

*Igor Iwanow**

Europa braucht die OSZE – heute wie vor 40 Jahren

Wenn wir heute über die Probleme Europas diskutieren, müssen wir sie leider durch das Prisma der Entwicklungen in der Ukraine betrachten. Alles, was in den vergangenen Monaten in der Ukraine und um sie herum geschehen ist und noch immer geschieht, kann nur ein Gefühl tiefen Bedauerns und großer Sorge hervorrufen. Man kann mit großer Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass uns die Krise in der Ukraine, unabhängig davon, wie sie gelöst wird, in unserem Versuch, in Europa einen gemeinsamen humanitären und wirtschaftlichen Raum und einen gemeinsamen Sicherheitsraum zu schaffen, um Jahre zurückgeworfen hat. Die negativen Folgen der Krise werden uns noch lange Zeit begleiten. Sie zu überwinden und gegenseitiges Vertrauen und Stabilität in Europa wiederherzustellen, wird Jahre, wenn nicht Jahrzehnte erfordern

Die Ukraine-Krise hat allerdings in erster Linie tiefverwurzelte innerstaatliche Ursachen. Mehr als 20 Jahre lang Fehler bei der Staatsverwaltung, 20 Jahre lang Korruption, Zynismus der Politiker und Ignoranz gegenüber den grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen des Landes – all dies hat die Krise praktisch unvermeidlich werden lassen. Tatsache ist, dass die Ukraine auch vor der Krise ein fragiler Staat mit schwachen politischen Institutionen war, der zudem tiefgreifende soziale und regionale Unterschiede aufwies. Die politischen Führer und die sogenannte Wirtschaftselite zeichneten sich durch maßlosen Egoismus und Kurzsichtigkeit aus. Jeder ukrainische Spitzenpolitiker trägt einen Teil der Verantwortung und der Schuld für die dramatischen und tragischen Ereignisse, die im Herbst 2013 begannen.

Es wäre jedoch kaum gerechtfertigt, die äußere Dimension der Ukraine-Krise völlig außer Acht zu lassen. Die Unfähigkeit Russlands und der Europäischen Union, ihren Umgang mit der Ukraine aufeinander abzustimmen, und der Übergang beider Seiten zu einer feindseligen Rhetorik, als die Krise eskalierte, sind deutliche Belege dafür, dass es im euroatlantischen Raum noch immer Anschauungen gibt, die aus Zeit des Kalten Krieges stammen. Die Zukunft der Ukraine wurde und wird noch immer von vielen als ein Nullsummenspiel aufgefasst und die Ereignisse in der Ukraine erscheinen als Kampf zwischen pro-europäischen und pro-russischen politischen Kräften. Solche Sichtweisen verstellen uns den Blick auf die Realität, erschweren das Verständnis für unsere strategischen Interessen und schränken unsere Fähigkeit, der ukrainischen Gesellschaft bei der Bewältigung der schwersten Krise in der Geschichte moderner ukrainischer Staatlichkeit zu helfen, erheblich ein.

* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2014.

Auch wenn es heute noch schwierig ist, alle potenziellen Folgen der Krise in der Ukraine zu beurteilen, so ist doch bereits klar, dass Russland, die Europäische Union, die Vereinigten Staaten und an erster Stelle die Ukraine selbst zu den Verlierern und nicht zu den Gewinnern gehören werden. Jeder der Beteiligten wird für die Krise seinen Preis bezahlen müssen, und dieser Preis wird hoch sein.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden im Westen Behauptungen laut, dass im Europa des 21. Jahrhunderts im Gegensatz zum Nahen Osten und einigen anderen Regionen der Welt traditionelle Sicherheitsfragen ihre Bedeutung verloren hätten. Aus diesem Grunde, so sagte man, sei es nicht länger notwendig, Zeit, Geld oder intellektuelles und politisches Kapital zu investieren, um neue Institutionen, Regelungen und Mechanismen im Bereich der Sicherheit zu schaffen oder vorhandene zu verbessern. Heute zahlen wir alle einen sehr hohen Preis für unseren allgemeinen Unwillen oder auch unsere Unfähigkeit, uns ernsthaft mit der Modernisierung der europäischen Sicherheitsarchitektur zu befassen.

