

Andrej Zagorski

Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen

Rußland hat in den letzten Jahren sein Profil als Vorkämpfer der OSZE geschärft. Im Laufe des Jahres 1994 hat es eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, die auf eine Stärkung der Rolle dieser Organisation in der europäischen Politik abzielen. Rußland hat somit zwar eine politische Priorität der früheren Sowjetunion weiterverfolgt, gleichzeitig aber auch das schwierige Verhältnis zur OSZE geerbt, das in Moskau zunehmend als Problem gesehen wird. Die Mischung aus Erwartungen und Enttäuschungen, wie sie in Rußland angesichts der OSZE empfunden werden, zeigt sich deutlich in mehreren, für Rußland wichtigen Politikbereichen. Hierzu gehören:

- die Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur,
- die Erhaltung des Friedens in der früheren Sowjetunion,
- die Achtung von Minderheitenrechten,
- die Stärkung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE,
- die Wahrung der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität der OSZE-Staaten,
- das Hinwirken auf die internationale Anerkennung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) als einer gemeinsam handelnden Einheit.

Die OSZE und die europäische Sicherheitsarchitektur

Hintergrund der russischen Debatte

Es ist kein Zufall, daß die russischen Bemühungen um die Stärkung der OSZE gegen Ende des Jahres 1993 verstärkt wurden und mit der Diskussion über die NATO-Erweiterung zusammenfielen. Diese wird in Moskau weithin als eine Gefährdung russischer Interessen gesehen. Zwar wird eine Erweiterung der NATO, und damit einhergehend eine Ausdehnung der Europäischen Union und der WEU, nicht als Wiederherstellung oder Verstärkung der militärischen Bedrohung der Sicherheit Rußlands verstanden¹. Doch herrscht in weiten Kreisen die Befürchtung, daß die

1 Siehe Andrej Kosyrew, Preobraschenije, Moskau 1995, S. 199.

NATO-Erweiterung dazu führen könnte, Rußland in der europäischen Politik an den Rand zu drängen oder gar zu isolieren.²

Rußland reagiert hierauf in zweifacher Weise. Es steht einer baldigen Erweiterung der NATO zwar ablehnend gegenüber, hat sich jedoch um die Herstellung eines direkten Dialogs und unmittelbarer Beziehungen zu westlichen Organisationen (NATO, EU, WEU) sowie um die Stärkung der mit der OSZE verknüpften gesamteuropäischen Perspektive bemüht. Hierzu gehörte auch, daß seit Herbst 1993 ein größeres Augenmerk auf die Stärkung der Rolle der OSZE und der anderen gesamteuropäischen Rahmenordnungen gerichtet wird. Am deutlichsten wurde der russische Ansatz zur Intensivierung der gesamteuropäischen Perspektive im Programm für die Verbesserung der Wirksamkeit der OSZE im Sommer 1994 formuliert.³ Das Programm regte an, der OSZE die zentrale Rolle bei der Sicherung des Friedens und der Stabilität im europäisch-atlantischen Raum vorzubehalten und sie gleichzeitig in eine handlungsfähige Regionalorganisation umzugestalten. Es wurde vorgeschlagen, die OSZE solle *das* multilaterale Gremium für die Koordinierung der Aktivitäten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), des Nordatlantischen Kooperationsrats (NAKR), der Europäischen Union, des Europarats, der NATO und der WEU zur Stärkung von Stabilität und Sicherheit, zur Erhaltung des Friedens und zum Schutz nationaler Minderheiten in Europa werden sowie der wichtigste Partner der Vereinten Nationen bei der Konfliktbewältigung in der früheren Sowjetunion. Gleichzeitig wurde angeregt, den NAKR durch die Öffnung für neutrale Staaten und die Einrichtung eines ständigen Sekretariats in ein gesamteuropäisches Rahmenwerk für militärisch-politische Zusammenarbeit umzuwandeln. In dieser neuen Funktion würde der NAKR, gekoppelt an die OSZE, die Umsetzung des Programms "Partnerschaft für den Frieden" koordinieren.

