

Richter, Wolfgang

Research Report

Sicherheitsgemeinschaft OSZE: Wie kann die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gestärkt werden?

SWP-Aktuell, No. 17/2013

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Richter, Wolfgang (2013) : Sicherheitsgemeinschaft OSZE: Wie kann die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gestärkt werden?, SWP-Aktuell, No. 17/2013, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255113>

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.

Sicherheitsgemeinschaft OSZE

Wie kann die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gestärkt werden?

Wolfgang Richter

Das magere Ergebnis des Ministerratstreffens der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Dublin am 6./7. Dezember 2012 zeigt, wie weit die OSZE sich vom Ziel einer Sicherheitsgemeinschaft »von Vancouver bis Wladiwostok« entfernt hat. Die Polarisierung der OSZE-Staaten begann vor einem Jahrzehnt, doch bestimmen ihre Ursachen noch immer die aktuellen Kontroversen. Die Erosion der transatlantisch-eurasischen Sicherheitskooperation widerspricht der Notwendigkeit, neuen Risiken durch die globale Zusammenarbeit wichtiger Akteure einschließlich Russlands zu begegnen. Das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE und seine Stabilitätsinstrumente sollten konsequent für einen gemeinsamen Sicherheitsansatz genutzt werden.

Die OSZE hat die Chancen verpasst, die sich aus dem Beitritt der Mongolei als 57. Teilnehmerstaat und aus der Zusammenarbeit mit den Partnern am südlichen Mittelmeer, in Asien und Australien ergeben: nämlich das Stabilitätskonzept umfassender Sicherheitskooperation werbend in Räume zu tragen, in denen sich die wirtschafts- und machtpolitischen Stellgrößen dynamisch verändern und neue Sicherheitsrisiken entstehen. Sie reichen von den Konfliktzonen Nordafrikas und des Nahen Ostens über Afghanistan bis an das süd- und ostchinesische Meer sowie die Grenzen Irans, Nordkoreas und Chinas.

Das Ergebnis von Dublin ist ernüchternd: keine gemeinsame Erklärung, nur zwei substantielle Beschlüsse und fortgesetzter Streit über die Rolle und den

Rechtsstatus der OSZE, Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite, ungelöste Territorialkonflikte und die Blockade der konventionellen Rüstungskontrolle.

Zwar stellt das Ausbleiben einer zusammenfassenden politischen Erklärung kein Novum dar; erstmals aber konnten keine Einzelbeschlüsse in den drei klassischen Dimensionen erzielt werden. Doch sind es gerade sie, welche die Teilnehmerstaaten auf einen gemeinsamen Kurs in konkreten Einzelfragen verpflichten: politisch-militärische Fragen, Wirtschaft und Umwelt, Schutz der Menschen- und Bürgerrechte.

So scheiterten Beschlussentwürfe zur Stärkung der Medienfreiheit im Internet, zum Recht auf friedliche Versammlung und zur Abwehr von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Selbst die Billigung der

Beschlüsse des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation zu politisch-militärischen Fragen misslang. Die Positionen im Georgienkonflikt bleiben verhärtet. Die Erklärung der Minsk-Gruppe (USA, Russland, Frankreich) zur friedlichen Regelung des Berg-Karabach-Konflikts signalisiert Ratlosigkeit. Nur die Erklärung zum Transnistrienkonflikt konnte auf konkrete Verhandlungsfortschritte verweisen.

Immerhin ist das gemeinsame Interesse an der Abwehr transnationaler Bedrohungen noch tragfähig genug für einen Minimalkonsens: Das Vorgehen der Polizei gegen organisierte Kriminalität und der Kampf gegen Terrorismus sollen harmonisiert, die Konfliktrisiken einer unregulierten Informationstechnologie eingehegt werden. Die Erklärung zur guten Regierungsführung will den Kampf gegen Korruption, Geldwäsche und Terrorfinanzierung stärken.

Im Beschluss zum »Helsinki plus 40«-Prozess bekennt sich die OSZE im Blick auf das 40-jährige Jubiläum der KSZE-Schlussakte von Helsinki (2015) dazu, das umfassende Sicherheitskonzept zu stärken und eine Sicherheitsgemeinschaft zu schaffen. Dieses Ziel war schon in den 1990er Jahren formuliert, aber nicht realisiert worden. Wie in der Gedenkerklärung des OSZE-Gipfels von Astana (2010) verschiebt sie allerdings konkrete Entscheidungen in eine ungewisse Zukunft und beauftragt lediglich die Vorsitze 2013–15 (Ukraine, Schweiz, Serbien), den Prozess voranzutreiben.

