

Andrej V. Zagorski

Rußlands OSZE-Politik im Kontext gesamteuropäischer Entwicklungen

Die OSZE-Politik Rußlands ist 1997 auf nur wenig öffentliches Interesse gestoßen. Dies ist teils der allgemeinen "OSZE-Verdrossenheit" - auch in Rußland selbst - geschuldet, teils aber auch der Tatsache, daß es vorwiegend andere Entwicklungen waren, die die größte Aufmerksamkeit auf sich zogen. Dies gilt insbesondere für das Madrider Gipfeltreffen der NATO im Juli 1997, auf dem die Entscheidung fiel, mit den ersten Beitrittskandidaten aus Ostmitteleuropa Verhandlungen aufzunehmen, und ebenso für die Unterzeichnung der Pariser Grundakte¹ über die Neugestaltung der Beziehungen zwischen Rußland und der Nordatlantischen Allianz am 27. Mai 1997. Auch der Abschluß der EU-Regierungskonferenz betrifft nicht allein das Thema der Vertiefung der Europäischen Union, insbesondere die planmäßige Einführung der Europäischen Währungsunion, sondern auch die Frage der Kriterien und des Zeitplans der Osterweiterung der EU, die zunehmend in den Vordergrund europäischer Politik rückt. Auch die künftigen Beziehungen zwischen Rußland und der EU ziehen angesichts des anstehenden Inkrafttretens des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens in Moskau wie in Brüssel immer mehr Aufmerksamkeit auf sich. Es ist also nicht nur das anscheinend allgemein zurückgegangene Interesse an der OSZE-Alltagsroutine, das die Rückkehr der Organisation ins Rampenlicht europäischer Sicherheitspolitik verhindert, sondern auch der zunehmende Pluralismus der europäischen Institutionen, das immer komplizierter werdende Geflecht von Institutionen mit gesamteuropäischer Wirkung, das die OSZE weithin im Schatten europäischer Politik bleiben läßt.

Auf den ersten Blick scheint es so, als ob die OSZE auch in der russischen Europapolitik nur eine Nebenrolle spielte. Zwar galt in der ersten Hälfte des Jahres 1997 auch auf russischer Seite der größte Energieaufwand der Regelung der Beziehungen zur NATO, was in die Unterzeichnung der Grundakte mündete, doch wurde diese Regelung von Moskau in allen Verhandlungsphasen immer in einen Zusammenhang mit der OSZE und der mit ihr verbundenen gesamteuropäischen Perspektive gestellt. Dies gilt für das russisch-amerikanische Gipfeltreffen in Helsinki im März 1997 ebenso wie für

¹ Vgl. Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 449-453.

den Text der Grundakte selbst. Sichtbar wurde dies auch anhand der Vorschläge Rußlands zur Europäischen Sicherheitscharta,² die am 17. Juli 1997 auf der Grundlage des Mandats des Lissabonner OSZE-Gipfeltreffens vom Dezember 1996³ eingebracht wurden. Der Text des "Konzepts für die Europäische Sicherheitscharta" läßt die Interessenlage und die Bemühungen Rußlands im Rahmen der OSZE deutlich erkennen und beinhaltet drei Schwerpunkte:

- die Stellung der OSZE im Gesamtgeflecht europäischer Institutionen;
- die Aktivitäten der Organisation im Bereich Konfliktverhütung bzw. -regelung;
- andere Bereiche von Aktivitäten der OSZE (u.a. militär- bzw. wirtschaftspolitische sowie humanitäre Aspekte).

Die drei Abschnitte des nachfolgenden Beitrags sollen einen Überblick über diese Bereiche der russischen OSZE-Politik verschaffen.

Die OSZE im allgemeinen Kontext europäischer Politik

Seit 1994 hat die Diskussion über das künftige europäische Sicherheitssystem oft den Anschein erweckt, als wäre es eines der Ziele russischer OSZE-Politik, die auf dieser Organisation beruhende gesamteuropäische Perspektive derjenigen der Osterweiterung der westlichen Organisationen, insbesondere der NATO, gegenüberzustellen.⁴ Auch das von Rußland erarbeitete Konzept für die Europäische Sicherheitscharta wurde so vorgebracht, daß es nahezu ausdrücklich der Entscheidung über die Osterweiterung der Nordatlantischen Allianz gegenübergestellt wurde. So stellte der Leiter der russischen OSZE-Mission, Botschafter Jurij Uschakow, in der Sitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses fest, daß der Entwurf das Bekenntnis Rußlands zur gesamteuropäischen Idee und die Ablehnung von Versuchen widerspiegeln, Europa erneut zu teilen und künstliche Barrieren zu schaffen.⁵

² Vgl. An Outline of the Charter on European Security, presented at the meeting of the Security Model Committee under the OSCE Permanent Council on July 17, 1997 in Vienna.