Die Vorschläge des Jahres 1994 zeigten noch ein weiteres Motiv hinter der russischen OSZE-Debatte auf. Diese wird nicht nur als die einzige europäische Organisation gesehen, in der Rußland Mitglied ist, sondern auch als Mittel, um die Anerkennung Rußlands als Großmacht zu erreichen. Rußland hat beispielsweise vorgeschlagen, nach dem Vorbild des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen einen Exekutivausschuß der OSZE einzusetzen. Der Exekutivausschuß könnte aus zehn ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern bestehen und würde politisch bindende Beschlüsse einstimmig fassen. Moskau ging davon aus, einen ständigen Sitz in dem

2 Siehe Sergej Karaganow, *Rasschirenije NATO wedjot k izolazii Rossii* (Führt die NATO-Erweiterung zur Isolation Rußlands?), in: *Moskowskije Nowosti* 38/1993. In Rußland findet jedoch noch eine weitere Debatte statt. Siehe Andrej Zagorski, *Rußland und Europa*, in: *Von der Krise zur Stabilisierung ... Russische Außenpolitik und die russische Wirtschaft, 1993-95*, Moskau, 1995 (i.E.).

3 Siehe in: *Diplomatitscheski Westnik* 15-16/1994, S. 13.

Ausschuß zu erhalten und so seine Rolle als europäische Großmacht bestätigt zu sehen. Der Vorschlag stieß jedoch auf starken Widerstand und wird sich wohl kaum verwirklichen lassen.

Gleichzeitig ist Rußlands Engagement zur Stärkung der OSZE als internationaler Organisation nicht unbegrenzt. Die Beschränkungen zeigten sich in Rußlands ablehnender Haltung gegen eine Erweiterung der Befugnisse des amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs der OSZE, die nach russischer Auffassung lediglich eine "dienende" Funktion in der Organisation haben sollten, wobei den Teilnehmerstaaten (und nicht zuletzt Rußland) die ausschlaggebende Rolle im Entscheidungsprozeß verbliebe.

Ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa

Viele der von Rußland 1994 unterbreiteten Vorschläge wurden von anderen OSZE-Staaten nicht akzeptiert. Insbesondere die NATO-Staaten lehnten jede Unterordnung der NATO unter die OSZE sowie die Umwandlung des NAKR von einem Gremium unter dem Dach der NATO in eine Institution mit unabhängigem Rahmen ab. Dennoch konnte Rußland einige Erfolge verbuchen. Bei der Bewertung des Budapester Gipfeltreffens hoben russische Vertreter die dort erreichten Sprachregelungen hervor und betonten die *zentrale Rolle* der OSZE beim Aufbau des vereinten und sicheren Europas. Der der Stärkung der OSZE gewidmete Abschnitt der Budapester Beschlüsse wird in Moskau als Entwurf der späteren Charta der Organisation interpretiert, obwohl dieses Thema umstritten bleibt.⁴

Der Budapester Beschluß, ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für das Europa des 21. Jahrhunderts zu diskutieren, wird als wichtigste Entscheidung des Gipfels gewürdigt. Er wird als Mittel zur Fortsetzung der Gespräche über die Beziehungen zwischen der OSZE und anderen europäischen Institutionen gesehen und zielt auf die Stärkung der Koordinierungsrolle der OSZE ab. Obwohl förmliche Beratungen über das Modell bereits auf der ersten Sitzung des Hohen Rates der OSZE Ende März 1995 aufgenommen wurden, hat Rußland bisher seine Auffassungen noch nicht näher konkretisiert. Präsident Boris Jelzin spricht von der Perspektive des Aufbaus eines Netzwerks bilateraler Abkommen über gutnachbarliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Staaten, von wechselseitigen Sicherheitsgarantien Rußlands und der westeuropäischen Staaten gegenüber den Ländern Ost- und Mitteleuropas auf bilateraler oder multilateraler Basis sowie von der Entwicklung einer Reihe gesamteuropäischer Institutionen zur friedlichen

4 Diplomatischeski Westnik 1/1995, S. 4, 29-33.

Beilegung von Streitigkeiten und zur Konfliktverhütung.⁵ Außenminister Andrej Kosyrew fügt hinzu, es müsse ein Netz von Partnerschafts-, Kooperations- und Konsultationsübereinkünften zwischen der NATO einerseits und den Staaten Mittel- und Osteuropas andererseits, einschließlich Rußlands, der Ukraine und anderer, entwickelt werden.⁶

Diese vagen Vorstellungen zu einem europäischen Sicherheitsmodell wurden vom stellvertretenden Außenminister Nikolai Afanassjewski auf der ersten Sitzung des Hohen Rates der OSZE etwas systematischer dargelegt. Er nannte mehrere konkrete Grundprinzipien für die Ausarbeitung des Modells, darunter die folgenden:

- Unteilbarkeit der Sicherheit (kein Staat dürfe seine eigene Sicherheit auf Kosten anderer stärken);
- Anerkennung des umfassenden Charakters der europäischen Sicherheit unter Einbeziehung aller Aspekte, d.h. der militärischen, politischen, rechtlichen, ökologischen, humanitären, kulturellen und sonstigen;
- wechselseitige Kompatibilität (die Sicherheit in Europa sollte auf sich gegenseitig verstärkenden Maßnahmen einzelner Staaten und multilateraler Institutionen aufbauen).

Im einzelnen schlug Afanassjewski unter anderem vor:

- Mechanismen für die Führung obligatorischer Konsultationen, die Beteiligung am Entscheidungsprozeß in regionalen Organisationen und die Abhaltung von Diskussionen am runden Tisch unter den OSZE-Staaten zu schaffen;
- die Interdependenz der OSZE-Staaten zu institutionalisieren und einen europäisch-atlantischen (oder europäisch-asiatischen) Vertrag über Zusammenarbeit bzw. eine entsprechende Charta zu unterzeichnen;
- ein angemessenes Verhältnis zwischen globalen, regionalen und sub-regionalen Ansätzen für die Lösung europäischer Probleme zu finden, welche die Beziehungen zwischen den VN, der OSZE, der Europäischen Union, der GUS, der NATO und anderen Institutionen regeln;
- bestehende Verträge über militärische Sicherheit in Europa unter Berücksichtigung der Realitäten der Ära nach dem Kalten Krieg anzupassen und zu ergänzen (unter anderem durch die Aushandlung des KSE-2-Vertrags, der die militärischen Potentiale mit den Gegebenheiten nach dem Kalten Krieg in Einklang bringen soll);

5 Diplomatitscheski Westnik, 1/1995, S. 5.

6 Andrej Kosyrew, Preobraschenije, S. 203.

- militärische Arrangements innerhalb der OSZE durch regionale Maßnahmen zu ergänzen (z.B. gegenseitige Sicherheitsgarantien, regionale runde Tische, regionale Instrumente zur Friedenserhaltung);
- die wirtschaftliche Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Staaten zu erleichtern, und zwar durch die Durchführung gesamteuropäischer Infrastrukturprojekte.

Die Tatsache, daß Rußland seine Auffassungen zu dem europäischen Sicherheitsmodell bisher noch nicht näher konkretisiert hat, ist charakteristisch für das Projekt. Einerseits lassen russische Diplomaten durchblicken, daß die entsprechenden Diskussionen nicht in inhaltsloses Gerede ausufern, sondern substantielle Fragen der europäischen Sicherheit behandeln sollten. Andererseits scheint Moskau gegenüber seinen Positionen von 1994 nichts Neues zu sagen zu haben und gleichzeitig die Rolle der OSZE zu betonen. So scheint die Einführung des Konzepts eines umfassenden Sicherheitsmodells lediglich dazu zu dienen, das Thema "OSZE als *die* zentrale europäische Institution" auf der Tagesordnung zu halten.

Friedenserhaltung in der früheren Sowjetunion

Seit 1992 läßt Rußland ein größeres Interesse an einer aktiveren Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung in der früheren Sowjetunion erkennen. Bisher hat Boris Jelzin immer wieder erklärt, Rußland übe zwar seine "Friedensmission" aus, wolle aber die politische und finanzielle Verantwortung mit seinen Partnern in den VN und der OSZE teilen, wo immer dies angebracht sei - in Berg-Karabach, Tadschikistan, Georgien oder Moldau.⁷ In Budapest gab Rußland schließlich grünes Licht für eine friedenserhaltende Operation der OSZE in Berg-Karabach, ein Thema, das seit langem zwischen Moskau und dem Rest der Minsk-Gruppe umstritten ist. Insbesondere seit 1994 sind jedoch die Beziehungen Rußlands zur OSZE, was friedenserhaltende Maßnahmen angeht, gespannt; dies zeigte sich in einer Reihe von Fällen, unter anderem im Zuge der Verhandlungen über friedenserhaltende Maßnahmen durch "Dritte", in Gesprächen über die Arbeit der Minsk-Gruppe zu Berg-Karabach oder bei der Entsendung der OSZE-Mission nach Tschetschenien.

