

David J. Galbreath

Über die Wiederbelebung der europäischen Sicherheit

Das Jahr 2014 war für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eines der schwierigsten Jahre überhaupt, die OSZE hat jedoch gezeigt, dass sie äußerst belastbar ist. Mit dem Ausbruch des Ukraine-Konflikts rückten mehrere internationale Organisationen ins Zentrum der Aufmerksamkeit, darunter die Europäische Union (EU) und die Vereinten Nationen (VN). Es ist jedoch die OSZE, die bei der Beobachtung des Konflikts in der Ostukraine eine herausragende und wohl auch die wichtigste Rolle spielt. Auch wenn die Organisation seit einiger Zeit unter großem Druck steht und das Interesse an ihren Institutionen, Zentren und Feldmissionen sowohl im Westen als auch im Osten abgenommen hat, ist sie dort, wo die geopolitische Lage weiterhin für Unsicherheit sorgt, nach wie vor ein wichtiger Sicherheitsakteur.

Der Ukraine-Konflikt wurde in andere Teile der Welt hineingetragen, als eine Passagiermaschine der *Malaysia Airlines* auf dem Flug nach Kuala Lumpur im Luftraum über der von separatistischen Milizen kontrollierten Oblast Donezk in der Ostukraine abgeschossen wurde. Am ersten Jahrestag des Todes von 298 Menschen aus vielen Teilen der Welt, vor allem aber aus Malaysia und den Niederlanden, wissen wir noch immer nicht genau, wie die Maschine zum Absturz gebracht wurde. Was nach dem Absturz geschah, ist kennzeichnend für den Ukraine-Konflikt: Beide Seiten schoben der jeweils anderen die Schuld zu und verstrickten sich somit noch tiefer in den Konflikt. Die OSZE war vor Ort, als Flug MH17 abstürzte, nachdem die Maschine von einer Rakete eines Buk-M1-Flugabwehrraketensystems getroffen worden war, das von den Rebellen in Donezk dazu benutzt wurde, Luftangriffe der Ukrainer im Kampf mit den Rebellen abzuwehren. Trotz gegenteiliger Beweise weigerten sich die Rebellen und die russische Regierung, ihre Beteiligung am Abschuss des Flugzeugs oder die anschließende Manipulation von Beweismaterial zuzugeben. Die OSZE bemühte sich unverzüglich um Zugang zur Absturzstelle, wurde jedoch wiederholt abgewiesen, bis ihr schließlich ein eingeschränkter Zugang gewährt wurde. Angesichts der Bedeutung, die Informationen für die Kriegsführung haben, wird es für die OSZE nicht nur schwierig sein, sich um ein Ende des Konflikts zu bemühen, sondern auch, ihn zu beobachten.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der OSZE als Anbieter von Sicherheit in den Jahren 2014 und 2015. Im Mittelpunkt stehen dabei zwangsläufig die Ukraine-Krise und andere Gebiete der ehemaligen Sowjetunion. Wie wir sehen werden, ist die Rolle der OSZE in der Region nicht ganz unkompliziert. Jedoch verfügt keine andere Sicherheitsorganisation dort über eine vergleichbare Präsenz. Der Beitrag untersucht, wie die OSZE vor Ort und in

Wien versucht, auf Europas größte Krise seit den Jugoslawienkriegen eine Antwort zu finden und sie zu bewältigen. Er geht auch auf die Versuche der OSZE ein, über ihre politischen Manöver hinaus zu einer Lösung des Konflikts beizutragen. Abschließend werden die Zukunftsperspektiven der OSZE angesichts Russlands zunehmender Feindseligkeit gegenüber jeglicher Einmischung in seinen selbstdefinierten Einflussbereich erörtert. Der Beitrag stellt auch die Frage, ob die Ukraine-Krise das Ende von Helsinki bedeutet. Um die aktuelle Lage zu verstehen, müssen wir die Vergangenheit verstehen. Daher soll zunächst das Wesen der OSZE als Sicherheitsakteur erläutert werden.

