

SWP-Studie

---

*Franziska Smolnik*

# Kooperation, Vertrauen, Sicherheit?

Potentiale und Grenzen der Wirtschafts- und Umweltdimension  
der OSZE



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 21  
September 2019, Berlin

- Vor dem Hintergrund einer erodierenden europäischen Sicherheitsordnung hat die OSZE und mit ihr die lange vernachlässigte Wirtschafts- und Umweltdimension eine neue Dynamik entwickelt.
- Der Kooperation bei vermeintlich weniger verhänglichen Wirtschafts- und Umweltthemen wird das Potential zugeschrieben, Vertrauen zu generieren. Dieses Vertrauen kann sich dann, so die Annahme, wiederum positiv auf die Zusammenarbeit in anderen Feldern auswirken und insgesamt zu mehr Sicherheit in Europa beitragen.
- Die Ergebnisse der Studie legen diesbezüglich ein pragmatisches Erwartungsmanagement nahe: Die Chancen von Kooperation bei Themen der »zweiten Dimension« der OSZE sollten mit nüchternem Blick betrachtet werden.
- Weder bedeutet ein höheres Maß an zwischenstaatlicher Kooperation automatisch ein Mehr an Vertrauen, noch stellen sich zwingend Spillover-Effekte zwischen »low politics« und »high politics« ein.
- Deutschland sollte daher zusammen mit den EU-Partnern dem »Wie« der Aufwertung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE besondere Beachtung schenken.
- Eine Verknüpfung zwischen den OSZE-Dimensionen sollte aktiv forciert werden; die Debatten in der »zweiten Dimension« könnten mehr noch als bisher an die Diskussion über den erodierenden Grundkonsens in Bezug auf eine regelbasierte Ordnung und gemeinsame Prinzipien angeschlossen werden.

**SWP-Studie**

*Franziska Smolnik*

# Kooperation, Vertrauen, Sicherheit?

Potentiale und Grenzen der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 21  
September 2019, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2019

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372  
doi: 10.18449/2019S21

## Inhalt

<b>5</b>	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
<b>7</b>	<b>Neue Konjunktur für die OSZE</b>
7	Die OSZE im Schatten der Nato und der EU
8	Zurück aus dem Abseits?
<b>11</b>	<b>Philosophie und Leitideen der OSZE</b>
11	Umfassende Sicherheit
11	Kooperative Sicherheit
12	Offene Fragen
<b>14</b>	<b>Institutionalisierung und Entwicklung der Wirtschafts- und Umweltdimension</b>
<b>17</b>	<b>Die »Wiederentdeckung« der zweiten Dimension</b>
17	Die Aktivierung der zweiten Dimension und die Rolle der Vorsitzländer seit 2014
<b>20</b>	<b>Kooperation, Vertrauen, Sicherheit – ein Blick auf die wissenschaftliche Debatte</b>
20	Kosten-Nutzen-Kalkül vs. soziale Bindung
21	»Spillover« zwischen den Dimensionen oder zunehmende Abgrenzung?
23	Die Philosophie der OSZE »revisited«
<b>24</b>	<b>Zwischen »Win-win«-Annahmen und »Kein Business as usual«</b>
25	Un-/Sicherheit in der zweiten Dimension
26	Diffuse Kooperationsabsichten
<b>27</b>	<b>Wie weiter in der zweiten Dimension? Einige Anregungen</b>
27	Verstärktes Engagement: Auf das »Wie« kommt es an
<b>30</b>	<b>Abkürzungen</b>

*Dr. Franziska Smolnik ist stellvertretende Leiterin der  
Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien.*

### **Kooperation, Vertrauen, Sicherheit? Potentiale und Grenzen der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE**

Nach dem Ende des Kalten Krieges hat die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Schatten der Nato und der Europäischen Union (EU) lange eher ein Nischendasein geführt. Erneute Aufmerksamkeit erlangte sie mit der Krise in und um die Ukraine ab 2014. Vor dem Hintergrund der damit verbundenen Spannungen zwischen Russland auf der einen und der EU und den USA auf der anderen Seite ist die Organisation mit ihrem inklusiven und auf Konsens basierenden Modell wieder stärker in den Fokus gerückt. Als Institution, die sich als Plattform für den Dialog im Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok versteht, wird die OSZE mit ihren 57 Teilnehmerstaaten von vielen als eines der wenigen verbliebenen multilateralen Kommunikationsforen zwischen »Ost« und »West« betrachtet, mithin als ein Forum, das es zu nutzen gilt.

Gerade die lange vernachlässigte sogenannte »zweite Dimension« der Organisation, die sich mit Wirtschafts- und Umweltfragen beschäftigt, hat in dieser Hinsicht in den letzten Jahren eine neue Dynamik erfahren. Regierungen dies- und jenseits von Wien, dem Hauptsitz der OSZE, sehen in dem Forum, das die Organisation für diese Politikfelder bietet, eine Plattform für wechselseitig gewinnbringende Zusammenarbeit mit deeskalierender Wirkung. Eine gemeinsame Agenda in Wirtschafts- und Umweltfragen, so das Argument, könne helfen, verlorengegangenes Vertrauen zwischen den Staaten wiederherzustellen. Zu diesem Zweck erschließen die Teilnehmer der Wirtschafts- und Umweltdimension neue Themen wie »wirtschaftliche Konnektivität« oder jüngst die »digitale Wende« für die Organisation. Die Kooperation bei solchen (vermeintlich) weniger verhänglichen Materien, so das Kalkül einiger westlicher Staaten, könnte als Einstiegspunkt dienen und im weiteren Verlauf auch positiv auf den Dialog in den anderen Dimensionen ausstrahlen – der ersten Dimension zu politisch-militärischer Sicherheit und der dritten, menschlichen Dimension von Sicherheit. In diesen beiden Bereichen gab es zuletzt nur wenig Konsens und somit auch nur wenig Fortschritt. Ein solches Denkmuster lag auch der Agenda des deut-

schen OSZE-Vorsitzes 2016 zugrunde: Unter der Leitidee »Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen« war Deutschland bemüht, die zweite Dimension durch eine Fokussierung auf das Thema Konnektivität aufzuwerten. Unter den Folgevorsitzenden Österreichs (2017) und Italiens (2018) kam der zweiten Dimension ebenfalls Aufmerksamkeit zu und auch die Slowakei, die für 2019 den Vorsitz übernommen hat, führt diesen Kurs fort, indem sie den Schwerpunkt auf die Themen Digitalisierung, Konnektivität und Energie legt.

Mit dem erhöhten Engagement in der zuvor oft nachrangig behandelten zweiten Dimension und vor dem Hintergrund der daran geknüpften Erwartungen stellen sich eine Reihe von Fragen neu: Welchen Platz soll die Wirtschafts- und Umweltdimension im Gesamtgefüge der OSZE eigentlich haben? Welches Potential hat die Zusammenarbeit in dieser Dimension für die nachhaltige Generierung von Vertrauen? Welche Bedingungen müssen gegebenenfalls erfüllt sein, damit dieses Vertrauen entsteht und es zu positiven Spillover-Effekten für den Dialog innerhalb der OSZE insgesamt kommen kann? Diesen Fragen, die auch das (Spannungs-)Verhältnis der beiden namensgebenden Eckpfeiler der OSZE, »Sicherheit« und »Kooperation«, betreffen, wird in der vorliegenden Studie nachgegangen.

Mit der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE konzentriert sich die Studie auf einen konkreten Tätigkeitsbereich einer spezifischen internationalen Organisation. Die Erkenntnisse, die hierbei gewonnen werden, sind jedoch auch darüber hinaus von Relevanz: Immer wieder werden angesichts einer erodierenden europäischen Sicherheitsordnung die Chancen betont, über Kooperation bei weniger strittigen Themen Vertrauen zu generieren und letztlich zu einem höheren Maß an Sicherheit und Stabilität in Europa beizutragen. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie legen hier ein pragmatisches Erwartungsmanagement nahe: Ein Blick auf den Stand der wissenschaftlichen Debatte zeigt, dass ein höheres Maß an zwischenstaatlicher Kooperation nicht automatisch auch ein Mehr an Vertrauen zwischen den involvierten Akteuren bedeutet. Zudem sind positive Spillover-Effekte von Bereichen, in denen (vermeintlich) weniger vermachtete oder strittige Themen verhandelt werden, auf solche, die stärker konfliktbehaftet sind, bzw. von »low« zu »high politics« keineswegs zwingend.

Sich diese nüchterne Sicht zu Eigen machen, bedeutet indes nicht, dass eine Belebung der Wirtschafts-

und Umweltdimension der OSZE am Ziel vorbeiführen würde. Zu einer angemessenen Erwartungshaltung sollte es aber gehören, dem »Wie« der Aufwertung der zweiten Dimension besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Dafür gibt die Studie einige Anregungen: Positive Spillover-Effekte, so eine zentrale Erkenntnis der folgenden Untersuchung, stellen sich kaum von allein ein. Allerdings könnten Deutschland und die Mitglieder der Europäischen Union die Verknüpfung der Wirtschafts- und Umweltdimension mit den anderen Dimensionen engagiert forcieren. Zum Beispiel indem sie weiterhin und verstärkt versuchen, Menschenrechtsbezüge auch in den Dokumenten der zweiten Dimension zu verankern oder Paketlösungen zu schnüren, also darauf hinzuwirken, dass über Beschlüsse aus verschiedenen Dimensionen gemeinsam abgestimmt wird. Neben den Runden, in denen über die Beschlusstexte verhandelt wird, die am Ende jedes OSZE-Jahres beim Ministerrat zur Abstimmung stehen, könnten zudem die inhaltlichen Treffen der Wirtschafts- und Umweltdimension, die das gesamte Jahr über stattfinden, stärker noch als bisher für den Austausch über den Nexus von Wirtschaft, Umwelt und Sicherheit genutzt werden.

Nachhaltiges Vertrauen wächst langsam und ist über spezifische Maßnahmen, wenn überhaupt, nur bedingt herbeizuführen. Dennoch beruht Vertrauen letztlich auf kommunikativer Praxis. Deutschland und die EU-Staaten könnten die Zusammenkünfte daher intensiv dafür nutzen, für die eigenen Standpunkte zu werben und eigene Werte zu vermitteln – auch wenn das nicht heißt, dass diese von allen anderen teilnehmenden Staaten geteilt oder übernommen werden. Die (Re-)Fokussierung auf einen klaren Sicherheitsbezug in der zweiten Dimension bedeutet möglicherweise, dass auch hier die Debatten kontroverser als bisher geführt werden. Solange dies zur Folge hat, dass auch die bei Wirtschafts- und Umweltthemen ja durchaus vorhandenen Interessengegensätze einer sachlichen und bestenfalls produktiven Diskussion zugeführt werden, sollte das nicht als Nachteil gesehen werden.



# Neue Konjunktur für die OSZE

Nach dem Ende des Kalten Krieges hat die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im institutionellen Gefüge europäischer Sicherheit lange eine untergeordnete, wenn nicht sogar eine marginalisierte Rolle gespielt.<sup>1</sup> Zwar kam der KSZE/OSZE<sup>2</sup> nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion durchaus ein Platz im Konzept einer europäischen Sicherheitsarchitektur zu, die aus mehreren ineinandergreifenden Institutionen bestehen sollte. Neben der EU und der Nato, die sich beide nach Osten erweiterten (2004, 2007 bzw. 1999, 2004), wurde ihre Rolle allerdings zunehmend kleiner. In der Folge wurde die Organisation oft eher mit Nischenfunktionen oder – zumindest aus einer traditionellen Sicherheitsperspektive heraus – mit »weichen« Aspekten von Sicherheit wie Wahlbeobachtung, präventiver Diplomatie oder Schutz von Minderheiten assoziiert.<sup>3</sup> Spätestens seit Ende der 1990er Jahre attestierten Beobachterinnen und Beobachter der OSZE eine institutionelle Krise, die Mitte der 2000er Jahre bei einigen gar in Überlegungen gipfelte, die Organisation möglicherweise ganz abzuwickeln.<sup>4</sup>

## Die OSZE im Schatten der Nato und der EU

Tatsächlich erweiterten die Nato und die EU nicht nur den Kreis ihrer Mitglieder, sondern auch ihre Betätigungsfelder und Aufgaben. Die Nato sah sich nach dem Ende des Kalten Krieges nicht mehr nur als reines Verteidigungsbündnis, das sich auf den Schutz des eigenen Vertragsgebiets beschränkt. Stattdessen fügte sie ihrem Portfolio »Out of area«-Einsätze hinzu und sie übernahm, obwohl militärische Stärke und Abschreckung Kernelemente blieben, zusätzlich Aufgaben im Bereich der (zivilen) Krisenintervention. Auch die EU entwickelte Instrumente zur Krisenbewältigung – als Ergänzung zu ihrem ökonomischen Gewicht und ihren finanziellen Ressourcen, die sie in Form entsprechender Anreize und dem Ausblick auf Teilhabe an wirtschaftlicher Prosperität auch in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik einsetzte. Darüber hinaus baute die Union ihre Kapazitäten im Bereich Konfliktprävention und Konfliktnachsorge aus.<sup>5</sup>

Die OSZE hätte sich aufgrund ihres von Beginn an inklusiven Charakters und ihrer großen geografischen Reichweite von »Vancouver bis Wladiwostok« als zentrale Sicherheitsorganisation in Europa angeboten. Einen solchen Status hatte insbesondere Moskau in den 1990er Jahren für die OSZE im Blick und trieb entsprechende Reformvorschläge voran.<sup>6</sup> Mit den Entwicklungen der Nato und der EU nach Ende des Kalten Krieges konnte die OSZE allerdings nicht Schritt halten. Aus Sicht vieler westlicher Akteure geriet sie wegen der Portfolioerweiterung, die die beiden anderen Organisationen vornahmen, immer stärker in den Hintergrund. Auch wenn sowohl die Nato (z.B. über den Nato-Russland Rat) als auch die EU (z.B. im Rah-

1 Karl-Heinz Kamp, »The Power of Institutions: NATO, the EU, and the OSCE«, in: James Bindenagel/Matthias Herdegen/Karl Kaiser (Hg.), *International Security in the 21<sup>st</sup> Century. Germany's International Responsibility*, Bonn 2017, S. 77–82 (81).

2 Die OSZE ging 1995 aus der »Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa« (KSZE) hervor.

3 William H. Hill, *No Place for Russia. European Security Institutions since 1989*, New York 2018, S. 258 (203f.); Eric Jay Mlyn, »OSCE: Now More Than Ever«, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 11 (Frühjahr 1998) 2, S. 227–237 (228). Neben der EU, der Nato und der OSZE wird in der Literatur mitunter auch der Europarat zu diesen ineinandergreifenden Institutionen gezählt.

4 Wolfgang Zellner, »Identifying the Cutting Edge: The Future Impact of the OSCE«, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH), Zentrum für OSZE-Forschung (CORE), 2007 (CORE Working Paper 17/2007).

5 Niels van Willigen/Joachim A. Koops, »The EU's Relationship with NATO and OSCE«, in: Knud Erik Jürgensen u.a. (Hg.), *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*, Bd. 2, London 2015, S. 734–746 (740).

