

Die EU und die OSZE

Wolfgang Zellner

Um die Ernüchterung, ja Enttäuschung zu ermessen, welche die Stimmungslage in der OSZE in den Jahren 2011 und 2012 dominierte, muss man sich die großen Hoffnungen in Erinnerung rufen, welche die beiden vorangegangenen Jahre prägten. Im Juni 2009 hatte der griechische OSZE-Vorsitz den sogenannten Korfu-Prozess gestartet, benannt nach einem informellen OSZE-Ministerratstreffen auf dieser Insel, in dessen Verlauf in den folgenden eineinhalb Jahren alle Themenfelder der OSZE umfassend und ungewöhnlich intensiv diskutiert wurden, ohne dass es allerdings über eine Verbesserung der Gesprächsatmosphäre hinaus zu Annäherungen in der Sache gekommen wäre. Dennoch bereitete der Korfu-Prozess den Weg zum OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010, dem ersten seit dem Istanbul-Gipfel 1999.

Sicherheitsvision trotz Scheitern konkreter Arbeitsvorhaben

Auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Astana bekannten sich die Staats- und Regierungschefs zwar erstmals zur „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok“¹. Ein anspruchsvolles und bereits fertig verhandeltes Arbeitsprogramm scheiterte jedoch an Differenzen über die Regionalkonflikte, insbesondere Georgien. Damit schlug die Stimmung ungeachtet des neuen visionären Ziels einer Sicherheitsgemeinschaft ins Negative um. Bedeutendere Beschlussfassungen waren nun nicht mehr möglich, Debatten über den Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft fanden kaum statt. Das OSZE-Ministerratstreffen in Vilnius Anfang Dezember 2011 unter litauischem Vorsitz stellte denn auch einen neuen Tiefpunkt in der Geschichte dieser Treffen dar. Nach einer Rede der amerikanischen Außenministerin Hilary Clinton, die sich vor allem kritisch mit den kurz zuvor abgehaltenen russischen Duma-Wahlen befasste, ließ die russische Delegation unter Außenminister Sergej Lawrow alle geplanten Beschlüsse zur menschlichen Dimension platzen. Dies wiederum veranlasste die westlichen Staaten, eine Reihe von Beschlüssen zu transnationalen Konflikten und zur Polizeiarbeit der OSZE scheitern zu lassen. In der Konsequenz war die Beschlussfassung von Vilnius noch magerer als sonst bei OSZE-Ministerratstreffen üblich. Einigen konnte man sich auf den OSZE-Vorsitz der Schweiz 2014 und, nach kontroverser Debatte, denjenigen Serbiens 2015. In den wichtigsten Tätigkeitsfeldern der OSZE kam es von Mitte 2011 bis Mitte 2012 zu den folgenden Entwicklungen.

Ungelöste Regionalkonflikte

Nach einem vorbereitenden Seminar im September 2011 in Bad Reichenhall, das vor allem von Deutschland unterstützt worden war, konnten nach fast sechsjähriger Pause am 30. November 2011 wieder offizielle Verhandlungen über die Lösung des Transnistrienkonflikts im Format 5 + 2 – Moldau, Transnistrien, die OSZE, Russland und die Ukraine

1 OSZE, Gipfeltreffen von Astana, Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1*, 3. Dezember 2010.

plus die USA und die EU – aufgenommen werden. Weitere Verhandlungsrunden folgten im Februar und April 2012, auf letzterem Treffen wurde eine Verständigung über die Prinzipien und Prozeduren der Verhandlungen erreicht. Begleitet wurde der Verhandlungsprozess von vertrauensbildenden Gesten wie der Wiederaufnahme des Eisenbahnverkehrs zwischen Moldau und der Ukraine durch das Gebiet von Transnistrien. Ungeachtet dieser Anfangserfolge liegt eine Lösung des transnistrischen Statuskonflikts in weiter Ferne. Eine solche Lösung erscheint nur denkbar im Rahmen eines umfassenderen Verhandlungspakets und bei einer durchgreifenden Verbesserung des politischen Verhältnisses zwischen den westlichen Staaten und Russland.