Die Ukraine-Krise ist zu einer Art Katalysator geworden, der auf äußerst dramatische Weise die Gesamtheit der Probleme zwischen Russland und dem Westen aufgedeckt hat, die man oftmals versucht hat unter den Teppich zu kehren oder herunterzuspielen. Das Resultat der Krise ist, dass die Gefahr einer neuen Teilung Europas heute in voller Größe vor uns steht.

Vor dem Hintergrund einer allgemeinen „institutionellen Lähmung“, hat die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine würdige Leistung gezeigt.

Dennoch wurde auch die OSZE während der Krise scharfer Kritik unterzogen – für ihre langsame Reaktion und ihre Schwerfälligkeit, für ihre übertriebene Bescheidenheit bei der Festlegung ihrer Ziele und für ihre angebliche politische Parteilichkeit. Und doch erwies sich gerade die OSZE als die einzige multilaterale europäische Plattform, der es, wenn auch nicht ohne Schwierigkeiten, gelang, sich auf koordinierte Maßnahmen zur Beilegung der Krise zu einigen. Es war gerade die OSZE, die eine Sonderbeobachtermission in die Ukraine entsandte. Die unter der Schirmherrschaft der OSZE eingerichtete Kontaktgruppe wurde zum Hauptmechanismus für die Lösung der Krise. Und es ist die OSZE, auf der die größten Hoffnungen in Bezug auf die Überwachung und die Verifizierung der Einhaltung der Vereinbarungen zwischen den Konfliktparteien ruhen.

Dies ist eine weitere Antwort auf diejenigen Politiker und Experten, die über „die fundamentale Krise der OSZE“ reden und schreiben, über den „Archaismus“ der Organisation und sogar über europäische Sicherheit „in der Ära nach der OSZE“. Natürlich ist die OSZE kein Allheilmittel für alle Probleme auf unserem Kontinent. Klar ist auch, dass wir andere europäische Sicherheitsmechanismen nicht aufgeben sollten, die in der Lage sind, einige unserer gemeinsamen Probleme in diesem Bereich zu lösen. Eines dürfen wir jedoch nicht vergessen: Die OSZE ist und bleibt die repräsentativste und folglich

auch die am meisten legitimierte Organisation in Bezug auf europäische Sicherheit. Zum Wissensschatz der OSZE gehören nicht nur die Schlussakte von Helsinki von 1975, die Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahr 1990, die Europäische Sicherheitscharta von 1999 und die Gedenkerklärung von Astana aus dem Jahr 2010. Dazu gehören auch ihre immensen Erfahrungen bei der Verhütung, der Überwachung und der Deeskalation von Konflikten in den verschiedensten Regionen Europas.

Das Jahr 2015 markiert den 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki. Dies ist ein wichtiger Meilenstein für Europa. Die OSZE-Teilnehmerstaaten stehen nun vor allem vor der verantwortungsvollen Aufgabe, einvernehmliche Beschlüsse zu verabschieden, die es möglich machen, die Rolle der Organisation in den heutigen Entwicklungen in der internationalen Politik erheblich auszuweiten.