6 Derek Averre, »The Ukraine Conflict: Russia's Challenge to European Security Governance«, in: *Europe-Asia Studies*, 68 (Juni 2016) 4, S. 699–725 (703–4).

men des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens) dem Kreml Angebote zur Kooperation und Einbindung machten, blieb Russland nach eigener Ansicht von den zwei wichtigsten Organisationen europäischer Sicherheit ausgeschlossen und somit bei wesentlichen Entscheidungen in diesem Politikfeld marginalisiert. Anders als in der OSZE hatte es weder in der einen noch in der anderen Institution Stimm- oder Vetorechte.<sup>7</sup> Die OSZE wiederum – im Unterschied zur Nato ohne eigene militärische Kapazitäten und anders als die EU ohne signifikante finanzielle Ressourcen – musste sich innerhalb dieses institutionellen Trios im Wesentlichen mit der Position eines Dialogforums bescheiden, das sich auf Sicherheitsaspekte »geringer Intensität« konzentriert und dessen komparative Stärke im politisch-militärischen Bereich auf vertrauensbildenden Maßnahmen liegt.<sup>8</sup>

Während die russischen Vorschläge in den 1990er Jahren, die auf eine Reform und Aufwertung der OSZE hinausliefen, auf Seiten der EU und den USA auf begrenzte Resonanz gestoßen waren, sah man die Organisation zur Mitte der 2000er Jahre hin auch in Moskau selbst zunehmend kritisch.<sup>9</sup> Russland und einige andere postsowjetische Staaten bemängelten insbesondere die einseitige Fokussierung der Wiener Organisation auf Fragen der menschlichen Dimension – zu Lasten der Kooperation bei politisch-militärischen Angelegenheiten und Wirtschafts- und Umweltthemen. Tatsächlich wurde die Frage nach der inhaltlichen Balance mehr und mehr zum Zankapfel zwischen den teilnehmenden Staaten.<sup>10</sup> Russland und

andere Länder haben der Organisation Voreingenommenheit vorgeworfen und die Anwendung »doppelter Standards« gegenüber den Staaten »östlich von Wien«. Auch bedingt durch die zahlenmäßige Dominanz der EU- und Nato-Staaten würde die OSZE, so der Vorwurf, vor allem Entwicklungen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion kritisieren und sich in die inneren Angelegenheiten der dortigen Länder einmischen.<sup>11</sup> Die unterschiedlichen Bewertungen von Fragen, die die europäische Sicherheit betreffen, beeinflussten und paralyisierten zunehmend die Entscheidungsfindung innerhalb der Organisation.<sup>12</sup>

### Eine Wende in der Wahrnehmung der OSZE leitete die 2014 einsetzende Krise in und um die Ukraine ein.

#### Zurück aus dem Abseits?

Eine Wende in der Wahrnehmung der OSZE leitete die 2014 einsetzende Krise in und um die Ukraine ein. Im Folgenden verzeichnete die Organisation einen Bedeutungsgewinn; sie ist nach den Worten des amtierenden Bundespräsidenten und vormaligen Außenministers Deutschlands Frank-Walter Stein-

Während die EU annahmt, dass gerade die Institutionen der menschlichen Dimension nicht ausreichend finanziert seien, sieht Russland ein problematisches Ungleichgewicht vor allem in der Bevorzugung der dritten Dimension, siehe zum Beispiel OSCE, Permanent Council, *Decision No. 1288. Approval of the 2018 Unified Budget*, PC.DEC/1288, 15.2.2018, <[www.osce.org/permanent-council/373016?download=true](http://www.osce.org/permanent-council/373016?download=true)> (Zugriff am 23.4.2019). Da die OSZE nicht den rechtlichen Status einer internationalen Organisation hat, spricht man von den Staaten, die in ihr vertreten sind, nicht als »Mitgliedstaaten«, sondern als »teilnehmenden Staaten«.

<sup>11</sup> Richard Sakwa, *Russia against the Rest. The Post-Cold War Crisis of World Order*, Cambridge 2017, S. 141; Frank Evers, *In Retrospect: Points for Dialogue with Russia in the OSCE Context. Conclusions from Russian Scientific Periodicals 2010–2015*, Hamburg: IFSH, Zentrum für OSZE-Forschung (CORE), Mai 2018 (CORE Working Paper 31/2018), S. 6.

<sup>12</sup> Hill, *No Place for Russia* [wie Fn. 3], S. 322; Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF) Center for Security Studies (CSS), *Empowering the OSCE in Challenging Times: Reflections and Recommendations. Conference Report*, Genf 2017, <[https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OSCE\\_Focus\\_2017\\_Report.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/OSCE_Focus_2017_Report.pdf)> (Zugriff am 16.4.2019).

<sup>7</sup> Maria Raquel Freire, »Ukraine and the Restructuring of East-West Relations«, in: Roger E. Kanet (Hg.), *The Russian Challenge to the European Security Environment*, Cham 2017, S. 189–209; Averre, »The Ukraine Conflict« [wie Fn. 6].

<sup>8</sup> Michael W. Mosser, »The EU and the OSCE: Partners or Rivals in the European Security Architecture?«, Paper presented at the *European Union Studies Association (EUSA) Conference*, Boston 5.–8.3.2015; Roberto Dominguez, »Introduction: The OSCE as a Security Provider«, in: Roberto Dominguez (Hg.), *The OSCE: Soft Security for a Hard World. Competing Theories for Understanding the OSCE*, Berlin u. a. 2014, S. 17–27.

<sup>9</sup> Wolfgang Zellner, »Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment«, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 18 (2005) 3, S. 389–402; Viatcheslav Morozov, »Russia's Changing Attitude toward the OSCE: Contradictions and Continuity«, in: *Sicherheit und Frieden*, 23 (2005) 2, S. 69–73; Victor-Yves Ghebali, »Growing Pains at the OSCE: The Rise and Fall of Russia's Pan-European Expectations«, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 18 (2005) 3, S. 375–388.

<sup>10</sup> Die unterschiedlichen Priorisierungen spiegeln sich auch in den schwierigen Budgetverhandlungen wider:

meier heute wieder »unverzichtbar«.<sup>13</sup> Zuvor war das Dialog- und Verhandlungsforum von verschiedenen Seiten wiederholt als ineffiziente »Schwatzbude« kritisiert worden.<sup>14</sup> Inzwischen wird die Organisation als eine der wenigen verbliebenen Plattformen für die Kommunikation zwischen Ost und West gewürdigt. Plötzlich stehen diejenigen Eigenschaften der OSZE in positivem Licht, die ihr früher oft vorgehalten wurden, weil sie den Handlungsspielraum der Organisation begrenzen würden, so etwa ihre starke Konsensorientierung. In der OSZE wird von der Konsensregel nur bei äußerst eklatanten Verletzungen der Prinzipien der Institution abgewichen (»consensus minus one«), was den in ihr vertretenen Staaten de facto eine Blockadeoption einräumt; statt auf Sanktionen zur Normdurchsetzung setzt die OSZE auf Normensozialisierung. Die von ihr getroffenen Entscheidungen sind nicht im juristischen Sinne bindend.

### **Die OSZE, so ihre Befürworter, könne dazu beizutragen, verlorengegangenes Vertrauen in Europa wiederherzustellen.**

Angesichts der derzeitigen Herausforderungen für die europäische Sicherheit sehen politiknahe Beobachter in der Nischenposition und -funktion der OSZE im Schatten der Nato und der EU und in den spezifischen inklusiven Formaten und Entscheidungsfindungsprozessen der Organisation einen besonderen Vorteil. Als überparteiliches, neutrales Forum,

13 Frank-Walter Steinmeier, »Zum Geleit«, in: IFSH (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2016*, Baden-Baden 2018, S. 9–11 (9); siehe auch Hill, *No Place for Russia* [wie Fn. 3]; Stefan Lehne, *Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis*, Brüssel: Carnegie Europe, 22.9.2015, <<https://carnegieeurope.eu/2015/09/22/reviving-osce-european-security-and-ukraine-crisis-pub-61362>>; OSCE Network of Think Tanks and Academic Institution to the Panel of Eminent Persons, *Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE*, 2015, S. 13, <[http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Reviving\\_Co-operative\\_Security\\_in\\_Europe\\_through\\_the\\_OSCE\\_web.pdf](http://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/Reviving_Co-operative_Security_in_Europe_through_the_OSCE_web.pdf)> (Zugriff jeweils am 20.8.2019); Jan Asmussen: »Die Ukraine-Krise – Hybride Kriegsführung und die Wiedergeburt der OSZE«, in: Andrea Gawrich/Wilhelm Knelangen (Hg.), *Globale Sicherheit und die Zukunft politischer Ordnungen*, Opladen u.a. 2017, S. 163–182.

14 P. Terrence Hopmann, »The Future Impact of the OSCE: Business as Usual or Revitalization?«, in: IFSH (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2008*, Baden-Baden 2009, S. 75–89, <<https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/08/Hopmann-en.pdf>> (Zugriff am 16.4.2019).

das Ost und West vereinige, in dem alle vertretenen Staaten gleiche Stimmrechte haben und somit – zumindest formal<sup>15</sup> – auf Augenhöhe miteinander agieren, sei die OSZE prädestiniert, ein Ort für den Dialog zwischen allen relevanten Akteuren zu sein. Die Organisation könne entsprechend dazu beizutragen, verlorengegangenes Vertrauen in Europa wiederherzustellen, so ihre Befürworter.<sup>16</sup>

Nach wie vor divergieren allerdings die Einstellungen der teilnehmenden Staaten der Organisation im Hinblick auf die Frage, welche Aufgaben die OSZE eigentlich übernehmen soll.<sup>17</sup> Besonders groß ist der Dissens, wenn es um den Stellenwert geht, den Themen der menschlichen Dimension in der Arbeit der OSZE einnehmen sollen, allen voran die Einsetzung von Wahlbeobachtungsmissionen, die Überwachung der Presse- und Medienfreiheit und die Sicherstellung der Einhaltung der Menschenrechte. Konsens ist in der dritten Dimension daher seit mehreren Jahren eher die Ausnahme als die Regel. Die Relevanz der ersten Dimension, in der politisch-militärische Aspekte von Sicherheit bearbeitet werden, ist zwar durch die Krise in und um die Ukraine unterstrichen worden – die dort eingesetzte OSZE-Sonderbeobachtungsmission gilt mittlerweile geradewegs als ein Aushängeschild der Gesamtorganisation. Doch zeigt sich eben auch hier, wie tief die Gräben derzeit sind. Vor dem Hintergrund widerstreitender Auffassungen Russlands, der EU und der USA zu den Bedrohungen europäischer Sicherheit bzw. deren Ursachen stehen etwa Aktualisierungen bestehender Vereinbarungen wie des Wiener Dokuments zur Vertrauensbildung im militärischen Bereich weiterhin aus. Die gegenwärtigen Rückschläge bei der internationalen Rüstungskontrolle geben wenig Anlass zu der Zu-

15 De facto haben auch die teilnehmenden Staaten der OSZE unterschiedliches Gewicht in der Organisation, siehe dazu Vincent Pouliot, »Hierarchy in Practice: Multilateral Diplomacy and the Governance of International Security«, in: *European Journal of International Security*, 1 (2016) 1, S. 5–26.

16 Zum Beispiel SPD-Bundestagsfraktion, *Dialog – Vertrauen – Sicherheit. Voraussetzungen und Impulse für eine zeitgemäße sozialdemokratische Entspannungspolitik* (Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion), Berlin, Oktober 2018, <[www.spdfraktion.de/system/files/documents/positionspapier-spdfraktion-dialog-vertrauen-sicherheit-20181009.pdf](http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/positionspapier-spdfraktion-dialog-vertrauen-sicherheit-20181009.pdf)> (Zugriff am 16.9.2019).

17 Andrei Zagorski, *Strengthening the OSCE. Building a Common Space for Economic and Humanitarian Cooperation, an Indivisible Security Community from the Atlantic to the Pacific*, Moskau 2014, S. 15.

versicht, dass es in absehbarer Zeit in diesem Bereich im Rahmen der OSZE Fortschritte geben wird.<sup>18</sup> Der »Strukturierte Dialog«, ein relativ neues Format für den Austausch im politisch-militärischen Bereich, dessen Implementierung beim OSZE-Ministerrat 2016 in Hamburg beschlossen wurde und mit dem man Hoffnungen auf eine Annäherung zwischen Russland und den westlichen Staaten verknüpfte, hat zuletzt, so zumindest der Eindruck einiger naher Beobachter, ebenfalls an Dynamik eingebüßt.<sup>19</sup>

In Anbetracht dieser Tatsachen hat die lange vernachlässigte zweite Dimension der OSZE an Aufmerksamkeit gewonnen. Der OSZE-Weisenrat (Panel of Eminent Persons) vermeldet gar »einen radikalen Wechsel des Kurses der letzten 30 Jahre«: Die Wirtschafts- und Umweltdimension sei nun nicht länger der »leere Korb«, sondern tatsächlich »im Moment einer der wenigen Einstiegspunkte für Dialog zwischen Europa und Russland«.<sup>20</sup> Die Befürworter einer Intensivierung der Kooperation in dieser Dimension setzen darauf, dass der Austausch über die (vermeintlich) weniger kontroversen Wirtschafts- und Umweltthemen eine Möglichkeit ist, zwischen Vancouver und Wladiwostok wieder in einen konstruktiveren Dialog einzutreten. Das in diesem Rahmen zurückgewonnene Vertrauen könnte dann, so das Kalkül, letztlich eine Basis bilden für positive Dynamiken auch in den anderen Bereichen, mit denen die Organisation befasst ist.<sup>21</sup>

**18** Wolfgang Richter, *Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Vom Gleichgewicht der Blöcke zur regionalen Stabilität in der Krise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2019 (SWP-Studie 17/2019), zum Wiener Dokument siehe S. 21–25.

**19** Christian Nünlist, *The OSCE's Military Pillar: The Swiss FSC Chairmanship*, Zürich: CSS, Dezember 2018 (CSS Analyses in Security Policy 237/2018), <<http://bit.ly/2m9SBTr>>; ders., »Under Pressure: The Uncertain Future of the OSCE Structured Dialogue«, *Security and Human Rights Monitor* (online), 29.11.2018 <[www.shrmonitor.org/under-pressure-the-uncertain-future-of-the-osce-structured-dialogue/](http://www.shrmonitor.org/under-pressure-the-uncertain-future-of-the-osce-structured-dialogue/)> (Zugriff jeweils am 20.8.2019).

**20** »[I]n a radical reverse of the past 30 years, the economic and environmental dimension is no longer the »empty basket« and, at the moment, is one of the few entry points for dialogue between Europe and Russia«, *Renewing Dialogue on European Security: A Way Forward. Report on Outreach Events of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project in 2016*, 23.11.2016, S. 9, <<https://www.osce.org/networks/291001?download=true>> (Zugriff am 16.4.2019).

**21** Die Studie konzentriert sich auf die Interaktion der teilnehmenden Staaten bzw. der in Wien ansässigen Delega-

tionen im Rahmen der Wirtschafts- und Umweltdimension. Ihre Befunde stützen sich auf verschiedene OSZE-Dokumente, auf Sekundärliteratur und auf informelle Hintergrundgespräche. Weitere Einblicke lieferte ein mehrmonatiger Aufenthalt der Autorin bei der Vertretung Deutschlands bei der OSZE in Wien mit Fokus auf die Wirtschafts- und Umweltdimension. Die Arbeit der Feldmissionen und des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten im Sekretariat der OSZE wird hier, auch vor dem Hintergrund des stark intergouvernementalen Charakters der Organisation, indes nicht behandelt. Siehe zur Intergouvernementalität der OSZE Michael W. Bauer/Jörn Ege, »Bureaucratic Autonomy of International Organizations' Secretariats«, in: *Journal of European Public Policy*, 23 (April 2016) 7, S. 1019–1037; Kurt P. Tudyka, »The Margin beyond Intergovernmentalism. The Organization for Security and Cooperation in Europe«, in: Bob Reinalda/Bertjan Verbeek (Hg.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, London/New York 2003, S. 108–119.

# Philosophie und Leitideen der OSZE

Jene Kräfte, die die zweite Dimension beleben wollen und sich davon positive Impulse für die Gesamtorganisation bzw. die europäische Sicherheit versprechen, setzen bei zwei eng miteinander verbundenen Leitideen der OSZE an: der Herstellung kooperativer und umfassender Sicherheit. Beide Konzepte haben die KSZE bereits in ihrer Anfangszeit in den 1970er Jahren geprägt.

