

Die OSZE zwischen Konfrontation und »Strukturiertem Dialog«

Unter Österreichs Vorsitz bekennt sich die Organisation zu ihrer friedensstiftenden Rolle

Wolfgang Richter

Konfrontative Rhetorik überschattete das 24. Ministerratstreffen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), das am 7./8. Dezember 2017 in Wien stattfand. Die Tagung spiegelte die Krise der europäischen Sicherheitsordnung, die sich seit 2014 gefährlich zugespitzt hat – als Russland in der Ukraine intervenierte und die Krim annektierte, die Nato wiederum mit der militärischen Rückversicherung ihrer östlichen Frontstaaten reagierte. Zwar bekannten sich in Wien alle Teilnehmer zu Souveränität und territorialer Integrität der Ukraine, zur dortigen OSZE-Beobachtungsmission und zu den Minsker Abkommen. Doch werden Letztere nach wie vor unterschiedlich interpretiert, und auch in Grundsatzfragen der europäischen Sicherheitsordnung besteht weiter Dissens. Zudem zeigen sich neue Konflikte unter den westlichen Staaten, etwa beim Thema Terrorismusbekämpfung. Chancen bietet indes der »Strukturierte Dialog«, den der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 angeregt hatte. Das Format eröffnet Möglichkeiten, um die Faktenbasis von Bedrohungsperzeptionen zu überprüfen, die Sicherheitskooperation wiederzubeleben und zur konventionellen Rüstungskontrolle zurückzukehren.

Angesichts der multiplen Krisen überraschte es nicht, dass der Ministerrat im Dezember 2017 – wie stets seit 2003 – keine umfassende OSZE-Erklärung verabschieden konnte. Besorgniserregend ist aber, dass es auch zwischen EU- bzw. Nato-Staaten neue Bruchlinien gab, die den Restbestand gemeinsamer Interessen in Frage stellen. So verhinderte die Türkei eine gemeinsame Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus und einen Beschluss zur Kooperation gegen transnationale Bedrohungen. Damit

suchte Ankara (vergeblich) eine kollektive Ächtung der Gülen-Bewegung zu erzwingen.

Und zum fünften Mal ließ sich kein Konsens im Feld der »menschlichen Dimension« erzielen. Beschlüsse zur Medien- und Versammlungsfreiheit, zur Unabhängigkeit der Justiz, zum Schutz von Frauen vor Gewalt, zu religiöser Toleranz, zu Migration und zur Klimapolitik wurden von östlichen und westlichen Staaten wechselweise blockiert.

Dagegen gelang eine Einigung bei der Kontrolle von Kleinwaffen (SALW), dem Kampf gegen Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Kindern sowie bei der Senkung der Risiken, die sich aus der Nutzung von Informationstechnologien ergeben. Letzteres ist politisch sehr bedeutend, gibt es doch wechselseitige Vorwürfe, Regierungen würden durch Netzaktivitäten in Wahlkämpfen eingreifen bzw. regimekritische Bewegungen unterstützen. Zudem votierte der Ministerrat für die Förderung des Investitionsklimas und eine breite Teilhabe an der ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklung; damit wurde die deutsche Initiative des Vorjahres zur Konnektivität fortgesetzt.

Bereits im Sommer 2017 konnte über die Besetzung von vier OSZE-Spitzenpositionen entschieden werden. Zu verdanken war dies dem Verhandlungsgeschick des damaligen österreichischen Außenministers Sebastian Kurz und dem Einlenken seines russischen Amtskollegen Sergej Lawrow. So wurde der bisherige Schweizer OSZE-Botschafter Thomas Greminger zum Generalsekretär ernannt, die Isländerin Ingibjörg Sólrún Gísladóttir zur Leiterin des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), der Franzose Harlem Désir zum Beauftragten für Medienfreiheit und der bisherige OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier zum Hohen Kommissar für nationale Minderheiten. Das politische Signal der Einigung sollte nicht unterschätzt werden – bedenkt man, dass die Staaten »östlich von Wien« traditionell Vorbehalte gegen die Autonomie der OSZE-Institutionen haben und vielfach beklagen, bei Spitzenbesetzungen der Organisation übergangen zu werden.