7 Diplomatscheski Westnik 1/1995, S. 5-6.

Friedenserhaltende Maßnahmen durch "Dritte"

Im Anfangsstadium der Gespräche begrüßte Rußland die Schaffung der Minsk-Gruppe zu Berg-Karabach im März 1992 in der Erwartung, die OSZE werde einen großen Teil der Konfliktbewältigungsmaßnahmen in der früheren Sowjetunion übernehmen. Nachdem die Konflikte in Südossetien (Georgien) und jenseits des Dnestr (Moldau) im Juni 1992 eskaliert und trilaterale Friedenstruppen unter Beteiligung Rußlands in beide Regionen entsandt worden waren, war es Andrej Kosyrew, der im Frühjahr 1992 an die OSZE appellierte, eine Rolle bei der Konfliktbewältigung in der früheren Sowjetunion zu spielen.

Von 1993 an startete Rußland eine Kampagne, um die internationale Anerkennung seiner friedenserhaltenden Maßnahmen in der früheren Sowjetunion zu erlangen und insbesondere ein Mandat durch die Vereinten Nationen oder die OSZE zu erhalten sowie internationale Finanzmittel für diese Operationen zu sichern. Gleichzeitig nahm Rußlands Bereitschaft ab, internationale Organisationen in die Vorgänge in der früheren Sowjetunion unmittelbar einzubeziehen. Moskau tendierte dazu, die Friedensbemühungen in der früheren Sowjetunion zu monopolisieren und die Rolle internationaler Institutionen auf die Entsendung von Beobachtern zu beschränken.

Als die friedenserhaltenden Missionen in der früheren Sowjetunion zum Gegenstand von Kontroversen zwischen Moskau und mehreren neuen unabhängigen Staaten wurden und die Debatte über ein Wiederaufleben des russischen Imperialismus sich verstärkte, führten die russischen Bemühungen um eine internationale Legitimierung ihrer friedenserhaltenden Maßnahmen zu dem Beschluß der Ratstagung von Rom, von Fall zu Fall die Schaffung von kooperativen KSZE-Vorkehrungen zu erwägen, um zu gewährleisten, daß die Rolle und die Aufgaben von Streitkräften von Drittparteien in einem Konfliktgebiet mit den Prinzipien und Zielen der KSZE im Einklang stehen. Der Ministerrat beauftragte den Hohen Rat, Bestimmungen für mögliche OSZE-Abmachungen dieser Art auszuarbeiten.

1994 gelang es jedoch dem Hohen Rat und dem Ständigen Rat nicht, einen Konsens über friedenserhaltende Maßnahmen durch "Dritte" herbeizuführen.⁸ Während dieser Verhandlungen nahm das Interesse Rußlands an der endgültigen Ausarbeitung der Bestimmungen für friedenserhaltende Maßnahmen der KSZE durch "Dritte" offensichtlich ab.

8 Zu den strittigsten Fragen aus diesem Themenkreis siehe: Andrej Zagorski, Russische Friedensunterstützungsmaßnahmen in der GUS: Möglichkeiten und Grenzen ihrer Internationalisierung, in: Hans-Georg Ehrhart, Anna Kreikemeyer, Andrej W. Zagorski (Hrsg.), Krisenmanagement in der GUS: Wohin steuert Rußland?, Baden-Baden 1995, S. 154-156.

Moskau war sogar froh darüber, daß es dem Budapester Gipfeltreffen nicht gelang, einen Text über diese Frage zu verabschieden, und er sich darauf beschränkte, den Hohen Rat und den Ständigen Rat zu ersuchen, ihre diesbezüglichen Arbeiten fortzusetzen. 1995 wurden diese jedoch praktisch eingefroren. Insbesondere nach der Budapester Entscheidung, eine OSZE-Operation in Berg-Karabach vorzubereiten, verloren nicht nur Rußland, sondern auch andere wichtige Akteure das Interesse an friedenserhaltenden Maßnahmen durch "Dritte".

