

Russland und die OSZE

Zum Spannungsverhältnis zwischen Gleichheit und Verpflichtung

Susan Stewart

Ende November kam der Ministerrat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Madrid zusammen. Bei dieser Zusammenkunft wurde ebenso wie bei der vorausgegangenen Auseinandersetzung zwischen Russland und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) erkennbar, dass Russland die OSZE umzugestalten versucht. Es geht ihm vor allem darum, die Rolle der »menschlichen Dimension« von Sicherheit (sprich: demokratische Prinzipien und Menschenrechtsschutz) zugunsten jener der politisch-militärischen Dimension zu reduzieren. Während eine solche Reduzierung wenig Zustimmung unter den OSZE-Staaten fand, konnte sich Russland mit einem anderen Ansinnen durchsetzen: Kasachstan wird im Jahr 2010 den OSZE-Vorsitz übernehmen. Durch diese problematische Entscheidung könnte der Stellenwert der menschlichen Dimension am Ende doch noch herabgemindert werden. In der weiteren Debatte werden sich die europäischen Staaten zu fragen haben: Gilt die Gleichheit der OSZE-Mitglieder auch dann, wenn ein Staat seine Pflicht zur Einhaltung der OSZE-Prinzipien verletzt?

Am 29. und 30. November traf der OSZE-Ministerrat zum fünfzehnten Mal in Madrid zusammen. Da OSZE-Gipfel nur unregelmäßig stattfinden (das letzte Mal 1999), ist das jährliche Ministertreffen ein sehr wichtiges Forum für Dialog und Entscheidungsfindung in der Organisation. Der in diesem Jahr amtierende Vorsitzende der OSZE, Spaniens Außenminister Miguel Angel Moratinos, hatte erhebliche Vorarbeit geleistet und einen intensiven Dialog mit russischen Vertretern geführt, um eine günstige Atmosphäre für eine konstruktive inhaltliche Diskussion zu schaffen.

Unter den wichtigsten Ergebnissen des Treffens waren die Entscheidung, das Engagement der OSZE für Afghanistan zu intensivieren, und die Festlegung der Abfolge des OSZE-Vorsitzes in den Jahren 2009–2011: Griechenland, Kasachstan, Litauen. Wichtig und aufschlussreich waren aber auch jene Fragen, über die sich keine Einigung erzielen ließen: die Einrichtung einer Rechtspersönlichkeit für die OSZE; die künftige Rolle des ODIHR; die Zukunft der OSZE-Mission im Kosovo. Die Bemühungen, das weitere Schicksal des KSE-Vertrages zu klären, scheiterten ebenfalls, und auch in diesem Jahr wurde

keine Einigung über eine Abschlusserklärung erzielt. Letztmalig kam 2002 eine solche Deklaration zustande. Diese Mängel-liste deutet auf schwierige Debatten und einen fehlenden Konsens in der Organisation hin, der die Frage aufwirft, welche Rolle die OSZE in Zukunft spielen kann.

Russland und das ODIHR

An der Debatte über viele der Fragen, die in Madrid besprochen wurden, ist Russland maßgebend beteiligt. Seine Haltung zur OSZE lässt sich insbesondere an seiner Position zur Umgestaltung der Arbeit des ODIHR veranschaulichen. Das ODIHR ist unter anderem für die Wahlbeobachtung zuständig, die die OSZE in zahlreichen Ländern durchführt. Die russische Seite argumentiert, dass die Wahlbeobachtung diskriminierend gehandhabt werde: Manche Länder würden keine oder nur eine sehr eingeschränkte Beobachtung erfahren, bei anderen dagegen – wie Russland und den übrigen GUS-Staaten – sei die Prozedur sehr viel ausgreifender. Um diese Ungleichheit zu korrigieren, plädiert Russland unter anderem dafür, generell 50 Beobachter pro Wahl einzusetzen, unabhängig von der Größe des Landes oder der Art seines politischen Regimes. Gleichzeitig plädiert Russland für eine verminderte Autonomie des ODIHR. Folgt man den russischen Vorschlägen, die auch von einigen anderen GUS-Staaten unterstützt werden, könnten die Berichte des ODIHR von einem einzelnen OSZE-Mitglied blockiert werden. Denn das ODIHR würde dem Ständigen Rat der OSZE unterstellt, in dem Entscheidungen per Konsens getroffen werden. Außerdem dürften solche Berichte erst nach Bekanntgabe der offiziellen Wahlergebnisse erscheinen.