Die OSZE als Sicherheitsakteur

Um welche Art von Sicherheitsakteur handelt es sich bei der OSZE? Ihr Ansatz und seine Grenzen entstanden während des Kalten Krieges und der Aussicht auf Entspannung. Die Organisation *für* Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die aus der Konferenz *über* Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervorging, setzte etliche Grundsätze der Schlussakte von Helsinki (1975) in die Tat um, die ursprünglich dazu gedacht waren, der Geopolitik bestimmte Grenzen zu setzen, letztlich aber eher dazu dienten, die Transformation von Staaten anzuleiten. In den Anfangstagen der OSZE gab es einen deutlichen Zusammenhang zwischen Geopolitik und Staatstransformation. Die Teilnehmerstaaten, die bei der Institutionalisierung der OSZE eine Rolle spielten, erkannten, dass sich die mit der Transformation von Staaten einhergehende Ungewissheit negativ auf die Beziehungen zwischen Staaten auswirken konnte. Sie schufen daher neue Institutionen wie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und den Beauftragten für Medienfreiheit.¹ Diese in den 1990er Jahre entstandenen Institutionen sollten dazu beitragen, einen reibungslosen Wandel in Staaten zu unterstützen, die nicht auf frühere Erfahrungen mit Demokratie und Menschenrechten zurückgreifen konnten. Besondere Sorge galt dabei der Möglichkeit eines Rückfalls, d.h. der Möglichkeit, dass ein Staat, der den Weg zur Transformation beschritten hat, wieder in einen undemokratischen Zustand zurückfällt. So bestand stets ein Spannungsverhältnis zwischen der Art und Weise, wie die OSZE und ihre Institutionen diese Herausforderungen im OSZE-Gebiet sahen, und derjenigen, wie einige Teilnehmerstaaten die OSZE-Agenda sahen. Mit der 1998 einsetzenden Verschlechterung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen wurde die OSZE zu einem politischen Kommunikationstheater, das ihre Möglichkeiten, die Ideale der Schlussakte von Hel-

1 Vgl. P. Terrence Hopmann, The OSCE role in Eurasian security, in: James Sperling/Sean Kay/S. Victor Papacosma (Hrsg.), *Limiting institutions? The challenge of Eurasian security governance*, Manchester 2003, S. 144-165.

sinki weiterzuentwickeln, einschränkte. Das soll nicht heißen, dass die OSZE zu diesem Zeitpunkt mit ihrer Konfliktverhütungs-, Konfliktlösungs- und Beobachterfunktion nicht bereits gut entwickelt war – ganz zu schweigen von ihrem nie genutzten Mandat für OSZE-Friedensmissionen. Genauer gesagt: Der Dialog zwischen Ost und West kam zum Stillstand. An seine Stelle trat im Westen die allmähliche Erkenntnis, dass Russland – nunmehr unter Wladimir Putin – der OSZE als Begleiter oder gar Impulsgeber des Wandels zunehmend skeptisch gegenüberstand. Diese Entwicklung spitzte sich im Zuge der sogenannten „farbigen Revolutionen“ zu, in denen die OSZE insofern eine gewisse Rolle spielte, als sie prorussische Regierungen für deren Durchführung der Wahlen verurteilte. Die OSZE zeigte auf vielfältige Weise, dass sie einen liberalen Wandel wirksam fördern konnte. Das Resultat war jedoch, dass Russland den Institutionen der OSZE nicht mehr vertraute und offen versuchte, sie aufzuhalten oder zu bedrängen.² Die OSZE befand sich „in einer Krise“, wie Pál Dunay 2006 schrieb.³ Russland wollte einen Richtungswechsel, den es als Rückkehr zur Geopolitik und zu den Grundlagen der Schlussakte von Helsinki bezeichnete. Der Westen hingegen weigerte sich noch immer, mit Moskau über eine Reform der OSZE zu diskutieren.

Nichtsdestoweniger spielen viele der Eigenschaften, die die OSZE nach dem Kalten Krieg zu einer wichtigen Institution machten, bei ihrer Tätigkeit als Sicherheitsakteur in der Ukraine nach wie vor eine Rolle. Ich habe diese Eigenschaften schon früher viele Male erörtert,⁴ doch sie sind es wert, hier zumindest kurz noch einmal aufgeführt zu werden. Die OSZE profitiert als Sicherheitsakteur von vier Merkmalen. Das erste ist ihre Inklusivität. Abgesehen von den Vereinten Nationen ist die OSZE die einzige Organisation, zu deren Teilnehmern sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Russische Föderation gehören. Zudem erstreckt sich die OSZE von „Vancouver bis Wladiwostok“ und schließt damit auch alle Staaten Zentralasiens und des Kaukasus ein. Zweitens ist die OSZE nach wie vor eine politische Organisation, die nicht die Möglichkeit hat, Staaten rechtlich zu binden, auch wenn OSZE-Normen in die rechtlichen Abläufe anderer internationaler Organisationen „einwandern“ können, wie es z.B. im Falle des Europarats und der Europäischen Kommission geschehen ist. Ihre Beschlüsse müssen einstimmig gefasst werden, d.h. die OSZE beruht auf Konsens und Kommunikation. Drittens ist die OSZE als einzige Organisation in der Region präsent. Mit