Bei den Genfer Internationalen Gesprächen verhandeln Vertreter Georgiens und der beiden sezessionistischen Entitäten Abchasien und Südossetien unter Vermittlung der UN, der EU und der OSZE über die Lösung des Konflikts. In der Praxis beschränkt sich dies auf die Inanghaltung eines Mechanismus zur Verhütung bzw. Bearbeitung gewaltsamer Vorfälle (Incident Prevention and Response Mechanism) sowie auf vertrauensbildende Maßnahmen wie die Wiederherstellung örtlicher Wasserversorgung. Gespräche oder gar Verhandlungen über die dem Konflikt zu Grunde liegenden politischen und Statusfragen sind unter den derzeitigen Bedingungen so gut wie ausgeschlossen.

Mit dem Konflikt um Nagorno-Karabach befasst sich unter dem Vorsitz der USA, Frankreichs und Russlands die sogenannte Minsk-Gruppe der OSZE. Ungeachtet der fortgesetzten diplomatischen Aktivitäten der drei Ko-Vorsitzenden einschließlich von Treffen mit den Außenministern Armeniens und Aserbaidschans hat sich die Lage eher verschärft: Bei Vorfällen an der Grenze zwischen den beiden Staaten kommt es seit Jahren und nunmehr zunehmend zu Opfern. Mitte 2012 haben diese Vorfälle auf Grenzregionen außerhalb der umstrittenen Territorien übergegriffen. Das zu Gunsten Aserbaidschans ungleichgewichtige Wettrüsten zwischen beiden Staaten geht ungebremst weiter begleitet von aserischen Statements, dass auch eine militärische Lösung des Konflikts denkbar sei. Ein erneuter armenisch-aserischer Waffengang könnte ein erhebliches Eskalationspotential freisetzen. Insbesondere ist zu befürchten, dass die regionalen Führungsmächte Russland, das Streitkräfte in Armenien stationiert hat, und die Türkei, die Aserbaidschan nahe steht, in den Konflikt verwickelt werden könnten.

Rüstungskontrolle

Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa im Allgemeinen und der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) im Besonderen fallen zwar nicht direkt in den Kompetenzbereich der OSZE, finden aber unter der „Schirmherrschaft“ der Organisation statt. Nachdem die NATO-Staaten den 1999 unterzeichneten Angepassten KSE-Vertrag (AKSE) wegen der russischen Nichterfüllung der sogenannten Istanbul-Verpflichtungen, d.h. des Abzugs der russischen Streitkräfte aus Georgien und Moldau, nicht ratifiziert hatten und Russland deswegen 2007 die Anwendung des KSE-Vertrags ausgesetzt hat, droht ein Scheitern des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa. In dieser Situation erweckte 2010 eine neue Verhandlungsinitiative der USA erneute Hoffnungen. In den Gesprächen ‚zu 36‘ – die 30 KSE-Staaten und sechs NATO-Staaten, die (noch) nicht KSE-Vertragsstaaten sind – ging es darum, neue Verhandlungsoptionen konventioneller Rüstungskontrolle auch jenseits von AKSE auszuloten. Dieses hoffnungsvoll begonnene Unternehmen, bei dem man nach Aussage von Teilnehmern im Umfeld des Gipfeltreffens von Astana einer Lösung nahe war, scheiterte im Mai 2011 wie so vieles Andere vordergründig am Dissens zu den ungelösten Regionalkonflikten. Konkret war strittig, ob

und wie das Prinzip des Host Nation Consent, also der Zustimmung des Gaststaates zu einer Stationierung ausländischer Streitkräfte, auf Georgien anzuwenden sei. Im November 2011 schlossen die NATO-Staaten Russland vom KSE-Informationsaustausch aus. Damit ist das KSE-Regime mittlerweile so gut wie nicht mehr existent, ohne dass man sich auch nur in Ansätzen auf Alternativen hätte einigen können.