In diesem Zusammenhang haben folgende Aufgaben höchste Priorität:

1. Um den Dialog in den Bereichen Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu fördern, ist es wichtig, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten die unveränderte Relevanz und Gleichwertigkeit der grundlegenden Prinzipien der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975, der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 und der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 sowie ihr Bekenntnis zur Einhaltung der Prinzipien und zur Erfüllung aller Verpflichtungen, die sie in Übereinstimmung mit den Dokumenten der OSZE eingegangen sind, bekräftigen.
2. Auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Astana im Dezember 2010 waren sich die Staats- und Regierungschefs darin einig, dass die Gefahr einer neuen Spaltung Europas das strikte Festhalten an der „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok [...] deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind“,¹ erfordert
Die Gedenkerklärung von Astana entwickelt das Konzept der umfassenden, kooperativen, gleichen und unteilbaren Sicherheit weiter, das „die Erhaltung des Friedens und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten miteinander in Beziehung setzt und die Verbindung zwischen der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt und friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen herstellt“.² Sie stellt außerdem fest, dass die OSZE-Sicherheitsgemeinschaft „in die Lage versetzt werden [soll], die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts erfolgreich zu bewältigen“,³ das „bedingungslose Bekenntnis zu den ge-

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absatz. 1, unter: <http://www.osce.org/cio/74988>.

2 Ebenda, Absatz 2.

3 Ebenda, Absatz 11.

meinsamen OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen in allen drei Dimensionen zur Grundlage haben“⁴ und „alle OSZE-Teilnehmerstaaten in der gesamten euroatlantischen und eurasischen Region [...] frei von allem Trennenden, von Konflikten, Einflussbereichen und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau“⁵ einen soll.

Die Bestätigung, dass die Teilnehmerstaaten an ihrem Bekenntnis zur Errichtung einer solchen Sicherheitsgemeinschaft festhalten werden, ist nicht weniger wichtig als die Bekräftigung der Prinzipien und Verpflichtungen, die sich aus den OSZE-Dokumenten ergeben.

3. In den letzten fünf Jahren wurde in der OSZE informell über den Entwurf eines Gründungsdokuments diskutiert. Die Verabschiedung eines solchen Dokuments wäre ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Umwandlung der OSZE von einer regionalen Abmachung in eine vollwertige regionale Organisation im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Eine OSZE-Charta würde die bestehenden Verfahrensweisen, Organe und Institutionen in rechtsverbindlicher Form bestätigen. Bei der Erarbeitung der Charta bzw. des Gründungsdokuments ist es sinnvoll, noch einmal auf die genaue Festlegung der Befugnisse, Aufgaben und Funktionen des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs sowie auf die lange Zeit diskutierte Frage der Einrichtung des Postens eines stellvertretenden OSZE-Genrealsekretärs zurückzukommen.

Eine grundsätzliche Einigung darauf, dass es zweckmäßig ist, in naher Zukunft eine solche Charta zu erarbeiten, könnte einer der wichtigsten im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses verabschiedeten Beschlüsse werden.

4. Parallel zu der Vereinbarung einer OSZE-Charter bzw. eines Gründungsdokuments wird es notwendig sein, die Frage der Verabschiedung eines Übereinkommens über die Völkerrechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE zu klären, über deren Wortlaut sich die Teilnehmerstaaten bereits vor langer Zeit geeinigt haben.
5. Die OSZE ist dafür gedacht, maßgeblich zur Beilegung sowohl alter als auch neuer Konflikte und zur Bewältigung von Krisen in Europa beizutragen. Hierzu könnte sie ihre vorhandenen Instrumente, einschließlich der stabilisierenden Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen, stärker nutzen.

Vorschläge zur erheblichen personellen und finanziellen Stärkung des OSZE-Konfliktverhütungszentrums (KVZ), zur Ausweitung seiner Beobachtungstätigkeit und zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Beilegung von Konflikten verdienen eine sorgfältige Prüfung.

4 Ebenda.

5 Ebenda.

Ebenso ratsam ist es, die Frage der praktischen Umsetzung der 1992 in Helsinki verabschiedeten Beschlüsse über die Durchführung friedenserhaltender Operationen und die Entsendung von Friedensaufbaumissionen entweder durch die OSZE selbst oder mit einem Mandat der OSZE unter heutigen Bedingungen zu prüfen.

