

Ursel Schlichting

Vorwort

Das Jahr 2015 steht im Zeichen des 40. Jahrestags der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki – der „Geburtsstunde“ der OSZE. Gleichzeitig wird die Sicherheitslage in Europa seit Beginn des Jahres 2014 von der Ukraine-Krise erschüttert. Vor dem Hintergrund der Spannungen zwischen Russland und dem Westen wurde vor allem die OSZE als Forum für den Sicherheitsdialog akzeptiert und genutzt, was zu einer unverhofften Aufwertung der Organisation geführt hat. Unser diesjähriger Themenschwerpunkt – *„Die OSZE und die europäische Sicherheit 40 Jahre nach Helsinki“* – setzt die Ereignisse in Bezug zueinander.

Zunächst soll das 40-jährige Jubiläum jedoch Anlass für einen kurzen Rückblick auf die bewegte Geschichte der KSZE/OSZE sein.¹

Die Unterzeichnung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) am 1. August 1975 war der Höhepunkt zweijähriger Verhandlungen, die im Juli 1973 in Helsinki eröffnet worden waren. Der Nachfolgerin der KSZE, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), gehören heute 57 Staaten aus Europa, Nordamerika und Asien, darunter alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion, an. Bereits in der Phase von 1973/1975 bis zum Ende des Kalten Krieges entfalteten sich die bis heute unverwechselbaren Merkmale der KSZE/OSZE: der multilaterale, über politische und ideologische Grenzen und Blockmentalitäten hinweg geführte Dialog über Sicherheit in Europa sowie ihr umfassendes Verständnis von Sicherheit. Danach ist Sicherheit dann gewährleistet, wenn Menschenrechte als ihr integraler Bestandteil begriffen werden und politisch-militärischen Fragen sowie Wirtschafts- und Umweltthemen gleichgestellt sind. Sicherheit in Europa, Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt sowie die Zusammenarbeit im humanitären Bereich bildeten folglich die drei inhaltlichen Schwerpunkte der Schlussakte von Helsinki, die noch heute die Grundlage des Sicherheitsdialogs und der Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE ist. Der „Sicherheitskorb“ enthielt neben einem Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen einen zehn Prinzipien umfassenden Katalog („Helsinki-Dekalog“), der die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten regeln sollte. Hierzu gehörten u.a. die souveräne Gleichheit der Teilnehmerstaaten, der Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt, die Unverletzlichkeit der Grenzen, die territoriale Integrität der Staaten sowie das Gebot der friedlichen Regelung

¹ Der Rückblick basiert auf: Ursel Schlichting, *Die OSZE 40 Jahre nach Helsinki: Dialog statt Konfrontation – auch in Zeiten der Krise?*, in: Friedensakademie-Blog, unter: <http://friedensakademie-blog.eu/2015/10/12/die-osze-40-jahre-nach-helsinki-dialog-statt-konfrontation-auch-in-zeiten-der-krise>.

von Streitfällen. Die Helsinki-Schlussakte gilt damit als „Gründungsdokument“ der KSZE/OSZE, wenn auch nicht im völkerrechtlichen Sinne; der Dekalog ist noch heute der zentrale „Verhaltenskodex“ für ihre Teilnehmerstaaten.

Die Schlussakte von Helsinki war jedoch nicht nur die Grundlage für den Dialog zwischen den Regierungen in Ost und West. Sie wurde auch von den Bevölkerungen wahrgenommen und in den folgenden Jahren zu einem wichtigen Bezugspunkt für Oppositionelle und Dissidenten in Osteuropa, die das einforderten, was ihre Staats- und Regierungschefs in Helsinki unterschrieben hatten: die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit – das siebte Prinzip des Helsinki-Dekalogs.

Das Ende des Kalten Krieges wurde schließlich wiederum von einem Dokument der KSZE feierlich besiegelt: In der Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990 erklären die Staats- und Regierungschefs aus Ost und West das „Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas“ für beendet. Es breche nun „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an“, in dem Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte gewährleistet sein sollten.

