ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Richter, Wolfgang

Research Report

Deutscher OSZE-Vorsitz 2016: Strategische Herausforderungen

SWP-Aktuell, No. 7/2016

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Richter, Wolfgang (2016) : Deutscher OSZE-Vorsitz 2016: Strategische Herausforderungen, SWP-Aktuell, No. 7/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255351

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Deutscher OSZE-Vorsitz 2016

Strategische Herausforderungen

Wolfgang Richter

In der schwersten Sicherheitskrise Europas seit Ende des Kalten Krieges hat Deutschland mit dem OSZE-Vorsitz im Jahr 2016 weitere Verantwortung übernommen. Als Mitglied des Normandie-Formats trug die Bundesrepublik schon maßgeblich dazu bei, den Waffenstillstand von Minsk zu vermitteln. Nun führt sie auch jene Organisation, die die Waffenruhe im Donbas überwacht und die Umsetzung politischer wie militärischer Vereinbarungen vorantreibt. Jenseits des regionalen Krisenmanagements wird es darum gehen, die Gefahr einer dauerhaften politisch-militärischen Konfrontation in Europa abzuwenden. Dafür ist die OSZE als einzige inklusive Dialogplattform in Europa besonders geeignet, steht sie doch für eine umfassende Sicherheitskooperation und gemeinsame Normen. Deutschland wird diesen Anspruch zur Richtschnur seines Handelns machen und die Erneuerung des gesamteuropäischen Sicherheitsdialogs fördern. Trotz seines gewachsenen politischen Gewichts wird es dies jedoch nicht allein bewältigen können; es bleibt auf die Kooperation mit den Partnern in OSZE, EU und Nato angewiesen.

Nach einer Dekade der Marginalisierung hat sich die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) seit Frühjahr 2014 als die einzige Regionalorganisation erwiesen, die vor Ort zur Deeskalation der Ukraine-Krise beitragen kann. Sie ist dafür zuständig, die Minsker Vereinbarungen von September 2014 und Februar 2015 zu überwachen. Während das Normandie-Format die Verantwortung für die politische Vermittlung und die Einhaltung der Abkommen trägt, ist die Trilaterale Kontaktgruppe der OSZE damit betraut, detaillierte Implementierungsregeln auszuarbeiten und bei Bedarf nachzusteuern. Die im Januar 2016 auf etwa 660 Mitarbeiter angewachsene Sonderbeobachtungsmission der OSZE (SMM) überwacht die Einhaltung der Bestimmungen vor Ort. Dies ist in der zweiten Jahreshälfte 2015 zwar nicht vollständig, aber immer besser gelungen. Diplomatie, internationale Beobachtung, westliche Geschlossenheit, ukrainischer Selbstbehauptungswillen und enttäuschte russische Erwartungen zeigen Wirkung. Trotz gelegentlicher lokaler Schießereien haben die militärischen Aktivitäten in der Ostukraine deutlich abgenommen.

Dagegen steht die Umsetzung der politischen Vereinbarungen noch aus: ein Son-

Wolfgang Richter ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

derstatus für die betroffenen Gebiete in den Regionen Lugansk und Donezk, Lokalwahlen nach ukrainischem Recht auf der Basis von Verfassungsänderungen sowie Übernahme der vollen Kontrolle der ukrainisch-russischen Grenze durch Kiew. Der Abzug fremder bewaffneter Kräfte und die Auflösung illegaler Kampfverbände sind ebenfalls noch nicht erfolgt.

Widersprüchliche strategische Trends

So ist zwar der Ukraine-Konflikt noch nicht beigelegt, doch konnte eine militärische Eskalation verhindert werden. Die Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet, Russland werde eine militärische Offensive einleiten, um eine Landverbindung zur Krim herzustellen oder gar den gesamten Raum östlich des Dnjepr unter seine Kontrolle zu bringen. Vielmehr scheint Moskau das Interesse am Projekt »Neurussland« verloren zu haben. Es war von regierungsnahen Medien, nicht aber vom Kreml selbst propagiert worden. Die russische Führung hat sich in Minsk zur Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine bekannt, allerdings unter Ausschluss der Krim. Deren Annexion wird durch die Minsker Abkommen nicht geregelt. Eine kurzfristige Lösung zeichnet sich hier nicht ab.