## Umfassende Sicherheit

Die KSZE war in ihrer Gründungsphase dem engeren Sicherheitsverständnis anderer internationaler Akteure voraus und beschränkte »Sicherheit« schon damals nicht allein auf politisch-militärische Fragen. Stattdessen subsumierte die Staatenkonferenz unter dem Begriff Sicherheit auch Kooperation in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Wissenschaft und bezog darüber hinaus soziale, humanitäre, kulturelle und partizipatorische Aspekte mit ein. Organisatorisch fand dieses Konzept einer umfassenden Sicherheit Ausdruck in der Gliederung der Konferenzarbeit in die sogenannten »drei Körbe«, später umbenannt in »drei Dimensionen«: die erste, politisch-militärische Dimension, die zweite, in der Wirtschafts- und Umweltfragen behandelt werden sollten, und die dritte, menschliche Dimension. Einerseits trug das Konzept umfassender Sicherheit dem Umstand Rechnung, dass Sicherheit vielschichtig und komplex ist und sich eben nicht auf politisch-militärische Aspekte reduzieren lässt. Andererseits war es auch Ausdruck der unterschiedlichen Interessenlagen der teilnehmenden Staaten schon zu Beginn des KSZE-Prozesses, erlaubte es doch durch die Bedienung aller drei Körbe einen Ausgleich dieser verschiedenen Prioritäten.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Vojtech Mastny, *The Helsinki Process and Reintegration of Europe 1986–1991. Analysis and Documentation*, New York 1992, S. 4, 15.

## Kooperative Sicherheit

Neben dem umfassenden Sicherheitsverständnis vertrat die KSZE/OSZE zudem das Konzept der »kooperativen Sicherheit«. Ihm zufolge ist Sicherheit unteilbar. Sicherheit bedeutet entsprechend Sicherheit für alle teilnehmenden Staaten, nicht Sicherheit auf Kosten anderer.<sup>23</sup> Aus einer solchen Perspektive heraus hat die mangelnde Sicherheit eines Staates negative Auswirkungen auf alle anderen.<sup>24</sup> Kooperative Sicherheit schließt damit idealtypisch die Anwendung physischer Gewalt oder deren Androhung unter den teilnehmenden Staaten der KSZE/OSZE aus. Bereits der »Dekalog« der Helsinki-Schlussakte, auf den sich die teilnehmenden Staaten 1975 einigten, unterstreicht das: Unter anderem werden hier friedliche Konfliktbeilegung, Nichtanwendung und Nichtandrohung von Gewalt und Kooperation zwischen den Staaten zu den Grundprinzipien gezählt.<sup>25</sup> Auch mit dem Konzept der kooperativen Sicherheit geht die KSZE/OSZE folglich über das bis dato vorherrschende Sicherheitsverständnis hinaus – konfrontative, auf Zwang oder militärischer Abschreckung basierende Strategien werden hier durch kooperative Lösungsansätze ersetzt. Letztere entwickeln sich im Wesentlichen aus Verhandlungen, Konsultationen und gründen auf Transparenz sowie auf Überzeugung und Konsens –

<sup>23</sup> Entsprechend heißt es in der »Charta von Paris für ein Neues Europa«: »Sicherheit ist unteilbar, und die Sicherheit jedes Teilnehmerstaates ist untrennbar mit der aller anderen verbunden«, *Charta von Paris für ein Neues Europa*, Paris 1990, S. 3, <<https://www.osce.org/de/mc/39518?download=true>> (Zugriff am 16.4.2019).

<sup>24</sup> Siehe zum Beispiel ebd.

<sup>25</sup> Georgeta Pourchot, »The OSCE: A Pan-European Society in the Making?«, in: *European Integration*, 33 (März 2011) 2, S. 179–195 (180).

Leitmotive, die sich in den (Entscheidungs-)Strukturen und im Aufbau der Institution OSZE widerspiegeln.<sup>26</sup>

**Obschon umfassende und kooperative Sicherheit konstitutive Leitprinzipien der KSZE/OSZE sind, werfen beide Konzepte Fragen auf.**

## Offene Fragen

Obschon umfassende und kooperative Sicherheit konstitutive Leitprinzipien der KSZE/OSZE sind, werfen die beiden Konzepte Fragen auf. Sie waren auch Anlass für Kritik an der OSZE bzw. für die Diskussion über eine Reform der Organisation. Grundsätzlich unterstützen die teilnehmenden Staaten weiterhin das breite Portfolio, das mit einem umfassenden Ansatz einhergeht. Allerdings weichen die Einschätzungen, welches die prioritären Aufgabenbereiche der OSZE sein und wie diese ausgestaltet werden sollten, und die Ansichten über die richtige Balance zwischen den drei Dimensionen seit jeher erheblich voneinander ab. Diese Divergenzen spiegeln die unterschiedlichen Interessen und spezifischen Sicherheitsherausforderungen der Staaten wider. Dass sie sich herausbilden konnten, wurde aber auch dadurch begünstigt, dass das Konzept der umfassenden Sicherheit bis heute nur wenig definiert ist; zumeist wird allein auf die thematische Grobeinteilung der drei Dimensionen verwiesen. Gerade in der Anfangszeit der KSZE hat sich der umfassende Ansatz in Form von »Paket-Lösungen«, einer Kombination von Elementen aus verschiedenen Körben, praktisch manifestiert.<sup>27</sup> Dass die drei Dimensionen prinzipiell zusammenhängen, darüber ist man sich einig, wie dies sowohl operativ als auch konzeptionell umzusetzen ist, bedarf hingegen weiterhin der Klärung. In der Maas-

<sup>26</sup> Heinz Vetschera, »Cooperative Security – the Concept and its Application in South Eastern Europe«, in: Ernst M. Felberbauer/Predrag Jureković/Frédéric Labarre (Hg.), *Approaching or Avoiding Cooperative Security? – The Western Balkans in the Aftermath of the Kosovo Settlement Proposal and the Riga Summit*, Wien 2007, S. 33–56 (34–40).

<sup>27</sup> Antonio Ortiz, »Neither Fox nor Hedgehog: NATO's Comprehensive Approach and the OSCE's Concept of Security«, in: *Security and Human Rights*, 19 (2008), 4, S. 284–297 (284–290); Dominguez, »Introduction« [wie Fn. 8], S. 19–20. Verweise auf »umfassende Sicherheit« als spezifisches Konzept finden sich denn auch erst explizit in Texten aus den 1990er Jahren.

tricht-Strategie der OSZE von 2003, die Sicherheitsherausforderungen im neuen Jahrhundert benennt, wird zwar anerkannt, dass diese oft nicht (mehr) einer einzigen Dimension zugeordnet werden können. In dem Dokument werden eine Reihe dieser neuen, die drei Dimensionen transzendierenden Bedrohungen aufgezählt und es wird betont, dass diesen nur durch eine Stärkung des multidimensionalen Ansatzes der OSZE begegnet werden kann. Wie die anvisierte »koordinierte« Implementierung des umfassenden Ansatzes konkret ausgestaltet werden soll, wird indes auch hier nicht erläutert.<sup>28</sup> Monika Wohlfelds Einschätzung, dass »die Debatte über die relative Stärke und das Verhältnis zwischen den verschiedenen Dimensionen von Sicherheit innerhalb der OSZE andauert und wahrscheinlich nie von der Tagesordnung genommen wird«, dürfte auch fortan Gültigkeit haben.<sup>29</sup>

Nicht nur der umfassende Sicherheitsbegriff ist nicht hinreichend definiert. Auch was den Ansatz kooperativer Sicherheit betrifft, gibt es offene Fragen.<sup>30</sup> Im Kern bzw. idealtypisch fußt das Konzept kooperativer Sicherheit auf der Prämisse, dass alle involvierten Länder ein genuines Interesse an Kooperation und an einem wechselseitig gewinnbringenden Austausch haben und einander mit Wohlwollen begegnen.<sup>31</sup> In

<sup>28</sup> *OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert*, Wien, Dezember 2003, <<https://www.osce.org/de/mc/17506?download=true>> (Zugriff am 16.4.2019).

<sup>29</sup> »The debate on the relative strength and relationship between the various dimensions of security continues in the OSCE and will probably never leave its agenda«, Monika Wohlfeld, »Reconceptualizing of Security in the CSCE and OSCE«, in: Hans Günter Brauch u.a. (Hg.), *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Berlin/Heidelberg 2007, S. 643–650 (650).

<sup>30</sup> Keating und Wheeler betrachten die Formel »kooperative Sicherheit« im Allgemeinen, also unabhängig von der Verwendung im Rahmen der OSZE, als ein »nebulöses Konzept« ohne klare Definition, Vincent Keating/Nicholas J. Wheeler, »Concepts and Practices of Cooperative Security. Building Trust in the International System«, in: Vojtech Mastny/Zhu Liqun (Hg.), *The Legacy of the Cold War. Perspectives on Security, Cooperation, and Conflict*, Lanham 2013, S. 57–78 (59). Siehe auch Esko Antola, »The CSCE as a Collaborative Order«, in: Frances Mautner-Markhof (Hg.), *Processes of International Negotiations*, Boulder u.a. 1989, S. 43–53 (43–45).

<sup>31</sup> Entsprechend heißt es zum Beispiel in der Charta von Paris für ein Neues Europa, dass die Beziehungen der teilnehmenden Staaten auf »Achtung« und »Zusammenarbeit« gründen sollen.

solch einer Lesart von kooperativer Sicherheit wird in gewisser Weise aber Vertrauen, das durch die Kooperation (erst) generiert werden soll (das ist jedenfalls die Hoffnung, die mit einer Wiederbelebung der zweiten Dimension verknüpft ist), als Grundbedingung für selbige bereits vorausgesetzt. Manche Kritikerinnen und Kritiker betrachten den Ansatz kooperativer Sicherheit daher eher skeptisch und bewerten die damit verknüpften Erwartungen als überzogen: »Die kooperative Sicherheit der OSZE«, so zum Beispiel die Einschätzung von Antonio Ortiz, »ist unzureichend, schreibt sie Staaten doch automatisch guten Willen und ständige Gutgläubigkeit zu.«<sup>32</sup> Tatsächlich verweist die Debatte über kooperative Sicherheit über die OSZE hinaus. In ihr spiegeln sich unterschiedliche Perspektiven auf die internationalen Beziehungen, die sich wiederum in unterschiedlichen Bewertungen der Kooperationsbereitschaft von bzw. des Wettstreits zwischen Staaten und – damit verbunden – der Rolle internationaler Organisationen ausdrücken.<sup>33</sup>

**Die mit kooperativer Sicherheit verbundenen Grundprinzipien der KSZE/OSZE mögen theoretisch allgemeine Anerkennung genossen haben; ihre Implementierung ist indes lückenhaft geblieben.**

Die konkreten Entwicklungen im OSZE-Raum, von den blutigen Konflikten auf dem Balkan über die Sezessionskonflikte im Südkaukasus bis zuletzt zum Donbas-Konflikt, haben zumindest die Grenzen des kooperativen Ansatzes aufgezeigt. Die mit dem Konzept verbundenen Grundprinzipien der KSZE/OSZE mögen – ebenso wie die darauf aufbauenden Beschlüsse – theoretisch allgemeine Anerkennung genossen haben; ihre praktische Implementierung ist im OSZE-Raum indes immer lückenhaft geblieben.<sup>34</sup> Mehr noch, langjährige Beobachter der OSZE weisen

32 »[T]he OSCE's cooperative security is [...] insufficient as it presumes from states an automatic goodwill and permanent good faith«, Ortiz, »Neither Fox nor Hedgehog« [wie Fn 27], S. 297; Vetschera, »Cooperative Security« [wie Fn. 26], S. 36.

33 John Baylis, »European Security between the ›Logic of Anarchy‹ and the ›Logic of Community‹«, in: Carl C. Hodge (Hg.), *Redefining European Security*, New York/London 1999, S. 13–28.

34 Kamp, »The Power of Institutions« [wie Fn. 1], S. 81–82; Pouchot, »The OSCE« [wie Fn. 25], S. 185.

darauf hin, dass die Normen und Prinzipien der Organisation von den teilnehmenden Staaten zunehmend unterschiedlich interpretiert werden und ein »normative gap« entstanden ist mit negativen Auswirkungen für die kooperative Sicherheit.<sup>35</sup>

Neben diesen Vorbehalten gegenüber dem Konzept der kooperativen Sicherheit, die von den Entwicklungen der jüngeren Zeit eher bekräftigt worden sind, gibt es auch bereits zur KSZE unterschiedliche Bewertungen, so zum Beispiel zu ihrer Rolle bei der Überwindung des Kalten Krieges. Anders als manche Überlegung zu einem »Zurück nach Helsinki«, die gegenwärtig laut wird, suggerieren könnte, kommen verschiedene Zeitzeugen und zeithistorische Analysen – obschon gewiss auch sie die Verdienste der KSZE herausstellen und anerkennen – zu nüchterneren Befunden, was den Einfluss der Staatenkonferenz auf den weltgeschichtlichen Umbruch Ende der 1980er Jahre angeht. Für diese kritischeren Stimmen war die KSZE eher Ausdruck des allgemeinen weltpolitischen Klimas, als dass sie Letzteres effektiv verändert hätte – die KSZE sei, so das Urteil des US-Historikers Cathal J. Nolan, »mehr ein Barometer als eine Ursache für das Ausmaß der Entspannung« und »eher [...] ein Protokollant als eine Führungskraft des Wandels« gewesen.<sup>36</sup>

35 OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, *European Security – Challenges at the Societal Level*, Hamburg 2016, S. 15, 30.

36 »[M]ore a barometer of than a cause of the level of detente«, »more (...) a stenographer than an executive of change«, Cathal J. Nolan, »The OSCE: Nonmilitary Dimensions of Cooperative Security in Europe«, in: Hodge (Hg.), *Redefining European Security* [wie Fn. 33], S. 299–332 (310, 312); siehe auch Baylis, »European Security« [wie Fn. 33], S. 24; Mastny, *The Helsinki Process* [wie Fn. 22], S. 4; Kalevi J. Holsti, »Bargaining Theory and Diplomatic Reality: the CSCE Negotiations«, in: *Review of International Studies*, 8 (1982) 3, S. 159–170 (167).

# Institutionalisierung und Entwicklung der Wirtschafts- und Umweltdimension

Dem Konzept umfassender Sicherheit entsprechend gehörten Wirtschafts- und Umweltthemen von Beginn an zum Betätigungsfeld der KSZE/OSZE. Bereits 1975 zählte Kooperation in wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, technologischen und Umweltfragen zu den zehn Prinzipien, die in der Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Schlussakte von Helsinki) niedergelegt wurden. Diese Zusammenarbeit bildete den zweiten der »drei Körbe«. Dokumente aus der Anfangszeit der KSZE listen eine Fülle von Themen auf, die unter dem »zweiten Korb« subsumiert wurden, von Wissenschaftskontakten über industrielle Kooperationen und Handel bis zum Schutz der Meeresumwelt. Diese Vielfalt war nicht zuletzt ein Spiegel der Herausforderung, einen Austausch zwischen zwei komplett unterschiedlichen Wirtschafts- und Sozialsystemen zu ermöglichen.<sup>37</sup>

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion allerdings war diese Problematik hinfällig. Als neue zentrale Aufgabe rückte nun in den Vordergrund, den Übergang der ehemals sozialistischen Länder in funktionsfähige und nachhaltige Marktwirtschaften zu unterstützen. So erkennen die Teilnehmerstaaten im *Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa* von 1990 den »Zusammenhang zwischen politischem Pluralismus und Marktwirtschaft« an und erklären darüber hinaus, dass demokratische Institutionen und wirtschaftliche Freiheit

eine Voraussetzung sind für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt.<sup>38</sup>

Dem Zweck, die politisch-ökonomische Transformation der vormals sozialistischen Staaten zu fördern, sollte auch das 1992 gegründete Wirtschaftsforum (später Wirtschafts- und Umweltforum, EEF)<sup>39</sup> dienen. Das abschließende Treffen des EEF ist seitdem und bis heute der wichtigste Termin und die am hochrangigsten besuchte Veranstaltung im Jahreskalender der zweiten Dimension. Das einmal jährlich stattfindende Meeting<sup>40</sup> ist als Dialogplattform angelegt; zur Unterstützung anderer, stärker operativ tätiger internationaler Organisationen soll es politische Impulse und strategische Orientierung für die Zusammenarbeit der Staaten im Wirtschafts- und Umweltbereich liefern.<sup>41</sup>

38 KSZE, *Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa*, Bonn, 11.4.1990, S. 2, 4; OSCE, *OSCE Economic and Environmental Dimension* [wie Fn. 37], S. 74–76; siehe auch Hakan Karaaslan, »An Analysis of the Economic and Environmental Dimension of the Organization for Security and Cooperation in Europe: Just a Rhetoric or Reality?«, in: *Bolu Abant İzzet Baysal University Journal of Graduate School of Social Sciences*, 18 (2018) 1, S. 165–191.

