

Richter, Solveig; Zellner, Wolfgang

Research Report

Ein neues Helsinki für die OSZE? Chancen für eine Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs

SWP-Aktuell, No. 81/2008

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Richter, Solveig; Zellner, Wolfgang (2008) : Ein neues Helsinki für die OSZE? Chancen für eine Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs, SWP-Aktuell, No. 81/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254799>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ein neues Helsinki für die OSZE?

Chancen für eine Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs

Solveig Richter / Wolfgang Zellner

Der Fünftagekrieg in Georgien spiegelt eine manifeste Krise des Systems kooperativer Sicherheit in Europa wider. Europäische Union und Nato tun sich schwer, diese Krise zu bewältigen, stehen sie doch zunehmend im Dissens mit dem Schlüsselakteur Russland. Vor diesem Hintergrund hat eine Reihe von Politikern die OSZE wieder ins Spiel gebracht. EU-Ratspräsident Nicolas Sarkozy schlug jüngst in Evian einen OSZE-Gipfel für 2009 vor und fand dafür offene Ohren beim russischen Präsidenten Medwedew. Die Erfolgsaussichten dieses Vorstoßes kann man durchaus skeptisch bewerten. Schließlich erwies sich die OSZE in den letzten Jahren ihrerseits als Streitgegenstand zwischen Russland und den westlichen Staaten. Dennoch bietet die OSZE heute den einzig verbliebenen institutionellen Rahmen für eine Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs. Bei Kernthemen wie der Regelung von Regionalkonflikten könnten, den politischen Willen vorausgesetzt, bereits auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Helsinki wichtige Fortschritte erzielt werden.

Der Fünftagekrieg zwischen Russland und Georgien im August stellte für sich genommen nur ein Ereignis von lokaler Bedeutung dar, das kaum an den Grundfesten der Weltpolitik hätte rütteln können. Weltpolitisches Gewicht erhielt die Georgienkrise, weil sie die seit Jahren latent vorhandenen Spannungen zwischen Russland und den transatlantischen Partnern weiter verschärfte und tiefer liegende Bruchstellen multilateraler Sicherheitspolitik schlagartig zutage förderte. Das System kooperativer Sicherheit, wie es nach dem Ende des Kalten Krieges konzipiert wurde, befindet sich in einer tiefen Krise, die sich in einer Reihe von Streitpunkten niederschlägt, ins-

besondere bei Bemühungen um eine konsensuale Regelung offener Regionalkonflikte und bei Fragen der Rüstungskontrolle. Dadurch ist auch der konzeptionelle Kern europäischer Sicherheitspolitik – kooperative multilaterale Entscheidungen, Vermeidung unilateralen Handelns – schwer in Mitleidenschaft gezogen worden und einer deutlich ausgeprägten Asymmetrie politischer Perzeptionen in Russland und in westlichen Ländern gewichen. Was der einen Seite als recht und billig und als defensive Reaktion erscheint, wird von der anderen jeweils als aggressives Verhalten begriffen. Die Lage ist nicht mehr stabil,

Potential für weitere Eskalation ist reichlich vorhanden.

Angesichts dessen hat man sowohl in Russland als auch in westlichen Staaten erkannt, dass der multilaterale europäische Sicherheitsdialog wiederbelebt werden muss: So betonte der russische Präsident Medwedew im Oktober 2008 in Evian: »Die Ereignisse im Kaukasus haben nur bekräftigt, wie absolut richtig das Konzept eines neuen europäischen Sicherheitsvertrages heute ist. Er würde uns jede Möglichkeit geben, ein integriertes und solides System umfassender Sicherheit zu schaffen. Dieses System sollte für alle Staaten gleich sein – ohne jemanden zu isolieren und ohne Zonen mit unterschiedlichen Niveaus von Sicherheit.« Sein französischer Kollege und derzeitige EU-Ratspräsident Sarkozy wertete diesen Vorschlag durchaus positiv und nahm Medwedew beim Wort, indem er mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine von vielen Kommentatoren totgeglaubte europäische Sicherheitsinstitution wieder ins Spiel brachte: »Und hier trifft Dimitri Medwedews Vorschlag auf einen wirklichen Bedarf. Warum sollten wir nicht alle betroffenen Gruppen, Institutionen und Länder von allen Seiten prüfen, alles, was die Sicherheit auf unserem Kontinent betrifft? Und da wir am Anfang des Jahrhunderts sind und Sie diesen Vorschlag gemacht haben, warum nicht gemeinsam unser Denken, unsere Reflexe und Gewohnheiten modernisieren, die noch aus dem Kalten Krieg stammen? Wir könnten das sicherlich im Rahmen der OSZE machen«. Konkret schlug Sarkozy vor, »dass zu diesem Zweck vor Ende 2009 ein spezieller OSZE-Gipfel einberufen wird, so dass wir Ihre [Medwedews] Vorschläge und jene der EU zu neuen gesamteuropäischen Verteidigungskonzepten diskutieren können.«