Territorialkonflikte

Der Ministerrat leistete zwar ein breites Bekenntnis zur Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine, zum Normandie-Prozess, zur Trilateralen Kontaktgruppe (OSZE, Ukraine, Russland) und zur Sonderbeobachtungsmission der OSZE in der

Ukraine (SMM). Doch scheiterte ein Vorschlag des österreichischen Vorsitzes, eine gemeinsame Erklärung zum Ukraine-Konflikt zu verabschieden. Während Moskau darauf beharrte, dass das autonome Gebiet der Krim und Sewastopol russisches Staatsgebiet seien, bestand die breite Staatenmehrheit auf deren weiterer Zugehörigkeit zur Ukraine.

EU- und Nato-Staaten forderten Russland auf, die Annexion rückgängig zu machen, die territoriale Integrität der Ukraine in ihren international anerkannten Grenzen zu respektieren und die Unterstützung der Rebellen im Donbas zu beenden. Eine gemeinsame Erklärung der OSZE-Troika (Österreich, Deutschland, Italien) drückte die Haltung der Staatenmehrheit zum Ukraine-Konflikt aus. Gefordert wurde die vollständige Umsetzung aller – politischen und militärischen – Bestimmungen der Minsk-Abkommen sowie ein voller, ungehinderter Zugang der OSZE-Beobachter zum gesamten Gebiet der Ukraine. Der russische Vorschlag, den Waffenstillstand mit einer VN-Friedensmission zu sichern, wurde nur in nationalen Statements thematisiert. Immerhin konnte der österreichische OSZE-Vorsitz vermelden, dass die humanitäre Hilfe für die Opfer des Konflikts aufgestockt, die SMM gestärkt und deren Sonderbudget erhöht werden soll.

In den Territorialkonflikten um Abchasien und Südossetien gab es keine Annäherung. Eine gemeinsame Erklärung der USA, Großbritanniens, Kanadas, der baltischen Staaten, Polens, Rumäniens, Schwedens und Tschechiens verschärfte den Ton sogar. Das Papier verurteilt Moskaus Politik, die Konfliktgebiete als unabhängige Staaten anzuerkennen. Die Unterzeichner verlangen einen Abzug der russischen Truppen und die Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens in seinen (bis 1991 sowjetischen) Republikgrenzen. Russland wiederum hielt an seiner Position fest und forderte zu direkten Gesprächen zwischen Tiflis, Zchinwali und Sochumi auf. Eine gemeinsame Georgien-Erklärung der OSZE blieb so unerreichbar.

Zurückhaltender äußerte sich die Staatengemeinschaft zum armenisch-aserbaid-schanischen »Konflikt um Berg-Karabach«, obwohl schwere Gefechte zwischen den Parteien im Frühjahr 2016 zeigten, wie groß die Gefahr einer Eskalation dieser Auseinandersetzung ist. Schon die statusneutrale Bezeichnung des Konflikts legt nahe, dass die Mehrheit der Staaten es vermeiden will, sich eindeutig festzulegen. Stattdessen lässt sie die Prinzipien der Nichtanwendung von Gewalt, der territorialen Integrität der Staaten sowie der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker ebenbürtig nebeneinander gelten.

Eine gemeinsame Erklärung der Kovorsitzenden der »Minsk-Gruppe« (USA, Russland, Frankreich), die sich seit zwei Jahrzehnten um eine Friedenslösung für Berg-Karabach bemüht, gab dieser Haltung Ausdruck. Das Papier lobt zudem die jüngsten Kontakte zwischen den Staatschefs Armeniens und Aserbaidshans sowie deren Zusagen, einen Personalzuwachs des OSZE-Sonderbeauftragten zu akzeptieren, menschliche Kontakte zu fördern und Informationen über das Schicksal vermisster Personen auszutauschen. Ungehört verhallte ein Zwischenruf des Außenministers von Zypern. Er spielte auf die türkische Dauerbesetzung Nord-Zyperns an und beklagte, die Territorialkonflikte im OSZE-Raum würden mit unterschiedlichen Maßstäben gemessen.