Die Qualifizierung der Vision von einer künftigen »euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok« als »frei, demokratisch und unteilbar, die in den vereinbarten Prinzipien, übernommenen Verpflichtungen und gemeinsamen Zielsetzungen verwurzelt ist«, weist auf die Spannungsfelder hin, an denen die OSZE zu scheitern droht.

Letztlich steht nichts Geringeres auf dem Spiel als das Konzept umfassender Sicherheitskooperation im erweiterten Europa, das den Kalten Krieg abgelöst hatte. Seine Kennzeichen sind strategische Zurückhaltung zwischen den Partnern, gemein-

same Sicherheitsgestaltung sowie Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle (*erste Dimension*). Im Rahmen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs, der auch die innerstaatliche Stabilität einschließt, haben sich die Teilnehmerstaaten zur Wahrung der Menschenrechte, bürgerlichen Grundfreiheiten und Minderheitenrechte sowie zum Aufbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verpflichtet (*dritte Dimension*).

Strategischer Interessenausgleich und umfassendes Sicherheitsverständnis spiegeln sich im Zwei-plus-Vier-Vertrag, der Charta von Paris, dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) sowie dem Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen. Im Kontext der ersten Nato-Erweiterung bekräftigte der OSZE-Gipfel 1999 mit der Europäischen Sicherheitscharta von Istanbul das Ziel, eine Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok ohne Trennlinien zu schaffen. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich, die gleiche Sicherheit aller zu fördern und darauf zu verzichten, eigene Sicherheitsgewinne zu Lasten von Partnern zu suchen.

Konfliktfelder in der OSZE

Vom Ziel einer Sicherheitsgemeinschaft hat sich die OSZE jedoch in der letzten Dekade weit entfernt. Während sich das westliche Interesse zunehmend auf die Wahl- und Menschenrechtsbeobachtung reduziert, beklagen »östliche« Staaten Doppelstandards, Einmischung in innere Angelegenheiten und den Bruch des Versprechens ungeteilter Sicherheitskooperation. Die Kontroversen um die Nato-Erweiterung, eine OSZE-Reform, ungelöste Territorialkonflikte, die Blockade der konventionellen Rüstungskontrolle sowie Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in den »östlichen« OSZE-Staaten haben während der Amtszeit von Präsident George W. Bush zu neuer Polarisierung geführt. Ihre Folgen sind nicht überwunden; noch immer bestimmen unverändert kontroverse Positionen in diesen Konfliktfeldern die aktuelle Debatte.

Nato-Erweiterung und Reformvorschläge.

Trotz ihrer historischen Rolle und fortwirkenden Stabilitätsinstrumente nahmen die Zweifel an der politischen Funktion der OSZE in dem Maße zu, in dem die Erweiterung der Nato und der Europäischen Union voranschritt. Beitrittsstaaten und Kandidaten suchen längst ihre Sicherheitsidentität in Brüssel; politische Entscheidungen von strategischer Tragweite für die Sicherheit in Europa werden dort und nicht in Wien getroffen: Nato-Erweiterungen bis vor die Tore Sankt Petersburgs und die geplante Ausdehnung des Nato-Raums bis zur sensiblen Kaukasusgrenze Russlands, Aufbau einer strategischen Raketenabwehr, die Intervention im Kosovo und seine Unabhängigkeit oder die Blockade des Anpassungsabkommens zum KSE-Vertrag.

Mit den neuen mittel- und osteuropäischen Bündnispartnern kehrten alte Bedrohungsperzeptionen und Verteidigungsinteressen in die bündnisinterne Debatte zurück. Rüstungskontrolle und Stationierungsbegrenzungen betrachten sie mit Skepsis. In ihrem Misstrauen gegenüber einer Sicherheitsgemeinschaft mit Russland sehen sie sich durch die russische Politik gegenüber dem »nahen Ausland« und vor allem in der Georgienkrise bestätigt.