Die Debatte über die Kompetenzen des ODIHR verschärfte sich kurz vor dem Ministertreffen im Zusammenhang mit den Parlamentswahlen in Russland. Während vier Jahre zuvor mehr als 400 OSZE-Beobachter zu den Dumawahlen eingeladen wurden, beließ es die russische Wahlbehörde diesmal bei 70. Außerdem traf die Einladung

später als üblich ein, eine längerfristige Beobachtung der Wahlkampagne wäre mit-hin erheblich erschwert gewesen. Schließlich zögerte die russische Seite laut ODIHR die Visaerteilung so lange hinaus, dass eine Wahlbeobachtungsmission nicht mehr zweckmäßig erschien. ODIHR sagte in der Konsequenz am 16. November seine Teilnahme an der Beobachtung der Dumawahlen ab (die Parlamentarische Versammlung der OSZE entsandte gleichwohl einige Beobachter). Die russische Seite warf dem ODIHR vor, die Visabeantragung absichtlich fehlerhaft betrieben zu haben, und beschuldigte die USA, sich in die Entscheidungsprozesse des ODIHR eingemischt zu haben. Diese Beschuldigung schien lediglich darauf zu basieren, dass der Vorsitzende des ODIHR, Christian Strohal, zu Gesprächen mit einigen US-Behörden nach Washington gereist war, kurz bevor die Entscheidung gegen eine Wahlbeobachtung fiel. Sowohl Strohal als auch die US-Regierung bestritten jegliche Einmischung.

Die russische Haltung in der Frage des ODIHR deutet auf einige Leitlinien hin, die die russische Außenpolitik in Bezug auf die OSZE (und darüber hinaus) bestimmen. Erstens versucht Russland, durch seine OSZE-Mitgliedschaft die Regeln der internationalen Zusammenarbeit in seinem Interesse neu zu gestalten. So besteht es beispielsweise auf einer Gleichbehandlung aller OSZE-Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer internen Verfasstheit. Nur die Tatsache der Mitgliedschaft soll zählen. Die Frage, ob das jeweilige Mitglied in seinen Handlungen die Prinzipien der OSZE einhält, ist aus russischer Sicht irrelevant. Zweitens haben sowohl traditionelle als auch einige neuartige Aspekte der politisch-militärischen Dimension von Sicherheit für Russland eindeutig Priorität, zum Beispiel die Terrorismusbekämpfung. Aus diesem Grunde kann die »menschliche Dimension« von Sicherheit, die die Menschenrechte und Grundfreiheiten betrifft und auch für die Arbeit des ODIHR wesentlich ist, nach russischer Auffassung stark eingeschränkt werden. Drittens verwahrt sich Russland

gegen Kritik an seinem politischen System und weist sie als unberechtigte Einmischung in seine inneren Angelegenheiten zusehends vehementer zurück. Auf diesem Wege versucht die russische Regierung, institutionelle Rahmen einzuengen bzw. abzuschaffen, in denen solche Kritik formal geäußert werden könnte. Das ODIHR, das den Grad der Demokratie in einem Lande zum Teil an der Durchführung freier und fairer Wahlen misst, ist Teil eines solchen institutionellen Rahmens.