Zu dieser Vision eines friedlichen Europas gehörte für viele auch der Verzicht auf Militärbündnisse. Eine der Visionen für eine alternative Sicherheitsarchitektur bestand darin, die KSZE zu einer gesamteuropäischen Sicherheitsorganisation weiterzuentwickeln, möglichst beruhend auf einem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag und idealerweise ausgestattet mit eigenen Streitkräften. Diese Vorstellungen erwiesen sich letztlich jedoch als unrealistisch. Nicht nur war der Westen nicht bereit, die NATO – nach dem „Vorbild“ der Warschauer Vertragsorganisation – aufzulösen oder sie einer Organisation zu unterstellen, in der Russland ein gleichberechtigtes Mitspracherecht hatte. Sie entsprachen auch nicht dem sich allen feierlichen Erklärungen zum Trotz hartnäckig haltenden Denken in den Kategorien von „Siegern“ und „Verlierern“ des Kalten Krieges.

Auch in anderer Hinsicht wich die Euphorie schnell der Ernüchterung: Neue, innerstaatliche Konflikte, zumeist interethnische Auseinandersetzungen bzw. „Nationalitätenkonflikte“, die nicht selten in Sezessionskonflikte mündeten, eskalierten in der ehemaligen Sowjetunion und im zerfallenden Vielvölkerstaat Jugoslawien zu verheerenden Kriegen und zeigten überdeutlich, dass ein friedliches Europa noch in weiter Ferne lag.

In dieser Phase wird eine schrittweise und dennoch umfassende Institutionalisierung der KSZE eingeleitet. Nahezu alle Organe und Institutionen der heutigen OSZE gehen auf Beschlüsse aus den Jahren 1990-1994 zurück. Gleichzeitig beginnt die Entwicklung eines umfangreichen Instrumentariums zur präventiven Diplomatie, die ersten Langzeitmissionen zur Normalisierung der Lage nach Konflikten, die im Laufe der Jahre zu einem Markenzeichen der OSZE werden sollten, werden entsandt. Auf dem Budapester Gip-

feltreffen im Dezember 1994 wird die KSZE schließlich in „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE) umbenannt.

Die bis dahin die Tätigkeit der KSZE dominierende Normensetzung wird in den folgenden Jahren durch Bemühungen zur Implementierung dieser Normen abgelöst. Zwar hatten die Lösung der „eingefrorenen“ Konflikte im postsowjetischen Raum sowie die Konfliktnachsorge und Friedenskonsolidierung, vor allem im ehemaligen Jugoslawien, zunächst Vorrang; gleichzeitig widmete man sich jedoch nun verstärkt der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, hauptsächlich in den Transformationsländern. In die zweite Hälfte der neunziger Jahre und den Beginn des 21. Jahrhunderts fällt die Blütezeit der Langzeitmissionen und Feldoperationen der OSZE, von der OSZE-Mission in Tadschikistan über die 2001 beendeten Missionen in Estland und Lettland, die zur Entschärfung der Konflikte mit den dortigen russischen Minderheiten beitrugen, bis zu den großen OSZE-Missionen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo. Auch zwei weitere Institutionen der OSZE erweisen sich in dieser Zeit als Erfolgsstory: das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, dessen Markenzeichen umfangreiche Wahlbeobachtungen zur Unterstützung der Demokratisierungsprozesse sind, und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, der durch seine auf Unparteilichkeit und Vertraulichkeit aufbauende stille Diplomatie zur Vermittlung in zahlreichen, nationale Minderheiten betreffenden Konflikten beiträgt.

Gleichzeitig nahm seit Mitte der 1990er Jahre das Interesse der mittelosteuropäischen Staaten an der OSZE allmählich ab. Für sie erweisen sich die Europäische Union aus wirtschaftlichen Gründen und die NATO aus Gründen der militärischen Sicherheit als attraktiver. 1999 beginnt die schrittweise NATO-Osterweiterung, 2004 die Erweiterung der EU. Einige GUS-Staaten wie die Ukraine und Georgien geraten dadurch schon früh zwischen die Fronten.