39 2006 wurde das Wirtschaftsforum in Wirtschafts- und Umweltforum (Economic and Environmental Forum, EEF) umbenannt, um der thematischen Bandbreite besser Rechnung zu tragen.

40 Insgesamt erstreckt sich das Wirtschafts- und Umweltforum mittlerweile über drei Termine: dem zentralen Abschlusstreffen sind zwei Vorbereitungstreffen vorgelagert.

41 *OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension*, Maastricht 2003, <<https://www.osce.org/de/mc/40535?download=true>> (Zugriff am 30.8.2019); OSCE, *Economic and Environmental Forum: 20 Years*, Wien 2012, <<https://www.osce.org/secretariat/98230>> (Zugriff am 16.4.2019). OSCE, *OSCE Economic and Environmental Dimension* [wie Fn. 37], S. 103.

37 OSCE, *OSCE Economic and Environmental Dimension Commitments. Reference Manual 2018*, Wien 2018, S. 17. Kurt P. Tudyka, »The Second Basket: Evolution of the Economic and Environmental Dimension of the OSCE«, in: IFSH (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2016*, Baden-Baden 2018, S. 295–307 (295).



Größere Beachtung auch innerhalb der Organisation erfuhr die zweite Dimension vor allem 2003 durch die Annahme des *OSZE-Strategiedokuments für die Wirtschafts- und Umweltdimension*. Das Papier benennt mit Blick auf die Entwicklungen der vorangegangenen zehn Jahre neue Herausforderungen und Bedrohungen für die europäische Sicherheit im Wirtschafts- und Umweltbereich, unter anderem eine Vertiefung der sozio-ökonomischen Ungleichheit, wachsende Armut und Arbeitslosigkeit, zunehmende Umweltzerstörung und Defizite bei der Regierungsführung. Darüber hinaus skizzieren die Teilnehmerstaaten in dem Dokument, wie sie in einzelnen Feldern gemeinsam auf diese Probleme und Bedrohungen reagieren wollen und welche Möglichkeiten sie für eine entsprechende Stärkung der OSZE erkennen.<sup>42</sup> So wollen sie zum Beispiel den Impact des Wirtschaftsforums als Schlüsselveranstaltung der zweiten Dimension erhöhen. Das EEF soll, so ein entsprechender OSZE-Beschluss aus dem Folgejahr, noch stärker und zielgerichteter für den politischen Dialog zwischen den teilnehmenden Staaten über zentrale Herausforderungen im Wirtschafts- und Umweltbereich und deren Auswirkungen auf die europäische Sicherheit genutzt werden.<sup>43</sup> Bereits zwei Jahre vor dem Maastrichter Strategiedokument, nämlich 2001, war dem Wirtschaftsforum ein weiteres Gremium zur Seite gestellt worden: Der Unterausschuss für Wirtschaft (später umbenannt in Wirtschafts- und Umweltausschuss, EEC), der regelmäßig in Wien tagt, sollte die zweite Dimension noch einmal strukturell stärken, denn seither gab es auch zwischen den Treffen des EEFs einen Ort, an dem sich die OSZE-Delegationen fortlaufend über Wirtschafts- und Umweltthemen bzw. deren sicherheitspolitische Auswirkungen austauschen konnten.<sup>44</sup>

Anders als in den anderen beiden Dimensionen allerdings gibt es keine separaten Institutionen, die der Wirtschafts- und Umweltdimension zugeordnet wären.<sup>45</sup> Im Wiener Sekretariat der Organisation selbst aber ist seit 1997 das »Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA)« tätig. Direkt dem Generalsekretär unterstellt, hält es

Kontakt zu den Feldpräsenzen der OSZE und steht den teilnehmenden Staaten zur Seite, wenn sie Beschlüsse aus der zweiten Dimension in nationale Gesetze und Verordnungen überführen wollen. Neben Trainings und Seminaren, die dem Kapazitätsaufbau und der Verbreitung von »best practices« dienen und oft in Zusammenarbeit mit den Feldmissionen durchgeführt werden, hat das OCEEA auch eine Monitoring-Funktion inne – im Sinne der Frühwarnrolle der OSZE.<sup>46</sup> Der thematische Radius des OCEEA (und der der Feldmissionen) ergibt sich aus den konsensual getroffenen Beschlüssen des OSZE-Minister rats, durch die das OCEEA teils mit konkreten (Follow-up-)Aufgaben betraut wird, sowie aus den jeweiligen Prioritäten der jährlich wechselnden OSZE-Vorsitze. Zwar erstattet der Koordinator den Delegationen im Ständigen Rat, dem wöchentlich tagenden, beschlussfassenden Gremium der OSZE, in regelmäßigen Abständen Bericht über seine Arbeit. Generell ist die Interaktion mit den Delegationen allerdings eher gering bzw. findet sie engmaschiger auf bi- oder multilateraler Ebene statt – so etwa im Rahmen gezielter Projektfinanzierung, wenn Teilnehmerstaaten, einzeln oder im Verbund, durch außerbudgetäre Zuwendungen spezifische Vorhaben initiieren.<sup>47</sup>

### **Trotz der Fülle von Themen blieb die zweite Dimension im Vergleich zur ersten und dritten organisatorisch und konzeptionell unterentwickelt.**

Trotz der Fülle von Themen, die in ihren Bereich fallen, und ihrer graduellen institutionellen Verankerung nach dem Ende des Kalten Krieges blieb die

<sup>46</sup> Sich abzeichnende Krisen und Herausforderungen frühzeitig zu erkennen – um dann entsprechend darauf zu reagieren, ist neben der Konfliktprävention und -bewältigung eine der Kernaufgaben der OSZE.

<sup>47</sup> Die informelle Arbeitsgruppe zu Möglichkeiten der Aufwertung der zweiten Dimension von 2009 merkt in ihrem Bericht kritisch an, dass die Teilnehmerstaaten ihre Aufmerksamkeit auf die Themen des jeweiligen Vorsitzes fokussieren, an der Weiterarbeit des OCEEA an früheren Schwerpunktthemen dann aber nur wenig Interesse zeigten. Noch geringer ausgeprägt sei die Koordination zwischen den Delegationen und dem Personal der Feldmissionen, das mit Wirtschafts- und Umweltthemen betraut ist, *Findings and Recommendations of the Chairman of the Informal Working Group of Friends on the Future Orientation of the Economic and Environmental Dimension of the OSCE* (Chairmanship's Report), CIO/GAL/97/09, 28.7.2009, S. 5; 11/12, <<http://bit.ly/2kDWYGH>> (Zugriff am 16.4.2019).

<sup>42</sup> OSCE, *OSCE Economic and Environmental Dimension* [wie Fn. 37], S. 155–171.

<sup>43</sup> Ebd., S. 206.

<sup>44</sup> Ebd., S. 147–148.

<sup>45</sup> Vgl. zum Beispiel das Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) in Warschau als Institution der dritten Dimension.

zweite Dimension im Vergleich zur ersten und dritten organisatorisch und konzeptionell unterentwickelt. Die implementierten Projekte waren zudem oftmals zu klein, als dass sie wirtschaftliche und ökologische Herausforderungen hätten signifikant reduzieren können.<sup>48</sup> Dem Wirtschaftsforum wird bescheinigt, dass es in all den Jahren seiner Aufgabe nicht gerecht geworden ist, eine umfassende Debatte zwischen politischen Entscheidungsträgerinnen bzw. Entscheidungsträgern sowie Vertretern und Vertreterinnen der Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu ermöglichen.<sup>49</sup> Aus Sicht eines Praktikers der Wirtschafts- und Umweltdimension hat Torbjørn Bjorvatn die Defizite folgendermaßen zusammengefasst: »Trotz kontinuierlicher Bemühungen, ihre Bedeutung und ihren Impact zu erhöhen, hat die zweite Dimension nie den politischen Einfluss oder die konzeptionelle Kohärenz der beiden anderen Dimensionen erreicht.«<sup>50</sup> Die Wirtschafts- und Umweltdimension blieb auch nach den institutionellen Erweiterungen das »Stiefkind« der OSZE.

**48** Kilian Strauss weist darauf hin, dass OSZE-Projekte oft eine Signal- oder Katalysatorwirkung hätten und Projekte mit größerer Reichweite anderer, ressourcenstärkerer Organisationen nach sich zögen. Zu einer sehr viel pessimistischeren Einschätzung hingegen gelangt Payam Foroughi. Er wirft der OSZE »Projekteritis« vor, eine Tendenz, die vor Ort eher schaden als nützen würde, Kilian Strauss, »Economic and Environmental Security Should Remain Key Components of the OSCE's Core Mandate«, in: IFSH (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2008*, Baden-Baden 2009, S. 311 – 319 (314); Payam Foroughi, »The Helsinki Final Act Four Decades on«, in: *Central Asian Survey*, 36 (2017) 3, S. 293 – 299 (296).

**49** Tudyka, »The Second Basket« [wie Fn. 37]. Siehe auch: International Peace Institute, *Economic Connectivity. A Basis for Rebuilding Stability and Confidence in Europe?*, Wien 2016, S. 1; John de Fonblanque, »Strengthening the Economic and Environmental Dimension of the OSCE (EED)«, in: *Helsinki Monitor*, 16 (September 2005) 3, S. 180 – 183 (181); Victor-Yves Ghébal, *The OSCE between Crisis and Reform: Towards a New Lease on Life*, Genf: DCAF, November 2005 (DCAF Policy Paper 10/2005), S. 5.

**50** »Despite continued efforts to boost its significance and impact, the 2nd dimension has never attained the political leverage or conceptual coherence of the other two dimensions«, Torbjørn Bjorvatn, »The OSCE's Economic and Environmental Dimension: Enhancing Relevance and Impact«, Oslo: University of Oslo, Norwegian Centre for Human Rights, 2014, S. 3 (Nordem Thematic Paper Series).

# Die »Wiederentdeckung« der zweiten Dimension

Angesichts der genannten Defizite verwundert es nicht, dass die Debatte über eine mögliche Aufwertung und bessere Sichtbarmachung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE nicht neu ist. Schon eine Reihe von Ministerratsbeschlüssen, die eine Stärkung der Wirtschafts- und Umweltdimension vorsahen, und von Impuls- und Diskussionspapieren, die oft innerhalb oder auf Anfrage der Organisation entstanden sind, hatten dieses Ziel im Sinn.<sup>51</sup> Die allermeisten dieser Vorstöße gehen allerdings auf die Zeit vor der Krise in und um die Ukraine zurück. Die »Wiederentdeckung« der zweiten Dimension in den letzten Jahren ist hingegen gerade eine Reaktion auf ein verändertes sicherheitspolitisches Umfeld seit 2014 und der damit verbundenen veränderten Wahrnehmung der Bedeutung der OSZE.

## Die Aktivierung der zweiten Dimension und die Rolle der Vorsitzländer seit 2014

Die Aufwertung der zweiten Dimension ist insbesondere mit den OSZE-Vorsitzen der letzten Jahre (Schweiz/Serbien, Deutschland, Österreich, Italien, Slowakei) verknüpft und deren Bestreben, das – aus ihrer Sicht ungenutzte – brückenbauende Potential von Wirtschafts- und Umweltthemen angesichts der aktuellen Bedrohungen der europäischen Sicherheit (besser) zu nutzen.<sup>52</sup> Den Vorsitzländern kommt aufgrund ihrer politischen Führungsrolle während der einjährigen Amtszeit und dem damit verbundenen Einfluss auf die Agenda eine besondere Bedeutung zu.

### Mit der Belegung der zweiten Dimension soll das brückenbauende Potential von Wirtschafts- und Umweltthemen besser genutzt werden.

Der Schweizer Vorsitz 2014 steht für den Beginn der Wiederbelegung. Das spätere Ausmaß der Spannungen, die im Kontext der Krise in und um die Ukraine entstanden sind, dürfte zwar zu dem Zeitpunkt, als die Schweiz die Schwerpunkte für ihre Amtszeit festlegte, schwerlich abzusehen gewesen sein. Beim Abschlusstreffen des Wirtschafts- und Umweltforums im Herbst 2014 und damit nach der

<sup>51</sup> Siehe *Findings and Recommendations* [wie Fn. 47]; OSCE, *The 18th OSCE Economic and Environmental Forum. Part II, 24–26 May 2010 Prague. Follow-up Ideas*, EEF.GAL/6/10, Wien, 17.5.2010, <<https://www.osce.org/eea/68086?download=true>>; OSCE, *Workshop on Economic and Environmental Activities as Confidence-building Measures*, CIO.INF/29/11, 27.5.2011, <<https://www.osce.org/cio/78201?download=true>> (Zugriff jeweils am 16.4.2019); International Peace Institute, *Responding to Natural Disasters: What Role for the OSCE?*, Wien, Juni 2011; Bjorvatn, *The OSCE's Economic and Environmental Dimension* [wie Fn. 50]; Fonblanque, »Strengthening the Economic and Environmental Dimension« [wie Fn. 49]; Piotr Switalski, »The Economic Dimension – in Search of OSCE Added Value«, in: IFSH (Hg.), *OSCE Yearbook 1999*, Baden-Baden 2000, S. 367–375; Frank Evers, *Balancing by Cross-Linking. Renewed Dialogue on the OSCE Economic and Environmental Dimension*, Hamburg: Zentrum für OSZE-Forschung (CORE), Oktober 2010 (CORE Working Paper 21/2010).

<sup>52</sup> Das spezifische Potential der zweiten Dimension für vertrauensbildende Maßnahmen wurde in einzelnen Policy-Papieren thematisiert, siehe zum Beispiel Stefan Wolff, *Economic Diplomacy and Connectivity. What Role for the OSCE?*, Birmingham 2018, <[www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/iccs/news-events/2018/OSCE-Report.pdf](http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/iccs/news-events/2018/OSCE-Report.pdf)> (Zugriff am 16.4.2019); International Peace Institute, *Economic Connectivity* [wie Fn. 49]; OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, *OSCE Confidence Building in the Economic and Environmental Dimension. Current Opportunities and Constraints*, Wien 2017.

Annexion der Krim durch Russland begründete Didier Burkhalter, damaliger Schweizer Außenminister und OSZE-Vorsitzender, die anvisierte Aufwertung der zweiten Dimension aber bereits mit diesen politischen – und damit verbundenen ökonomischen – Verwerfungen. Burkhalter regte an, klassische Instrumente und Aufgaben der OSZE wie vertrauensbildende Maßnahmen und Monitoring auf Wirtschaftsthemen auszuweiten; die OSZE böte sich zudem als Plattform für eine inklusive Debatte zum Nexus zwischen Wirtschaft und Sicherheit an.<sup>53</sup> Mit der letztgenannten Idee griff Burkhalter die oben genannten früheren Forderungen nach einer Aufwertung des EEF auf.