Der Vorsitz Kasachstans 2010

Die EU und die USA haben beim fünfzehnten Ministerratstreffen bekräftigt, dass sie sich einer »umfassenden Konzeption von Sicherheit« verpflichtet fühlen und am transdimensionalen Charakter der Arbeit der OSZE festhalten wollen. Dabei haben beide ebenso wie viele EU-Mitgliedstaaten die Bedeutung des ODIHR unterstrichen und betont, dass es nur darum gehen könne, seine Rolle zu stärken. Etliche Staaten haben bedauert, dass eine Beobachtung der Dumawahlen durch das ODIHR in diesem Jahr nicht zustande gekommen ist. Russland wurde von einigen Mitgliedern ausdrücklich ermutigt, OSZE-Wahlbeobachter zu den Präsidentschaftswahlen im März 2008 unter den für das ODIHR üblichen Bedingungen zuzulassen. Während die Bereitschaft der allermeisten Mitglieder klar zu erkennen war, Gespräche über einen rechtlichen Status für die OSZE zu führen, wurde gleichzeitig deutlich, dass die Verleihung eines solchen Status nicht den Verzicht auf die bisherigen Prinzipien der menschlichen Dimension bedeuten kann.

Während der mehrheitliche Beistand für die bisherige Arbeit des ODIHR in den Kontext einer breiten Unterstützung für die unverminderte Bedeutung der menschlichen Dimension eingebettet wurde, stellt die Entscheidung, dass Kasachstan im Jahr 2010 den OSZE-Vorsitz übernehmen soll, die Rolle der Demokratie und der Menschenrechte in der Organisation wieder

in Frage. Kasachstan hatte schon 2003 sein Interesse an dem Vorsitz bekundet. Dies löste eine heftige Debatte aus, da Kasachstans Fortschritte bei Demokratisierung und Menschenrechten von zahlreichen internationalen Beobachtern sehr kritisch beurteilt wurden und werden. Die Frage kam auf, ob ein Staat mit solchen Demokratiedefiziten eine Organisation führen soll, die sich demokratischen Prinzipien verpflichtet fühlt. Der Wunsch Kasachstans, den Vorsitz zu übernehmen, wurde in einer Entschließung des Ministerrates 2006 zwar begrüßt, aber eine endgültige Entscheidung darüber auf 2007 vertagt.

In Madrid führte Russland eine Gruppe postsowjetischer Staaten an, die einen kasachischen Vorsitz in den kommenden Jahren ausdrücklich unterstützten. Eine eventuelle Zurückweisung des kasachischen Anspruches auf den Vorsitz wurde als Diskriminierung innerhalb der Organisation dargestellt. Dies entspricht der zugrundeliegenden Betonung der Gleichheit der OSZE-Mitglieder; die Bedeutung von Unterschieden der Regierungsformen ist dagegen offenbar ohne Belang.

Unter der Leitung des spanischen Vorsitzes wurde in Madrid ein Kompromiss gefunden, nach dem Kasachstan 2010 (statt wie beantragt schon 2009) den OSZE-Vorsitz übernehmen soll. Auf der einen Seite weisen die OSZE-Mitgliedstaaten mit dieser Entscheidung ihre Fähigkeit zum Konsens nach und geben Kasachstan einen Vertrauensvorschuss. Auf der anderen Seite untergraben sie mit einem solchen Abstimmungsverhalten wahrscheinlich die starke Rolle der menschlichen Dimension, die mit dem Beistand für das ODIHR gestützt werden sollte. Denn mit einem bedingungslosen Konsens über den kasachischen Vorsitz wird einem Land, das einschlägige Kriterien einer demokratischen Ordnung verfehlt, die Leitung einer Organisation anvertraut, deren Mitglieder in der überwiegenden Mehrzahl ihre Verpflichtung auf demokratische Prinzipien bekräftigt haben.

