auf dem politischen Radar der relevanten Hauptstädte erschiene. Wir hatten eine Reihe von Ideen dazu, aber wir waren Realisten genug, um zu wissen, dass wir selbst als OSZE-Vorsitzland die sicherheitspolitische Agenda im europäischen Sicherheitsraum nicht bestimmen würden. Wir hatten dann Glück im Unglück: Was wir damals «die Krise in und um die Ukraine» nannten, löste das Aufmerksamkeitsproblem mit einem Schlag. Als die OSZE ab Ende Februar 2014 als Krisenmanagerin nachgefragt wurde, war sie zurück auf dem Bildschirm der Entscheidungsträger. Nicht zuletzt dank der «Special Monitoring Mission to Ukraine», dem zentralen Krisenmanagements- und Deeskalationsinstrument der OSZE, blieb sie dies auch für geraume Zeit. Die erneute Aufmerksamkeit der Organisation unter relevanten sicherheitspolitischen Akteuren brachte wichtige Initiativen im politisch-militärischen Bereich zurück in die OSZE. So den vom deutschen Vorsitz Ende 2016 lancierten Strukturierten Dialog, der den Dialog über militärische Risikoreduktion und schliesslich die konventionelle Rüstungskontrolle in spannungsgeladener Zeit wiederbeleben wollte.

Die tiefen Gräben überwinden

Allerdings stiess dieser Ansatz schon damals in Europa nicht auf ungeteilte Unterstützung. Seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ist die Bereitschaft vieler europäi-

scher Staaten zum Dialog mit Moskau auf einen historischen Tiefpunkt gesunken. Statt direkter Verhandlungen mit Russland bevorzugen sie es, die Haltung Washingtons gegenüber Moskau zu beeinflussen, um dessen Kompromissbereitschaft zu dämpfen. Denn derzeit herrscht die Überzeugung vor, dass Sicherheit in und für Europa nicht mehr *mit*, sondern nur noch *gegen* Russland und seine Verbündeten organisiert werden kann. Das stellt das Grundkonzept der OSZE in Frage, eine Plattform für den inklusiven Sicherheitsdialog und eine kooperative Sicherheitsordnung in Europa zu bieten. Gleichzeitig wächst in Europa auch das Misstrauen, dass die Vereinigten Staaten nicht mehr glaubwürdig zu ihren Bündnisverpflichtungen stehen könnten. Vor diesem Hintergrund besteht die Gefahr, dass sich unter dem Stichwort «europäische strategische Autonomie» eine europäische Festungsmentalität entwickelt.

«Seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ist die Bereitschaft vieler europäischer Staaten zum Dialog mit Moskau auf einen historischen Tiefpunkt gesunken.»

Umso schwerer dürfte es heute sein, den trennenden Graben des Misstrauens und der Bedrohungsängste auf beiden Seiten zu überwinden, um einen inklusiven Dialog innerhalb der OSZE wiederherzustellen. Angesichts der Gefahren einer Kriegsausweitung oder gar einer nuklearen Eskalation muss die Lehre aus der Kubakrise wieder im politischen Bewusstsein verankert werden: Eine nur auf Abschreckung aufgebaute Sicherheit ist instabil, weil sie auf *worst case*-Szenarien beruht, zu alarmistischen Fehleinschätzungen neigt, den Rüstungswettlauf befördert und schliesslich in politische Dauerkrisen mit der ständigen Gefahr der Eskalation

«Umso schwerer dürfte es heute sein, den trennenden Graben des Misstrauens und der Bedrohungsängste auf beiden Seiten zu überwinden, um einen inklusiven Dialog innerhalb der OSZE wiederherzustellen»

mündet. Wie der Harmel-Bericht der NATO von 1967 zu Recht feststellte, muss daher Abschreckung durch stabilisierende Leitplanken abgefedert werden, nämlich durch Dialog, Regeln der Konfliktprävention, geopolitische Zurückhaltung und gegenseitige militärische Beschränkung und Information. Dieses Konzept hat letztlich zur friedlichen Koexistenz unterschiedlicher politischer Systeme geführt, deren politische und völkerrechtliche Grundsätze in der KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975 vereinbart wurden. Der Vorwurf, die KSZE-Prinzipien gebrochen zu haben, dürfte die politische Bereitschaft, den Sicherheitsdialog im Rahmen der OSZE wiederaufzunehmen, auch künftig schwer belasten. Sie wird vor allem davon abhängen, ob es gelingt, den Ukrainekrieg zu beenden, ohne die OSZE-Prinzipien nachhaltig zu beschädigen.

