

Die EU und die OSZE

Wolfgang Zellner

Die Lage der OSZE bleibt geprägt von einem auffallenden Widerspruch zwischen routiniert ausgeführtem Tagesgeschäft und der Unfähigkeit, größere Konflikte zu lösen bzw. politisch relevante Beschlüsse zu fassen. Die Ergebnisse der Ministerratstagung in Dublin am 6./7. Dezember 2012 waren dürftig. Neben einem Statement zum Transnistrien-Konflikt, einem inhaltlich mageren Beschluss zum Helsinki plus 40-Prozess sowie Beschlüssen zu transnationalen Bedrohungen und zur Aufnahme der Mongolei in die OSZE hatte der Ministerrat lediglich technische Beschlussfassungen (etwa Ort und Termin des nächsten Ministerratstreffens) zu bieten. Andererseits verlief das Tagesgeschäft der OSZE das ganze Jahr über weitgehend störungsfrei: Die Mandate für 16 Feldoperationen wurden verlängert, Ernennungen, etwa für Missionsleiter, vorgenommen. Der Haushalt 2013 wurde, wenn auch etwas verspätet am 7. Februar 2013, verabschiedet, und die Institutionen der OSZE, das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und die Beauftragte für die Medienfreiheit gingen ihren mandatsgemäßen Aktivitäten nach. In diesem Zwiespalt drückt sich zum einen die gewachsene Widerstandskraft der OSZE-Institutionen aus, die nicht mehr unmittelbar von jeder politischen Unbeständigkeit getroffen werden. Zum anderen wird deutlich, dass auch jene OSZE-Teilnehmerstaaten wie etwa Russland, welche die OSZE immer wieder hart kritisieren, nicht gewillt sind, die Funktionsfähigkeit der Organisation ernsthaft zu untergraben, was sie technisch – Budget und Mandate müssen wie alle Beschlüsse im Konsens beschlossen werden – jederzeit könnten.

Rüstungskontrolle

Europäische Rüstungskontrolle fällt zum Teil in den direkten Kompetenzbereich der OSZE, während andere Tätigkeitsfelder nur unter der „Schirmherrschaft“ der Organisation bearbeitet werden. Ersteres trifft auf das politisch verbindliche Wiener Dokument 2011 (WD 2011) über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen zu, das von allen 57 OSZE-Teilnehmerstaaten getragen wird. Dagegen sind der rechtlich verbindliche Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) und der Vertrag über den Offenen Himmel Angelegenheiten ihrer 30 bzw. 34 Vertragsstaaten. Sowohl beim KSE-Vertrag als auch beim WD 2011 besteht ein erheblicher Reformbedarf – der KSE-Vertrag kommt aus der Block-zu-Block-Situation des Jahres 1990, beim WD 2011 sind die Schwellenwerte zur Meldung von Militärmanövern viel zu hoch, da Manöver in dieser Größenordnung heute nicht mehr abgehalten werden. Wie bereits in den Vorjahren, herrscht beim KSE-Vertrag Stillstand: Russland hat den Vertrag 2007 suspendiert, weil die NATO-Staaten den 1999 auf dem OSZE-Gipfel von Istanbul unterzeichneten Angepassten KSE-Vertrag nicht ratifiziert haben, weil Russland der politisch verbindlichen Verpflichtung, seine Streitkräfte aus Georgien und Moldau abzuziehen, nicht nachgekommen war. Versuche in den Jahren 2010/2011, einen neuen Anlauf zur Modernisierung von KSE zu initiieren, scheiterten auch am amerikanisch-russischen Dissens in der Frage einer Rake-

tenabwehr. Die Blockade bei KSE nahm Russland zum Anlass, westliche Reformvorschläge zum Wiener Dokument mit dem Argument abzulehnen, man wolle nicht zur Kompensation des KSE-Vertrags durch das WD 2011 beitragen. Erreicht werden konnte hier im Berichtszeitraum ein eher symbolischer Beschluss, nach dem sich die Staaten verpflichten, wenigstens ein Militärmanöver unterhalb der Schwellenwerte des WD 2011 zu melden. Neu ist hingegen, dass die KSE-Problematik, die eigentlich in das „Eigentum“ der 30 Vertragsstaaten fällt, in der ganzen OSZE diskutiert wird. So war der von OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier organisierte „OSCE Security Day“ im März 2013 der konventionellen Rüstungskontrolle gewidmet. Vermehrt kam es auch zu Tagungen, auf denen Regierungsvertreter das Thema gemeinsam mit Wissenschaftler/-innen diskutierten, etwa auf dem Chambésy-Workshop des Schweizer Außenministeriums im Mai 2013 oder bei einem gemeinsamen Workshop des deutschen Auswärtigen Amtes, des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und der Bundesakademie für Sicherheitspolitik Anfang Juli 2013. Für substantielle Fortschritte bleibt aber eine amerikanisch-russische Einigung die notwendige, wenn auch nicht mehr hinreichende Bedingung.