Den durch die NATO- und die EU-Erweiterung drohenden Bedeutungsverlust versuchte die OSZE durch neue Aufgaben und Tätigkeitsfelder zu kompensieren. Die 1999 auf dem Istanbul Gipfeltreffen verabschiedete Europäische Sicherheitscharta und die 2003 auf dem Maastrichter Ministerrats-treffen vereinbarte OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert identifizierten neben der anhaltenden Bedrohung durch zwischen- und innerstaatliche Konflikte zahlreiche neue Sicherheitsrisiken: internationaler Terrorismus und gewalttätiger Extremismus, organisierte Kriminalität (Waffen-, Drogen- und Menschenhandel), wirtschaftliche Probleme und Umweltschäden. Terrorismusbekämpfung, Polizeiarbeit, Sicherung und Schutz von Grenzen sowie die Bekämpfung von Diskriminierung und Intoleranz entwickeln sich zu wichtigen neuen Tätigkeitsbereichen. Als regionale Schwerpunkte kristallisierten sich Südosteuropa, der Südkaukasus und Zentralasien heraus.

Die politische Bedeutung der OSZE als europäische Sicherheitsorganisation nahm im gleichen Zeitraum dennoch ab.

Auch innerhalb der OSZE spiegelte sich die sich abzeichnende erneute politische Konfrontation zwischen „Ost“ und „West“ wider. Russland und andere GUS-Staaten kritisierten zunehmend die geografische Verteilung der Feldoperationen der OSZE auf Länder ausschließlich „östlich von Wien“, ihre mutmaßliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Gaststaaten, die Wahlbeobachtung durch das BDIMR sowie die Vernachlässigung sicherheitspolitischer Themen zugunsten einer angeblich überzogenen Konzentration auf Fragen von Demokratie und Menschenrechten. Auch Auseinandersetzungen z.B. über den NATO-Einsatz gegen Serbien im Kosovo-Konflikt 1999 oder die Pläne zur Stationierung von Raketenabwehrsystemen in Polen und der Tschechischen Republik – kurz: die Missachtung russischer Interessen und Standpunkte im internationalen Kontext – wirkten sich nachteilig auf die Atmosphäre innerhalb der Organisation aus. Schon bald sprechen Beobachter von einer tiefgreifenden Krise der OSZE. Der russisch-georgische Krieg im August 2008 wird schließlich zu einem frühen Vorboden der Ukrainekrise.

Unter dem Eindruck des russisch-georgischen Krieges begann die OSZE sich wieder auf ihre komparativen Vorteile und ihre Kernkompetenzen zu besinnen: das Konzept der umfassenden und kooperativen Sicherheit, den offenen, permanenten, multilateralen Dialog und ihr Know-how in der Konfliktverhütung, der friedlichen Konfliktlösung und der Stabilisierung in der Konfliktfolgezeit. Ein erstes greifbares Ergebnis war ein Beschluss über die Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE u.a. in den Bereichen Frühwarnung und frühzeitiges Handeln sowie Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung vom Dezember 2011. Auf dieser Grundlage wurden die Krisenreaktionsverfahren der OSZE in den folgenden Monaten weiterentwickelt. Vor allem ein OSZE-internes Verzeichnis von Personen, die als „*First Responders*“ aus den Reihen bereits im Sekretariat oder in Feldoperationen tätiger OSZE-Mitarbeiter für die möglichst rasche Entsendung in Krisengebiete ausgewählt werden können und später durch neu eingestelltes Personal ersetzt würden, sowie die Entwicklung eines virtuellen Ausrüstungspools, der bei Bedarf rechtzeitig wichtige Ausrüstungsgegenstände bereitstellt, zählten sich in der 2014 eskalierenden Ukrainekrise schließlich aus. Sie ermöglichten den sofortigen Aufbau und die schnelle Entsendung der OSZE-Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in die Ukraine, deren erstes Team bereits am 22. März 2014, einen Tag nach dem vom Ständigen Rat im Konsens aller 57 Teilnehmerstaaten verabschiedeten Einsatzbeschluss, seine Arbeit in Kiew aufnahm. Zugleich machte der Schweizer OSZE-Vorsitz des Jahres 2014 bereits früh und umfangreich vom Instrumentarium der OSZE zur Konfliktbearbeitung Gebrauch, indem er u.a. Sonderbeauftragte als Vertreter des Vorsitzes in unterschiedliche Verhandlungsformate entsandte. Zu nennen ist hier vor allem die Trilaterale Kontaktgruppe aus Vertretern der