Die amerikanische Politik unter George W. Bush teilte diese Skepsis und begrüßte die Haltung der neuen Bündnispartner als willkommene Unterstützung ihrer globalen Freiheitsagenda. In der singulären Machtposition der USA sah sie eine historische Gelegenheit, die Freiheitsmission voranzutreiben. Die angestrebte Bündniserweiterung tief im postsowjetischen Raum gewann damit eine geopolitische Dimension, die nicht nur Russland herausforderte. Sie polarisierte auch die Allianz, zumal die Beitrittsreife der Kandidaten Ukraine und Georgien in Zweifel stand.

Russland sah sich durch diese Entwicklung nicht nur von wichtigen sicherheitspolitischen Entscheidungen in Europa ausgeschlossen, sondern auch durch eine USgeführte Allianz geopolitisch einkreist. Seine Sicherheitsinteressen im Kaukasus und

an den Grenzen Zentralrusslands hielt es für gefährdet. Die Trennung von einem historisch verbundenen »Brudervolk« empfand es als Demütigung, zumal sich in der ukrainischen Bevölkerung keine Mehrheit für den Bündnisbeitritt abzeichnete.

Zwar hat diese Erweiterungsdebatte zurzeit keine politische Konjunktur, doch überlagert das russische Misstrauen gegenüber geopolitischen Absichten der USA auch die aktuelle Kontroverse um die Raketenabwehr. Russland wirft den USA die Unterminierung des OSZE-Acquis vor. Strategische Selbstbeschränkung und umfassende Sicherheitskooperation waren verabredet, als es (in Rechtsnachfolge der Sowjetunion) auf die politische und militärische Kontrolle des östlichen Mitteleuropa verzichtete, seine Streitkräfte zurückzog, dem Selbstbestimmungsrecht, der Einheit und freien Allianzwahl Deutschlands zustimmte und sich auf die umfangreichste Abrüstung einließ, die Europa je in Friedenszeiten erlebte. Der Prozess sollte für beide Seiten ohne Sicherheitseinbußen und Gesichtsverluste ablaufen. Russland fühlt sich düpiert, zumal es seine Verpflichtungen vollständig erfüllte. Dagegen hätten die USA ihre Verpflichtung missachtet, aus der neuen Lage keine geostrategischen Vorteile zu Lasten von Partnern zu ziehen und einen gemeinsamen, ungeteilten Raum gleicher und kooperativer Sicherheit zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund haben Russland und die Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit (OVKS) wiederholt gefordert, die OSZE zu reformieren, in eine völkerrechtliche Vertragsorganisation umzuwandeln und die Pflicht zur Konsultation in paneuropäischen Sicherheitsfragen einzuführen. Auch der Vorschlag des damaligen Präsidenten Medwedew vom Juni 2008 zielte darauf, die russische Mitsprache und ggf. bedingte Beistandspflichten in einem paneuropäischen Sicherheitsvertrag von OSZE, Nato, EU und OVKS rechtsverbindlich zu verankern.

Während sich westeuropäische Staaten diskussionsbereit zeigten, lehnen angelsächsische und osteuropäische Bündnis-

partner die russische Reformforderung ab. Sie befürchten einen Bedeutungsverlust der Nato durch zu weitgehende Mitspracherechte Russlands und fordern prioritär die Implementierung vereinbarter Standards. Stattdessen setzen sie auf eine zweckorientierte Teilkooperation der Allianz mit Russland, welche die Fokussierung strategischer Entscheidungen auf das Bündnis erlaubt (Beispiel Raketenabwehr). Schon die Vereinbarung einer privilegierten Partnerschaft (Nato-Russland-Gründungsakte 1997, Nato-Russland-Rat 2002) zielte in erster Linie auf die Beschwichtigung russischer Vorbehalte gegen die Bündniserweiterung. Sie gestand Russland die gleichberechtigte Teilnahme an der Entscheidungsfindung in wichtigen Themenfeldern wie der Raketenabwehr und der Rüstungskontrolle zu, in denen jeder Staat nur für sich selbst sprechen sollte.