In den Kompetenzbereich der OSZE fällt das Wiener Dokument (WD) über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen. Weil Manöver heute nicht mehr die Streitkräfteeumfänge früher üblicher Übungen erreichen, wurde seit geraumer Zeit darüber nachgedacht, das WD 1999 zu reformieren, insbesondere hinsichtlich niedrigerer Schwellenwerte für die Notifizierung und Beobachtung von Manövern. Die Verhandlungen über die Reform des WD 1999 in den Jahren 2010 und 2011 führten Ende 2011 zu einem sehr bescheidenen Ergebnis, das neue WD 2011 beschränkt sich ausschließlich auf rein technische und prozedurale Fragen. Die angestrebte Absenkung der Schwellenwerte und mehr Inspektionen lehnte Russland mit Verweis auf seine laufende Militärreform ab. Auch der Vertrag über den Offenen Himmel, ein Luftinspektionsregime, ist wegen eines Streits zwischen Georgien und Russland und eines anderen Dissenses zwischen Griechenland und der Türkei über die Aufnahme von Zypern in doppelter Weise blockiert. Notwendige Beschlüsse etwa über Inspektionsquoten können nur unter großen Schwierigkeiten gefasst werden.² Damit ist die Zukunft europäischer Rüstungskontrolle, eines traditionellen Kernarbeitsbereichs der OSZE, so unsicher wie niemals zuvor in den vergangenen zwanzig Jahren.

Transnationale Konflikte

Während des Jahres 2012 brauchte der irische OSZE-Vorsitz knapp sieben Monate, um zumindest einen Teil der auf dem Ministerratstreffen von Vilnius 2011 gescheiterten Beschlüsse durch den Ständigen Rat zu bringen. Dies betraf Beschlüsse über ein OSZE-Konzept zur Bekämpfung der Bedrohungen durch illegale Drogen sowie über einen strategischen Rahmen für die Polizeiaktivitäten der OSZE. Zuvor war bereits im OSZE-Sekretariat ein Koordinator für transnationale Bedrohungen eingerichtet worden, dem die Antiterrorismus-Einheit, die Einheit zu Grenzfragen und die Polizei-Einheit unterstellt sind. Damit sind zum einen die Kompetenzen in diesem Bereich besser geordnet, zum anderen sind notwendige Grundlagendokumente verabschiedet worden. Auffällig ist dennoch, in welchem Maße der Bereich transnationaler Bedrohungen, in dem zwischen den westlichen Staaten und Russland vieles unstrittig ist, von Dissensen in anderen Bereichen zur Geisel genommen wird.

Menschliche Dimension

Während die Standardaktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension routinemäßig durchgeführt wurden, kam es bei der Beschlussfassung zu einem weitgehenden Stillstand. So führte die OSZE zwischen Juli 2011 und Juni 2012 sechzehn Wahlbeobachtungsmissionen durch. Darunter waren auch die russischen Duma-Wahlen vom 4. Dezember 2011 und die russischen Präsidentenwahlen vom 4. März 2012. Die Tatsache, dass diese beiden Wahlen wieder beobachtet werden konnten, stellt durchaus einen Fortschritt dar im Vergleich zur Situation vier Jahre zuvor, als eine Beobachtung an den unterschiedlichen

2 Zu KSE, WD und zum Vertrag über den Offenen Himmel vgl. Hans-Joachim-Schmidt/Wolfgang Zellner: IV. Limiting conventional arms to promote military security: the case of conventional arms control in Europe; und: V. Confidence- and security-building measures, in: SIPRI Yearbook 2012. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2012, S. 442-452.