Die OSZE-Operation in Berg-Karabach

Vor dem Hintergrund des schwächer werdenden Interesses Rußlands an einem OSZE-Mandat für seine Friedensbemühungen in der früheren Sowjetunion war der Budapester Entschluß, die Entsendung einer multinationalen Friedenstruppe nach Berg-Karabach zu prüfen, eine Überraschung. Trotz der objektiven Schwierigkeiten bei der Lösung des seit langem andauernden Konflikts entwickelte sich diese Frage zwischen Rußland und der Minsk-Gruppe zu einer Kontroverse, da Rußland sich zum wichtigsten Akteur in der Region aufschwingen wollte. Diese Kontroverse führte sogar zu ausdrücklicher Kritik an der Minsk-Gruppe durch russische Regierungsvertreter.⁹

Die Zustimmung Rußlands zu einer OSZE-Operation in Berg-Karabach wurde in Rußland nur als zögerndes Zugeständnis gesehen, das von mehreren in der Budapester Entscheidung enthaltenen Umständen abhängig gemacht wurde, darunter die ausdrückliche Anerkennung des entscheidenden Beitrags Rußlands zur Herbeiführung einer Feuereinstellung durch die OSZE, die Schaffung der Stelle eines Ko-Vorsitzenden der Minsk-Konferenz, die von einem Russen eingenommen wurde, so daß Rußland eine ausschlaggebende Rolle im Minsk-Prozeß spielen konnte, die Bestimmung, daß die OSZE-Operation erst nach einer grundsätzlichen Einigung der kriegführenden Parteien auf eine Lösung beginnen kann, wodurch der Status der in Moskau stattfindenden Verhandlungen über Berg-Karabach angehoben wurde, sowie die Bindung des Beginns der Operation in Berg-Karabach an einen Beschluß des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, der aus russischer Sicht ein Mandat für die OSZE-Operation erteilen sollte.

9 Siehe Wladimir Kasimirow, *Rossija i "minskaja gruppa" SBSE* (Rußland und die Minsk-Gruppe der KSZE) in: *Segodnja* vom 14. Oktober 1994.

Andere Aspekte

Was den russischen Entscheidungsträgern unter anderem Sorge bereitet, ist die Tatsache, daß die Konfliktverhütungs- und -beilegungsaktivitäten der OSZE nahezu ausschließlich auf die frühere Sowjetunion begrenzt sind und andere Konflikte, insbesondere im ehemaligen Jugoslawien, ignorieren. In diesem Zusammenhang wird immer wieder vorgeschlagen, die OSZE solle, um ihr Engagement in der früheren Sowjetunion für Rußland annehmbarer zu machen, ihre Friedensbemühungen auf andere Konflikte in Europa ausdehnen und Hauptakteur für den gesamten OSZE-Raum werden. Die Sensibilität dieser Frage hat sich einmal mehr an der Diskussion über die Entsendung der ersten OSZE-Mission nach Rußland, genauer gesagt nach Tschetschenien, gezeigt.

Wenn auch die herrschende Elite Rußlands die zunehmend aktive Rolle der OSZE in der früheren Sowjetunion als Problem sieht, das nicht durch eine ähnliche Rolle Rußlands im Rahmen der OSZE bei der Konfliktbewältigung in anderen Teilen Europas kompensiert wird, ist doch das sich andeutende Potential für eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen Rußland und der OSZE in einer Anzahl von Konflikten erwähnenswert. Die erfolgreichste Kooperation hat sich in Südossetien in Georgien ergeben.¹⁰ Dies wurde durch den Beschluß des Ständigen Rates der OSZE vom 29. März 1994 über erweiterte Modalitäten der OSZE-Mission in Georgien bestätigt, durch den die Ziele der Mission weiter gesteckt wurden: Förderung von Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien und Überwachung der gemeinsamen Friedenstruppen, um zu ermitteln, ob ihre Aktivitäten mit den OSZE-Prinzipien im Einklang stehen.¹¹ Überraschenderweise beinhalten diese und andere Modalitäten der Mission Bestimmungen, die Gegenstand von Auseinandersetzungen in den Gesprächen über friedenserhaltende Missionen durch Dritte sind. Das gleiche gilt im wesentlichen für die Zusammenarbeit mit der OSZE-Mission in Moldau jenseits des Dnjestr. Wichtig ist auch, daß Rußland trotz aller politischen Probleme einen kooperativen Standpunkt in bezug auf die Rolle der OSZE in Tschetschenien bezogen hat. Darüber hinaus mauserte sich die OSZE zu einem der wichtigsten Instrumente für die Entwicklung der Zusammenarbeit Rußlands mit der Völkergemeinschaft im Hinblick auf die Tschetschenien-Krise.