Russlands strategischer Schwerpunkt richtete sich in letzter Zeit auf Wahrung seiner Interessen im Nahen Osten, auf den Kampf gegen islamistische Terrororganisationen und die Wiedergewinnung der strategischen Initiative als global agierende Großmacht. Dabei ist Russland zur partiellen Kooperation mit dem Westen bereit, sofern sein Einfluss in Syrien erhalten bleibt.

Andererseits demonstrieren die jüngsten Spannungen zwischen Russland und der Türkei sowie zwischen Saudi-Arabien und Iran, dass die regionalen Interessengegensätze jederzeit eskalieren können. Gleichwohl haben die gemeinsamen Statements der Internationalen Unterstützungsgruppe für Syrien (ISSG) und die Resolution des VN-Sicherheitsrats vom 19. Dezember eine Friedensperspektive für Syrien geschaffen.

Für den OSZE-Vorsitz kommt es nun darauf an, die veränderte strategische Lage zu nutzen, um den Ukraine-Konflikt weiter einzuhegen und nach Möglichkeit friedlich zu beenden, ohne die territoriale Integrität und Souveränität der Ukraine preiszugeben. Dies erfordert mehr Kompromissbereitschaft in Moskau und Kiew. Zugleich sollte die Kooperation der OSZE mit den Partnern am Mittelmeer und in Asien gestärkt werden, um gemeinsam neuen Risiken zu begegnen.

Nato-Russland-Spannungen

Im Lauf des Jahres 2015 eskalierten die Spannungen zwischen Nato und Russland, obwohl die globalen Interessenkonvergenzen der ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats deutlicher zutage traten und der Ukraine-Konflikt sich zu beruhigen schien. Zu keinem Zeitpunkt seit Ende des Kalten Krieges gab es so viele Heeresübungen, grenznahe Überflüge und Flottenmanöver, bei denen sich Truppen beider Seiten unmittelbar gegenüberstanden.

Die russische Annexion der Krim und Moskaus Intervention in der Ostukraine hatten Ängsten der mittel- und osteuropäischen Bündnispartner neue Nahrung gegeben. Im September 2014 reagierte die Allianz darauf mit den Beschlüssen von Wales. Sie zeigte sich entschlossen, die Verpflichtung zur Verteidigung der baltischen Staaten, Polens und Rumäniens glaubhaft einzuhalten. So wurden die schnellen Reaktionskräfte verstärkt, Umfang und Einsatzbereitschaft ihrer Vorauskräfte erhöht, vor Ort zusätzliche Kommandostrukturen geschaffen, kleinere Kernelemente und Luftabwehreinheiten stationiert, logistische Vorbereitungen für Verstärkungen getroffen und eine Kette von Manövern eingeleitet. Zusätzlich haben die USA die Bewaffnung und Ausrüstung einer schweren Brigade in Osteuropa disloziert.

Mittel- und osteuropäische Bündnispartner bemühen sich, auf dem Nato-Gipfel in Warschau Anfang Juli 2016 weitergehende Beschlüsse zu erreichen. Ihr Ziel ist,

zusätzliche substantielle Kampftruppen dauerhaft an den Ostgrenzen der Allianz zu stationieren, also eine permanente Vorneverteidigungsstruktur zu errichten.

Genau dies hatte die Nato-Russland-Grundakte von 1997 durch ein Bekenntnis zu reziproker Zurückhaltung ausgeschlossen. Um Bedenken Moskaus gegen die Nato-Erweiterung auszuräumen, hatte die Allianz zugesagt, die OSZE zu stärken, den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) anzupassen, die Zusammenarbeit zwischen Nato und Russland auszubauen und nach dem Bündnisbeitritt von vier mitteleuropäischen Staaten keine zusätzlichen wesentlichen Kampftruppen permanent zu stationieren. Eine Definition dieser Begriffe lehnten die USA indes ab.