Tatsächlich fanden Konsultationen dazu stets nach vorheriger bündnisinterner Abstimmung im Format »Allianz gegen 1« statt. Sie erwiesen sich als ungeeignet, die Blockade des Anpassungsabkommens zum KSE-Vertrag (AKSE) zu überwinden. Bilaterale Entscheidungen über die Stationierung von amerikanischen Truppen in Südosteuropa und Raketenabwehreinrichtungen in Ostmitteleuropa sowie die Anerkennung des Kosovo durch die führenden Nato-Staaten verschärften die Kontroverse. Während der Georgienkrise 2008, als Konsultationen am dringlichsten waren, verweigerte die Allianz die Zusammenarbeit.

Anpassung des KSE-Vertrags. In engem Kontext mit den Folgen der Nato-Erweiterung steht auch die Kontroverse um die Anpassung des KSE-Vertrags, den die Mitgliedstaaten der Nato und des damaligen Warschauer Paktes 1990 abgeschlossen hatten. Er zielte auf die Überwindung der militärischen Blockkonfrontation, die Beendigung des Wettrüstens und die Beseitigung groß angelegter militärischer Offensivoptionen. Dazu hatten beide Seiten den drastischen Abbau der Offensivpotenziale und die Herstellung eines bipolaren Gleichgewichts auf niedrigem Niveau

zwischen dem Atlantik und dem Ural vereinbart.

Die Ziele waren im Wesentlichen bereits 1996 erreicht. Über zwei Dekaden hinweg galt der KSE-Vertrag als »Eckpfeiler« der Sicherheit aller OSZE-Staaten. Gleichwohl verlor das Gleichgewichtskonzept mit der ersten Nato-Erweiterung seine geographische und numerische Grundlage. Um Russlands Vorbehalte gegen die Ausdehnung der Allianz nach Osten auszuräumen, bot die Nato 1997 neue Sicherheitsgarantien an: privilegierte Partnerschaft, Verzicht auf die Stationierung »zusätzlicher bedeutender« Kampftruppen und Anpassung des KSE-Vertrags.

Im Istanbuler Anpassungsabkommen (AKSE) wurde 1999 vereinbart, die obsolenten Blockbegrenzungen durch nationale und territoriale Obergrenzen für jeden Vertragsstaat abzulösen, den Vertrag für alle OSZE-Teilnehmerstaaten zwischen dem Atlantik und dem Ural zu öffnen und damit seinen Blockcharakter zu überwinden. Der AKSE trat jedoch nicht in Kraft, weil ihn nur Russland, die Ukraine, Weißrussland und Kasachstan ratifizierten.

Dagegen hat sich die Allianz unter dem Druck der Bush-Administration zu einer gemeinsamen Position verpflichtet und die Ratifikation vom Abzug russischer Truppen aus Georgien und den früheren autonomen Sowjetrepubliken Abchasien und Transnistrien abhängig gemacht. Die USA haben die Ratifikation blockiert, weil Russland seine politischen Verpflichtungen zum Truppenabzug, die es in Istanbul 1999 eingegangen war, nicht vollständig erfüllt habe. Nach dem russischen Abzug aus (Kern-)Georgien (2007) konzentrierte sich der Streit auf eine logistische Basis der russischen Friedenstruppen in Abchasien und ein Munitionslager in Transnistrien, das nur zur Hälfte geräumt war. Ob die russischen Verpflichtungen die mandatierten Friedenstruppen überhaupt betrafen, blieb allerdings selbst in der Allianz umstritten.

Seit dem Beitritt der baltischen Staaten verfügt die Allianz an der Nordwestgrenze Russlands über ein rüstungskontrollfreies

Gebiet, das keinen Stationierungsbegrenzungen unterliegt. Der gleichzeitige Beitritt Rumäniens und Bulgariens und die Stationierung von US-Truppen in diesen »östlichen Flankenstaaten« haben auch dem KSE-Flankenregime die konzeptionelle Grundlage entzogen; denn seither schränkt es nur noch Russland und die Ukraine ein. Russland forderte 2007 ultimativ die Inkraftsetzung und abermalige Anpassung des AKSE, den Vertragsbeitritt der baltischen Staaten, die Aufhebung der russischen Flankenbegrenzungen und konkrete Definitionen zur vereinbarten Zurückhaltung bei der Stationierung »substanzialer Kampftruppen«. Nach ergebnislosen Verhandlungen suspendierte es Ende 2007 den KSE-Vertrag.