Ukraine, Russlands und der OSZE – Letztere repräsentiert durch die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini –, die sich am 5. September 2014 in Minsk auf ein zwölf Punkte umfassendes Protokoll einigte, das auch von Vertretern der Separatisten unterzeichnet wurde. Es sah u.a. einen Waffenstillstand vor, dessen Details am 19. September in einem Memorandum konkretisiert wurden und der von der OSZE überwacht werden sollte. Das am 12. Februar 2015 im „Normandie-Format“ beschlossene Minsker Maßnahmenpaket für die Umsetzung dieser Vereinbarungen übertrug der OSZE zusätzlich die Aufgabe, den Abzug schwerer Waffen aus der vereinbarten Sicherheitszone zu überwachen. Diese Übereinkünfte gaben erstmals Hoffnung auf eine Entspannung der Lage.

Der erste der beiden diesjährigen Themenschwerpunkte des OSZE-Jahrbuchs 2015 verknüpft das 40-jährige Jubiläum der KSZE/OSZE mit den aktuellen Entwicklungen in der europäischen Sicherheitslage. Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier, der 2016 das Amt des OSZE-Vorsitzenden übernimmt, eröffnet das Kapitel mit der Frage, was wir aus den Erfahrungen von Helsinki für die europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert lernen können, und stellt einen Vergleich europäischer Friedensordnungen in Vergangenheit und Gegenwart an. Ebenfalls aus historischer Perspektive unterzieht Reinhard Mutz die unter den Bedingungen der europäischen Spaltung im Rahmen der KSZE zwischen Ost und West geführten Verhandlungen einer kritischen Analyse und fragt, was die KSZE bis zum Ende des Kalten Krieges erreicht hat und was ihr misslang. Matthew Rojansky, Mikhail Troitskiy und David J. Galbreath analysieren im Anschluss daran den aktuellen Stand der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise, untersuchen deren Auswirkungen auf die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und gehen insbesondere auf die Rolle der OSZE ein. Eine französische Sicht auf die Ukraine-Krise und die daraus resultierende neue Rolle der OSZE präsentiert Maxime Lefebvre.

Einen zweiten Schwerpunkt bilden wie 2014 auch in diesem Jahr Beiträge zur Krise in der Ukraine unter dem Gesichtspunkt der Konfliktprävention und Krisenbewältigung. Heidi Tagliavini, bis Juni 2015 Vertreterin der OSZE in der Trilateralen Kontaktgruppe, berichtet aus erster Hand über den von der OSZE moderierten Vermittlungsprozess zur Lösung des Konflikts; parallel dazu gewährt Claus Neukirch ein weiteres Mal Einblick in die Tätigkeit der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine. Die Lehren, die man bereits jetzt aus der Ukraine-Krise für das zukünftige Krisenmanagement der OSZE ziehen kann, zeigt Fred Tanner auf; Jean P. Froehly stellt den Beitrag, den das BDIMR zur Entschärfung der Krise leistet, in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen und Hans-Joachim Schmidt beschreibt die enge Verbindung zwischen Krisenmanagement und konventioneller Rüstungskontrolle. P. Terrence Hopmann schließlich vergleicht die Reaktion auf die erste Ukraine-

bzw. Krimkrise von 1992 bis 1996 mit dem Krisenmanagement in den Jahren 2014 und 2015.

Außerhalb der Themenschwerpunkte geht zunächst David Aprasidze auf innenpolitische Entwicklungen in Georgien ein und fragt dabei insbesondere nach den Fortschritten und Hindernissen auf dem Weg zur demokratischen Konsolidierung. Allein drei Beiträge befassen sich mit Zentralasien: Ghaffor J. Mirzoev analysiert die Bedeutung von Religion und Kultur im tadschikischen Nationalbewusstsein, Thomas Kunze und Michail Logvinov beschreiben potenzielle islamistische Bedrohungen für die Region nach dem Ende der Kampfmission der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (ISAF) in Afghanistan und Arne C. Seifert befasst sich speziell mit der Frage, wie die Ausbreitung des „Islamischen Staats“ in Zentralasien verhindert werden kann. In einem weiteren Beitrag untersucht Jenny Nordman die Rolle von ethnischen Nationalismus in der Politik der Staaten des westlichen Balkans, bevor Daniela PISOIU und Reem Ahmed dem Phänomen des Anstiegs rechtsradikaler populistischer Bewegungen in Westeuropa nachgehen.