Regionalkonflikte

Nach dem Durchbruch der Wiederaufnahme der offiziellen Verhandlungen nach sechsjähriger Pause im November 2011 gingen die 5+2-Gespräche (Moldau, Transnistrien, die OSZE, Russland und die Ukraine plus die USA und die EU) weiter, ohne dass es zu weiteren nennenswerten Erfolgen gekommen wäre. In den ersten elf Monaten 2012 trafen sich elf Arbeitsgruppen zu vertrauensbildenden Maßnahmen 25 Mal,¹ einziger messbarer Erfolg war der Abbau einer grenzüberschreitenden Transportanlage, von der Gefahren für die Bevölkerung ausgingen. Das Dubliner Ministerratstreffen 2012 würdigte den Verhandlungsfortschritt mit einer „Erklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im „5+2“-Format“, eines der wenigen Beispiele der vergangenen Jahre, wo man sich auf einen Beschluss zu einem der ungelösten Regionalkonflikte einigen konnte.

Die Genfer Internationalen Gespräche, bei denen Vertreter Georgiens und der Entitäten Abchasien und Südossetien unter Vermittlung der VN, der EU und der OSZE über die Lösung des Konflikts verhandeln, beschränkten sich de facto wie im Vorjahr auf die Inganghaltung eines *Incident Prevention and Response Mechanism* und kleinere vertrauensbildende Maßnahmen. Substanzgespräche erscheinen auf absehbare Sicht ausgeschlossen.

Zur Lösung des Konflikts zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach treffen sich regelmäßig die drei Ko-Vorsitzenden der so genannten Minsk-Gruppe der OSZE – Frankreich, Russland und die USA –, um meist auf Botschafter- und gelegentlich auf Außenministerebene untereinander sowie mit den Außenministern der beiden Konfliktstaaten zu beraten. Erfolge waren dabei nicht zu verzeichnen. In einer gemeinsamen Erklärung am Rande des Dubliner OSZE-Ministerratstreffens 2012 hatten die Außenminister Russlands, Frankreichs und der USA zu „bedauern, dass sich die Erwartungen auf einen schnelleren Fortschritt des Friedensprozesses, die durch die Gemeinsame Erklärung der Präsidenten von Armenien und Aserbaidschan mit dem Präsidenten der Russischen Födera-

1 Vgl. OSCE Annual Report 2012, S. 51.

tion vom 23. Januar 2012 in Sotschi hervorgerufen wurden, nicht erfüllt haben.⁴² Erfolge wären aber umso nötiger, als der Berg-Karabach-Konflikt weiterhin das brisanteste Eskalationspotential in Europa darstellt und ein offener Gewaltausbruch aller Wahrscheinlichkeit nach die Regionalmächte Russland und die Türkei einbeziehen würde.

Menschliche Dimension

Ungeachtet fortbestehender Differenzen zwischen Russland und westlichen Staaten über die Modalitäten von Wahlbeobachtung führte das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte 2012 insgesamt 14 Wahlbeobachtungsaktivitäten durch, darunter in einer Reihe östlicher Staaten wie Kasachstan, Russland und der Ukraine, aber auch in Frankreich, Griechenland und den USA. Dies ist möglich, da es zur Durchführung von Wahlbeobachtungsmissionen keiner Konsens-Beschlüsse, sondern lediglich einer Entscheidung des BDIMR-Direktors bedarf.

Vom 24. September bis zum 5. Oktober veranstaltete das BDIMR das jährliche *Human Dimension Implementation Meeting*, das mit diesmal 1.037 Teilnehmern, darunter 396 Staaten- und 577 NGO-Vertretern größte Menschenrechtstreffen in Europa. Daneben fanden im Berichtszeitraum *Supplementary Human Dimension Meetings* zu den Themen „Freedom of Assembly and Association“ und „Freedom of Movement and Human Contacts“ und ein *Human Dimension Seminar* zu „The Media Freedom Legal Framework“ statt. Allerdings wird es immer schwieriger, sich auf Themen und Tagesordnungen dieser Treffen zu verständigen. Die Verhandlungen darüber dauern Monate, für die eigentliche Vorbereitung bleibt oft nur noch wenig Zeit. Bemühungen, die *Human Dimension Events* zu reformieren und die Beschlussfassung darüber zu vereinfachen, scheiterten im Vorfeld des Dubliner Ministerratstreffens. Während Russland vor allem eine Verkürzung der Treffen erreichen wollte, bestanden die USA auf der bisherigen Dauer. Die EU-Staaten brachten nicht die Geschlossenheit und politische Kraft auf, um einen möglichen Kompromiss zu erreichen.