Auffassungen des russischen Außenministeriums und des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE über Umfang und Operationsweise einer Wahlbeobachtungsmission scheiterte. Auch das jährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension mit rund 1.000 Vertretern aus Regierungen und der Zivilgesellschaft, drei Zusätzliche Treffen zur Menschlichen Dimension und ein weiteres Seminar zur menschlichen Dimension wurden wie üblich durchgeführt. Allerdings wird die dafür notwendige Beschlussfassung im Ständigen Rat der OSZE immer komplizierter und langwieriger. 2011 konnte sie nur noch unter der Maßgabe erfolgen, dass die westlichen Staaten in eine von Russland und anderen Teilnehmerstaaten gewünschte Debatte über die Modalitäten dieser Treffen einwilligten. Dabei geht es Russland darum, die Dauer des jährlichen Implementierungstreffens zu verkürzen, während die westlichen Staaten die Integrität dieses Treffens und teilweise auch dessen bisherige Dauer (zehn Tage) verteidigen.

Routiniertes Tagesgeschäft und Mangel an Perspektive

Insgesamt fällt auf, dass das Tagesgeschäft der OSZE durchaus ausgeführt werden kann, während es gleichzeitig an der Bereitschaft zur Lösung offener Konflikte und zur Gestaltung von Zukunftsfragen grundlegend mangelt. So war man 2011 im Unterschied zu manch vorangegangenen Jahr durchaus in der Lage, zeitgerecht den Haushalt des Folgejahres zu verabschieden. Auch die Bestellung eines neuen Generalsekretärs, des italienischen Botschafters Lamberto Zannier, und die Verlängerung der Amtszeit des Direktors von ODIHR, des slowenischen Botschafters Janez Lenarcic, ansonsten beliebte Streitthemen, verursachten keine Probleme. Andererseits ist eine Lösung der offenen Regionalkonflikte unter den gegebenen Bedingungen kaum möglich, die europäische Rüstungskontrolle steckt in einer tiefen Krise und die Probleme bei der Umsetzung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension nehmen eher zu. Da fällt es leicht, über die Irrelevanz der OSZE zu rasonieren: „Gut möglich, dass sie in den nächsten Jahren in ein Koma fällt, aus dem sie nicht mehr aufgeweckt werden kann.“³ Ausgeblendet wird dabei allerdings, dass für den Zustand der OSZE weniger die Organisation als solche verantwortlich zu machen ist, sondern vielmehr ihre 56 Mitgliedsstaaten, die zugelassen haben, dass das Niveau gesamteuropäischer „Sicherheit und Zusammenarbeit“ auf einem beklagenswert niedrigen Niveau angekommen ist. Wenn die „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft“ nicht zu einer deklaratorischen Formel verkommen soll, muss sich dies grundlegend ändern.

Dies stellt auch eine besondere Herausforderung an die 27 EU-Staaten dar, die zusammen mit sechs Beitrittsstaaten mehr als die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten stellen und zu rund zwei Drittel zu den finanziellen und personellen Ressourcen der OSZE beitragen. Wegen ihrer inneren Zerstrittenheit bleibt jedoch die politische Prägekraft der EU-Staaten im OSZE-Kontext weit hinter ihren Möglichkeiten zurück.

Weiterführende Literatur

De Brichambaut, Marc Perrin: Six Years as OSCE Secretary General: An Analytical and Personal Perspective, in: IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2011, Baden-Baden 2012, S. 25-48.

OSCE, Secretary General: OSCE Annual Report 2011, Wien 2012.

Zellner, Wolfgang (co-ordinator)/Yves Boyer/Frank Evers/Isabelle Facon/Camille Grand/Ulrich Kühn/Lukasz Kulesa/Andrei Zagorski: Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community. From Vision to Reality, Hamburg, Paris, Moscow, Warsaw 2012, <http://www.ideas-network.com>.

3 Reinhard Veser: Große Geschichte, traurige Gegenwart. Der Niedergang der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Oktober 2012, S. 10.