Im Hinblick auf die zweite Dimension ist der Schweizer »Krisen-Vorsitz«<sup>54</sup> zudem mit dem Begriff der »Konnektivität« verbunden, wenn dieser auch 2014 noch nicht Eingang in das offizielle OSZE-Vokabular fand. Dies geschah zwei Jahre später: Deutschlands OSZE-Vorsitz 2016 knüpfte im Wirtschafts- und Umweltbereich insofern an den der Schweizer an, als die Bundesregierung den Begriff der »Konnektivität«<sup>55</sup> übernahm und ihn in Kombination mit dem Fokus-thema »gute Regierungsführung« in den Mittelpunkt ihrer Arbeit in der zweiten Dimension stellte. Das Konnektivitätskonzept sollte nicht nur speziell der Wirtschafts- und Umweltdimension zu neuer Relevanz verhelfen, sondern auch dem übergeordneten Ziel des Vorsitzes dienlich sein, »Dialog zu erneuern« und »Vertrauen wiederherzustellen«.<sup>56</sup> Der Sondergesandte für den deutschen OSZE-Vorsitz, Gernot

Erl, betonte in seiner Rede beim Abschlussstreifen des EEF 2016, dass man wirtschaftlichen Themen im Rahmen der OSZE mehr Gewicht einräumen wolle und sich insbesondere mit einer Erhöhung der Konnektivität »ein Szenario« abzeichne, »das Gewinner auf beiden Seiten hat und helfen kann, politische Spannungen abzubauen«.<sup>57</sup> In ähnlicher Weise hatte sich wenige Monate zuvor bereits der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der Eröffnung der Wirtschaftskonferenz »Connectivity for Commerce and Investment« geäußert, einer Tagung, die die Bundesregierung im Folgenden als Flaggship-Veranstaltung der zweiten Dimension unter ihrem Vorsitz pries. Gerade in Krisenzeiten, so Steinmeier, müsse man über »politische Visionen« ins Gespräch kommen, und wirtschaftlicher Kooperation im Dienste des Vertrauensaufbaus komme in diesen Perioden eine besondere Rolle zu.<sup>58</sup> Das Anliegen des deutschen Vorsitzes, unter dem Banner des Leitkonzepts »Konnektivität« den Dialog zwischen den teilnehmenden Staaten zu intensivieren, deren Kooperationsbereitschaft zu erhöhen und damit die Brückenbaufunktion der Wirtschafts- und Umweltdimension besser zu nutzen, erfüllte sich zumindest insofern, als man sich beim Ministerrat 2016 in Hamburg auf einen Beschluss zugunsten dieses Ansatzes einigen konnte.<sup>59</sup> Der Begriff »Konnektivität« ging damit in die offizielle Terminologie der OSZE ein.

Der folgende Vorsitz Österreichs 2017 verfolgte das Thema »wirtschaftliche Konnektivität« neben den eigenen Schwerpunkten »grüne Wirtschaft« und »wirtschaftliche Teilhabe« ebenfalls weiter. Auch Österreich begründete die Themenwahl explizit mit dem Ziel, das vertrauensbildende und Spannungen reduzierende Potential der zweiten Dimension besser auszuschöpfen: »Die Wirtschafts- und Umweltdimension stellt eine hervorragende Basis für die von wechselseitigem Nutzen gekennzeichnete Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten dar«,

53 »More Economic and Environmental Cooperation for More Security in Europe«. *Opening Address by Didier Burkhalter, Chairperson-in-Office of the OSCE, 22nd OSCE Economic and Environmental Forum, Prague 10 September 2014*, EEF.DEL/37/14, 10.9.2014, <<https://www.osce.org/whoware/123396?download=true>> (Zugriff am 20.8.2019).

54 Heidi Grau, »The 2014 Swiss OSCE Chairmanship: Between »Routine« and »Crisis««, in: IFSH (Hg.), *OSCE Yearbook 2014*, Baden-Baden 2015, S. 25 – 540 (26 ff).

55 »Nachhaltige Konnektivität« beinhaltet aus deutscher Sicht eine bessere physische und virtuelle Vernetzung, zum Beispiel verstärkte Zollzusammenarbeit, grenzüberschreitende Verkehrsinfrastrukturen oder die Angleichung von Investitionsbedingungen, vgl. Die Bundesregierung, *Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen. Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016*, Berlin 2016, S. 9. Eine verbindliche OSZE-Definition des Begriffs Konnektivität gibt es aber nicht.

56 OSZE, *Report by the 2016 German OSCE Chairmanship*, CIO.GAL/219/16, 23.12.2016, <[www.osce.org/chairmanship/307311?download=true](http://www.osce.org/chairmanship/307311?download=true)>; S. 84 – 86 (Zugriff am 16.4.2019).

57 *Rede des Sonderbeauftragten für den deutschen OSZE-Vorsitz 2016, Gernot Erl, beim 24. Wirtschafts- und Umweltforum der OSZE in Prag*, 14.9.2016, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/160914-erler-eeff283388>> (Zugriff am 16.4.2019).

58 »Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, zur Eröffnung der Wirtschaftskonferenz des deutschen OSZE-Vorsitzes am 18. Mai 2016 in Berlin«, in: *Bulletin der Bundesregierung*, (2016) 56 – 2.

59 OSZE, Ministerial Council, *Decision No. 4/16. Strengthening Good Governance and Promoting Connectivity*, MC.DEC/4/16, 9.12.2016, <[www.osce.org/cio/289316?download=true](http://www.osce.org/cio/289316?download=true)> (Zugriff am 16.4.2019).

heißt es im Vorsitzprogramm. Mit Verweis auf die vorangegangenen Vorsitze wird zudem die optimistische Zwischenbilanz gezogen, dass das »Konzept wirtschaftlicher Konnektivität [...] uns auf den Weg zur Überwindung dieser fortschreitenden Spaltung gebracht [hat]«<sup>60</sup>. Der OSZE-Ministerrat in Wien 2017 allerdings einigte sich dann nur auf einen Beschluss zur Förderung der wirtschaftlichen Teilhabe – ein weiterer zur Kooperation im Umweltbereich konnte nicht konsentiert werden.

Auch der italienische Vorsitz gab der Wirtschafts- und Umweltdimension mit einem Fokus auf die Themenfelder Digitalisierung und Humankapitalentwicklung im digitalen Zeitalter eigene inhaltliche Impulse. Wie die vorangegangenen Vorsitze hielt sich die römische Regierung zudem an das Troika-Konzept der OSZE, also an das Gebot, das Arbeitsprogramm des aktuellen Vorsitzes mit dem des vorausgegangenen und dem des nachfolgenden zu koordinieren. Folglich stellte auch Italien bei seinen Schwerpunkten Schnittstellen zu den Prioritäten Konnektivität und wirtschaftliche Teilhabe heraus. Und auch der italienische Vorsitz begründete die Auswahl der Themen damit, dass das Gespräch über diese und die Suche nach gemeinsamen Lösungen für gemeinsame Herausforderungen Gelegenheit böten, das Vertrauen zwischen den Teilnehmerstaaten zu erneuern. Gerade die Wirtschafts- und Umweltdimension, so kann man im Programm des italienischen Vorsitzes lesen, biete einen Rahmen zur Verständigung über »gemeinsame und weniger konfligierende Interessen«.<sup>61</sup> Beim Ministerrat im Dezember 2018 in Mailand wurden eine Entscheidung zur »Humankapitalentwicklung im digitalen Zeitalter« und eine Erklärung zur »digi-

talen Wirtschaft« angenommen.<sup>62</sup> Damit konnte Italien, ähnlich wie Deutschland 2016, für sich verbuchen, einen neuen Begriff für die OSZE erschlossen und in entsprechenden Beschlüssen verankert zu haben. Davon aber, dass die OSZE eine Plattform werden könnte, auf der die internationalen Standards in diesen Bereichen gesetzt werden, wie es der Vertreter Italiens in seiner Abschlussrede beim ersten Vorbereitungstreffen des EEF 2018 in Aussicht stellte, ist man weit entfernt.<sup>63</sup>

Seit dem 1. Januar 2019 sitzt die Slowakei der OSZE vor. Auch sie hat versprochen, programmatisch Kontinuität gegenüber ihren Amtsvorgängern zu wahren: In der zweiten Dimension wird der von Italien initiierte Fokus auf die Herausforderungen der Digitalisierung beibehalten, verknüpft mit den Themen Energiekooperation, gute Regierungsführung und Konnektivität.<sup>64</sup> Gleichwohl scheint sich vor dem Hintergrund der fortschreitenden Krise der europäischen Sicherheit aber bereits eine gewisse Ernüchterung bezüglich der brückenbauenden Potentiale der zweiten Dimension einzustellen: In seiner Antrittsrede betonte der slowakische Außenminister und amtierende Vorsitzende der OSZE, Miroslav Lajčák, er vermeide bewusst einen weiteren allgemeinen Aufruf zur Kooperation, seien diese doch bislang zu oft unbeantwortet geblieben. Stattdessen rief er zu mehr Realismus auf.<sup>65</sup>

<sup>60</sup> Programm des österreichischen OSZE-Vorsitzes 2017, S. 3, <<https://www.osce.org/de/cio/296766?download=true>>; siehe auch: *Welcoming Remarks by Dr. Hans Jörg Schelling, Minister of Finance, Austria, 25th OSCE Economic and Environmental Forum*, EEF.DEL/42/17, Prag, 6.9.2017, <<https://www.osce.org/chairmanship/338081?download=true>>; *Eröffnungsrede des Stellvertretenden Außenministers Michael Linhart, Erstes Vorbereitungstreffen für das 25. Wirtschafts- und Umweltforum der OSZE »Ökologisierung der Wirtschaft und Aufbau von Partnerschaften für die Sicherheit«*, 23.1.2017, <<http://bit.ly/2IU5BLF>> (Zugriff jeweils am 20.8.2019).

<sup>61</sup> *Dialogue, Ownership, Responsibility. Programme of the Italian OSCE Chairmanship 2018*, Januar 2018, <<https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2018/01/prog-osce-100118-d.pdf>> (Zugriff am 17.4.2019).

<sup>62</sup> OSCE, Ministerial Council, *Decision No. 5/18. Human Capital Development in the Digital Era*, MC.DEC/5/18, Mailand, 7.12.2018, <<https://www.osce.org/chairmanship/405899?download=true>>; ders., *Declaration on the Digital Economy as a Driver for Promoting Cooperation, Security and Growth*, MC.DOC/2/18, Mailand, 7.12.2018, <<https://www.osce.org/chairmanship/405920?download=true>> (Zugriff jeweils am 17.4.2019).

<sup>63</sup> *Closing Statement by Alessandro Azzoni, Chairperson of the OSCE Permanent Council, First Preparatory Meeting of the 26<sup>th</sup> Economic and Environmental Forum*, EEF.DEL/17/18, Wien, 24.1.2018, <<https://www.osce.org/chairmanship/367711?download=true>> (Zugriff am 17.4.2019).

<sup>64</sup> Entsprechend lautet der Programmtitel des 2019er EEF-Zyklus: »Promoting Economic Progress and Security in the OSCE Area through Energy Cooperation, New Technologies, Good Governance and Connectivity in the Digital Era«.

<sup>65</sup> *Statement by the Chairperson in Office H.E. Miroslav Lajčák. Presentation of Priorities*, CIO.GAL/4/19, Wien, 10.1.2019, <[www.osce.org/chairmanship/408602?download=true](http://www.osce.org/chairmanship/408602?download=true)> (Zugriff am 19.4.2019).

# Kooperation, Vertrauen, Sicherheit – ein Blick auf die wissenschaftliche Debatte

Der slowakische Realismus in Bezug auf das Konfliktlösungspotential der Zusammenarbeit in der zweiten Dimension verweist auf einen zentralen Punkt: So unscharf, wie die OSZE-Kernkonzepte kooperativer und umfassender Sicherheit sind, so wenig eindeutig ist auch der Zusammenhang von Kooperation, Vertrauen und Sicherheit, den die für die zweite Dimension oft gebrauchte Metapher vom Brückenbauer als gegeben suggeriert. Das zeigt ein Blick auf die wissenschaftliche Debatte zum Thema.<sup>66</sup>

## Kosten-Nutzen-Kalkül vs. soziale Bindung

Befürworter einer Wiederbelebung der zweiten Dimension argumentieren, dass Kooperation in scheinbar weniger strittigen Feldern wie Wirtschaft und Umwelt ein Mittel sein kann für den Aufbau von Vertrauen, das selbst wiederum eine Bedingung ist, um mehr Sicherheit und Stabilität in Europa zu schaffen. Diese Kausalkette ist – gerade in ihrer Pauschalität – wissenschaftlich allerdings keinesfalls eindeutig belegt. Kooperation kann, so eine rationalistische Lesart, auch aus rein (oder in erster Linie) strategisch-berechnenden Gründen eingegangen werden. Ob sie zustande kommt, ist somit eine Frage von Interessen und Anreizstrukturen und der Abwägung, ob sie sich vor dem Hintergrund einer individuellen Kosten-Nutzen-Rechnung auszahlt. Der Verweis auf die zweite Dimension als einen potentiellen Rahmen für »Win-win«-Situationen gründet sich eher auf ein solches Verständnis. Kooperation ist unter diesen

<sup>66</sup> Laura Considine, »Back to the Rough Ground! A Grammatical Approach to Trust and International Relations«, in: *Millennium*, 44 (2015) 1, S. 109–127 (110).

Vorzeichen aber kein Beleg dafür, dass die Beziehung der darin involvierten Akteure von Vertrauen geprägt ist bzw. dass sie Vertrauen generiert. Allenfalls ist sie ein Indiz für die Zuversicht der Beteiligten, dass ihre jeweilige Berechnung auch aufgeht.<sup>67</sup> Tatsächlich ist Kooperation in einer globalisierten, interdependenten Welt eher die Regel als die Ausnahme<sup>68</sup> – ohne dass jede Zusammenarbeit zwingend als Ausdruck von Vertrauen zwischen den Akteuren gewertet werden müsste oder sollte.

Was man unter Vertrauen versteht, beeinflusst die Beantwortung der Frage, ob Vertrauen auch (zwangsläufig und nachhaltig) ein höheres Maß an Sicherheit bedeutet und ob und wie Vertrauen durch bestimmte Maßnahmen aktiv hergestellt werden kann. Sehr erhellend ist in diesem Kontext die Unterscheidung in der englischsprachigen Debatte über Vertrauen in den internationalen Beziehungen: Hier wird zwischen Vertrauen als »trust« einerseits und Vertrauen im Sinne von Zuversicht, »confidence« (seltener auch »reliance«), andererseits differenziert. »Confidence« beschreibt das Ergebnis strategischer Berechnung/en, während »trust« mindestens ergänzend auf eine mit positiven Emotionen und gegenseitigem Wohlwollen verknüpfte soziale Beziehung abhebt, die letztlich auf einer gemeinsamen Identität, geteilten Werten und

<sup>67</sup> Vincent Charles Keating/Jan Ruzicka, »Trusting Relationships in International Politics: No Need to Hedge«, in: *Review of International Studies*, 40 (2014) 4, S. 753–770; Jonathan Mercer, »Rationality and Psychology in International Politics«, in: *International Organization*, 59 (Januar 2005) 1, S. 77–106; Aaron M. Hoffman, »A Conceptualization of Trust in International Relations«, in: *European Journal of International Relations*, 8 (2002) 3, S. 375–401.

<sup>68</sup> Die derzeitige Debatte über die Implementierung von wirtschaftlichen Sanktionen als außerordentliches Mittel der Außenpolitik unterstreicht diesen Punkt.

Vorstellungen basiert.<sup>69</sup> Das Vorhandensein dieser (genuinen) Art von Vertrauen geht zwar auf Seiten der involvierten Akteure mit einem Weniger an wahrgenommenen Bedrohungen einher – und bedeutet somit ultimativ ein höheres Maß an Sicherheit; es stellt sich aber gleichzeitig auch sehr viel schwerer ein.<sup>70</sup>

### Wie die Prozesse konkret ablaufen, die von erhöhter Kooperation zu Vertrauen und schließlich zu erhöhter Sicherheit führen, wird nicht beschrieben.