Ende 2011 erklärte die Allianz ihrerseits, sie werde ihren Pflichten zur Information Moskaus vorerst nicht mehr nachkommen. In Dublin forderte sie Russland erneut auf, zur Implementierung des KSE-Vertrags zurückzukehren. Eine Ratifizierung des AKSE schließt sie weiterhin aus. Letzte Gespräche zur Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle scheiterten im Mai 2011 an der Georgienfrage.

Territorialkonflikte. Seit einer Dekade hat die Allianz den Fortgang der konventionellen Rüstungskontrolle mit Territorialkonflikten verknüpft, in die Russland involviert ist. Dies stützte die Position Georgiens, das Russland als Alleinschuldigen für seine internen Konflikte brandmarkte und im Vertrauen auf den »strategischen Partner USA« Unterstützung durch die Allianz erwartete. Ein Rückzug russischer Friedenstruppen hätte den georgischen Streitkräften freie Hand gegeben und den Nato-Beitritt Georgiens einschließlich der umstrittenen Konfliktgebiete ermöglicht. Dagegen berief sich Russland auf die Waffenstillstandsvereinbarungen und die von Sicherheitsrat und OSZE gebilligten GUS-Mandate.

Seit dem georgischen Angriff auf Zschinwali und russische Friedenstruppen und der Intervention Russlands im August 2008 konzentriert sich der Streit auf die russische

Anerkennung Südossetiens und Abchasiens. EU und Nato verurteilen dies als Völkerrechtsbruch. Russland verletze die Prinzipien der territorialen Integrität und der Zustimmung des Gastlandes zur Stationierung. Es errichte damit weitere Hürden für die konventionelle Rüstungskontrolle.

Russland argumentiert, dass Georgien das Waffenstillstandsabkommen, OSZE-Vereinbarungen und Resolutionen des Sicherheitsrats gebrochen habe. Danach war es zur Achtung der demilitarisierten Zone und zur friedlichen Beilegung der Konflikte verpflichtet. Eine Verhandlungslösung sei auch angesichts der hohen Opferzahlen aussichtslos. Russland macht zudem wie Armenien im Fall Berg-Karabach die Rechtslage in der früheren Sowjetunion geltend. Sie verbürgte im Falle des Austritts von Sowjetrepubliken aus der Union das Selbstbestimmungsrecht der autonomen Territorien. Der Streit um die territoriale Zuständigkeit führte im Juni 2009 zur Auflösung der OSZE-Mission in Tiflis und der VN-Beobachtermission in Suchumi.

Die politischen Bewertungen der Territorialkonflikte schwanken allerdings zwischen dezidiert völkerrechtlich oder stabilitätspolitisch begründeten Positionen und völliger Zurückhaltung. Der selektive Rückgriff auf Prinzipien ist offensichtlich der jeweiligen Interessenlage geschuldet. Nur dort, wo Russland involviert ist, kam es zu scharfen Reaktionen der Allianz und zu einer ersten Belastung der OSZE. In keinem anderen Fall wird ein Junktim mit der konventionellen Rüstungskontrolle hergestellt.

Die Mehrheit der Bündnispartner hat bei der Anerkennung der früheren autonomen Provinz Kosovo Stabilitätsabwägungen den Vorrang vor dem Prinzip der territorialen Integrität Serbiens gegeben und auf die Aussichtslosigkeit einer Verhandlungslösung verwiesen. Russland und Serbien verurteilen dies als völkerrechtswidrig. Das Mandat des Sicherheitsrats verpflichtet internationale Organisationen weiterhin zur Statusneutralität. Serbien setzt die Implementierung des Dayton-Artikel-IV-

Abkommens und des Wiener Dokuments ohne Einschränkung fort. Mit der Anerkennung Abchasiens und Südossetiens stellt Russland allerdings seine bisherige, prinzipiell begründete Position in Frage.

Im armenisch-aserbaidshanschen Konflikt verwenden die USA, die EU und die Minsk-Gruppe die statusneutrale Formel »Lösung des Berg-Karabach-Konflikts«. Aserbaidshans hat erklärt, die Konfliktbeendigung notfalls militärisch erzwingen zu wollen. Seine Öleinnahmen hat es zu umfangreicher Aufrüstung genutzt. Seit 2006 überschreitet es die KSE-Obergrenzen. Doch zeigten die USA bisher kein Interesse, die Vertragsverletzungen zu thematisieren.