Der amtierende Vorsitzende der OSZE, der finnische Außenminister Alexander Stubb, nahm diese Vorschläge auf und setzte die Diskussion der Initiativen von Medwedew und Sarkozy auf die Agenda des OSZE-Ministerratstreffens am 4./5. Dezem-

ber 2008 in Helsinki: »Die Krise in Georgien hat die Notwendigkeit einer Sicherheitsdebatte in Europa unterstrichen«. Er forderte dazu nicht nur eine politische Erklärung, sondern erhoffte sich ebenso Beschlüsse zur Regelung der offenen Regionalkonflikte.

Die OSZE als inklusives Dialogforum: Leben Totgeglaubte länger?

Helsinki war schon einmal Schauplatz einer historischen Entscheidung zur europäischen Sicherheit. Doch mittlerweile hat die OSZE seit wenigstens einem Jahrzehnt an politischer Relevanz verloren. Der letzte OSZE-Gipfel fand 1999 in Istanbul statt, von da an schlitterte die Organisation nach und nach in eine politische Krise. Viele ihrer Aktivitäten sind seit den frühen 2000er Jahren russischer Dauerkritik ausgesetzt, die eine Reihe von GUS-Staaten teilen. Dabei richteten sich die russischen Einwände insbesondere gegen die geographische Asymmetrie der OSZE-Feldmissionen, die ausschließlich in Ost- und Südosteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien tätig sind, und auf das inhaltliche Missverhältnis zwischen der politisch-militärischen und der menschlichen Dimension der OSZE, mit dem eine Vernachlässigung politisch-militärischer Fragen einhergehe. Zudem perzipierte Russland die OSZE-Aktivitäten im Bereich Demokratie und Menschenrechte zunehmend als Einmischung in seine inneren Angelegenheiten.

Im Zentrum der russischen Kritik stehen die OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen. Im September 2007 brachte Russland zusammen mit anderen GUS-Staaten einen Vorschlag in die OSZE ein, der darauf abzielt, Wahlbeobachtungsmissionen quantitativ zu begrenzen und die Entscheidung über solche Missionen dem Ständigen Rat der OSZE zu überlassen, der im Konsens beschließt. Damit würde unabhängige Wahlbeobachtung unmöglich gemacht. Konsequenterweise ließ Moskau 2007/2008 die Beobachtung der russischen Duma- und Präsidentenwahlen durch die OSZE am Streit um bestimmte Modalitäten scheitern.

Unter dem Druck der russischen Kritik wurde zwischen 2002 und 2006 eine Debatte über die Reform der OSZE geführt, in der ein »Weisenrat« 2005 durchaus weiterführende Vorschläge vorlegte. Insgesamt war deren Umsetzung jedoch allenfalls mäßiger Erfolg beschieden: Während die Effektivität operativer Verfahren verbessert wurde, blieb der politische Dissens erhalten. Das zeigt sich auch darin, dass Russland die Reformen fortsetzen und eine völkerrechtlich verbindliche Charta verabschieden will, während die Reform aus westlicher Sicht abgeschlossen ist.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die Positionen Russlands und der westlichen Staaten in zentralen Streitpunkten sukzessive verhärtet haben und dass der Versuch, den politischen Dissens über eine Debatte zur OSZE-Reform zu entschärfen, im Wesentlichen gescheitert ist. Warum also sollte ausgerechnet die OSZE als Forum für einen neuen gesamteuropäischen Sicherheitsdialog geeignet sein?