Gleichheit vs. Verpflichtung

Die Haltung der westlichen OSZE-Mitglieder ist also insofern widersprüchlich, als sie gleichzeitig das ODIHR und einen kasachischen Vorsitz unterstützen. Diese Widersprüchlichkeit entspringt einem Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch, alle Mitglieder gleich zu behandeln, und der Überzeugung, dass die Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension eingehalten werden sollten. Russland nimmt eindeutig Partei für das Gleichheitsprinzip, während die meisten europäischen Staaten einen Spagat zwischen beiden Positionen versuchen. Der Widerspruch wird in dieser Schärfe nicht spürbar, weil sich die Ereignisse und Debatten in die Länge ziehen. So beginnt der kasachische Vorsitz erst in zwei Jahren, und die Frage einer Umgestaltung sowohl des ODIHR als auch der OSZE wurde erst einmal vertagt. Dies gibt Russland einigen Raum, um den Dialog in Richtung einer Reduzierung der Rolle der menschlichen Dimension zu beeinflussen. Unter Umständen kann dieser Dialog unter dem kasachischen Vorsitz dem russischen Ziel nähergebracht werden, da Kasachstan die bisherigen russischen Vorschläge unterstützt hat. Das zweideutige Verhalten der westlichen Staaten in Madrid kann folglich zu einer schleichenden Unterminierung der bisherigen OSZE-Prinzipien beitragen.

Um dem gegenzusteuern, könnte folgender Weg eingeschlagen werden: Aus politischen wie praktischen Gründen erscheint es nicht unbedingt ratsam, ein Land aufgrund nicht eingehaltener Verpflichtungen aus der Organisation auszuschließen. Denkbar wäre es aber, eine zweistufige Mitgliedschaft einzuführen. So könnte beispielsweise Mitgliedstaaten, die nach Ausweis mehrerer unabhängiger und anerkannter Quellen die Prinzipien der OSZE nicht ausreichend einhalten, der Vorsitz verwehrt werden. Eine solche Regelung ließe sich auch auf andere wichtige Rollen innerhalb der Organisation ausdehnen. Die Einordnung in eine der beiden Kategorien von Mitgliedern sollte nicht statisch sein, son-

dern die aktuelle Lage im jeweiligen Land berücksichtigen.

In der Einrichtung einer zweistufigen Mitgliedschaft kann allerdings eine Verletzung des Gleichheitsprinzips gesehen werden. Zu fragen ist aber: Sollen diejenigen Mitgliedstaaten, die in ihren Handlungen wiederholt und eindeutig gegen die Prinzipien der Organisation verstoßen, alle Privilegien einer OSZE-Mitgliedschaft genießen? Und welche Folgen könnte es für die Organisation haben, wenn sie dies tun? Um eine langfristige Erosion der menschlichen Dimension innerhalb der OSZE zu vermeiden, werden jene Mitglieder, die an der ungeschmälerten Beibehaltung dieser Dimension interessiert sind, in der nahen Zukunft Antworten auf diese Fragen finden müssen. Dabei sollten sie damit rechnen, dass Russland auf dem Gleichheitsprinzip beharren wird. Selbst wenn es sich als unmöglich erweisen sollte, Konsens über eine zweistufige Mitgliedschaft zu erzielen, lohnt es sich, den Vorschlag in die Debatte zu bringen. Denn so ließe sich dem russischen Diskurs offensiv begegnen und könnte der Dialog in andere Bahnen gelenkt werden. Zustimmung zu einer zweistufigen Mitgliedschaft wäre entweder als Teil einer Paketlösung im Reformprozess oder als Regelung denkbar, die erst bei künftigen Neumitgliedern gilt. Die zweite Variante würde das aufgezeigte Dilemma eines nichtdemokratischen Vorsitzlandes zwar nicht beseitigen, aber von einem Lernprozess in der OSZE zeugen und künftigen Problemen vorbeugen.

Der scheinbare Widerspruch zwischen Verpflichtung und Gleichheit lässt sich auflösen: Da die OSZE-Staaten ihre Verpflichtungen in unterschiedlichem Grade erfüllen, sind sie in einem für die Organisation wichtigen Sinne ungleich. Wie die OSZE mit dieser Ungleichheit umgeht, wird ihre zukünftige Rolle in Europa wesentlich mitbestimmen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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