Vor diesem Hintergrund lassen die Aktivitäten der OSZE in der früheren Sowjetunion eine komplexe Mischung politischer Kontroversen erkennen,

10 Siehe Friedrich W. Kriesel, Die KSZE-Mission in Georgien/Südossetien und ihre Zusammenarbeit mit den russischen Friedenstruppen, in: Ehrhart/Kreikemeyer/Zagorski (Hrsg.), a.a.O. (Anm.8), S. 179-190.

11 CSCE Decisions, Reference Manual, S. 174-175.

wobei Rußland sich bemüht, die Kontrolle über das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion zu behalten, sowie eine sich abzeichnende Zusammenarbeit in einer Reihe von konkreten Konflikten.

Die Achtung von Minderheitenrechten

In amtlichen russischen Stellungnahmen wird die Rolle der OSZE bei der Gewährleistung der Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte als eine der wichtigsten Aufgaben der Organisation bezeichnet. In den meisten Fällen wird dieses Ziel im Rahmen der Wahrung der Rechte der russischen Bevölkerung in einer Reihe von GUS-Staaten, insbesondere jedoch im Baltikum, erwähnt. Schon 1992 bemühte sich Rußland, die OSZE und insbesondere den Mechanismus der Menschlichen Dimension dazu zu benutzen, Druck auf Estland und Lettland auszuüben, damit diese ihre russischen Minderheiten besser behandeln; aus finanziellen Gründen war der Umfang dieser Bemühungen jedoch begrenzt.

Mit der Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten und der Entsendung von OSZE-Missionen nach Estland und Lettland entstand jedoch russischerseits eine recht komplizierte Mischung aus Erwartungen und Bedenken. Einerseits mußte Rußland mit der Tatsache leben, daß die OSZE die beiden baltischen Staaten zwar aufforderte, einige die russische Minderheit diskriminierende Gesetze zu ändern, den russischen Standpunkt jedoch nicht rückhaltlos unterstützte; in Moskau wurde sie deshalb als Institution gesehen, die letztlich der weiteren Diskriminierung von Russen die Legitimation erteilte, während sie andererseits die Änderung von Rechtsvorschriften "absegnete". Gleichzeitig ist bei den russischen Diplomaten, die sich konkret mit diesen Fragen befassen, eine größere Wertschätzung der Arbeit des Hohen Kommissars und der OSZE-Missionen vor Ort feststellbar.

Es bleibt jedoch festzuhalten, daß die russische Politik zwar ein Augenmerk auf die Frage der in den beiden baltischen Staaten lebenden Russen hat, der OSZE jedoch den Vorzug vor anderen, Rußland zugänglichen Organisationen (d.h. dem Europarat und den VN) gibt. Offen bleibt jedoch, inwieweit Rußland die internationalen Instrumente überhaupt als hilfreich und wirksam für die Verfolgung seiner Ziele betrachtet oder in welchem Maße es bilaterale Verhandlungen vorzieht. Rußland nutzt zwar beides, aber die internationalen Instrumente spielen anscheinend in der russischen Baltikum-Politik eine untergeordnete Rolle.

Andere Themen

Andere von russischen Politikern im Zusammenhang mit der OSZE genannte Themen sind unter anderem die Stärkung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE, die Bestätigung der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität der OSZE-Staaten sowie die internationale Anerkennung der GUS. Bei all diesen Fragen sind bedeutende Fortschritte jedoch weder erkennbar noch zu erwarten.

Was die Stärkung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE angeht, so beklagen sich Vertreter Rußlands, daß trotz einiger in Budapest erreichter Verbesserungen kein Durchbruch in Richtung auf die Schaffung einer europäischen Freihandelszone möglich war, und dies aufgrund der reservierten Haltung der Mitgliedstaaten der EU.¹² Selbst aus russischer Sicht kann die OSZE doch wohl kaum als das wichtigste Instrument für die Schaffung einer Freihandelszone mit der EU betrachtet werden, da diese Angelegenheiten im Rahmen des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit direkte Gespräche mit der Europäischen Union erfordern.