Will man diese Frage angemessen beantworten, muss man zwischen der OSZE als Akteur und der OSZE als Forum für sicherheitspolitische Diskussion und Beschlussfassung unterscheiden. In der ersten Rolle ist die Organisation auf instrumenteller Ebene tätig, etwa mit ihrem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, ihren Wahlbeobachtungs- und Feldmissionen. Dabei ist bemerkenswert, dass der politische Dauerstreit mit Russland, der sich auch etwa in einer mehrmonatigen Blockade des OSZE-Haushalts 2005 äußerte, die Funktionstüchtigkeit dieser Instrumente de facto kaum beeinträchtigen konnte. Oder anders formuliert: Russland hat trotz seiner vehementen Kritik die operative Arbeit der OSZE nicht wesentlich eingeschränkt oder ihr gar ein Ende gesetzt, wozu es durchaus in der Lage gewesen wäre. So konnten 2008 wichtige Personalentscheidungen im Konsens getroffen werden, etwa die Wahl des slowenischen Botschafters Janez Lenarčič zum Direktor des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) oder die Ver-

längerung der Amtszeit von Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut. Und nach wie vor spielt die OSZE eine wichtige operative Rolle, etwa im Kosovo, wo die OSZE-Mission Aufgaben von den VN übernommen hat, solange die EU-Mission noch nicht voll einsatzfähig ist. Zudem schlossen sich andere GUS-Länder der russischen Blockade von OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen nicht an. So ist von großer Bedeutung, dass die OSZE die Präsidentenwahlen im Februar 2008 in Armenien ebenso ungehindert beobachten konnte wie die Parlamentswahlen in Belarus im September 2008. Kennzeichnend für den aktuellen Zustand der OSZE ist somit die Diskrepanz zwischen dem faktisch reibungslosen Weiterfunktionieren von Kernaktivitäten wie Feld- und Wahlbeobachtungsmissionen und der anhaltenden russischen Kritik an zentralen Aspekten eben dieser Aktivitäten. Abgesehen von der Blockade der Wahlbeobachtungsmissionen 2007/2008 hat Russland bislang keinen wirklich ernsthaften Versuch unternommen, diese Diskrepanz zu überwinden. Ganz im Gegenteil: Das Land ist derzeit mit zwei Missionsleitern und wichtigen Posten im Sekretariat personell so gut wie noch nie in der OSZE repräsentiert.

Noch wichtiger für kooperative Sicherheit in Europa ist die zweite Funktion der OSZE: Sie ist gegenwärtig der einzige inklusive und thematisch umfassende Rahmen für einen multilateralen kooperativen Sicherheitsdialog in Europa. Damit besitzt sie gegenüber Nato und Europäischer Union durchaus komparative Vorteile. Nato und EU haben zwar in der Vergangenheit mit jeweils sehr unterschiedlichen Instrumenten von *soft* bzw. *hard security* weitaus umfassender als die OSZE stabilisierend im osteuropäischen Raum gewirkt, sind jedoch nach der Georgienkrise in ihrer Fähigkeit geschwächt, gegenüber dem Schlüsselakteur Russland politisch zu handeln. Die EU hat zweifelsohne dank der starken französischen Ratspräsidentschaft eine erstaunliche Handlungsfähigkeit bewiesen, indem sie etwa mit der russischen und mit der

georgischen Konfliktpartei den Sechspunkte-Plan aushandelte. Das gelungene Krisenmanagement mündete jedoch nicht in einer nachhaltigen Lösung des Konflikts im Kaukasus.

EU und Nato befinden sich in einem strategischen Dilemma: Ihr starkes Instrumentarium bietet zwar einerseits Potentiale, umfassend Einfluss zu nehmen. Aufgrund interner Divergenzen fehlt beiden Organisationen jedoch andererseits ein gemeinsames Verständnis dafür, wie dieses Instrumentarium strategisch ausgerichtet werden soll. EU und Nato werden weiterhin vielerlei Fragen mit Russland diskutieren, aber wie der französische Präsident Sarkozy in seiner Evian-Rede im Oktober 2008 einräumte, mangelt es »diesen Dialogen und Kooperationsfeldern klar an Konsistenz«. So paradox es klingen mag: Das Dilemma von EU und Nato ist die Chance der OSZE. Sie ist nunmehr der einzige Rahmen für eine multilaterale Kommunikation mit Russland zur Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs. Dafür aber stellt die OSZE das gesamte erforderliche Instrumentarium bereit: von Gipfel- und Außenministertreffen bis zum Ständigen Rat auf Botschaftebene einschließlich eines eingespielten Systems informeller Konsultationen, nicht zu vergessen spezielle Foren für Rüstungskontrolle (OSZE-Forum für Sicherheitskooperation, Gemeinsame Beratungsgruppe des KSE-Vertrags) sowie Expertise zu Regionalkonflikten im Konfliktverhütungszentrum des OSZE-Sekretariats.