-
- 2 Vgl. David J. Galbreath, Putting the Colour into Revolutions? The OSCE and Civil Society in the Post-Soviet Region, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 2-3/2009, S. 161-180.
 - 3 Pál Dunay, The OSCE in crisis, Chaillot Paper No. 88, Paris, April 2006 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
 - 4 Vgl. David J. Galbreath, The Organization for Security and Cooperation in Europe, London 2007; ders., Convergence without cooperation? The EU and the OSCE in the field of peacebuilding, in: Steven Blockmans/Jan Wouters/Tom Ruys (Hrsg.), *The European Union and Peacebuilding*, Den Haag 2010, S. 175-191; David J. Galbreath/Malte Brosig, OSCE, in: Knud Erik Jørgensen/Katie Verlin Laatikainen (Hrsg.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*, London 2013, S. 271-281.

ihren Zentren, Büros und Feldmissionen im früheren Jugoslawien und in der früheren Sowjetunion fungiert die OSZE als „Augen und Ohren“ vor Ort. Gleichzeitig bildet sie Polizeibeamte aus, informiert Journalisten, unterstützt Eltern und Schulen und berät Regierungen. Viertens verfügt die OSZE über Institutionen, die keine andere Organisation aufzuweisen hat, wie etwa den HKNM oder den Beauftragten für Medienfreiheit. Im Laufe der Jahre haben der Europarat und die EU zudem auf zahlreiche Normen, Ansätze und Techniken des BDIMR zurückgegriffen. Die OSZE ist nach wie vor ein wichtiger „Norm-Unternehmer“ in den Bereichen nationale Minderheiten und Medien. Beide sind von entscheidender Bedeutung für Staaten, in denen es entweder Probleme im Zusammenhang mit Rechtsstaatlichkeit gibt oder in denen es nicht möglich ist, sich kritisch mit der Gesetzgebung auseinanderzusetzen. Die OSZE hat all diese Vorzüge im Zuge ihrer Aktivitäten im Ukraine-Konflikt wirkungsvoll eingesetzt.

Die OSZE im Krieg

Die OSZE war sowohl vor als auch nach der sogenannten „Orangen Revolution“ von 2004 in der Ukraine präsent. Zusammen mit der EU und einigen ukrainischen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), die sich für die Förderung der Demokratie einsetzten, spielte sie auch eine wichtige Rolle bei der Stärkung der ukrainischen Zivilgesellschaft, die während der Euromaidan-Proteste von November 2013 bis Februar 2014 in den Vordergrund trat. Die Beziehungen der OSZE zum ukrainischen Staat wurden im Mandat des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine formalisiert, dessen Büro 1999 in Kiew eingerichtet wurde. Seit September 2014 hat Botschafter Vaidotas Verba aus Litauen das Amt des Projektkoordinators inne. Im März 2014 entsandte die OSZE auf Ersuchen der ukrainischen Regierung eine Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in die Ukraine. Das Mandat der SMM ist bis März 2016 gültig. Die SMM hat u.a. die Aufgabe, zum Abbau der Spannungen und zur Förderung des Friedens, der Stabilität und der Sicherheit beizutragen, mit den lokalen, regionalen und nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft, ethnischen und religiösen Gruppen und der örtlichen Bevölkerung Kontakt aufzunehmen, den Dialog vor Ort zu erleichtern, über die Sicherheitslage Informationen zu sammeln und zu berichten sowie als Reaktion auf konkrete und berichtete Vorfälle, einschließlich solcher, die behauptete Verstöße gegen grundlegende OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen betreffen, den Sachverhalt festzustellen und darüber zu berichten.⁵ Die OSZE hat wesentlich zu den Initiativen für einen möglichen Waffenstillstand beigetragen, aus denen am 5. September 2014 das Minsker Protokoll,

5 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, unter: <http://www.osce.org/de/pc/117407>.

dessen Inhalt im Minsker Memorandum vom 19. September 2014 konkretisiert wurde, und das spätere „Minsk-II“-Abkommen hervorgingen. Das Minsker Protokoll war das Ergebnis von Gesprächen u.a. zwischen den ukrainischen Behörden und den Vertretern der beiden abtrünnigen Regionen (Oblasten) Donezk und Luhansk im September 2014. Das unter der Aufsicht der OSZE in Minsk verhandelte Protokoll forderte einen sofortigen Waffenstillstand sowie den Zugang der OSZE zur ukrainisch-russischen Grenze im Donbas. Der Zwölf-Punkte-Plan umfasste auch eine Reihe von Vorschlägen zur nationalen Versöhnung, zur wirtschaftlichen Entwicklung und zu einem Sonderstatus für die östlichen Oblaste. Obwohl ursprünglich sowohl Vertreter der Konfliktparteien als auch der Russische Föderation dem Protokoll zugestimmt hatten, bestand seine einzige Auswirkung auf den Krieg darin, dass es beiden Seiten ermöglichte, der jeweils anderen Seite die Schuld an der Verletzung des Waffenstillstands zu geben.