Russland versicherte 1999 auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul mit gleichlautenden Formulierungen, ebenfalls keine zusätzlichen Kampftruppen im Grenzgebiet zu Polen und den baltischen Staaten (Oblaste Kaliningrad und Pskov) dauerhaft zu stationieren. Bilateral traf Moskau mit Norwegen eine ähnliche Vereinbarung für Nordeuropa. Bisher hat sich Russland an diese Vereinbarungen gehalten, obwohl das Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag nicht in Kraft getreten ist und die baltischen Staaten 2004 der Nato beitraten, ohne KSE-Begrenzungen zu unterliegen.

Die Nato-Beschlüsse von Wales stehen nach Auffassung der Bundesregierung noch im Einklang mit der Nato-Russland-Grundakte. Doch diese wäre wohl endgültig obsolet, sollte es in Warschau weitergehende Beschlüsse geben. Russland könnte dann auf deutliche Truppenverstärkungen der Nato in den Grenzgebieten mit eigenen dauerhaften Truppendislozierungen reagieren.

Eine Wiederaufrüstung hätte unabsehbare Folgen für die Stabilität und Sicherheit Europas. Sie würde das Ende der – bereits erodierenden – konventionellen Rüstungskontrolle bedeuten, die Rolle taktischer Nuklearwaffen aufwerten, das gegenseitige Misstrauen verschärfen und die Gefahr weiterer politischer Krisen und militärischer Eskalationen erhöhen. Die Wahrscheinlichkeit würde steigen, dass es in Europa zu einer dauerhaften Konfrontation und Spaltung kommt. Besonders hart treffen würde das die Staaten mit ungelösten Territorialkonflikten an der neuen Nahtstelle zwischen Ost und West, vor allem die Ukraine.

Sicherheitsdialog und Vertrauensbildung

Eine solche Entwicklung liefe dem erklärten Ziel der OSZE diametral zuwider, nämlich die gesamteuropäische Sicherheitskooperation zu fördern und einen gemeinsamen Raum gleicher Sicherheit ohne Trennlinien von Vancouver bis Wladiwostok zu schaffen. Es war dieser Anspruch, der die Überwindung des Kalten Krieges ermöglicht hat. Um einen Rückfall Europas in eine dauerhafte Konfrontation zu verhindern und eine Trendwende einzuleiten, könnten und sollten die komparativen Vorteile der OSZE zur Brückenbildung zwischen Ost und West genutzt werden.

Zurückgreifen kann die OSZE auf permanente Dialogstrukturen, auf einen umfangreichen Bestand gemeinsamer Beschlüsse zu einem umfassenden Sicherheitsansatz (»OSZE-Acquis«), auf eine flächendeckende Feldpräsenz und reiche Erfahrung im Konfliktmanagement. Ihre paneuropäische Inklusivität sichert die gleichberechtigte Teilnahme aller 57 OSZE-Staaten an einem Sicherheitsdialog auf Augenhöhe, einschließlich Russlands. Dass die Beschlussfassung im Konsens erfolgt, muss kein Nachteil sein. So schwierig sich die Konsensfindung gestaltet, so groß ist das politische Gewicht gemeinsamer Beschlüsse. So gelang es auch, die Sonderbeobachtungsmission der OSZE in der Ukraine gemeinsam mit Moskau und Kiew zu vereinbaren.

Über das Konfliktmanagement hinaus ist ein breiter Dialog zu allen offenen Sicherheitsfragen in Europa nötig, welche die Krise verursacht oder gefördert haben. Behandelt werden müssen also die Defizite bei Umsetzung der OSZE-Grundlagendokumente zum strategischen Interessenausgleich und zu den vereinbarten Normen und Stan-

dards, bestehende Bedrohungsperzeptionen und Militärdoktrinen, die Anpassung der konventionellen Rüstungskontrolle und der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM), völkerrechtliche Fragen sowie die Stärkung des politischen Gewichts und der Rechtsnatur der OSZE.