Will man einen neuen Sicherheitsdialog im Rahmen der OSZE etablieren, gilt es das eben aufgezeigte Spannungsverhältnis zwischen der Rolle des Akteurs und der des Forums zu berücksichtigen. Mit einer Fokussierung auf das Dialogformat geht die Gefahr einher, dass Russland die Aktivitäten in der menschlichen Dimension in Frage stellen könnte. Verhindert werden muss somit, dass die Akteursrolle der OSZE durch ihre Funktion als Diskussionsrahmen beschädigt oder gar instrumentalisiert wird. Russland und den anderen GUS-Staa-

ten ist ein klares Bekenntnis abzufordern, dass sie den multilateralen Sicherheitsdialog nicht auf Kosten anderer OSZE-Instrumente führen oder gar Junktimes geltend machen.

Dieser politische Prozess der Ausbalancierung beider OSZE-Funktionen wird Jahre in Anspruch nehmen. Dabei kommt dem jeweiligen Amtierenden Vorsitz bei der Setzung der Agenda und der Vermittlung von Konsensentscheidungen eine wichtige Rolle zu. Der finnische Vorsitz hat hier Maßstäbe gesetzt, hielt er doch trotz aller Rückschläge unbeirrt an den Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE fest und versuchte gleichzeitig, neue Kanäle für Gespräche mit Russland und anderen GUS-Staaten zu eröffnen. Wenn es also in Helsinki 2008 tatsächlich zu einem Einstieg in einen neuen europäischen Sicherheitsdialog kommen sollte, ist dies auch Finnland zu verdanken. Eine Schlüsselrolle wird mittelfristig auch dem kasachischen Vorsitz 2010 zufallen. Kasachstan hatte sich bereits 2003 um den OSZE-Vorsitz beworben. In der gesamten Diskussion über den kasachischen Vorsitz, die bis zur Entscheidung des Madrider Ministerrats 2007 überaus strittig war, spielte dezidiert die Befürchtung eine wichtige Rolle, dass Kasachstan sich Angriffen auf die Substanz der menschlichen Dimension der OSZE nicht hinreichend widersetzen oder sie gar unterstützen könnte. Kasachstan hat sich jedoch zumindest deklarativ 2007 eindeutig verpflichtet, das BDIMR als Schlüsselinstitution zu bewahren, und würde unter massiven Rechtfertigungsdruck geraten, wenn es dem zuwiderhandeln würde. In der zunehmend selbstbewussten und eigenständigen Außenpolitik Kasachstans, die sich um gute Beziehungen zu allen relevanten Staaten (-gruppen) in der OSZE bemüht, liegt auch eine Chance zur Stärkung des europäischen Sicherheitsdialogs, ohne die menschliche Dimension zu schwächen.

Bei all ihren Vorzügen muss jedoch klar gesehen werden, dass die OSZE als Organisation selbst keine Lösung, sondern nur den multilateralen Rahmen für kooperative Dis-

kussionen anbieten kann. Wie andere internationale Organisationen auch ist sie weniger die Quelle, sondern lediglich ein Austragungsort von Konflikten, die primär aus dem Verhältnis zwischen den USA und Russland herrühren. Die OSZE wird notgedrungen mit den gegebenen Differenzen umgehen müssen. Die Erfolgsaussichten für eine Wiederbelebung des Sicherheitsdialogs im Rahmen der OSZE hängen somit von zwei miteinander verbundenen Rahmenbedingungen ab: erstens von einer Flexibilisierung des verhärteten russisch-amerikanischen Verhältnisses und zweitens von Fortschritten auf zentralen Politikfeldern kooperativer Sicherheit in Europa.