Im Februar 2015 wurde das Nachfolgeabkommen „Minsk II“ von Vertretern der Ukraine, Russlands, Frankreichs und Deutschlands geschlossen. Auch diese Vereinbarungen standen unter der Aufsicht der OSZE, waren jedoch ohne die Rebellengruppen zustande gekommen, die an den Verhandlungen über das Protokoll noch beteiligt gewesen waren.

Auf die Konfliktparteien wurde erheblicher Druck ausgeübt, den Waffenstillstand einzuhalten. Es gab einige Anzeichen dafür, dass Minsk II vor Ort Wirkung zeigte, insbesondere was die Einschränkung des offensiven Vorgehens der ukrainischen Armee betraf. Die erneuten Kampfhandlungen im Frühjahr 2015 stellen jedoch einen Rückschritt dar, und es gibt weitere Belege dafür, dass die russische Armee mit Kampfteinheiten, Informanten und Geheimdienstagenten in der Region aktiv ist. Bei dem Versuch sicherzustellen, dass die Konfliktparteien die beiden Waffenstillstandsabkommen einhalten, steht die OSZE vor dem Problem, dass die Kommando- und Kontrollstrukturen unklar sind, da beide Seiten auch informelle Milizen einsetzen.⁶ So wie die Dinge stehen, bieten das Minsker Protokoll zwar einen zukünftigen Fahrplan für die nationale Versöhnung und Minsk II einen Weg zur Einstellung der Kampfhandlungen an, jedoch ist es der OSZE nicht gelungen, eine Veränderung im Kriegsverlauf herbeizuführen.

Leitender Beobachter der SMM der OSZE ist Botschafter Ertuğrul Apakan aus der Türkei. Mit über 800 Mitarbeitern und fast 600 Beobachtern hat die SMM den Auftrag, den Konflikt und – seit der Unterzeichnung des Minsk-II-Abkommens – den Waffenstillstand im Donbas sowie den Abzug schwerer Waffen aus der vereinbarten Sicherheitszone zu überwachen. Berichten zufolge wurde beides bislang jedoch weitgehend ignoriert, vor allem von den prorussischen Rebellen und vom russischen Militär.

6 Vgl. David J. Galbreath, Is a failure in command and control the cause of MH17 disaster?, in: The Conversation, 18. Juli 2014, unter: <https://theconversation.com/is-a-failure-in-command-and-control-the-cause-of-mh17-disaster-29425>.

Welches sind die größten Herausforderungen für die OSZE in der Ukraine? Es ist verständlicherweise schwierig, eine Beobachtermission in einem Kriegsgebiet durchzuführen. Ein wichtiger Teil des Kommunikationsprozesses, der es Verbündeten und der internationalen Gemeinschaft ermöglicht, Druck auf Konfliktparteien auszuüben, besteht beispielsweise darin, die Front beobachten zu können, um Meldungen über Kampfhandlungen zu verifizieren. Dies bedeutet jedoch, dass die OSZE Zugang zur Front haben und in der Lage sein muss, Truppen- und Waffenbewegungen sowie den Transport von Hilfsgütern zu beobachten – eine extreme Herausforderung. OSZE-Sprecher Michael Bociurkiw zufolge ist die SMM auf Drohnen und Satellitenbilder angewiesen, um Gebiete zu überwachen, die für die Beobachter gesperrt oder zu gefährlich sind.⁷ Die SMM der OSZE greift nicht nur auf technische Hilfsmittel zurück, um ihre Beobachter zu schützen, sondern auch um die Restriktionen zu umgehen, die ihnen von einer oder beiden Konfliktparteien auferlegt werden. Beispielsweise mussten die OSZE-Beobachter, nachdem Flug MH17 abgeschossen worden war und bewaffnete Kräfte der Donezker Volksrepublik (DVR) die Kontrolle über die Absturzstelle übernommen hatten, auf dem Weg dorthin strenge Kontrollposten der ukrainischen Armee überwinden.