Immerhin gelang eine gemeinsame Erklärung zum Transnistrien-Konflikt. Hier stehen allerdings nur erweiterte Autonomierechte für die Region zur Diskussion, nicht aber die territoriale Integrität der Republik Moldau, von der sich Transnistrien abgespalten hat. Der positive Trend hält an, der sich schon 2016 unter deutschem OSZE-Vorsitz abzeichnete. Es gibt weiter Fortschritte bei der Herstellung politischer und menschlicher Kontakte über den Grenzfluss Dnjestr hinweg. Eine neue Brücke ist entstanden, gemeinsame Kfz-Kennzeichen wurden eingeführt, und auch in Transnistrien besteht nun eine Lehrerlaubnis für die lateinische Schriftsprache.

»Strukturierter Dialog«

Im Vorfeld des Wiener Treffens hatten Twitter-Äußerungen von US-Präsident Donald Trump den Eindruck erweckt, es könnte zu einer amerikanisch-russischen Annäherung kommen. Solche Erwartungen wurden durch den scharfen rhetorischen Schlagabtausch widerlegt, den sich die Außenminister Tillerson und Lawrow auf der Tagung lieferten. Beide Seiten warfen einander – weit über den Ukraine-Konflikt hinaus – wiederholten Vertrags- und Völkerrechtsbruch vor. Der Gegenpartei wurde jeweils unterstellt, inner- wie außerhalb Europas völkerrechtswidrige Interventionen durchgeführt und die vereinbarte Sicherheitsordnung einseitig verändert zu haben.

Russland beklagte zudem, die USA gefährdeten mit dem Aufbau einer globalen Raketenabwehr die strategische Balance, nachdem sie 2001 den Vertrag zur Begrenzung der strategischen Raketenabwehr (ABM) unilateral gekündigt hätten. Gegenständig warf man sich vor, Rüstungskontrollvereinbarungen zu verletzen oder selektiv zu implementieren. Dies betrifft vor allem die Verträge über das Verbot landgestützter Mittelstreckenwaffen (INF), über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und über den Offenen Himmel (OH) sowie das Wiener Dokument (WD) über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) in Europa und Zentralasien.

Trotz dieser Gegensätze bekannten sich in Wien alle Staaten zum »Strukturierten Dialog«, den der österreichische OSZE-Vorsitz 2017 vorangetrieben hat. Das Format soll es mit informellen, multilateralen Konsultationen und strukturiert nach Clustern ermöglichen, Risikoperzeptionen, Streitkräftedispositive und die Wirksamkeit von VSBM zu betrachten. Zugleich soll erörtert werden, wie sich konventionelle Rüstungskontrolle und Sicherheitskooperation erneuern lassen. Der Dialog fußt auf der Hamburger Erklärung des OSZE-Minister-rats von Dezember 2016, die unter deutschem Vorsitz zustande gekommen war. Sie betonte die Bedeutung von konventioneller Rüstungskontrolle und VSBM, wenn es da-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen.

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

rum geht, die kooperative und unteilbare Sicherheit sowie die militärische und politische Stabilität im OSZE-Raum zu fördern. Notwendig sei ein Dialog zu diesen Fragen. Überdies bekannten sich die Staaten in Hamburg zur Weiterentwicklung der militärischen Kontakte untereinander. Damit sollte die Lücke geschlossen werden, die entstanden war, als die Nato ihren militärischen Austausch mit Russland einschränkte. Zugleich verpflichteten sich die Staaten auszuloten, wie die Erosion der konventionellen Rüstungskontrolle rückgängig gemacht werden kann. Dabei war man sich bewusst, auch übergeordnete politisch-militärische Fragen angehen zu müssen. Der »Strukturierte Dialog« soll daher aktuelle und künftige Sicherheitsrisiken im OSZE-Raum thematisieren, um eine gemeinsame Basis für einen Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle zu schaffen.