Russisch-amerikanische Kooperation: Conditio sine qua non für die OSZE

Die Krise kooperativer Sicherheit resultiert im Kern aus den wachsenden amerikanisch-russischen Spannungen der letzten Jahre. Solange beide Schlüsselakteure kein größeres Maß an Kooperationsbereitschaft zeigen, wird auch eine Verständigung in zentralen Politikfeldern europäischer Sicherheit nahezu aussichtslos bleiben.

Eine Aufweichung der harten Positionen beider Länder ist angesichts des Erbes von acht Jahren Bush-Administration und der zuletzt rigorosen Haltung Russlands schwierig, aber nicht unmöglich. Allerdings haben beide Seiten in den letzten Jahren Schritte unternommen, die von der jeweils anderen als konfrontativ perzipiert wurden. Dazu gehört die Ankündigung der USA, Elemente eines globalen Raketenabwehrsystems in Europa zu stationieren, und die russische Drohung, diese Maßnahme mit der Stationierung nuklearer Kurzstreckenwaffen zu beantworten. Die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo und die Ankündigung, die Nato um Georgien und die Ukraine erweitern zu wollen, rief im April dieses Jahres vehemente russische Kritik hervor. Der designierte amerikanische Präsident Obama mag sich an außenpolitische Verpflichtungen seines Vorgängers gebunden fühlen,

etwa an den Vertrag mit Polen zur Raketenabwehr. Und Russland hat sich als schwieriger Partner erwiesen, der notfalls bereit ist, auch militärische Mittel zur Untermauerung seiner regionalen Vorherrschaft einzusetzen. Moskau erwartet eine Anerkennung seiner Großmachtstellung.

Trotz dieser eher ungünstigen Voraussetzungen lassen sich auch Anhaltspunkte für eine Flexibilisierung der Positionen Moskaus und Washingtons finden. Medwedews Vorschlag einer Art Stabilitätspakt von Vancouver bis Wladiwostok – ein offener Fingerzeig in Richtung OSZE – signalisiert ein deutliches Interesse an kooperativen Lösungen. Der Vorschlag ist jedoch unpräzise und an eine Reihe von Bedingungen geknüpft. Medwedew wird indes ohne Gesichtsverlust nicht von seinem rhetorischen Bekenntnis abrücken können, wenn die USA und ihre transatlantischen Partner ihn beim Wort nehmen. Zudem ist Russland nach der Georgienkrise außenpolitisch isoliert. Die einseitige Anerkennung Abchasiens und Südossetiens fand nicht einmal Rückendeckung im Kreis der Verbündeten im GUS-Raum oder durch China. Kursstürze an der Moskauer Börse und Kapitalflucht könnten ihrerseits dazu beitragen, dass sich Moskau seiner Verletzlichkeit bewusst wird. In Washington eröffnet der Präsidentenwechsel Chancen für eine Neuausrichtung außenpolitischer Positionen der USA. Der designierte US-Präsident Obama ließ bereits seine Bereitschaft erkennen, ernsthaft über die Verlängerung des 2009 auslaufenden START-Vertrages über die Begrenzung strategischer Nuklearwaffen zu verhandeln – ein Thema, dem Russland höchste Priorität beimisst. Könnten sich beide Länder am Ende doch auf einen Kompromiss bei der Raketenabwehr einigen, käme dies auf der Ebene strategischer Rüstungskontrolle ungeachtet einer Reihe weiterer strittiger Fragen einem Durchbruch nahe. Zeigen Russland und die USA ein gesteigertes Interesse an gemeinsamen Lösungen und mehr Kompromissbereitschaft, kann auch eine Wiederbelebung des europäischen Sicher-

heidsdialogs im Rahmen der OSZE gelingen. Dabei macht eine verbesserte amerikanisch-russische Kooperation den multilateralen Dialog in der OSZE keineswegs überflüssig. Bilaterale Verständigungen über strategische Fragen müssen auf die multilaterale und regionale Ebene übertragen, die spezifischen Interessen auch kleinerer Staaten berücksichtigt werden. Und schließlich kann sich der europäische Sicherheitsdialog längerfristig seinerseits als stützendes Element verbesserter amerikanisch-russischer Beziehungen erweisen.

OSZE-Sicherheitsdialog zu Rüstungskontrolle und Regionalkonflikten?