Gleichzeitig befindet sich die OSZE im Zusammenhang mit dem Krieg in einer schwierigen Situation, insbesondere aufgrund der Art und Weise, wie die Konfliktparteien mit Informationen umgehen. Der ukrainische Staat hat ein starkes Interesse daran zu zeigen, dass die Rebellen im Osten des Landes in Wahrheit für die Russische Föderation arbeiten, so wie es auch die Ereignisse auf der Krim im Jahr 2014 nahelegen, und dass Russland sich militärisch in die Angelegenheiten seines Nachbarn einmischt (und somit gegen das Völkerrecht verstößt). Die Rebellen wiederum wollen beweisen, dass sie Opfer eines zunehmend gewalttätigen Zentralstaates sind, der wenig Interesse daran hat, sich konstruktiv mit einer überwiegend russischsprachigen Industriehochburg auseinanderzusetzen. Die Russische Föderation und die Verbündeten der ukrainischen Regierung, wie die USA und viele EU-Mitgliedstaaten, versuchen ihrerseits, Informationen dazu einzusetzen, die Unterstützung für ihre jeweils bevorzugten Konfliktpartner zu erhöhen. Die OSZE geriet dadurch mitten ins Kreuzfeuer eines Informationskrieges.⁸

Das Scheitern des Protokolls von Minsk und anscheinend auch von Minsk II könnte manch einen zu der Annahme verleiten, die OSZE sei für die Ereignisse in der Ukraine entweder weitgehend irrelevant oder sie habe jämmerlich versagt. Es gibt jedoch auch Argumente, die dafür sprechen, dass die OSZE trotz der gegenwärtigen Lage nach wie vor ein wichtiger Sicherheitsakteur in der Ukraine ist. Das erste Argument wurde bereits genannt, nämlich

7 Vgl. Sputnik International, OSCE Seeks to Increase Observers in Ukraine to 600, 17. Juli 2015, unter: <http://sputniknews.com/europe/20150717/1024760299.html>.

8 Vgl. Eugen Theise, OSCE caught in the crossfire of the Ukraine propaganda war, Deutsche Welle, 24. Juni 2015, unter: <http://www.dw.com/en/osce-caught-in-the-crossfire-of-the-ukraine-propaganda-war/a-18539289>

dass es sich bei der OSZE um die einzige Sicherheitsorganisation handelt, die den Konflikt in der Ukraine beobachtet und sich darum bemüht, eine Lösung des Konflikts zu ermöglichen.⁹ Das soll nicht heißen, die OSZE sei die einzige internationale Organisation vor Ort; so spielen z.B. die Vereinten Nationen eine wichtige Rolle bei der Hilfe für Binnenvertriebene. Zweitens hat die OSZE im Zusammenhang mit MH17, russischen Kampftruppen, humanitärer Hilfeleistung bzw. Militäraktionen, Gräueltaten auf beiden Seiten und vielen anderen Themen wichtige Fakten aufgedeckt. Die Beobachter der SMM der OSZE sind die wichtigsten Augen und Ohren vor Ort. Drittens kann die OSZE Vertreter aller Seiten für Verhandlungen an einen Tisch bringen, auch wenn – wie wir gesehen haben – die entsprechenden Pläne anscheinend gescheitert sind. Doch spielt die OSZE nicht nur in der Ukraine und mit Blick auf deren Kriegsparteien eine wichtige Rolle, sondern auch in der internationalen Gemeinschaft, da sie am besten für die Leitung dieser Verhandlungen geeignet ist. Viertens – und mit Punkt drei zusammenhängend – geben die Kriegsparteien selbst der OSZE dieses Gewicht, indem sie sie dazu nutzen, ihre eigenen Positionen darzulegen. Wenn der Konflikt eines Tages tatsächlich in einen Friedensprozess übergehen sollte, wird die OSZE besser darauf vorbereitet sein dabei zu helfen, wenn beide Seiten den Eindruck haben, dass die Organisation sie angemessen vertreten kann. Wie immer sind die größten Vorzüge der OSZE gerade diejenigen Eigenschaften, die sie aus den Schlagzeilen heraushalten, da sie auf lokaler und regionaler Ebene auf eine gemeinsame und umfassende Sicherheit hinarbeitet.

Die OSZE in der Krise

Der Konflikt in der Ukraine offenbart eine interessante Perspektive auf den Gesamtzustand der OSZE. Die Organisation ist eindeutig die einzige Organisation, die über genügend Erfahrung und das Knowhow verfügt, um beide Seiten des Konflikts einzubinden. Die Rolle der OSZE in der Ukraine ähnelt ihrer Rolle als Plattform für die Kommunikation zwischen Vertretern unterschiedlicher Positionen zur Sicherheit im gesamten OSZE-Raum. Während die russische Regierung die Beteiligung der OSZE an den Versuchen, einen Waffenstillstand in der Ukraine herbeizuführen, erheblich unterstützt hat, übt Moskau gleichzeitig Druck auf andere Staaten aus, ihre OSZE-Büros zu schließen, insbesondere in Zentralasien.¹⁰ Zwar sind die OSZE-Akademie in Bischkek und die OSZE-Zentren in den übrigen zentralasiatischen Staaten in ihren Möglichkeiten, die (von allen Teilnehmerstaaten akzeptierten) Ziele der Schlussakte von Helsinki zu realisieren, eingeschränkt. In Moskau herrscht

9 Man beachte, dass die EU die SMM der OSZE finanziell unterstützt, zuletzt mit 18 Millionen Euro, vgl. Interfax-Ukraine, EU to provide additional 18 million euros to OSCE SMM in Ukraine, unter: <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/eu-to-provide-additional18-million-euros-to-osce-smm-in-ukraine-391695.html>.