Der Schlüssel: eine Rolle im Konfliktmanagement in der Ukraine

Deshalb wird auch in der aktuellen Situation im Hinblick auf den schweizerischen OSZE-Vorsitz 2026 vieles von allfälligen Entwicklungen in der Ukraine abhängen. Sollte es Bewegung in Richtung einer Konfliktlösung in der Ukraine geben, so könnte dies der OSZE Chancen eröffnen. In der kurzen Frist könnte dies eine Rolle in der Überwachung und der Verifikation eines Waffenstillstands beinhalten. Um Vorbehalte gegenüber Beobachtern aus europäischen Staaten zu begegnen, die von der einen oder anderen Seite nicht mehr als unparteilich akzeptiert werden, müsste dies wohl im Rahmen einer gemeinsamen friedenserhaltenden Operation mit den Vereinten Nationen geschehen. Ob allerdings die Konfliktparteien und der potentielle Fazilitator, die Vereinigten Staaten, eine derartige Aufgabe multilateralen Organisationen übertragen wollen, ist aufgrund offizieller Verlautbarungen keineswegs gesichert. Doch wäre dies nur folgerichtig, um Waffenstillstandsvereinbarungen und vor allem entmilitarisierte Zonen neutral und kompetent zu überwachen. In informellen Gesprächen lassen Experten aus den entscheidenden Kapitalen allerdings durchblicken, dass eine solche Mandatierung auch nicht auszuschliessen ist und im Rahmen von Verhand-

lungen durchaus auf den Tisch kommen könnte. Aus dem Konfliktverhütungszentrum der OSZE hören wir auch, dass sich die Organisation auf eine solche Rolle vorbereitet und auch die Arbeiten des GCSP dazu wertschätzt. Es ist im Weiteren davon auszugehen, dass der türkische Generalsekretär Feridun Siniroglu dazu im engen Kontakt mit seiner Regierung steht.

«Deshalb wird auch in der aktuellen Situation im Hinblick auf den schweizerischen OSZE-Vorsitz 2026 vieles von allfälligen Entwicklungen in der Ukraine abhängen. Sollte es Bewegung in Richtung einer Konfliktlösung in der Ukraine geben, so könnte dies der OSZE Chancen eröffnen.»

Sollte die OSZE wieder mit einer wichtigen Aufgabe im Ukraine-Konfliktmanagement betraut werden, so bekäme sie zwangsläufig wieder mehr Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger. Dies ist eine Voraussetzung, um weitere wichtige Rollen im schrittweisen Wiederaufbau einer europäischen Sicherheitsordnung, die nicht ausschliesslich auf Konfrontation und Abschreckung beruht, anzunehmen. Dazu gehören in der kurzen bis mittleren Frist eine ganze Reihe von Bausteinen wie die Wiederherstellung von sicherheitspolitischen Dialogformaten, militärische Risikominderung, vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen bis und mit Vereinbarungen der Rüstungskontrolle. In einer längerfristigen Perspektive braucht es auch eine Auseinandersetzung um die Stärkung von bestehenden oder die Schaffung von neuen Institutionen des sicherheitspolitischen Dialogs und der Kooperation, aber natürlich auch der Prinzipien der europäischen Sicherheit. Welche Rolle spielen die neuen Akteure der internationalen Sicherheit wie China oder Indien? Welche nicht-direkt-sicherheitsbezogenen Massnahmen braucht es, um den europäischen Sicherheitsraum zu stabilisieren?

Bausteine für die kurze bis mittlere Frist

Fort-schritte in Richtung einer Konfliktlösung in der Ukraine werden mit einer Deeskalation in den NATO-Russland-Beziehungen einhergehen müssen, um die Polarisierung in der OSZE reduzieren und ihre Rolle als

Dialogplattform wiederbeleben lassen. Dabei würde ich Spielräume für wirklichen Dialog zunächst nicht in den formellen Formaten wie dem Ständigen Rat oder dem Forum für Sicherheitskooperation orten, sondern eher in den informellen Gefässen wie beispielsweise dem Strukturierten Dialog, den Ausschüssen der drei Dimensionen oder ad hoc Kreationen, allenfalls auch ausserhalb der Hofburg. Dies könnte beispielsweise das eklatante Dialogdefizit zwischen Europa und Russland auffangen. Ein früher Fokus müsste auf Massnahmen der militärischen Risikominderung liegen. Wir sind mit einer 5000 km langen Kontaktlinie zwischen Russland und dem Westen konfrontiert, die ein ständiges Risiko ungewollter Eskalation darstellt. Es braucht deshalb ein aktives Management dieser Linie über Krisenkommunikationskanäle und Vereinbarungen zur Prävention und zur Auflösung von Zwischenfällen und Unfällen in der Luft, auf Hoher See und am Land.

«Fortschritte in Richtung einer Konfliktlösung in der Ukraine werden mit einer Deeskalation in den NATO-Russland-Beziehungen einhergehen müssen, um die Polarisierung in der OSZE reduzieren und ihre Rolle als Dialogplattform wiederbeleben lassen.»