Ohne Anfangserfolge in zentralen Politikfeldern europäischer Sicherheit bliebe dieser Dialog jedoch sehr fragil. Insbesondere bei der konventionellen Rüstungskontrolle und der konstruktiven Regelung offener Regionalkonflikte wird es darauf ankommen, dass aus dem Sicherheitsdialog konkrete Fortschritte erwachsen. Aufgrund jüngster Entwicklungen ist die Ausgangssituation insgesamt allerdings ambivalent:

1. Rüstungskontrolle: Kooperative Sicherheit in Europa basiert ganz wesentlich auf einer Reihe teils politisch, teils rechtlich verbindlicher Rüstungskontrollabkommen, die entweder für alle OSZE-Staaten oder wie der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) für jene 30 Staaten und deren Folgestaaten gelten, die 1990 der Nato oder dem Warschauer Pakt angehörten. Kernstück dieses Regimes ist der KSE-Vertrag. Auf dem Istanbul OSZE-Gipfeltreffen 1999 wurde der angepasste KSE-Vertrag (AKSE) unterzeichnet. Er war notwendig geworden, da die alte bipolare Blocklogik, auf welcher der KSE-Vertrag von 1990 fußt, nicht mehr länger galt und Mitglieder der fiktiven östlichen »Gruppe von Vertragsstaaten« mittlerweile Teil des realen westlichen Bündnisses geworden waren. In Istanbul hatte sich Russland auch politisch verpflichtet, seine Streitkräfte aus Georgien und Moldau zurückzuziehen. Ursprünglich gegen den

Willen der deutschen Bundesregierung erklärte die Nato, dass die Erfüllung dieser »Istanbul Commitments« Voraussetzung der Ratifizierung des AKSE-Vertrages sei. Diese Bedingung wurde jedoch nie vollständig erfüllt. Neun Jahre nach seiner Unterzeichnung ist der AKSE-Vertrag lediglich von Belarus, Kasachstan, Russland und der Ukraine ratifiziert und im Laufe dieser Zeit in Teilen von der Realität überholt worden. Um die Nato-Staaten zur Ratifizierung zu zwingen, hat Russland seinerseits im Dezember 2007 den KSE-Vertrag »suspendiert« und eine Inkraftsetzung von AKSE obendrein von der Abschaffung der sogenannten Flankenregel abhängig gemacht, die unter anderem die schweren Waffen der russischen Streitkräfte im Kaukasus beschränkt. Brisanz gewinnen in diesem Kontext die geplanten Stationierungsabkommen Russlands mit Ossetien und Abchasien, die in den Augen der westlichen Staaten offen jene Klausel des AKSE-Vertrags verletzen, nach der eine Stationierung ausländischer Streitkräfte nur mit Zustimmung des Gastlands – eben Georgien – erfolgen darf. Die Folge all dessen ist, dass das gesamte Vertragsregime zunehmend unwirksam wird. Andere europäische Rüstungskontrollabkommen wie das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen oder der Vertrag über den Offenen Himmel sind entweder weithin überholt oder nicht relevant genug, um europäische Rüstungskontrolle auf tragfähiger Grundlage voranzubringen.

Die Situation ist so verfahren, dass nur noch eines hilft: auf höchster Ebene darüber zu verhandeln, wie der AKSE-Vertrag umgehend ratifiziert und in Kraft gesetzt werden kann, um daraufhin unverzüglich im Kreise aller OSZE-Staaten Folgeverhandlungen über ein neues Vertragswerk zu eröffnen. Voraussetzung dafür ist aber, dass sich die neue US-Administration und Russland auf ein geändertes Herangehen an Rüstungskontrollfragen verständigen. Erst unter dieser Prämisse kann auch die OSZE ein Forum für gesamteuropäische Rüstungskontrollverhandlungen sein.