10 Gespräch des Autors mit dem Leiter der OSZE-Akademie in Bischkek am 10. Juni 2015.

jedoch noch immer der Eindruck, die Präsenz der OSZE mache die Region instabiler und Sorge dafür, dass sie Russland gegenüber weniger freundlich gesonnen ist. Für die Existenz der OSZE selbst stellt dies kein Problem dar, allerdings verkompliziert er ihre Rolle ausgerechnet in einer Region, in der die Organisation am meisten gebraucht wird, und umso mehr dort, wo die OSZE die einzige relevante internationale Organisation ist.

Russlands Haltung folgt der Linie, die sich seit Putins Präsidentschaft abzeichnete. Mit Hilfe einer als „Reformagenda“ bezeichneten Initiative sollte die OSZE zu ihren Wurzeln zurückgeführt werden, d.h. sie sollte sich auf die zwischenstaatliche statt auf die innerstaatliche Ebene konzentrieren und von der Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu den Prinzipien der Nichteinmischung und der territorialen Integrität zurückkehren. Auch dies fand seinen Höhepunkt vor allem zur Zeit der „farbigen Revolutionen“; es ist mittlerweile jedoch zu Russlands Standardposition geworden und trägt zum Stillstand in der OSZE bei. Heute ist eine Reform der OSZE so gut wie unmöglich; die letzte nennenswerte Änderung war die Einrichtung des Amtes des Medienbeauftragten im Jahr 1997. Russland fordert von der OSZE, sich stärker auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit als Impuls für Vertrauen und Sicherheit zu konzentrieren. Jedoch wäre die OSZE ein schwacher Ersatz für den regionalen Wirtschaftsriesen EU. Russland hat auch versucht, die OSZE dazu zu bewegen, militärische Standorte der Region stärker in den Mittelpunkt zu rücken, mit besonderer Betonung auf der Regelung militärischer Bewegungen der USA in den neuen NATO-Mitgliedstaaten. Während der Regierung George W. Bushs gab vor allem die Aussicht auf in Osteuropa stationierte Raketenabwehrsysteme Anlass zur Sorge. Nach der Wahl Barack Obamas im Jahr 2008 wurde das Programm jedoch reduziert.

Für die OSZE besteht das größte Problem daher in der ambivalenten Haltung vieler ihrer Teilnehmerstaaten ihr gegenüber. Trotz der Tatsache, dass die OSZE nach wie vor ein wichtiger Sicherheitsakteur im ehemaligen Jugoslawien sowie in Bergkarabach, Zentralasien und nun auch in der Ukraine ist, scheint die russische Regierung mittlerweile definitiv der Auffassung zu sein, dass die OSZE keine Plattform mehr für die Sicherheitskooperation bezüglich der in der postsowjetischen Region relevanten Probleme darstellt. Stattdessen ist Moskau zu dem Schluss gelangt, dass die Zeit der allseits akzeptierten Ordnung nach dem Kalten Krieg, die 1990 mit dem Kopenhagener Dokument der KSZE eingeläutet worden war, vorbei ist. Russland hat jedoch auch keine Alternative zur OSZE vorgeschlagen, obwohl es seine Aufmerksamkeit wieder stärker auf seine Beziehungen zu China richtet als auf den euroatlantischen Raum. Mit der Aufkündigung dieser Ordnung der Zeit nach dem Kalten Krieg besteht auch die Gefahr, dass Russland die Absprache verwirft, die zum Ende der Sowjetunion führte. Das soll nicht heißen, dass die Regierung Putin die UdSSR in ihrer Gesamtheit wieder auferstehen lassen will, sondern vielmehr, dass sie von den früheren Vereinbarungen mit eher westlich ausgerichteten Regierungen abgerückt ist. Diese Entwicklung

hat der Invasion in die Ukraine und dem Anspruch auf Teile der Ukraine (Krim, möglicherweise Donbas), Georgiens (Abchasien, Südossetien, eventuell noch weitere Gebiete) und vielleicht sogar Moldaus (Transnistrien) Tür und Tor geöffnet. Es sieht so aus, als könnten diese Aktionen die Verständigung zwischen Ost und West seit dem Ende des Kalten Krieges gefährden. Es stellt sich die Frage, ob dies zu einer neuen Verständigung oder zu gänzlich anderen Beziehungen Russlands zu Europa und Nordamerika führen wird. Wenn die OSZE in der Lage ist zu überleben, muss auch die Aussicht auf eine weitere Zusammenarbeit oder zumindest eine neue Vision darüber bestehen, wie eine solche Verständigung aussehen könnte.