Die Besetzung und Anerkennung Nord-Zyperns durch den Bündnispartner Türkei wird nur von Zypern und Griechenland als Hindernis für die Implementierung des Wiener Dokuments beklagt, aber nicht für dessen Boykott instrumentalisiert. Umgekehrt verhindert die Türkei ordentliche Konsultationen des Beratungsausschusses des Vertrags über den Offenen Himmel, weil Griechenland darauf besteht, Zyperns Beitrittsersuchen zu behandeln. In diesem Fall sind sich die USA, Russland und die EU-Mehrheit einig, den Vertrag daran nicht scheitern zu lassen.

Spanien beklagt in Wien regelmäßig die »illegale Präsenz« britischer Truppen auf dem Isthmus von Gibraltar, blockiert aber keine Rüstungskontrollvereinbarungen. Verbündete nehmen dazu nicht Stellung.

Die besondere politische Brisanz der territorialen Statuskonflikte, die auf die Auflösung der Sowjetunion und den Kosovo-Krieg folgten, erklärt sich nicht allein aus Divergenzen bei Völkerrechtsdeutungen oder stabilitätspolitischen Erwägungen. Sie haben sich eine Dekade nach ihrem Auftreten und erst dann zum gefährlichsten Sprengsatz für die Sicherheitskooperation der OSZE entwickelt, als sie in das Zentrum einer neuen geopolitischen Rivalität zwischen den USA und Russland gerieten. Seither ist die OSZE durch tiefes Misstrauen auf beiden Seiten und wechselseitige Vorwürfe belastet, Konflikte zur Gewinnung

geostrategischer Vorteile und privilegierter Einflusszonen zu missbrauchen.

Wertekonflikt und neue Blockbildung.

Während das Ziel einer strategischen Sicherheitsgemeinschaft aus dem Blickfeld gerät, rücken Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in Russland, Weißrussland, den zentralasiatischen Staaten und jüngst auch in der Ukraine zunehmend in den Fokus westlicher Kritik. Die Ukraine hatte sich wie Georgien westlicher Bevorzugung erfreut, solange sie dem Reformkurs folgte und sich mit Georgien, Aserbaidshans und Moldau (GUAM) von Russland absetzte. Nun dürfte ihr Handlungsspielraum als OSZE-Vorsitz 2013 deutlich eingeschränkt sein.

Die Routine koordinierter und scharfer Verurteilungen von OVKS-Staaten durch die mehr als vierzig Nato- und EU-Mitglieder und Kandidaten im Wiener Ständigen Rat unterstreicht den bestehenden Wertekonflikt; gleichwohl vermittelt sie wegen ihrer Tonlage und interessengeleiteten Differenzierung den Eindruck einer neuen Blockbildung. Die GUS ist kein geschlossener Gegenpol, da die GUAM-Staaten wegen der Territorialkonflikte mit Russland und Armenien westliche Unterstützung suchen. Die Konsensregel erlaubt ihnen, Mehrheitsanliegen zu blockieren, um eigene Interessen durchzusetzen, zumal der Westen ihnen nicht entschlossen entgegentritt.

Russland und die OVKS beklagen, dass sich die OSZE unausgewogen entwickelt habe und sich einseitig auf die Staaten »östlich von Wien« konzentriere, also auf den postsowjetischen und postjugoslawischen Raum. Der Westen wolle sie politisch bevormunden, vernachlässige die politisch-militärische Sicherheit und blockiere die Anpassung der Rüstungskontrolle. Dagegen blähe er die »dritte« Dimension auf und dupliziere die Aufgaben des Europarates.

Im Fokus russischer Kritik steht die Autonomie des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), das zusammen mit dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) und dem OSZE-Beauftragten für die Medienfreiheit

eine Schlüsselrolle bei der Überwachung vereinbarter Standards spielt. Das BDIMR werde zur Verurteilung der OVKS-Staaten, zur Einmischung in deren innere Angelegenheiten und zur Förderung des *regime change* missbraucht. Völker- und Menschenrechtsverletzungen bei westlichen Militärinterventionen oder Defizite in westlichen Staaten würden jedoch ignoriert. Russlands Blockadehaltung in der »dritten« Dimension und der Vorschlag, das autonome BDIMR der politischen Kontrolle des Ständigen Rates zu unterstellen, stehen in diesem Kontext. Dagegen genießt der HKNM auch in Russland hohes Ansehen, zumal er auf die Diskriminierung russischer Minderheiten in Lettland und Estland hinweist.