6. Die OSZE ist der optimale Ort für den Dialog über politisch-militärische Aspekte der Sicherheit in Europa mit Blick auf die Vereinbarung möglicher Parameter eines zukünftigen Regimes zur konventionellen Rüstungskontrolle in Europa sowie für Vertrauensbildung im politisch-militärischen Bereich zur Gewährleistung militärischer Stabilität, Berechenbarkeit und Transparenz (Astana Gedenkerklärung von 2010).

Eine Schlüsselrolle in der Diskussion über diese Fragen spielen das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) und insbesondere der in seinem Rahmen geführte Sicherheitsdialog. Die OSZE *Security Days*, bei denen prominente Politiker, Wissenschaftler und unabhängige Experten zusammentreffen, um u.a. Fragen im Zusammenhang mit konventioneller Rüstungskontrolle in Europa diskutieren, finden stets großes Interesse.

Es wäre sinnvoll, militärtechnische Expertengespräche unter der Schirmherrschaft der OSZE ins Leben zu rufen, deren Ziel es ist, eine „Sicherheitsmatrix“ zu erarbeiten, die die Wechselbeziehung und die relative Bedeutung verschiedener Waffentypen im Kampfeinsatz definiert. Die Beratungen, an denen nicht nur Delegationen interessierter Teilnehmerstaaten, sondern auch Vertreter der Verteidigungsministerien teilnehmen können, könnten in Wien stattfinden.

7. In den vergangenen vier Jahren hat die OSZE eine Reihe von Beschlüssen zur Modernisierung des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen verabschiedet, von denen die meisten jedoch rein „technischer“ Natur waren.

Es wäre ratsam, sich auf Maßnahmen zu konzentrieren, die die Wirksamkeit der im Rahmen des Wiener Dokuments durchgeführten Verifikationsmaßnahmen verbessern. So könnten beispielsweise die Anzahl der Inspektions- und Überprüfungsteams, die Dauer der Verifikationsmaßnahmen und die Häufigkeit der Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät erhöht werden (auf bis zu einmal alle fünf Jahre).

Parallel zu den Verhandlungen über die Modernisierung des Wiener Dokuments wäre es sinnvoll, im Rahmen des FSK eine systematische Bestandsaufnahme der praktischen Anwendung und der Wirksamkeit der vereinbarten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, insbesondere in Krisensituationen, vorzunehmen.

8. Die OSZE kann und sollte die vereinbarten Maßnahmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit, insbesondere Terrorismus sowie Drogen- und Men-

schenhandel, fördern. Sie sollte ebenso die Implementierung der auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologien bereits vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen sowie die Entwicklung neuer Maßnahmen vorantreiben.

Die Organisation sollte die Harmonisierung der Strategien zur Bewältigung neuer Herausforderungen und Bedrohungen u.a. durch die Ratifizierung zentraler universeller Rechtsinstrumente, insbesondere solcher, die die Terrorismusbekämpfung und die Stärkung von Regimen zur Verhütung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen betreffen, durch die Teilnehmerstaaten aktiv fördern. Darüber hinaus sollte die Organisation die Staaten, wo immer es erforderlich ist, bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen unterstützen.

Im Kontext einer gemeinsamen Reaktion auf grenzüberschreitende Herausforderungen und Bedrohungen sollten die OSZE-Staaten zunächst regelmäßige Konsultationen einführen und sich auf gemeinsame Antworten auf ein breites Spektrum von Fragen, die über die geographischen Grenzen der OSZE hinausgehen, einigen. Das Ergebnis solcher Konsultationen könnte die Verabschiedung von Beschlüssen über gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung neuer Bedrohungen und Herausforderungen, einschließlich der Durchführung gemeinsamer Projekte außerhalb des OSZE-Gebiets, sein.