2. Regionalkonflikte: Im Gegensatz zur Rüstungskontrolle gibt es bei der Regelung offener Regionalkonflikte einigen Grund zu gedämpftem Optimismus. Der Konflikt in Georgien bewirkte ein geschärftes Bewusstsein der bestehenden Eskalationsgefahr und gab Impulse für eine positive Entwicklung. Dies ist umso bemerkenswerter, als das Jahr 2008 von einer Verschärfung der russisch-amerikanischen Konfrontation in diesem Politikfeld geprägt war. Mit der Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo durch die USA und einen Großteil der westlichen Staaten und Russlands Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens hat sich hier der Handlungsspielraum stark eingeschränkt. Eine konsensuale Regelung der strittigen Statusfragen in einem internationalen Gremium wie dem VN-Sicherheitsrat war und ist nahezu ausgeschlossen. In Anbetracht dessen kann auch die OSZE, die mit ihren Feldmissionen weiterhin vor Ort präsent ist, kein Forum für eine Verhandlungslösung sein.

Anders als bei den beiden Gebieten in Georgien eröffneten sich jedoch jüngst neue Perspektiven für eine Regelung des Status der armenisch besiedelten Enklave Berg-Karabach in Aserbaidschan. Der Konflikt hat allerdings eine weitaus geringere geopolitische Dimension, da weder Russland noch die USA als Konfliktpartei direkt involviert sind. Die OSZE stellt mit der 1992 eingerichteten Minsker Gruppe zudem einen adäquaten Verhandlungsrahmen bereit. Den Vorsitz teilen sich dort seit 1997 die USA, Russland und Frankreich – und damit die Schlüsselakteure für die europäische Sicherheit der letzten Wochen und Monate –, die sich deutlich für eine zügige Konfliktlösung ausgesprochen haben. Auf Druck Aserbaidschans wurden Vertreter der umstrittenen Enklave Berg-Karabach seit 1997 von den Verhandlungen ausgeschlossen, was eine nachhaltige Befriedung erschwert. Die Minsker Gruppe konnte die Konfliktparteien bis August 2008 nicht zu substantiellen Bewegungen veranlassen, sie aber doch zumindest zu einem Bekenntnis zu grundlegenden Prinzipien einer zukünftigen

Konfliktlösung bewegen, den sogenannten *basic principles*.

Eine neue Dynamik hat dieser festgefahrene Konflikt durch den Verlauf der Georgienkrise erhalten. Die negativen Auswirkungen, die der um Südossetien geführte Krieg hatte, machten die Gefahren einer Kriseneskalation im Kaukasus deutlich: Transit- und Handelswege wurden unterbrochen, Armenien erlitt erhebliche wirtschaftliche Verluste. Das verbreitete Gefühl eigener Verletzlichkeit wirkte jedoch als Katalysator einer vorsichtigen Annäherung Armeniens und Aserbaidschans. Auf russische Initiative trafen sich am 2. November 2008 die Präsidenten beider Staaten und bekundeten ihre Bereitschaft, bei einer Lösung des Konflikts um Berg-Karabach zusammenzuarbeiten. Zwar fehlt es diesen Aktivitäten noch an Substanz, und ein positiver Ausgang ist keineswegs gesichert. Dennoch ist zweierlei durchaus bemerkenswert: Zum einen bekannten sich beide Länder trotz der enormen Militarisierung und Hochrüstung der letzten Jahre zum Prinzip des Gewaltverzichts. Zum anderen bewiesen sie insofern Pragmatismus, als derlei Treffen noch vor geraumer Zeit in einem Jahr unmöglich gewesen wären, in dem in beiden Ländern eine Wahl stattfindet.

Die russische Initiative für eine Verhandlungslösung hat zunächst eher Argwohn hervorgerufen. Nachbarstaaten Russlands – und auch einige westliche Staaten – vermuteten als Motiv neben der militärischen eine diplomatische Offensive mit dem Ziel, seine Vormachtstellung im postsowjetischen Raum zu sichern. Das in Moskau unterzeichnete Dokument bietet aber auch Anhaltspunkte dafür, dass sie zu einer Stärkung multilateraler Konfliktregulierung beitragen kann. Denn es greift erstens die von der Minsker Gruppe ausgehandelten *basic principles* auf, bestätigt zweitens die Minsker Gruppe als Verhandlungsrahmen und fordert drittens rechtlich verbindliche internationale Garantien für eine mögliche Verhandlungslösung. Im Konflikt um Berg-Karabach eröffnen sich somit gerade in der aktuellen Phase neue Handlungsspiel-

räume, welche die OSZE als Hauptmediator nutzen kann, um konkrete Ergebnisse zu erzielen.