Transnationale Bedrohungen

Das Dubliner Ministerratstreffen 2012 bestätigte in seinem Beschluss „Bemühungen der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen“ lediglich eine Reihe von Beschlüssen, die der Ständige Rat der OSZE bereits im Jahresverlauf 2012 gefasst hatte. Dies betrifft u.a. das „OSZE-Konzept zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen“, den „Strategische[n] Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich“ und den „Konsolidierte[n] Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus“. Diese Beschlüsse hätten eigentlich bereits auf der Wilnaer Ministerratstagung 2011 gefasst werden sollen, wurden dort aber Opfer eines Streits über die Wahlbeobachtung in Russland, in dessen Gefolge erst alle Beschlüsse zur menschlichen Dimension, dann die Beschlüsse zu transnationalen Bedrohungen blockiert wurden. Die im Ständigen Rat 2012 nachgeholte Beschlussfassung zeigt zweierlei: Zum einen werden Beschlüsse, die als solche nicht strittig sind, immer wieder zur Geisel von Streitfragen in der menschlichen Dimension genommen. Zum anderen werden diese Beschlüsse dann etwas später in weniger prominenten Entscheidungsgremien doch

2 OSCE, Press Release, Statement by the Heads of Delegation of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries, 6 December 2012 (eigene Übersetzung).

noch gefasst, das heißt, der Wille, in transnationalen Fragen zusammenzuarbeiten, setzt sich am Ende durch.

Der Helsinki+40-Prozess

Im Jahre 2015, unter serbischem OSZE-Vorsitz, wird sich die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki zum 40. Mal jähren. Aus diesem Anlass rief der irische OSZE-Vorsitz 2012 den Helsinki+40-Prozess ins Leben, aus dem eine diesem Gedenkjahr würdige Erklärung hervorgehen soll, die der OSZE eine längerfristige Perspektive gibt. Eine solche Erklärung würde auf der Gedenkerklärung des OSZE-Gipfeltreffens von Astana 2010 aufbauen, die erstmals eine euroatlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft proklamierte. Ungeachtet dieser hohen und weitgespannten Ziele brachte das Dubliner Treffen des OSZE-Ministerrats nur eine äußerst dünne und auf die technische Ebene reduzierte Entscheidung zum Helsinki+40-Prozess zustande, die lediglich die Einrichtung einer informellen Arbeitsgruppe vorsieht und die kommenden Vorsitzstaaten aufruft, den Prozess zu unterstützen. Auf alle inhaltlichen Ausführungen zum Ziel einer Sicherheitsgemeinschaft, auf die man sich in Astana 2010 noch hatte einigen können, verzichtete man ganz. Auch die von Deutschland betriebene Erwähnung des IDEAS-Projekts in dem Beschluss kam nicht zustande. IDEAS steht für *Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community* und wurde auf Initiative der vier Außenminister Deutschlands, Frankreichs, Polens und Russlands ins Leben gerufen, die vier *Think Tanks* – das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), die *Fondation pour la Recherche Stratégique* (FRS, Paris), das *Polish Institute for International Relations* (PISM, Warschau) und das *Moscow State Institute of International Relations (University) of the Russian Foreign Ministry* (MGIMO) – mit der Ausarbeitung einer Studie über den Prozess hin zu einer Sicherheitsgemeinschaft beauftragten. Grund für die Nichtaufnahme in den Beschluss war offenbar die Angst, dass die IDEAS-Studie die OSZE in irgendeiner Weise präjudizieren könnte – schon diese Sorge zeigt das Maß der gegenwärtigen Verunsicherung.

Mit dem Helsinki+40-Prozess hat sich die OSZE selbst vor eine Herausforderung gestellt, die entweder zu einem deutlichen Schritt nach vorne oder zu einer nicht minder deutlichen Blamage führen kann, dann nämlich, wenn sich die Organisation außerstande zeigt, ihre eigene politische Perspektive deutlich zu machen. Es wäre zu wünschen, dass die EU-Staaten in diesem Prozess mehr Einigkeit zeigen würden. Dann würde ihnen auch das politische Gewicht zuwachsen, das ihnen nach Zahl und Finanzbeitrag eigentlich zukommt, von der eigenen Uneinigkeit aber immer wieder geschmälert wird.

Weiterführende Literatur

OSCE, Secretary General: OSCE Annual Report 2012.

Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (Hrsg.): OSCE Yearbook 2012, Baden-Baden 2013.

Die Volltexte aller vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) herausgegebenen OSZE-Jahrbücher sind mit Ausnahme der jeweils jüngsten Ausgabe einsehbar unter:
http://www.core-hamburg.de/core/pub_osce_yearbook.htm.