Dass sich die Narrative darüber in Ost und West völlig auseinanderentwickelt haben, sollte nicht als unüberwindbares Hindernis betrachtet werden, sondern als realistischer Ausgangspunkt des Dialogs. Es wird darum gehen müssen, die jeweiligen Risikoperzeptionen zu begreifen, gegensätzliche Interessen nicht schon als Bedrohung aufzufassen, gemeinsame Schnittmengen zu definieren und Vereinbarungen über strategische Rückversicherungen zu treffen.

Es könnte die Eröffnung eines unvoreingenommenen Dialogs jenseits von Blockstatements und ritualisierten Abläufen erleichtern, wenn zivile Experten in informelle Diskussionsrunden einbezogen werden. Nüchternheit, Kompromissbereitschaft und die zuverlässige Implementierung gemeinsamer Beschlüsse sollten die Grundlage bilden, um neues Vertrauen aufzubauen.

Ein strategischer Interessenausgleich darf allerdings nicht dazu führen, dass der Wertekanon der OSZE preisgegeben wird. Gerade der umfassende Sicherheitsbegriff der OSZE, der gemeinsame Normen der Demokratie- und Rechtsstaatsentwicklung sowie des Minderheitenschutzes und der Medienfreiheit einschließt, gehört zu ihren großen Errungenschaften. Dieser OSZE-Acquis wird durch Erosionserscheinungen in mehreren Teilnehmerstaaten in Frage gestellt. Der OSZE-Vorsitz wird ihn behaupten müssen, ohne einer auf Konfrontation bedachten Lagermentalität Raum zu geben.

Konfliktprävention, Rüstungskontrolle

Neben dem Ukraine-Konflikt wird der OSZE-Vorsitz auch andere ungelöste Territorialkonflikte im Blick behalten müssen, um Eskalationen zu verhindern. Dies gilt vor allem dort, wo die OSZE schon institutionell eine wichtige Rolle spielt – wie im Transnistrien-Konflikt (»Fünf-plus-Zwei«-Format), in den Genfer Gesprächen zu Georgien sowie in der »Minsk-Gruppe«, die sich mit dem Berg-Karabach-Konflikt beschäftigt. Letzterer ist 2015 gefährlich eskaliert; der Einsatz von Scharfschützen und schweren Waffen forderte zahlreiche Opfer.

Die OSZE sollte in die Lage versetzt werden, Konfliktpotentiale früher zu erkennen und auf Krisen rascher zu reagieren. Dazu sind die Instrumente des Konfliktmanagements zu stärken. Denkbar wäre, die Befugnisse des Generalsekretärs dahingehend zu erweitern, dass er bei krisenhaften Entwicklungen kurzfristig Expertenmissionen entsenden kann, um ein realistisches Lagebild zu gewinnen und so ein gemeinsames, schnelles Handeln vorzubereiten. Auch die Krisenreaktions-Mechanismen des Wiener Dokuments bedürfen der Nachsteuerung.

Die Transparenz militärischer Aktivitäten ist zu verbessern, damit diese berechenbarer werden und so neues Vertrauen entstehen kann. Zu diesem Zweck sollte die OSZE die Zahl gegenseitiger Beobachtungen und Inspektionen erhöhen, die dafür erforderlichen Schwellenwerte senken und die Beobachtungskategorien ausweiten.

Doch weder wird Transparenz allein konzeptionell ausreichen, noch wird sie im Konsens mit Russland zu erreichen sein, wenn nicht auch reziproke Begrenzungen für Truppendislozierungen vor allem in Grenznähe vereinbart werden. Dies erfordert parallele Initiativen zum Ausbau der VSBM und zur Wiederaufnahme der erodierenden konventionellen Rüstungskontrolle.

Deutschland wird diese ambitionierte Agenda anstoßen, aber nur in Kooperation mit den Partnern bewältigen können. Berlin sollte parallel in unterschiedlichen Formaten, im Bündnis und in der EU initiativ werden. So liegt der Hebel bei der Nato, wenn es darum geht, die Rüstungskontrolle in Europa zu erneuern und Zurückhaltung bei Stationierung zusätzlicher Kampftruppen zu üben. Die Partner sollten verstehen, dass der OSZE-Vorsitz nicht nur Bündnispolitik umsetzen kann, sondern der Sicherheit aller OSZE-Staaten verpflichtet ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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