Für die gegenwärtigen Probleme ist jedoch nicht Russland allein verantwortlich. Der Westen hat eifrig daran gearbeitet, alternative Institutionen einzurichten, die die Funktionen der OSZE duplizieren und sie auch im traditionellen OSZE-Gebiet wahrnehmen.¹¹ Beispielsweise waren Demokratie und Menschenrechte zwar stets eine der Domäne des Europarats. Die Erweiterung der Organisation mit Sitz in Straßburg brachte allerdings eine Überschneidung mit den Aktivitäten der OSZE zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten mit sich. Die Beziehung zwischen beiden Organisationen könnte positiv sein, da es sich bei der OSZE und dem Europarat um unterschiedliche Arten von Organisationen handelt, die Staaten auf unterschiedliche Weise einbeziehen, ein Komplexitätsproblem besteht dennoch. Die EU hat ebenfalls zahlreiche Funktionen der OSZE übernommen, wie etwa Wahlbeobachtung, Grenzüberwachung, Berichterstattungsmissionen, Krisenreaktionsmechanismen bis hin zur Übernahme des Konzepts umfassender Sicherheit.¹² Wie ich an anderer Stelle schrieb,¹³ können die Beziehungen zwischen der OSZE, der EU und dem Europarat positiv sein, denn je mehr Organisationen auf der Grundlage derselben Normen arbeiten, desto höher ist der Reformdruck für Staaten, die diese Normen nicht einhalten. Gleichzeitig könnten die Beziehungen zwischen den Organisationen jedoch zu einem „*Forum-Shopping*“ führen, bei dem die Staaten sich diejenige Organisation aussuchen, die am besten zu ihrer eigenen aktuellen Agenda passt. In vieler Hinsicht ist der OSZE genau dies im Zusammenhang mit der Ukraine widerfahren, in der sie zwar der einzige internationale Sicherheitsakteur vor Ort, aber auch am bequemsten zu handhaben ist, da sie über keinerlei Zwangsmittel verfügt. Die Beziehungen Russlands zu Europa und zum Europarat haben unter der Ukraine-Krise gelitten. Die EU verhängte aufgrund der militärischen Intervention Russlands in der Ukraine und der Annexion der Krim Wirtschaftssanktionen und Einreiseverbote gegen Russland, die sie infolge der Vorgänge im

11 Vgl. David J. Galbreath/Carmen Gebhard (Hrsg.), *Cooperation or Conflict? Problematizing Organizational Overlap in Europe*, Farnham 2010.

12 Vgl. Carmen Gebhard/Per Martin Norheim-Martinsen, *Making Sense of EU Comprehensive Security towards Conceptual and Analytical Clarity*, in: *European Security* 2/2011, S. 221-241.

13 Vgl. David J. Galbreath/Joanne McEvoy, *The European Minority Rights Regime. Towards a Theory of Regime Effectiveness*, Basingstoke 2012.

Donbas noch ausweitete. Gleichzeitig hat sich die russische Regierung vom Europarat distanziert, seit die Parlamentarische Versammlung der Organisation (PACE) Russlands Stimmrecht im April 2014 als Antwort auf dessen Vorgehen auf der Krim suspendiert hat. Das russische Verfassungsgericht entschied daraufhin im Juli 2015, dass Beschlüsse des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die russische Verfassung nicht überstimmen können. Wieder einmal verbleibt die OSZE als einzige Organisation, in der Russland sich auf gleicher Augenhöhe mit den USA, Europa und dem Rest der ehemaligen Sowjetunion auseinandersetzen kann.

Das Ende des Geistes von Helsinki?

Die Schlussakte von Helsinki stellte einen spektakulären Moment des Kalten Krieges dar. Es war die Zeit, als aus dem Kalten Krieg – in den Worten von John Lewis Gaddis – ein „langer Friede“ wurde.¹⁴ Viele sagten damals, dies sei kein Fortschritt, sondern lediglich die Konsequenz des Endes des Zweiten Weltkriegs und eine Anerkennung des aus diesem hervorgegangenen Status quo. Alle Beteiligten – die atlantischen und die europäischen, die blockfreien Staaten und der Warschauer Pakt – konnten aus der Schlussakte etwas mitnehmen, das aus ihrer Sicht zum Aufbau von Vertrauen und Sicherheit beitragen würde. Mit anderen Worten: In der Schlussakte fanden sich konvergierende Interessen wieder, die es den Staaten ermöglichten, einige Punkte weiterhin aus ihrer Sicht, andere aber auch aus einer gemeinsamen Sicht zu betrachten. Diese zwei Arten von Themen – Themen gemeinsamen Interesses und Themen gemeinsamen Handelns – machten die Schlussakte zu einem nachhaltigen Dokument, auf dessen Grundlage die Organisation aufgebaut werden konnte, die wir heute als OSZE kennen. Als eine politische Organisation, in der Regelverstöße nicht viel kosten, in der kein Raum für großartige politische Strukturen ist und in der das Gefühl gemeinsamer Interessen und gemeinsamen Handelns nicht mehr vorhanden ist, erscheint die OSZE den heutigen Teilnehmern jedoch als weniger relevant. Haben wir das Ende des Geistes von Helsinki erreicht?