Ein Neustart für die OSZE?

Die Reset-Politik Präsident Obamas seit 2009 hat trotz atmosphärischer Auflockerung und anfänglicher Erfolge in der nuklearen Rüstungskontrolle bisher keine nachhaltige Wende in der OSZE herbeigeführt. Die konventionelle Rüstungskontrolle blieb blockiert. Auch die Versuche des griechischen und kasachischen Vorsitzes, die umfassende Sicherheitskooperation wiederherzustellen und den Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft zu ebnen (Korfu-Prozess 2009, erste Gipfelerklärung seit 1999 in Astana 2010), konnten den OSZE-Staaten bisher nur Lippenbekenntnisse entlocken.

Tatsächlich ist an die Stelle der erfolgreichen Sicherheitskooperation der 1990er Jahre ein instabiler Zustand aus gegenseitigem Misstrauen, zweckorientierter Teilkooperation und partiellen Blockaden getreten. Die Verhandlungen werden von neuen Disputen über das Raketenabwehrprojekt der Nato, die Iranfrage, die Libyenintervention, den Syrienkonflikt und die Repression in Weißrussland überschattet.

So bleibt vorläufig offen, wie die »Helsinki plus 40«-Erklärung umgesetzt werden soll. Dass die Ergebnisse der »Vier-Staaten-Initiative« zur Erneuerung der Sicherheitskooperation nicht erwähnt werden sollten, stimmt nicht optimistisch. Deutschland,

Frankreich, Polen und Russland hatten in Vilnius 2011 eine Track-II-Initiative eingeleitet, um Optionen für die Bildung einer OSZE-Sicherheitsgemeinschaft zu erörtern.

Auch die Ukraine kann als neuer OSZE-Vorsitz wegen ihrer Rechtsstaatsdefizite nicht als »ehrlicher Makler« agieren und versuchen, die Wertedifferenzen in der OSZE zu überbrücken. Sie will sich vor allem auf die konventionelle Rüstungskontrolle konzentrieren und den gescheiterten AKSE wiederbeleben. Es steht zu befürchten, dass die unzureichend konsultierte Initiative fehlschlägt, wenn sich die USA, die Verbündeten und Russland nicht zu einem Neuanfang durchringen.

Dies wird davon abhängen, ob sie erkennen, dass die umfassende Sicherheitskooperation in der OSZE in ihrem strategischen Interesse liegt. Das Strategische Konzept der Allianz von Lissabon (2010) lässt dies nicht vermuten. Zwar setzt es bei der Herausforderung durch neue Sicherheitsrisiken auf globale Kooperation und bietet Russland die strategische Zusammenarbeit in der Raketenabwehr an; jedoch erwähnt es weder die OSZE noch das zeitgleiche Versprechen von Astana, eine ungeteilte Sicherheitsgemeinschaft zu schaffen. Die beste Gewähr für ein geeintes und stabiles Europa sieht es darin, die Bündniserweiterung fortzusetzen.

Die Widersprüchlichkeit der Konzepte, welche die Bündnispartner parallel in OSZE und Nato verfolgen, weckt Zweifel an der Ernsthaftigkeit ihrer Kooperationsbekenntnisse. Welchen Sinn macht es, die fehlende russische Mitwirkung im Sicherheitsrat im Falle Syriens oder Irans zu beklagen und gleichzeitig in Europa die Sicherheitsinteressen Russlands und anderer »östlicher« Staaten zu ignorieren und die Erosion der OSZE-Sicherheitskooperation zu fördern?

Der Westen wird auf ihre Mitwirkung in vielen Feldern angewiesen bleiben: verantwortbare Reaktionen auf das Scheitern von Staaten, Sicherung der Transportwege nach Afghanistan und seiner Stabilität ab 2014, nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung, abgestimmte Raketenabwehr, die Bekämpfung

fung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, Energiesicherheit, Friedensregelungen für Territorialkonflikte und die Verhinderung eines neuen Kaukasuskrieges um Berg-Karabach.