Tatsächlich gibt es zum Beziehungsgeflecht von Vertrauen, zwischenstaatlicher Kooperation und internationaler Sicherheit in der Forschung noch viele Fragen. Ungeachtet dessen wird Vertrauensbildung oft – in problematischer, weil verkürzender Weise – mit gesteigerter Kooperation gleichgesetzt bzw. pauschal als deren Ergebnis angenommen. Wie die Prozesse, die von erhöhter Kooperation zu Vertrauen (im Sinne von »trust«) und schließlich zu erhöhter Sicherheit führen (sollen), konkret ablaufen, wird dabei aber in der Regel nicht beschrieben. Die Erwartungen, die an solch ein wenig differenziertes Verständnis von vertrauensbildenden Maßnahmen geknüpft werden, sind daher oftmals überzogen. Dass dennoch immer häufiger verschiedenste Maßnahmen und Politiken das Label »Vertrauens-bildend« erhalten, scheint dementsprechend eher Ausdruck einer Hoffnung zu sein als eine Folgerung aus belastbaren Erkenntnissen.<sup>71</sup>

69 Clara Weinhardt, »Relational Trust in International Cooperation: The Case of North-South Trade Negotiations«, in: *Journal of Trust Research*, 5 (2015) 1 (Special Issue: Trust in International Relations – A Useful Tool?), S. 27 – 54 (32 – 34); Christopher Andrej Berzins unterscheidet hier zwischen zwei Komponenten von Vertrauen, einer »Risk Management-« und einer »Relationship Management-«-Komponente, Christopher Andrej Berzins, *The Puzzle of Trust in International Relations: Risk and Relationship Management in the Organisation for Security and Cooperation in Europe*, London 2004 (PhD Thesis, London School of Economics).

70 Torsten Michel, »Time to Get Emotional: Phronetic Reflections on the Concept of Trust in International Relations«, in: *European Journal of International Relations*, 19 (2013) 4, S. 869 – 890 (873, 880); Berzins, *The Puzzle of Trust* [wie Fn. 69], S. 18.

71 Konkret für den KSZE/OSZE-Kontext findet sich eine solche skeptische Einschätzung bezüglich dessen, was ver-

Auch in den Statements und Schriften im Kontext der OSZE finden sich nur wenige Hinweise darauf, wie genau durch Kooperation im Wirtschafts- und Umweltbereich Vertrauen und letztlich Sicherheit generiert werden soll. Andernorts (so im Konzept kooperativer Sicherheit) wird hingegen davon ausgegangen, dass Kooperation bereits ein Mindestmaß an Vertrauen voraussetzt, wobei nicht klar ist, worauf dieses Mindestvertrauen fußen soll.<sup>72</sup> Es mag vor diesem Hintergrund kein Widerspruch, sondern nur folgerichtig sein, wenn in einem OSZE-Beschluss der Wirtschafts- und Umweltdimension aus dem Jahr 2017 in zwei fast aufeinanderfolgenden Paragraphen einmal Frieden und gute zwischenstaatliche Beziehungen als »eine entscheidende Voraussetzung für die Schaffung einer Atmosphäre des Vertrauens« genannt werden, dann aber wiederum wirtschaftliche Zusammenarbeit als Motor für Stabilität- und Sicherheit bezeichnet wird. Sicherheit und Stabilität stehen also einmal am Ende und einmal am Anfang der Kausalkette.<sup>73</sup>

### »Spillover« zwischen den Dimensionen oder zunehmende Abgrenzung?

Ebenso wenig zwangsläufig wie der Erfolg vertrauensbildender Maßnahmen ist die Wirkung von Kooperation und Vertrauen, das in einem konkreten Politik-

trauensbildende Maßnahmen leisten können, zum Beispiel bei Marie-France Desjardins, *Rethinking Confidence-Building Measures. Obstacles to Agreement and the Risks of Overselling the Process*, London: International Institute for Strategic Studies, 1996 (Adelphi Paper 307/1996); Berzins, *The Puzzle of Trust* [wie Fn. 69], S. 37 – 48. Der englische Begriff »confidence-building measures« ist daher passender als das deutsche Pendant, insofern *confidence* als rationalistisch verstandene »Zuversicht« und nicht als *Vertrauen* im Sinne von »trust« aufgefasst wird.

72 Keating und Wheeler geben zu bedenken, dass selbst wenn ein Staat Signale des Vertrauens aussendet, diese noch lange nicht auch beim Adressaten als solche wahrgenommen werden müssen. Stattdessen könnten sie ebenso gut als Schwäche oder Finte interpretiert werden, Keating/Wheeler, »Concepts and Practices of Cooperative Security« [wie Fn. 30], S. 69.

73 OSZE, Ministerrat, *Beschluss Nr. 8/17. Förderung der wirtschaftlichen Teilhabe im OSZE-Raum*, MC.DEC/8/17/Corr.1, Wien, 8.12.2017, <[www.osce.org/de/chairmanship/372366?download=true](http://www.osce.org/de/chairmanship/372366?download=true)> (Zugriff am 26.4.2019).

feld generiert wurde, auf andere Felder.<sup>74</sup> Die Annahme, es gebe solche positiven Spillover-Effekte, bezeugt ein funktionalistisches Verständnis von Kooperation, wie es sehr spezifisch zur Erklärung der fortschreitenden europäischen Integration in der Mitte des 20. Jahrhundert entwickelt wurde. Die diesem Denken zugrundeliegende Hypothese könnte, losgelöst von dem eben genannten konkreten Fall, folgendermaßen formuliert werden: Eine Zusammenarbeit in Feldern mit besseren Erfolgsaussichten – also bei weniger strittigen Fragen, dort, wo es eine Schnittmenge gemeinsamer Interessen gibt oder bei tiefer aufgehängten Themen (»low politics«) – wirkt sich positiv auf andere Bereiche mit größeren Interessengegensätzen bzw. auf solche, wo stärker vermachtete Themen (»high politics«) behandelt werden, aus.<sup>75</sup> Wie das geschehen soll, ist allerdings nicht klar; eine Verknüpfung zwischen »low politics« und »high politics«, der zufolge Änderungen im einen Bereich Änderungen im anderen nach sich ziehen bzw. zwingend notwendig machen, ist nicht automatisch gegeben. Ohne ausreichende Verflechtungen oder Abhängigkeiten zwischen den Feldern oder Themen, ohne ein günstiges politisches Umfeld und ohne entsprechenden Willen auf Seiten der Akteure kann es anstelle eines positiven »Kaskadeneffekts« ebenso gut auch zu einer stärkeren Abkoppelung der Felder kommen.<sup>76</sup>

Darauf, dass Staaten sich in ihrer Außenpolitik durchaus unterschiedlicher, mitunter auch gegensätzlicher Praktiken bedienen, weist auch die neuere Forschung zu Sicherheitsgemeinschaften hin.<sup>77</sup> Das Nebeneinander von Mechanismen, die auf Macht basieren (balance-of-power), und solchen, die auf einem kooperativen Ansatz beruhen, bedeutet nicht,

dass es zwingend einen Übergang von der einen zur anderen Ordnung geben muss. Die an diesen Mechanismen Beteiligten können durchaus zwischen den Sets an Praktiken wechseln, die für beide Systeme von Sicherheitsgovernance jeweils kennzeichnend sind, bzw. sich dieser situativ bedienen. So können sich die Praktiken beispielsweise funktional in Abhängigkeit von den spezifischen Politikbereichen und Themen unterscheiden und nebeneinander her bestehen. Auch nach den Erkenntnissen der Literatur zu Sicherheitsgemeinschaften ist folglich nicht zwingend von Spillover-Effekten zwischen den Politikbereichen auszugehen.<sup>78</sup>

### Spillover-Effekte von einer Dimension auf die andere sind keine Automatismen.

Bezogen auf die OSZE bedeutet dies, dass positive Spillover-Effekte von einer Dimension auf die andere bzw. der konstruktive Einfluss von Kooperation bei Wirtschafts- und Umweltthemen auf Kooperation bei militärischen und menschlichen Aspekten von Sicherheit keine Automatismen sind.<sup>79</sup> Gerade wenn man berücksichtigt, dass die Bereitschaft zur Kooperation ebenso gut allein auf nationalen Interessen und Kosten-Nutzen-Rechnungen basieren kann und nicht in erster Linie Ausdruck gewachsener, positiv besetzter Vertrauensbeziehungen ist, dann ist klar, dass diese Erwägungen je nach Themenfeld und Akteur möglicherweise (bewusst) ganz unterschiedlich ausfallen. Es könnte somit gerade im Interesse dieses oder jenes teilnehmenden Staates sein, die Dimensionen der OSZE und ihre spezifischen Inhalte eben nicht eng miteinander zu verknüpfen bzw. es könnte die außenpolitische Strategie eines solchen Akteurs sein, sich abhängig vom Gegenstand sowohl machtbasierter als auch kooperativer Praktiken zu bedienen.<sup>80</sup>

74 Jan Ruzicka/Vincent Charles Keating, »Going Global: Trust Research and International Relations«, in: *Journal of Trust Research*, 5 (2015) 1, S. 8–26.

75 Thomas Gehring, »Integrating Integration Theory: Neofunctionalism and International Regimes«, in: *Global Society*, 10 (1996) 3, S. 225–253.

76 Begriffe wie »Spill-around« oder »Spill-back« in der wissenschaftlichen Debatte bezeugen die Kritik an der Annahme einer Zwangsläufigkeit, die früheren funktionalistischen Ansätzen eigen war, Arne Niemann, »Neofunctionalism and EU Internal Security Cooperation«, in: Raphael Bossong/Mark Rhinard (Hg.), *Theorizing Internal Security Cooperation in the European Union*, Oxford 2016, S. 129–152.

77 Emanuel Adler/Patricia Greve, »When Security Community Meets Balance of Power: Overlapping Regional Mechanisms of Security Governance«, in: *Review of International Studies*, 35 (2009), S. 59–84.

78 Ebd., S. 80.

79 Schon in früheren Arbeiten ist auf die mangelnde Einbindung der Wirtschafts- und Umweltdimension in die Arbeit der anderen Dimensionen hingewiesen worden, so auch bei Evers, *Balancing by Cross-Linking* [wie Fn. 51].

80 Allgemein auf die OSZE bezogen stellt etwa Elena Kropatcheva in ihrer Analyse von Russlands Agieren in der Organisation einen Ansatz der »kompensatorischen Kooperation« in bestimmten Bereichen fest, der Moskau möglichst viele Handlungsoptionen offen lässt, Elena Kropatcheva, »Russia and the Role of the OSCE in European Security: a »Forum« for Dialog or a »Battlefield« of Interests?«, in: *European Security*, 21 (2012) 3, S. 370–394.



## Die Philosophie der OSZE »revisited«

Vor diesem Hintergrund spricht einiges für eine nüchterne Einschätzung des Potentials der OSZE-Wirtschafts- und Umweltdimension für Vertrauensgenerierung und dimensionsübergreifendes Spillover. Nachhaltiges Vertrauen gezielt aufzubauen, ist nicht nur an sich schwierig. Neben dem politischen Willen der involvierten Akteure, der dazu vorhanden sein muss, ist der Erfolg eines solchen Vorhabens auch abhängig von einem günstigen politischen Kontext. Andernfalls besteht ultimativ sogar die Gefahr, dass aus Maßnahmen, die als vertrauensbildend konzipiert waren, in der Praxis »advantage building measures«<sup>81</sup> werden. Zudem zeigt ein Blick in die Vergangenheit: Die Grenzen und Barrieren für positives Spillover über die Dimensionen hinweg wurden bereits zu Zeiten der KSZE thematisiert – und problematisiert. Letztlich, so damalige Kommentatoren, sei die Schwierigkeit, positive Spillover-Effekte zu erzeugen, auch im Konzept der KSZE selbst angelegt, genauer gesagt, in der inhärenten Spannung zwischen kooperativen Beziehungen einerseits und militärischer Sicherheit andererseits. Wie oben bereits dargelegt, besteht die Komplexität der KSZE (und auch der späteren OSZE) darin, dass zwei unterschiedliche Auffassungen internationaler Ordnung in ihr nebeneinander existieren: 1.) ein kompetitives Verständnis, das in der militärischen Dimension zum Ausdruck kommt, und 2.) ein kooperatives Verständnis internationaler Ordnung, das den Staaten gemeinsame Interessen zuschreibt.<sup>82</sup> Das damalige Fazit zu der Frage, ob diese gegenläufigen Denk- und Handlungsmuster in der politischen Praxis überhaupt zu vereinbaren seien, fiel ernüchternd aus: Die unterschiedlichen Logiken von »Koope-ration« und (militärischer) »Sicherheit« seien nur schwer zu überbrücken. Diesem Befund hinzufügen ließe sich, dass neben der Differenz zwischen koope-

rativen und machtbasieren Praktiken mitunter auch der Begriff der Sicherheit selbst in den bzw. im Hinblick auf die drei Dimensionen unterschiedlich ausgelegt wird: Sicherheit in Form von Stabilität für kollektive Akteure (Staaten) kann, muss aber nicht auch Sicherheit auf Ebene der Individuen bedeuten. Anstelle von Sicherheit als Stabilität – mitunter erzielt durch die Anwendung von Zwang, Überwachung und die Einschränkung von Grundrechten – kann auf individueller Ebene durchaus eher ein Verständnis von Sicherheit als Emanzipation zum Tragen kommen – etwa im Sinne einer Reduzierung von struktureller Benachteiligung.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Mastny, *The Helsinki Process* [wie Fn. 22], S. 19. Zu möglichen negativen Auswirkungen vertrauensbildender Maßnahmen siehe auch Desjardins, *Rethinking Confidence-Building Measures* [wie Fn. 71].

<sup>82</sup> Antola, »The CSCE as a Collaborative Order« [wie Fn. 30], S. 47–48, 50. Etwas anders formuliert es auch Theresa Callan, wenn sie in Bezug auf die OSZE von einem »credibility gap between the reality of state interests and the rhetoric of its architectural plans« spricht, Theresa Callan, »Word Games and War-Games: The OSCE and its Quest for »Comprehensive Security«, Paper presented at the *ECPR Joint Sessions*, 26.-31. März 1999, Mannheim 31.3.1999, S. 13. Siehe auch Baylis, »European Security« [wie Fn. 33].

<sup>83</sup> Ali Bilgic, »Security through Trust-building in the Euro-Mediterranean Cooperation: Two Perspectives for the Partnership«, in: *Southeast European and Black Sea Studies*, 10 (2010) 4, S. 457–473; siehe auch João Nunes, »Reclaiming the Political: Emancipation and Critique in Security Studies«, in: *Security Dialogue*, 43 (2012) 4, S. 345–361.