Ministerrat und OSZE-Gipfel: Chancen für kooperative Sicherheit

Die beiden zuvor behandelten Politikfelder bergen zwar nach wie vor akute Eskalationsgefahr, liefern aber auch Anknüpfungspunkte und Handlungsspielräume für deeskalierende Initiativen. Gelingt es den relevanten Akteuren, das gesteigerte Problembewusstsein in politischen Willen zu übersetzen, bieten sich kurz- und mittelfristig Gelegenheiten, mit konkreten Maßnahmen im Rahmen der OSZE den europäischen Sicherheitsdialog wiederzubeleben:

► **Helsinki-Ministerrat 2008:** Das Treffen des OSZE-Ministerrats am 4./5. Dezember 2008 stellt schon in naher Zukunft einen Rahmen bereit, der geeignet ist, erste Richtungsentscheidungen zur Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs zu treffen. Positiv zu bewerten ist, dass sich bereits im Vorfeld eine wesentlich stärkere Teilnahme von Repräsentanten mit Ministerrang als in den Vorjahren abzeichnet. Eine Einigung auf eine Abschlusserklärung, die es seit dem Ministerrat 2002 in Porto nicht mehr gegeben hat, wäre zweifelsohne ein klares politisches Signal. Gemeinsame Beschlüsse über konkrete Handlungsoptionen in den offenen Regionalkonflikten könnten als Manifestation eines erneuerten Bekenntnisses der OSZE-Teilnehmerstaaten zu kooperativer Sicherheit dienen. Überdies bieten sich in Helsinki zahlreiche Möglichkeiten zur Kommunikation, die angesichts des Eskalationspotentials als solche bereits vertrauens- und sicherheitsbildend wirken. Vertreter von EU- und Nato-Staaten können in diesem Rahmen mit Vertretern Russlands reden, ohne interne Differenzen zu verschärfen oder sich dem Vorwurf auszusetzen, die gemeinsame westliche Solidarität gegenüber Russland aufs Spiel zu setzen.

► **Minsker OSZE-Gruppe:** Da die Bemühungen um eine Regelung des Konflikts um Berg-Karabach neue Impulse erhalten haben, bietet sich die Chance, mit konkreten Initiativen im Umfeld des Helsinki-Ministerrats eine Lösung voranzutreiben. Dies ist jedoch kaum möglich, wenn die externen Konfliktregulierer miteinander konkurrieren. Daher sollte Russland auf das Moskauer Dokument und die Zusicherung weiterer Verhandlungen im Rahmen der Minsker Gruppe festgelegt werden. Dringend notwendig ist überdies eine Rückkehr von Vertretern Berg-Karabachs in die Minsker Gruppe, die von Russland unterstützt, von Aserbaidschan aber noch blockiert wird.

► **OSZE-Gipfel 2009:** Sarkozys Vorschlag, 2009 einen OSZE-Gipfel zu Fragen gesamt-europäischer Sicherheit abzuhalten, verdient besondere Beachtung, wäre sein Zustandekommen doch bereits Ausdruck eines wiederbelebten europäischen Sicherheitsdialogs. Ein OSZE-Gipfel 2009 kann die Sicherheitsprobleme Europas kaum lösen, aber doch wichtige Rahmenbedingungen schaffen, indem er Ziele und Aufgaben formuliert. Die Glaubwürdigkeit entsprechender Anstrengungen würde untermauert, wenn ein Durchbruch in einem relevanten Themenfeld erzielt werden könnte, etwa bei KSE. Doch auch ein OSZE-Gipfel entbindet mittelfristig nicht von der Aufgabe, das System kooperativer Sicherheit in Europa mit Russland als gleichwertigem Partner neu zu konzipieren. Er bietet gleichwohl die Grundlage für EU und Nato als dominanten Sicherheitsakteuren, ihr Instrumentarium gegenüber Russland ohne immanente Eskalationsgefahr strategisch neu auszurichten. Gelingt es aber nicht, im inklusiven Rahmen der OSZE wichtige Weichenstellungen vorzunehmen, die derzeitige Eskalationsspirale zu unterbrechen und eine positive Dynamik in Gang zu setzen, dann stellt sich allerdings die Frage, unter welchen Umständen kooperative Sicherheit in Europa überhaupt noch eine Chance haben kann.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364