In einer frühen Phase sollten auch Massnahmen zur Wiederherstellung militärischer Transparenz diskutiert und entschieden werden. Die im zuletzt 2011 leicht angepassten Wiener Dokument festgelegten Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen müssten wieder angewandt und gleichzeitig umfassend modernisiert werden. Das Wiener Dokument müsste den geopolitischen Veränderungen und den technologischen Realitäten der heutigen Kriegführung angepasst werden. Die klassischen Hauptwaffenkategorien müssten ergänzt werden durch Seestreitkräfte, schnelle Einsatzkräfte, Drohnen, *deep strike*-Fähigkeiten etc., so dass die VSBMs wieder den Interessen aller Seiten entsprechen. Angesichts des obsolet gewordenen Vertrags zur konventionellen Rüstung in Europa (KSE) und der massiven Aufrüstung in Europa muss auch bald wieder über Rüstungskontrolle auf unserem Kontinent gesprochen werden. Je nach Art der Konfliktlösung in der Ukraine könnten entsprechende Massnahmen

auf im Rahmen von Sicherheitsgarantien vereinbarten Elementen aufbauen. Ist ein kontinentaler Ansatz zu ehrgeizig, wären subregionale Abkommen denkbar, die sich in erster Priorität auf die Hotspots Schwarzes Meer, Ostsee und die lange unmittelbare Kontaktzone zwischen Russland und angrenzenden NATO-Staaten konzentrieren würden. Für vorbereitende Gespräche und schliesslich Verhandlungen könnte die OSZE den geeigneten Rahmen bieten.

Grundsätzliche Fragen auf einer inklusiven Plattform diskutieren

Es wird der Zeitpunkt kommen, wenn wir über institutionelle Fragen der europäischen Sicherheitskooperation diskutieren wollen. Wird es eine Neuauflage des NATO-Russland-Rates geben? Scheint gegenwärtig eher unwahrscheinlich, andererseits wissen wir gerade von Russland, dass es eine Präferenz hat, mit Partnern zu sprechen, die ausschliesslich auf harte Sicherheit fokussieren. Gibt es eine neue ad hoc Struktur, welche die USA, Russland, die E-3, eine EU-Vertretung und die Ukraine umfasst? Wird Russland in der Lage sein, eine glaubwürdige neue Plattform im euroasiatischen Raum aufzubauen, welche auch nicht-traditionelle Akteure der europäischen Sicherheit beherbergt? Oder fallen die Präferenzen doch wieder auf die OSZE, welche allerdings reformiert und mit wesentlich grosszügigeren Ressourcen ausgestattet werden müsste? Hiermit ist auch angetönt, dass auch die Rolle neuer globaler Sicherheitsakteure wie China, Indien und allenfalls anderer Vertreter des globalen Südens in einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung durchdacht und definiert werden müsste. Vieles spricht daher dafür, die Frage neuer strategischer OSZE-Partnerschaften wieder auf die Agenda zu setzen.

Ebenso wichtig wie die institutionellen sind die prinzipiellen Fragen. Wollen sich die Staaten im euroatlantischen und euroasiatischen Sicherheitsraum weiterhin mit den Prinzipien des Dekaloges identifizieren? Mit Sicherheit reicht es nicht, dass sich Staaten wieder auf die Helsinki-Prinzipien einschwören. Es braucht die Bereitschaft, sich ernsthaft mit den Dilemmas zwischen einzelnen Prinzipien auseinanderzusetzen und sich auf nichtgewaltsame Methoden zu einigen, wie mit den Widersprüchen umgegangen wird. Dazu gehören die Spannungsfelder zwischen dem Respekt für Menschenrechte und der Nichteinmischung in innere

Angelegenheiten, das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die territoriale Integrität ebenso wie das Dilemma zwischen der Unteilbarkeit der Sicherheit und der freien Wahl der Sicherheitsallianzen.

«Ebenso wichtig wie die institutionellen sind die prinzipiellen Fragen. Wollen sich die Staaten im euroatlantischen und euroasiatischen Sicherheitsraum weiterhin mit den Prinzipien des Dekaloges identifizieren?»

Zweifellos liessen sich viele dieser sehr grundsätzlichen Fragen der europäischen Sicherheit ausgezeichnet auf einer inklusiven OSZE-Plattform diskutieren. Voraussetzung dazu ist allerdings, dass die Beendigung des Kriegs in der Ukraine weitgehend konform mit den OSZE-Prinzipien erfolgt, die OSZE wieder als relevante Plattform für Sicherheitskooperation erkannt und für die Behandlung dieser Themen mandatiert und wiederbelebt wird. ◆

Endnoten

1 Ich möchte unserem GCSP Associate Fellow Wolfgang Richter, Oberst a.D., herzlich für seine wertvollen Hinweise zu meinem Text danken.