Sollen neue Handlungsspielräume eröffnet werden, gilt es verlorengegangenes Vertrauen auf beiden Seiten wiederherzustellen. Sicherheitskooperation setzt nicht die völlige Übereinstimmung der Risikobewertungen und Sicherheitsinteressen voraus, wohl aber, dass sie respektiert werden und ein Modus Vivendi jenseits geostrategischer Nullsummenspiele gefunden wird. Sie verlangt Pragmatismus, Kompromissbereitschaft und die Überwindung interessen geleiteter Blockaden, deren Verursacher sich selektiv auf Prinzipienpolitik berufen.

Andererseits wird Russland erkennen müssen, dass für die Bildung einer Sicherheitsgemeinschaft in Europa die Umsetzung vereinbarter Standards von hoher Bedeutung ist. Auch die »östlichen« Staaten haben zugestimmt, dass ihre Wahrung der Obhut der OSZE als Ganzes anvertraut ist und dass konstruktive Kritik an Demokratie- und Rechtsstaatsdefiziten keinen Eingriff in die inneren Angelegenheiten darstellt. Der Westen wird auf ihre Kooperation aber nur dann zählen können, wenn er verbleibende Werte- und Territorialkonflikte nicht zu einer neuen ideologischen Konfrontation stilisiert. Es hat sich gezeigt, dass Blockverhalten und wechselseitige Blockaden nicht geeignet sind, Kooperations- und Reformbereitschaft zu fördern. Zudem unterminieren Doppelstandards bei Normverletzungen im »eigenen Lager« die Glaubwürdigkeit. Stattdessen könnten die Instrumente der OSZE genutzt werden, um durch offenen, aber moderaten Dialog gemeinsam und ausgewogen an der Implementierung vereinbarter Standards zu arbeiten.

Die konträren Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina und Georgien zeigen, dass lokale Territorialkonflikte sich nur dann einvernehmlich regeln lassen, wenn sie nicht im Zentrum geostrategischer Rivalität stehen und wenn Positions- und Gesichtsverluste vermeidbar sind. Die Kooperation

der Kontaktgruppe (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Russland, USA) bei der Formulierung der Dayton-Abkommen und deren Überwachung durch die OSZE erwiesen sich als Schlüssel zur Wahrung der regionalen Stabilität.

Dagegen hat die Politik des Junktims zwischen der Ratifikation des AKSE und dem Abzug russischer Truppen aus post-sowjetischen Konfliktgebieten die europäische Rüstungskontrolle an den Rand des Kollapses geführt. Wenn sie nicht von politischen Statusfragen im Georgienkonflikt entkoppelt werden, dürfte es auch künftig in beiden Feldern keine Fortschritte geben.

Die OSZE wird sich auf globale Sicherheitsrisiken nur eingeschränkt konzentrieren können, solange ihre Mitglieder die militärischen Fähigkeiten und politischen Absichten von Partnern als Restrisiken betrachten. Vertrauensbildung bedarf konkreter Garantien. Dies erfordert die Anpassung der Rüstungskontrollinstrumente.

An nicht-militärischen Komponenten eines umfassenden Sicherheitsansatzes (*comprehensive approach*) ist die OSZE besser ausgestattet als die Nato oder die Vereinten Nationen. Mit ihren Standards und Rüstungskontrollvereinbarungen, eingespielten Dialogforen und Institutionen sowie ihrer umfangreichen Feldpräsenz verfügt sie über ein einzigartiges Instrumentarium und reiche Erfahrung im Krisen- und Konfliktmanagement.

Der OSZE gehören dreißig Prozent der VN-Mitgliedstaaten unterschiedlicher Kulturen und Religionen auf drei Kontinenten an, darunter alle Staaten der Nato, der EU, der OVKS, der GUS, fünf der sechs Mitgliedsländer der Shanghai-Kooperationsorganisation sowie vier der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats. Diese Inklusivität verleiht ihren Entscheidungen darum mehr internationale Akzeptanz als Partikularentscheidungen der Nato oder der EU.

Soll das Potenzial der OSZE für ein gemeinsames globales Handeln genutzt werden, gilt es ihre politische Rolle zu stärken. Die zweite Amtszeit von Präsident Obama könnte dafür eine Chance bieten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors 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

Lektüreempfehlung

Margarete Klein / Solveig Richter
Russland und die euro-atlantische Sicherheitsordnung: Defizite und Handlungsoptionen
SWP-Studie 34/2011
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S34_kle_rsv_ks.pdf>