Das soll nicht heißen, dass die Teilnehmerstaaten keine konvergierenden Interessen mehr haben. Es gibt – um nur einige Beispiele zu nennen – gemeinsame Auffassungen über Terrorismus, wirtschaftliche Prosperität, staatliche Leistungsfähigkeit sowie Umwelt- und Energiesicherheit. Die umsetzbaren Bestandteile entsprechender politischer Strategien divergieren jedoch zunehmend, oder es gibt einfach nicht genug, oder aber sie sind zum Gegenstand einer anderen institutionalisierten Beziehung außerhalb der OSZE geworden. Natürlich hat die OSZE auch weiterhin noch genug zu tun, und in manchen Bereichen arbeitet die OSZE gut, wenn nicht sogar besser als an-

14 Vgl. John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, New York 1987.

dere Akteure, wie wir es vielfach im ehemaligen Jugoslawien gesehen haben. Die Wahrnehmung in den Teilnehmerstaaten ändert sich jedoch, und die Vorstellungen, was unternommen werden muss, klaffen immer weiter auseinander – was im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine besonders deutlich zu sehen ist.

Kann die OSZE Helsinki überdauern? Ja und nein. Ja, denn die OSZE kann die Schlussakte weiterhin als ein Gründungsdokument benutzen, das als historische Quelle über die Vergangenheit der Organisation Aufschluss gibt. Doch es wird immer wichtiger, dass sie ihre Rolle als politische Organisation reformiert. Die Schlussakte von Helsinki ist immerhin ein gutes Gründungsdokument, da sie die gemeinsame und umfassende Sicherheit im größeren euroatlantischen Raum bekräftigt.¹⁵ Außerdem war die OSZE – oder vielmehr die KSZE – bereits einmal an diesem Punkt angelangt. Nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan im Jahr 1979 und dem anschließenden Zusammenbruch der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen schien Helsinki schon einmal tot gewesen zu sein.¹⁶ Doch die von Michail Gorbatschow herbeigeführten Veränderungen in der Sowjetunion rückten die Schlussakte wieder ins Zentrum der europäischen Sicherheit und brachten die Teilnehmerstaaten dem Verständnis des gemeinsamen und umfassenden Sicherheitskonzepts und seiner Bedeutung für den euroatlantischen Raum wieder näher. Helsinki war gerettet.

Der Krieg in der Ukraine stellt gleichzeitig den Tiefpunkt der sich bereits zuvor stetig verschlechternden Beziehungen zwischen Russland und nicht nur dem Westen, sondern auch der gesamten übrigen Welt dar. Wir können die Kosovo-Krise als Wendepunkt betrachten, an dem Russland erkannte, dass der Westen nach – aus russischer Sicht – westlichen Regeln spielen würde. Der Kosovo-Effekt ist letztlich auch für den russisch-georgischen Krieg im Jahr 2008 sowie für den Krieg in der Ukraine und die Einnahme der Krim verantwortlich, die 2014 ihren Anfang nahmen. Die OSZE kann das Ende des Geistes von Helsinki nicht überleben, wenn es kein gemeinsames Verständnis darüber gibt, wie europäische Sicherheitspolitik gestaltet werden muss. Die alten Regeln, die die Schlussakte von Helsinki verkörpert, werden zweifellos weiterhin als relevant für die europäische Sicherheit erachtet werden, so wie sie gewiss auch als für die heutigen OSZE-Teilnehmerstaaten relevant erachtet werden. Wenn jedoch nicht deutlich wird, dass die OSZE auf die Gewährleistung gemeinsamer und umfassender Sicherheit im euroatlantischen Raum hinarbeitet, wird die „Organisation für“ möglicherweise auf eine neue „Konferenz über“ warten müssen, um weiterleben.

15 Vgl. Harold S. Russell, The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput? In: American Journal of International Law 2/1976, S. 242-272.

16 Vgl. Robert Litwak, Detente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976, Cambridge 1984.