Drei Beiträge befassen sich mit Fragen der Konfliktverhütung und Streit-schlichtung, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der Ukraine-krise stehen. So beleuchtet Jennifer Croft den Status von Nicht-Staatsbürgern in den baltischen Staaten; György Szabó, OSZE-Projekt Koordinator in Usbekistan, stellt seine Arbeit vor und Samuel Goda umreißt die Tätigkeit der OSZE-Mission in Moldau.

Im Kontext der drei Dimensionen der Tätigkeit der OSZE und dimensionen-übergreifender Herausforderungen stellt Reinhold Mokrosch vor dem Hintergrund der Anschläge in Paris und Kopenhagen im Januar und Februar 2015 Betrachtungen zum Verhältnis von religiöser Toleranz und Satire an. Unter der übergeordneten Fragestellung, wie tolerant Religionen sein müssen, um Frieden stiften zu können, erörtert er zum einen die Frage, ob Religionen überhaupt toleranzfähig sind, und zum anderen, ob Satire Grenzen haben muss oder ob sie – wie Kurt Tucholsky postulierte – „alles darf“. Omar Grech und Monika Wohlfeld plädieren im Anschluss daran für ein angemessenes Verhältnis zwischen staatlicher und menschlicher Sicherheit im Umgang mit der Flüchtlingstragödie im Mittelmeerraum, bevor Paul Holtom sich mit der Rolle der OSZE bei der Implementierung des Vertrags über den Waffenhandel befasst und Rory McCorley den Lehren nachgeht, die aus dem Grenzüberwachungseinsatz der OSZE in Georgien und den sich anschließenden Folgemaßnahmen für zukünftige ähnliche Aufgaben gezogen werden können. Abschließend beschreiben Natascha Cerny Ehtesham und Laurent Goetschel die zunehmende Bedeutung der Zivilgesellschaft für die OSZE in den Bereichen Menschenrechte und Friedensaufbau.

Wir danken allen Autorinnen und Autoren an dieser Stelle für ihre engagierte Arbeit. Unser besonderer Dank gilt dem Generalsekretär der OSZE Lamberto Zannier für das diesjährige Geleitwort, das unsere Arbeit ermutigt.

Die Tatsache, dass die OSZE 2015 den 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte und damit ihren „40. Geburtstag“ feiern kann, ist ein Indiz dafür, dass der Gedanke kooperativer Sicherheit und des permanenten multilateralen Dialogs über die Sicherheit in Europa auch 25 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges nichts an Aktualität eingebüßt hat. Die Stärke der OSZE liegt noch immer darin, den Dialog über Sicherheit in Europa über politische und ideologische Trennlinien hinweg sowie in Krisen- und Konfliktsituationen aufrechtzuerhalten. Sie ist nach wie vor das einzige Forum für den multilateralen Sicherheitsdialog in Europa, in das Russland formal gleichberechtigt eingebunden ist. Mit der Zustimmung zur Entsendung der OSZE-Sonderbeobachtermission in die Ukraine und zur Stationierung von OSZE-Beobachtern in zwei russischen Grenzkontrollposten hat Russland seinerseits signalisiert, dass es nicht alle Brücken abbrechen will, dass sein Interesse an Kooperation und an der Aufrechterhaltung des sicherheitspolitischen Dialogs nicht vollständig erloschen ist. Nach einer Zeit der Um- und Neuorientierung hinsichtlich ihrer Aufgaben, Kompetenzen und Tätigkeitsschwerpunkte, einer Zeit der Ungewissheit über ihre zukünftige Relevanz, der Suche nach einem Platz im Geflecht europäischer Organisationen, scheinen sich mit dem Engagement der OSZE in der Ukrainekrise nun vorsichtig positive Antworten abzuzeichnen.