9. Als Dachorganisation für die euroatlantische und die eurasische Gemeinschaft kann die OSZE zu größerer Kompatibilität der wirtschaftlichen Integrationsprozesse in der Region beitragen, um die Widersprüche zwischen ihnen zu verringern und letztlich zur Bildung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums, dem sowohl das euroatlantische als auch das eurasische Gebiet angehören, und zur Schaffung einer gemeinsamen Freihandelszone mit freiem Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehr zu gelangen.

Zu diesem Zweck könnte die OSZE in Zusammenarbeit mit der VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) zu einer Plattform für den fachspezifischen und politischen Dialog über verschiedene Themen werden:

- die Schaffung günstiger Bedingungen für Handel und Investitionen, einschließlich eines Investitionsschutzes, um eine nachhaltige Entwicklung der OSZE-Staaten auf der Grundlage der Prinzipien der Nichtdiskriminierung, der Transparenz und guter Regierungsführung zu gewährleisten;
- die Beseitigung von Hindernissen für den Handel und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer;
- die Schaffung neuer Möglichkeiten für Wirtschaftsakteure durch die Einführung gemeinsamer, harmonisierter oder kompatibler

- Vorschriften und Regulierungssysteme sowie durch die Entwicklung miteinander verbundener Infrastrukturnetze;
- Verbesserung und Unterstützung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften der OSZE-Länder.
10. Die menschliche Dimension war, ist und bleibt ein integraler Bestandteil des Helsinki-Prozesses und das wichtigste Element der Identität und des Mandats der OSZE. „Der beste Garant für Frieden und Sicherheit in unserer Region ist die Bereitschaft und die Fähigkeit jedes Teilnehmerstaats, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit zu wahren und die Menschenrechte zu achten.“⁶
- Die OSZE kann dazu beitragen, die Kontroversen über die menschliche Dimension des Helsinki-Prozesses zu überwinden, indem sie die Probleme und Fragen, die in diesem Bereich auftauchen, entpolitisiert und einen Dialogmechanismus schafft, der auf Kooperation statt auf Rhetorik beruht, ohne die erfolgreich funktionierenden multilateralen Instrumente zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu duplizieren, die es in Europa bereits gibt.
- Ein solcher Mechanismus würde es ermöglichen, die Debatte über die Implementierung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten zu optimieren. Das könnte insbesondere bedeuten, dass das jährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension zeitlich gekürzt wird, wie es bereit 2005 vom OSZE-Weisenrat⁷ und 2012 in dem von vier Forschungsinstituten aus vier Ländern – Deutschland, Frankreich, Polen und Russland – veröffentlichten Bericht „*Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community*“⁸ vorgeschlagen worden war.

Dies ist natürlich keine vollständige Liste der Aufgaben, vor denen die OSZE steht. Jeder einzelne Teilnehmerstaat der Organisation hat seine eigenen Prioritäten und seine eigenen Ansichten darüber, wie die bestehenden Probleme

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 461; auch unter: <http://www.osce.org/de/node/125809>.

7 Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, hier: S. 404; auch unter: <http://www.osce.org/cio/15805>.

8 Centre for OSCE Research (CORE) at the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH)/Fondation pour la Recherche Stratégique/Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University)/Polish Institute of International Affairs (PISM), *Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community. From Vision to Reality*, Hamburg/Paris/Moskau/Warschau 2012, nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 451-475, hier: S. 471.

gelöst werden können. Man wird schwerlich einen Konsens in allen Fragen erwarten können. Das Wichtigste ist jedoch, dass wir begreifen, dass die Vereinbarungen, die vor 40 Jahren erzielt und in der Schlussakte von Helsinki verankert wurden, nach wie vor relevant und notwendig sind. Es ist in unserem gemeinsamen Interesse, diese Vereinbarungen mit den Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts in Einklang zu bringen, um die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa mit neuem Leben zu erfüllen, sodass sie den Interessen derjenigen, in deren Namen sie geschaffen wurde, noch besser dienen kann.