Auch der Hinweis auf die Unverletzlichkeit der Grenzen scheint für die russische Politik Symbolcharakter zu haben. Die akuten oder latenten Grenzkonflikte, in die Rußland verwickelt ist, beschränken sich nicht auf den OSZE-Raum, sondern reichen bis in den Fernen Osten. Gleichzeitig sind die Streitigkeiten, an denen Rußland innerhalb des OSZE-Raums beteiligt ist, vorwiegend Gegenstand bilateraler Beziehungen, und Rußland versucht nicht, sie zu internationalisieren. Dennoch ist noch immer unklar, für welche Rolle Rußland sich letztlich entscheiden wird: für die eines Befürworters des Status quo oder aber die einer revisionistischen Macht. Zumindest in einigen Fällen hat es Rußland bisher vermieden, bei der Ziehung seiner Grenzen (z.B. zur Ukraine und zu Kasachstan) vollendete Tatsachen zu schaffen.

Zwar betreibt Rußland weiterhin die Anerkennung der GUS als einer Regionalorganisation, der man beispielsweise einen besonderen Status innerhalb der OSZE einräumen könne (im Frühjahr 1994 wurde sie bereits als Beobachter bei den Vereinten Nationen zugelassen), die diesbezüglichen Aussichten sind jedoch nach wie vor recht vage, jedenfalls so lange, wie die GUS selbst nur ein loser politischer Zusammenschluß bleibt, und insbesondere dann, wenn innerhalb der GUS weiterhin damit gerechnet wird, daß Rußland zunehmend eine hegemoniale Rolle in der Gemeinschaft ausüben will.

12 Siehe Afanassjewski, in: *Diplomatitscheski Westnik* 1/1995, S. 32.

Schlußfolgerungen

Das Ergebnis dieser Überlegungen könnte in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert sein. Von größter Bedeutung ist die Tatsache, daß es recht schwierig ist, die konkreten russischen Interessen zu benennen, die am wirksamsten durch die OSZE verfolgt werden und so das russische Engagement für diese Organisation stärken könnten. Das wichtigste Motiv der russischen OSZE-Politik ist möglicherweise die Hoffnung, durch die Schaffung eines OSZE-"Sicherheitsrats" den Großmachtstatus Rußlands festschreiben zu lassen. Da eine solche Entwicklung nicht in Sicht ist, dürfte Rußland in seiner Politik gegenüber internationalen Institutionen höchstwahrscheinlich den Vereinten Nationen Priorität einräumen, wie dies im Zuge der Vorbereitungen auf die Berg-Karabach-Mission bereits teilweise der Fall ist.

Die OSZE nahm im Zusammenhang mit den Versuchen Rußlands, eine Alternative zur Perspektive der NATO-Erweiterung zu entwickeln und gleichzeitig ein hierarchisches System europäischer Sicherheitsinstitutionen aufzubauen, eine besondere Bedeutung an. Diese Aufgabe scheint immer noch Bestandteil der Diskussion über das europäische Sicherheitsmodell zu sein. Der sich abzeichnende Kompromiß über die europäische Sicherheitsarchitektur (ein Ende des Geredes über eine "baldige" NATO-Erweiterung, die ohnehin frühestens in drei bis fünf Jahren verwirklicht werden könnte, sowie die Schaffung von Mechanismen für die unmittelbare Interessenwahrung und Angleichung von Politiken zwischen Rußland und der NATO) hätte unweigerlich Folgen für die russische OSZE-Politik: Ohne die OSZE völlig aufzugeben, sollte Rußland den Schwerpunkt seiner Politik gegenüber den europäischen Institutionen in Richtung auf eine Stärkung des direkten politischen und wirtschaftlichen Dialogs mit den einschlägigen Institutionen in Europa (EU, NATO, WEU, Europarat) verschieben. Letztere Entwicklung hatte im Laufe des Jahres 1994 bereits spontan begonnen, Gestalt in der russischen Politik anzunehmen, wurde jedoch als Folge des Abenteuers in Tschetschenien vorübergehend eingefroren.

Ferner läßt sich kaum vorhersagen, welche konkreten Schlußfolgerungen die russischen Entscheidungsträger aus dem Engagement der OSZE für die Friedenserhaltung in der früheren Sowjetunion ziehen und ob diese Schlußfolgerungen das Bekenntnis Moskaus zur OSZE stärken werden. Schließlich scheint es auch, als ob andere Themen der politischen Debatte, die Rußland stärkere Anreize für die Aufrechterhaltung seines OSZE-Engagements bieten könnten, nicht existieren.