# Zwischen »Win-win«- Annahmen und »Kein Business as usual«

Nicht allein die Äußerung des slowakischen Vorsitzes lässt durchscheinen, dass gegenwärtig eine gewisse Skepsis gegenüber den anvisierten positiven Effekten von Kooperationsaufrufen zu spüren ist. Obschon in den letzten Jahren vier verschiedene EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Österreich, Italien, Slowakei) den Ansatz einer Reaktivierung der zweiten Dimension verfolgt haben, gibt es innerhalb der Europäischen Union durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber, inwieweit man auf Wirtschafts- und Umweltthemen zwecks Vertrauensbildung setzen bzw. welchen Stellenwert die zweite Dimension in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa überhaupt einnehmen sollte.<sup>84</sup> So sind etwa die nordischen Länder eher der Auffassung, es dürfe angesichts des nach wie vor ungelösten Konflikts in und um die Ukraine kein »business as usual« geben.<sup>85</sup> Eine ähnliche Position nehmen außerhalb der EU auch die USA und Kanada ein. Sie betonen, dass die Beschäftigung mit (vermeintlich) weniger strittigen Themen wie wirtschaftliche Konnektivität oder Digitalisierung nicht auf Kosten etablierter »OSZE-Kernthemen« gehen dürfe; ebenso wenig könne eine Kooperation bei diesen Themen darüber hinwegtäuschen, dass einige teilneh-

mende Staaten zentrale OSZE Prinzipien und Verpflichtungen missachteten, indem sie unter anderem Menschenrechte verletzen und ihren Bürgerinnen und Bürgern fundamentale Freiheiten vorenthalten.<sup>86</sup>

Spätestens wenn es an die Konkretisierung der genannten Oberthemen wie Konnektivität oder Digitalisierung geht, offenbaren sich teils fundamentale Differenzen zwischen den teilnehmenden Staaten.<sup>87</sup> So hat etwa Russland, das für eine Stärkung der zweiten Dimension durchaus aufgeschlossen ist,<sup>88</sup> in den letzten Jahren und seit 2016 insbesondere unter dem Stichwort »Konnektivität« versucht, der OSZE eine Rolle beim Ausloten einer eventuellen Kooperation zwischen der EU und der von Moskau dominierten

**84** Dass die teilnehmenden Staaten den Stellenwert der zweiten Dimension unterschiedlich bewerten, ist allerdings eher eine Konstante als Ausdruck der jüngeren Entwicklungen, siehe dazu Evers, *Balancing by Cross-Linking* [wie Fn. 51], S. 4, 12.

**85** Gerade die nordischen Länder achten zudem innerhalb der EU darauf, dass Engagement in der zweiten Dimension nicht auf Kosten der menschlichen Dimension von Sicherheit geht. Siehe auch Jannicke Fiskvik, *Nordic Security: Moving towards NATO?*, Zürich: CSS, April 2016 (CSS Analyses in Security Policy 189/2016), <<https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse-189-EN.pdf>> (Zugriff am 19.8.2019).

**86** United States Mission to the OSCE, *Response to the OSCE Coordinator of Economic and Environmental Activities*, PC.DEL/1618/16, 24.11.2016, <<https://www.osce.org/pcl/285286?download=true>> (Zugriff am 17.4.2019).

**87** Thematische Präferenzen und methodische Ansätze bilden sich unter anderem in den nationalen Statements im Ständigen Rat ab, so etwa in den Sitzungen, die Themen der Zweiten Dimension vorbehalten sind. Die in diesem Kapitel getroffenen Aussagen basieren auf einer Analyse online zugänglicher Statements der letzten 10 Jahre.

**88** Moskau tritt zum Beispiel für eine finanzielle Umschichtung zugunsten der Wirtschafts- und Umweltdimension ein: Einsparungen in der dritten Dimension sollen, so die russische Position, der ersten und zweiten Dimension zugutekommen – wobei eine solche Haltung vor allem Ausdruck des Missfallens bezüglich der Aktivitäten in der dritten Dimension ist. Siehe zum Beispiel die Stellungnahme Russlands zum 2018er Budget, OSCE, Permanent Council, *Decision No. 1288* [wie Fn. 10]. Zagorski weist allerdings darauf hin, dass bei vielen wirtschaftlichen Fragen Moskau die EU direkt als Adressatin im Blick hat, Andrei Zagorski, »Russia – Controversial Perception«, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm, *Perceptions of the OSCE in Europa and the USA*, Wien 2018, S. 83 – 88.

Eurasischen Wirtschaftsunion (EWU) zu übertragen.<sup>89</sup> Unter den EU-Staaten besteht dagegen ein Minimalkonsens, dass eine Kooperation zwischen der Europäischen Union und der EWU sich allein auf einzelne bzw. rein technische Aspekte beschränken darf. Die USA wiederum lehnen die OSZE als Vermittlungsforum für die von Russland propagierte »Integration der Integrationen« strikt ab. Sie verweisen auf Moskau oder Brüssel – und nicht Wien – als Orte, an denen eine solche Debatte gegebenenfalls geführt werden kann.

Unterschiede zeigen sich auch bei der methodischen Herangehensweise an die Aufgaben der Wirtschafts- und Umweltdimension. Die USA beispielsweise verknüpfen ihre Schwerpunkte in der zweiten Dimension (gute Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung, Kampf gegen organisierte Kriminalität) mit dem Thema Demokratie/Demokratisierung und pochen auf die Notwendigkeit, zivilgesellschaftliche Akteure bei der Bearbeitung der von ihnen problematisierten Issues einzubinden. Entsprechend wird hier ein Bogen zu den Gegenständen der menschlichen Dimension geschlagen. Auch die EU mahnt immer wieder »Multi-Stakeholder«-Ansätze innerhalb der zweiten Dimension und damit die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren inklusive Medienvertreterinnen und Medienvertretern an. Gerade in den letzten Jahren allerdings hat sich die Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen bei den Veranstaltungen der OSZE bzw. die Auswahl von dazu berechtigten oder akzeptierten Interessenverbänden zu einem Konfliktfeld innerhalb der Organisation und zwischen den teilnehmenden Staaten entwickelt – wenn auch noch nicht explizit mit Bezug auf die Wirtschafts- und Umweltdimension.<sup>90</sup>

## Un-/Sicherheit in der zweiten Dimension

Nicht nur die Verknüpfung von Themen der zweiten Dimension mit solchen der menschlichen Dimension, sondern auch der Brückenschlag zu Inhalten der

ersten Dimension und damit zu Sicherheitsaspekten im engeren Sinne wird von den teilnehmenden Staaten verschieden bewertet. Um eine Duplizierung der Aktivitäten anderer internationaler Organisationen mit Wirtschafts- und Umweltfokus zu vermeiden, ist es der EU ein Anliegen, so auch ihre offiziellen Statements im Ständigen Rat, sich in der zweiten Dimension ebenfalls auf sicherheitsrelevante Fragestellungen zu konzentrieren. Damit strebt sie im Grunde nur das an, was in verschiedenen Beschlüssen ohnehin als Kernaufgabe der OSZE in der zweiten Dimension bezeichnet worden ist.<sup>91</sup> Welche Themen aus einer solchen Perspektive für die OSZE relevant sind, wie stark der Aspekt bzw. die Auswirkungen der Un-/Sicherheit explizit gemacht werden sollen und was das Referenzobjekt von Sicherheit sein soll, also »Un-/Sicherheit für wen oder was?«, ist unter den teilnehmenden Staaten aber keinesfalls unstrittig.

Auch die Arbeitsschwerpunkte, die EU-Staaten in ihrer Eigenschaft als OSZE-Vorsitze in den letzten Jahren benannt haben, wie Digitalisierung, Konnektivität oder grüne Wirtschaft, weisen nicht zwingend einen Sicherheitsbezug auf – oder gar eine klar identifizierbare Bedrohungslage. Eher noch lassen sich diese Themen mit globalen Risiken in Verbindung bringen, so zum Beispiel mit Korruption, Terrorismus oder dem Klimawandel. Die Eindämmung dieser Risiken erfordert zwar in der Regel eine gemeinsame »Prävention« oder ein koordiniertes »Management«, nicht aber die Auseinandersetzung mit konkreten Kontrahenten, was schon allein wegen des grenzüberschreitenden und diffusen Charakters der Phänomene schlicht nicht möglich ist. Mehr noch, anders als beim Umgang mit traditionellen Bedrohungen zielen die »Gegenmaßnahmen« hier oft nicht auf eine (äußere) Quelle, sondern im Sinne der Vorbeugung auf eine Stärkung der Widerstandsfähigkeit (»Resilienz«) nach innen.<sup>92</sup>

<sup>91</sup> Siehe den obigen Abschnitt zur Entwicklung und Institutionalisierung der Wirtschafts- und Umweltdimension.

<sup>92</sup> Zumindest potentiell beinhaltet diese »Prävention« auch Kontroll- und Überwachungssysteme (»Monitoring«), die letztlich zu einer Einschränkung freiheitlicher Grundrechte, einem zentralen Thema der dritten Dimension, führen könnten, vgl. Olaf Corry, »Securitization and »Riskification«: Second-order Security and the Politics of Climate Change«, in: *Millennium: Journal of International Studies*, 40 (2012), 2, S. 235–258; siehe auch Jan Pospisil, »Resilienz: Die Neukonfiguration von Sicherheitspolitik im Zeitalter von Risiko«, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 42 (2013) 1, S. 25-42.

<sup>89</sup> Siehe dazu auch Evers, *In Retrospect* [wie Fn. 11], S. 14–17.

<sup>90</sup> Helsinki Commission, *In Brief. Non-Governmental Participation in the OSCE*, Washington, D.C., 19.12.2017, <[www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Report%20-%20NGO%20Participation%20-%20Final.pdf](http://www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Report%20-%20NGO%20Participation%20-%20Final.pdf)> (Zugriff am 17.4.2019).

### Es besteht die Gefahr, dass Interessengegensätze bei Themen wie Smart Cities und E-Governance einer eindeutigen Benennung entzogen werden.

Oft werden in den Debatten der zweiten Dimension ergänzend zu den Risiken oder »Herausforderungen« die allgemeinen Chancen betont, die sich etwa mit neuen Technologien bieten: E-Governance als Chance für eine Stärkung der Transparenz und des fairen Wettbewerbs, Industrialisierung 4.0 als Chance für wirtschaftliches Wachstum, Smart Cities als Chance für nachhaltige Stadtentwicklung.<sup>93</sup> Denjenigen Praktikern und Praktikerinnen, die innerhalb der OSZE und vor dem Hintergrund der derzeitigen Herausforderungen für die europäische Sicherheit die Zusammenarbeit im Wirtschafts- und Umweltbereich als Einstiegsstelle für weiterführende Kooperation nutzen wollen, sind diese Themen außerordentlich willkommen. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass die Interessengegensätze und mitunter konträren Zielsetzungen (z.B. die Möglichkeit der Verwendung von Smart-City-Technologie als Überwachungsinstrument), die zwischen den teilnehmenden Staaten auch in diesen Bereichen durchaus vorhanden sind, einer eindeutigen Benennung faktisch entzogen werden, womit sich auch die Aussicht auf eine produktive Diskussion über dieser Punkte reduziert.<sup>94</sup>

### Diffuse Kooperationsabsichten

Die Beschlüsse, die in den letzten Jahren von den Ministerräten im Rahmen der zweiten Dimension angenommen worden sind, zeigen, dass selbst bei den vermeintlich weniger konfliktbehafteten Themen dieses OSZE-Arbeitsbereichs die Bereitschaft zu (institutionalisierter) Kooperation gering ist. Konkrete Absichtserklärungen, in eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit einzutreten, insbesondere in eine, die als Grundstein für weitere Vertrauensgenerierung von den teilnehmenden Staaten eine gewisse Öffnung verlangen würde,<sup>95</sup> finden sich in den Texten prak-

tisch nicht. Vielmehr sind die Beschlüsse von einer mit Bedacht gewählten, »weichen« Sprache durchzogen, die jedwede Formulierung, die als konkrete Verpflichtung gedeutet werden könnte, möglichst vermeidet. Im operativen Teil der Texte werden die teilnehmenden Staaten entsprechend zu »Technologie- und Wissenstransfer ermutigt«, »die Bedeutung internationaler Kooperation gewürdigt«, »die Wichtigkeit, regionale und subregionale wirtschaftliche Zusammenarbeit zu fördern, anerkannt« oder aber die »teilnehmenden Staaten eingeladen, Maßnahmen unter Zuhilfenahme zwischenstaatlicher Kooperation umzusetzen« bzw. »best practices auszutauschen«. Für zusätzliche Abschwächung sorgen Füllsel wie »auf Wunsch der teilnehmenden Staaten« oder »wo sinnvoll«.<sup>96</sup> Um die teils tiefen Gräben zwischen den Positionen der OSZE-Staaten zu überbrücken, ohne die Gegensätze aber wirklich auszugleichen, wird bei der Ausarbeitung der Beschlusstexte mitunter auf Versatzstücke bereits angenommener Dokumente aus anderen Foren bzw. anderer internationaler Organisationen zurückgegriffen. In der zweiten Dimension sind das neben OSZE-Beschlüssen zurückliegender Jahre vor allem Vereinbarungen, die zum Beispiel im Kontext der Vereinten Nationen, der G20, der Internationalen Arbeitsorganisation oder der Weltbank unterzeichnet wurden. Dieser mitunter restriktive Zugang ist insofern bemerkenswert, als sämtliche im Rahmen der OSZE gefassten Beschlüsse ohnehin nicht im rechtlichen Sinne, sondern lediglich politisch bindend sind und auch die konkrete Umsetzung allein im Ermessen der einzelnen Staaten selbst liegt. Wie eng der Spielraum für Verständigung und Kompromisse ist, verdeutlicht zudem die Praxis, den Ministerratsbeschlüssen interpretative Statements einzelner oder mehrerer Staaten anzuhängen.<sup>97</sup> Auch die Resolutionstexte anderer multilateraler Foren, wie etwa der VN, sind oft formelhaft. Nichtsdestotrotz lassen die im Rahmen der OSZE verabschiedeten Beschlüsse eher auf einen Mangel an Vertrauen unter den Unterzeichnern schließen und Zweifel aufkommen an ihrer Eignung, ebendieses Vertrauen zu generieren.

über ihre eigenen Interessen delegieren, vgl. Hoffman, »A Conceptualization of Trust« [wie Fn. 67], S. 377. Keating und Ruzicka verknüpfen Vertrauen mit dem Verzicht auf Strategien der Absicherung, vgl. Keating/Ruzicka, »Trusting Relationships« [wie Fn. 67].

<sup>96</sup> Siehe die entsprechenden Beschlüsse in der zweiten Dimension, OSCE, *OSCE Economic and Environmental Dimension* [wie Fn. 37].

<sup>97</sup> Ebd., S. 337.

<sup>93</sup> Diese Inhalte waren unter dem italienischen Vorsitz 2018 Gegenstand verschiedener thematischer Sitzungen.

<sup>94</sup> Christina Garsten/Kerstin Jacobsson, »Post-Political Regulation: Soft Power and Post-Political Visions in Global Governance«, in: *Critical Sociology*, 39 (2011) 3, S. 421 – 437.

<sup>95</sup> Eine Bedingung dafür, dass Vertrauensbeziehungen wachsen können, ist nach Auffassung Aaron M. Hoffmans zum Beispiel, dass Staaten in Teilbereichen die Kontrolle

# Wie weiter in der zweiten Dimension? Einige Anregungen

Inwieweit kann vor dem Hintergrund der generellen Schwierigkeit, durch Kooperation nachhaltiges Vertrauen zu bilden, und der spezifischen Ausgangslage in der OSZE überhaupt erwartet werden, dass sich mit einer Reaktivierung der zweiten Dimension die damit verknüpften Erwartungen erfüllen? Oder könnte ein verstärktes Engagement für Zusammenarbeit bei »low politics«-Themen, so die Sorge der Skeptikerinnen und Skeptiker, eventuell sogar kontraproduktiv für Fortschritte bei Fragen der politisch-militärischen und insbesondere der menschlichen Aspekte von Sicherheit sein?

Wichtig ist es festzuhalten, dass auch aus Sicht der Vorsitzländer, die eine Wiederbelebung der zweiten Dimension verfolgten bzw. verfolgen, dieses Bestreben nicht damit einherging, der ersten und der dritten Dimension weniger Aufmerksamkeit zuzumessen. Wichtigstes Thema für und in der OSZE – insbesondere auch für die Vorsitzländer – ist die Krise in und um die Ukraine. Dabei geht es der Organisation darum, zu einer Stabilisierung der Situation beizutragen, eine weitere Eskalation der Gewalt zu vermeiden und das explosive Potential sicherheitsrelevanter Vorfälle, wie zum Beispiel des Zusammenstoßes zwischen Russland und der Ukraine im Asowschen Meer im Herbst 2018, zu entschärfen. Davon zeugen nicht nur die wöchentlichen Diskussionen im Ständigen Rat, sondern auch die Redebeiträge der Außenministerinnen und -minister und der Delegationsleiterinnen und -leiter bei den jährlichen Ministerräten, zuletzt in Mailand im Dezember 2018. Die Länder, die seit 2014 der OSZE vorsäßen und eine Belebung der zweiten Dimension anstrebten, taten dies ebenfalls mit dem Ziel, einen Beitrag zur Überwindung der Krise der europäischen Sicherheit zu leisten. Hier allerdings ist Erwartungsmanagement angesagt.