Diese Erklärung hat der österreichische OSZE-Vorsitz 2017 mit Leben erfüllt. Er veranstaltete vier Workshops, in denen Militärdoktrinen und die Wirksamkeit der VSBM analysiert wurden. Ebenso gründete er eine informelle Arbeitsgruppe (IWG), die unter deutscher Leitung mit dem »Strukturierten Dialog« begann. Die Erörterungen umfassen ein breites Spektrum an Bedrohungsperceptionen. Diskutiert wurde über die beklagten Brüche von Vereinbarungen zur europäischen Sicherheitsordnung, über Verletzungen der Prinzipien des Völkerrechts und der Schlussakte von Helsinki (1975), über die Erosion konventioneller Rüstungskontrolle, VSBM und neue militärische Risiken. Anlass zur Sorge gaben vor allem Neuaufstellungen und Land- oder Seestationierungen von militärischen Verbänden und weitreichenden Flugkörpern sowie die hohe Intensität von Aufklärungs- und Übungsaktivitäten in Europa. Eine Unterarbeitsgruppe der IWG soll OSZE-Daten zu Streitkräftedispositiven und Übungen auswerten, damit sich die Bedrohungswahrnehmungen an einer soliden Faktenbasis messen lassen.

Trotz politischer Vorbehalte der USA und einiger Nato-Staaten verläuft der Dialog bis-

her überwiegend sachlich. Doch steht er erst am Anfang, und sein Erfolg ist nicht gesichert. Meinungsverschiedenheiten über das Ziel des Prozesses, seine zeitliche Dringlichkeit und eine akzeptable Datenbasis könnten sich als Stolpersteine erweisen. Viele Staaten, auch Russland, erhoffen von der Klärung militärischer Fakten eine Deeskalation. Andere wiederum, vor allem die USA, Großbritannien und die Nato-»Frontstaaten«, machen geltend, es habe Prinzipienbrüche gegeben, die einer Entspannung auch dann entgegenstünden, sollten sich militärische Risikozszenarien als übertrieben erweisen. Zudem wollen sie sich auf Entwicklungen der jüngsten Zeit konzentrieren. Russland dagegen möchte thematisieren, wie sich die militärische Lage seit Beginn der Nato-Osterweiterung verändert hat. Klärungsbedürftig ist ferner die Frage, ob nur der engere geographische Raum und der begrenzte Informationsrahmen des Wiener Dokuments maßgeblich sein sollen oder ob man auch den globalen Austausch militärischer Daten (GEMI) und andere offizielle Informationen heranziehen will.

Vor diesem Hintergrund könnte der »Strukturierte Dialog« in schwieriges Fahrwasser geraten. Hinzu kommt, dass sich Italien als OSZE-Vorsitz 2018 auf die Sicherheit im Mittelmeerraum und Fragen der Migration konzentrieren wird. Um das Momentum des Dialogs zur Überwindung der europäischen Sicherheitskrise zu erhalten, ist es umso wichtiger, dass die IWG weiterhin von einem fähigen Vorsitz gelenkt wird und baldmöglichst eine aussagekräftige Datengrundlage existiert.

Deutschland sollte dafür eintreten, dass das OSZE-Sekretariat befähigt wird, die dort verfügbaren Informationen für den Dialog aufzubereiten, damit sich rasch konkrete Ergebnisse erzielen lassen. Falls Deutschland 2018 die IWG-Leitung abgibt, sollte es sich für einen Nachfolger einsetzen, der Expertise, Leistungsfähigkeit und Unparteilichkeit bietet. Diese Qualifikationen treffen auf die Schweiz und Österreich zu, die sich 2014/2017 im OSZE-Vorsitz bewährt haben, ebenso auf Belgien und die Niederlande.