## Verstärktes Engagement: Auf das »Wie« kommt es an

Von der pauschalen Erwartung, jedwede Art der Kooperation im Rahmen der zweiten Dimension berge das Potential, (nachhaltiges) Vertrauen zu schaffen und Spillover-Effekte zu zeitigen, sollte Abstand genommen werden. Heißt das, dass verstärktes Engagement bei Wirtschafts- und Umweltthemen innerhalb der OSZE letztlich fehlgeleitet ist? Nicht zwangsläufig – aber der begrenzt vorhandene Spielraum kann und sollte besser genutzt werden.<sup>98</sup>

Nachhaltiges Vertrauen, also Vertrauen als soziale Beziehung, bedarf geteilter Werte und einer gemeinsamen Identität. Ob ein solches Vertrauen bewusst durch bestimmte Maßnahmen herbeigeführt werden kann, ist fraglich. Letztlich basieren solche Bindungen aber auf kommunikativer Praxis.<sup>99</sup> Ohne den Erwartungshorizont zu hoch anzusetzen, bieten die regelmäßigen Zusammenkünfte in der zweiten Dimension Deutschland und den anderen EU-Mitgliedern doch Gelegenheiten, für ihre Werte und Perspektiven zu werben, entsprechende Argumente ins Feld zu führen und eigene »best practices« mit den anderen teilnehmenden Staaten zu teilen. Davon sollte umfassend Gebrauch gemacht werden. Da die Treffen in der zweiten Dimension bislang in einer vergleichsweise gelassenen Atmosphäre stattfinden, dürfte es hier für diese Art von Sachargumentation auch mehr Raum geben.<sup>100</sup>

98 Dem Fokus der vorliegenden Studie entsprechend (siehe Fn. 21) beziehen sich die Anregungen auf die Interaktionen der teilnehmenden Staaten in Wien.

99 Berzins, *The Puzzle of Trust* [wie Fn. 69], S. 129ff; Naomi Head, »Transforming Conflict: Trust, Empathy, and Dialogue«, in: *International Journal of Peace Studies*, 17 (2012) 2, S. 33–55 (35).

100 Siehe auch Thomas Gehring zur Rolle von »bargaining« und »arguing« in internationalen multilateralen Verhand-

Die Ministerratsbeschlüsse mögen vielleicht das »greifbarste« Produkt des OSZE-Jahreszyklus sein. Die ihnen vorausgehenden Textverhandlungen nehmen aber nur einen Teil der jeweiligen zweiten Jahreshälfte ein. In der Wirtschafts- und Umweltdimension bieten sich mit den insgesamt drei Zusammenkünften des Wirtschafts- und Umweltforums, dem Implementierungstreffen der Wirtschafts- und Umweltdimension und einer Vielzahl weiterer thematischer Meetings eine Fülle an Gelegenheiten für den Austausch, die auch, aber nicht nur auf die jährlichen Beschlussfassungen hinführen. Einerseits gibt es Stimmen, die allein aus der Tatsache, dass man sich regelmäßig in Wien trifft, ableiten, dass das Postulat der »Kooperation« aus dem Organisationsnamen erfüllt ist. Andererseits wurden die stark ritualisierten Abläufe dieser Treffen, beständig reproduziert durch vorgefertigte nationale Statements, die während der Zusammenkünfte verlesen werden und einer offenen (Sach-)Diskussion den Raum nehmen, schon verschiedentlich kritisiert, und zwar nicht nur in Bezug auf die zweite Dimension der OSZE. Dass auf diese Kritik hin die Verfahren bislang nur geringfügig strukturell angepasst wurden, sollte Deutschland gemeinsam mit den anderen EU-Staaten nicht davon abhalten, die Zusammenkünfte des gesamten Jahreszyklus der zweiten Dimension ihrerseits effektiv zu nutzen – sowohl durch Wortbeiträge der Delegationen als auch durch die Identifizierung von Sprechern und Sprecherinnen, die ihre Fachexpertise einbringen.

Inhaltlich sollten diese Gesprächsforen als Orte für den »politischen Dialog zwischen den teilnehmenden Staaten über zentrale Herausforderungen im Wirtschafts- und Umweltbereich und ihre Auswirkungen auf die europäische Sicherheit«<sup>101</sup> in Anspruch genommen werden. Ziel dieses Austauschs wäre, politische Impulse zu geben – so wie es die teilnehmenden Staaten unter anderem 2004 für das Wirtschafts- und Umweltforum gefordert haben. Den Nexus von Wirtschaft, Umwelt und Sicherheit in den Mittelpunkt zu stellen – auch dies also keine neue Forderung – würde bedeuten, dass auch die Debatten in der zweiten Dimension an die Diskussion über den (erodierenden) Grundkonsens in Bezug auf eine regelbasierte

lungen, Gehring, »Integrating Integration Theory« [wie Fn. 75], S. 238 – 241.

**101** So die Zielsetzung für das Wirtschaftsforum nach einem Beschluss von 2004 (siehe Kapitel »Institutionalisierung und Entwicklung der Wirtschafts- und Umweltdimension«).

europäische Ordnung und gemeinsame Prinzipien anschließen würden. So würde auch in der zweiten Dimension der Charakter der OSZE als Sicherheitsorganisation gestärkt. Gleichzeitig könnte eine unter dieser Prämisse stattfindende Themenfestlegung auch einer Versicherheitlichung von »low politics«-Themen aus dem Wirtschafts- und Umweltbereich entgegenwirken. Gegebenenfalls wird sich zeigen, dass auch in der Debatte über Wirtschafts- und Umweltthemen neben den Gemeinsamkeiten, was die Wahrnehmung von Herausforderungen und Chancen betrifft, die Kontroversen stärker zum Ausdruck kommen. Dies sollte aber nicht als Hindernisgrund gesehen werden, denn nur so lässt sich über diese unterschiedlichen Auffassungen in einen Austausch treten.

Sowohl nach außen als auch nach innen ist es richtig und ein wichtiges Zeichen, dass die Länder der Europäischen Union innerhalb der OSZE geschlossen auftreten und sich hinter gemeinsamen EU-Statements versammeln. Dies hat nicht nur eine Signalwirkung. Die EU-Koordinierung trägt auch zu einer Effizienzsteigerung bei. Diese Effizienzsteigerung bedeutet allerdings gleichzeitig ein Weniger an Raum für EU-Positionen im Plenum und damit auch eine geringere Sichtbarkeit – gelten die zeitlichen Vorgaben für die Redebeiträge doch auch für den Vertreter bzw. die Vertreterin der EU. Eine im Vorfeld zwischen den EU-Kolleginnen und -Kollegen eng miteinander abgestimmte Ergänzung der gemeinsamen EU-Statements durch einzelne Redebeiträge in nationaler Kapazität könnte daher helfen, EU-Positionen noch stärker Gehör zu verschaffen. Sowohl das gemeinsame EU-Statement als auch die ergänzenden nationalen Kommentare könnten zudem so formuliert sein, dass die thematischen Treffen stärker als bisher in Sachdiskussionen – und idealerweise in ein produktives Ringen um die besseren Argumente und Politikansätze – münden. Die dafür nötige Expertise kann durch einen möglichst engen Austausch zwischen den jeweiligen Fachreferaten und -ressorts in Brüssel bzw. auf nationaler Ebene in Berlin und den Delegationen in Wien gewonnen werden.

Obschon ihre Implementierung oft lückenhaft ist, sind die jeweils beim Ministerrat angenommenen Beschlusstexte das sichtbarste Ergebnis der Tätigkeit eines Vorsitzes. Wie in anderen multilateralen Settings geht es auch in der Wirtschafts- und Umweltdimension beim Ringen um Formulierungen allerdings vielfach eher darum, alle geäußerten Bedenken und Vorbehalte zu entkräften. Dass die fertig verhandelten Texte daher oft Ausdruck dieses kleinsten

gemeinsamen Nenners sind und nicht das Produkt einer Überzeugungsarbeit, die auf Sachargumenten beruht, trifft nicht exklusiv auf die OSZE zu.<sup>102</sup> Trotz dieser Einschränkung sollte Deutschland zusammen mit den anderen EU-Mitgliedern den Prozess der Texterarbeitung – auch zum Zweck der eventuellen Erzeugung von Spillovers – proaktiv nutzen und in den Verhandlungen dafür werben, Bezüge aus der ersten und dritten Dimension in den Abschlussdokumenten zu verankern. Bisläng finden sich in den Ministerratsbeschlüssen der zweiten Dimension zwar durchaus Verweise auf die Einbeziehung weiterer Akteure wie Vertreterinnen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen oder unabhängigen Medien und Ausführungen zur Bedeutung der Einhaltung der Menschenrechte. Eine Selbstverständlichkeit ist das aber nicht. Vielmehr versuchen verschiedene teilnehmende Staaten gerade derartige Brückenschläge zu vermeiden und so letztlich die Wirtschafts- und Umweltdimension von den beiden anderen abzukoppeln. Eine Entkoppelung könnte aber mit Blick auf mögliche Spillover-Effekte kontraproduktive Resultate hervorbringen, nämlich in der Weise, dass die Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE auch »auf dem Papier« multiplen Charakter erhalten und die teilnehmenden Staaten dann zwischen alternativen Referenzpunkten wählen können: Beschlüsse aus der zweiten Dimension etwa könnten in ihren Formulierungen hinter denen in Texten der menschlichen Dimension zurückbleiben und letztere damit in ihrer Wirkung unterminieren. Insgesamt würde so eine Strategie des »Rosinenpickens« gefördert, bei der sich die Akteure zu unterschiedlich weitreichenden Formulierungen bekennen, was sich auch bei der Verhandlung zukünftiger Beschlüsse auswirken dürfte. Spillover kann also sowohl positiv als auch negativ sein.<sup>103</sup> Um solch negatives Spillover zu vermeiden, ist

ein enger und kontinuierlicher Austausch mit den zuständigen nationalen und EU-Kollegen und -Kolleginnen aus den anderen Dimensionen wichtig, wenn möglich gerade auch während der intensiven Verhandlungsphasen. Ein schon im Vorfeld akkordierter EU-Standpunkt, bei dem auch »rote Linien« festgelegt wurden, dürfte es einfacher machen, in den Textverhandlungen aktiv Positionen wie die Einforderung von Menschenrechtsbezügen und Freiheitsrechten zu markieren und entsprechend argumentativ zu unterfüttern. Eine solche Herangehensweise könnte gegebenenfalls auch die Skepsis gegenüber einer Belebung der zweiten Dimension auf Seiten derjenigen EU-Mitgliedstaaten mindern, die dadurch eine Verwässerung der OSZE-Prinzipien befürchten. Einerseits besteht dieses Risiko. Andererseits ist es durchaus so, dass sich die Texte durch Verhandlungsgeschick auch um Aussagen im Geiste freiheitlicher Prinzipien anreichern lassen, so geschehen bei der Erklärung zu digitaler Wirtschaft von 2018, in deren finaler Fassung auch ein Bekenntnis zu einem freien und offenen Zugang zum Internet fixiert ist.

Darüber hinaus könnten sich Vertreterinnen und Vertreter Deutschlands und der EU-Staaten auch von vornherein für dimensionsübergreifende Beschlüsse starkmachen. Diese müssten dann auch in Sitzungen, in denen Expertinnen und Experten für die jeweiligen Dimensionen vertreten sind, vorbereitet werden. Wie schon in der Maastricht-Strategie von 2003 festgestellt, sind die meisten Herausforderungen de facto dimensionsübergreifend, was sich auch in der Arbeitsweise der OSZE abbilden sollte. Im OSZE-Jahreszyklus ist es ohnehin vorgesehen, dass zwei Treffen der Komitees dimensionsübergreifend sind. Diese Treffen könnten – auch mit Blick auf die Beschlussfassung – gegebenenfalls noch strategischer genutzt und ihr Stellenwert innerhalb der zweiten Dimension erhöht werden.<sup>104</sup>

Eine weitere Möglichkeit, die Dimensionen im Sinne einer Erzeugung von positiven Spillover-Effekten zu verzahnen bzw. zumindest zu verhindern, dass Fortschritte im Bereich der zweiten Dimension auf Kosten der beiden anderen Dimensionen erreicht

**102** Pouliot, »Hierarchy in Practice« [wie Fn. 15], S. 6. Jennifer Mitzen unterstreicht mit Rekurs auf Jürgen Habermas zudem, dass das Überzeugen mit Argumenten bei den Verhandlungsakteuren die genuine Bereitschaft voraussetzt, auf einen Kompromiss hinzuarbeiten und offen dafür zu sein, die eigene Haltung anzupassen – eine Bedingung, die nicht als zwingend gegeben anzusehen ist, Jennifer Mitzen, »Reading Habermas in Anarchy: Multilateral Diplomacy and Global Public Spheres«, in: *American Political Science Review*, 99 (August 2005) 3, S. 401–417.

**103** Tana Johnson/Johannes Urpelainen, »A Strategic Theory of Regime Integration and Separation«, in: *International Organization*, 66 (2012) 4, S. 645–677 (646); Gehring, »Integrating Integration Theory« [wie Fn. 75], S. 248.

**104** Dies passt zu aktuellen Forderungen, die Dimensionen stärker zu verzahnen, wie sie auch im Zusammenhang mit der Reformdebatte zur zweiten Dimension immer wieder vorgebracht wurden. Bisläng allerdings scheint die fast zehn Jahre alte Aussage, »there is no overall OSCE approach to acting cross-dimensionally«, nach wie vor gültig zu sein, vgl. Evers, *Balancing by Cross-Linking* [wie Fn. 51], S. 14.

werden, bestünde im Schnüren von Paketlösungen. Beschlüsse im Bereich der Wirtschafts- und Umweltdimension, deren Zustandekommen durchaus im Interesse von Staaten ist, die gleichzeitig wenig Wert auf Fortschritte in der dritten Dimension legen, könnten etwa an Fortschritte im Bereich der menschlichen Dimension geknüpft werden. Wie schon in den Anfangsjahren der KSZE praktiziert, können die unterschiedlichen Interessen der teilnehmenden Staaten auf diese Weise zwar nicht an-, dafür aber womöglich ausgeglichen werden.

## Abkürzungen

DCAF	Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces
EEC	Wirtschafts- und Umweltausschuss (Economic and Environmental Committee)
EEF	Wirtschafts- und Umweltforum (Economic and Environmental Forum)
EWU	Eurasische Wirtschaftsunion
IFSH	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OCEEA	Office of the Coordinator of OSCE Economic and Environmental Activities (Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE)
ODIHR	OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

## Literaturhinweise

*Wolfgang Richter*

**Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Vom Gleichgewicht der Blöcke zur regionalen Stabilität in der Krise**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2019 (SWP-Studie 17/2019)

*Susan Stewart*

**Der Europarat und Russland. Glaubwürdigkeit verlangt konsequente Entscheidungen**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2019 (SWP-Aktuell 29/2019)

*Sabine Fischer*

**Der Donbas-Konflikt. Widerstreitende Narrative und Interessen, schwieriger Friedensprozess**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP-Studie 3/2019)

*Wolfgang Richter*

»Europäische Friedens- und Sicherheitsordnung: Von der Kooperation zurück zur Konfrontation?«, in: Hanns Maull (Hg.), **Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch**

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2017, S. 90 – 112 (SWP-Studie 21/2017)