³ Lissabonner Dokument 1996, abgedruckt in diesem Band, S. 453-483, hier S. 465.

⁴ Vgl. Andrej Zagorski, Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/ IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 109-119.

⁵ Vgl. Vystuplenie postojannogo predstavitelja Rossijskoj Federacii posla Ju. V. Uschakova na sasedanii Komiteta po modeli besopasnosti [Stellungnahme des Ständigen Vertreters der Russischen Föderation, Botschafter Ju. V. Uschakow, in der Sitzung des Sicherheitsmodellausschusses], 17. Juli 1997, S. 1.

Die Vorschläge Rußlands zum europäischen Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert, das innerhalb der OSZE in den Jahren 1995 und 1996 diskutiert wurde, sind noch gut in Erinnerung.⁶ Zwar konnte Rußland bis auf einige allgemeine Prinzipien seinen Ansatz kaum substantiell ausarbeiten, der allgemeine Trend war jedoch deutlich zu erkennen: Die OSZE sollte eine zentrale und koordinierende Rolle unter den verschiedenen europäischen Sicherheitsinstitutionen bekommen.

In den jüngsten Vorschlägen sind etwas andere Untertöne herauszuhören. Das "Konzept" der europäischen Sicherheitscharta setzt sich nicht zum Ziel, ein hierarchisches System europäischer Sicherheit mit der OSZE an der Spitze aufzubauen. Es sieht seine Aufgabe vorwiegend darin, eine bessere Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen europäischen Institutionen zu gewährleisten, unter anderem durch Vertrauensbildung zwischen ihnen, durch Informationsaustausch und größere Transparenz ihrer Aktivitäten, verbesserte Kooperation, Koordination, Arbeitsteilung sowie konzertierte Aktionen. Zum Beispiel sollen jährlich von der OSZE koordinierte Treffen der verschiedenen Organisationen stattfinden, die sich mit europäischer Sicherheit befassen, um konkrete Fragen der Kooperation und Koordination zu erörtern und um diesbezügliche Absprachen zu erreichen.⁷ Der Vorschlag übernimmt auch einige Überlegungen der von den EU-Staaten eingebrachten Plattform für kooperative Sicherheit. Zur Grundlage des russischen Vorschlags wird die Erkenntnis erklärt, daß das europäische Sicherheitssystem auf einem Geflecht sich gegenseitig ergänzender und unterstützender Institutionen beruhen soll, wobei keiner von ihnen die federführende Rolle zukommt.⁸

Trotz dieser äußerlichen Weiterentwicklung ist festzustellen, daß der Kerngedanke der russischen Vorschläge, eine bessere Zusammenarbeit der verschiedenen europäischen Sicherheitsorganisationen zu erreichen, auch weiterhin eine herausragende Stellung der OSZE impliziert, ohne allerdings dabei die anderen Institutionen der OSZE ausdrücklich unterstellen zu wollen. Die Presseerklärungen, die den russischen Vorschlag begleiteten, liefen eindeutig darauf hinaus, daß die OSZE als Kern eines künftigen europäischen Systems angesehen wird und die zentrale Rolle bei der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität spielen soll. Kommentare in russischen wissenschaftlichen Zeitschriften sprechen explizit aus, daß die OSZE für die Steuerung europäischer Transformationsprozesse ausgestattet werden soll.

⁶ Vgl. Dieter S. Lutz/Andrei Zagorski, A Security Model for the 21st Century, in: "Arbitration Court" and "Security Model": Two Aspects of the OSCE Discussion, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 99, Hamburg 1996, S. 7-27.

⁷ Vgl. An Outline of the Charter on European Security, a.a.O. (Anm. 2), S. 3.

⁸ Stellungnahme des Ständigen Vertreters der Russischen Föderation, a.a.O. (Anm. 5), S. 3.

Dort wird ihr auch eine hervorgehobene Stellung als Partnerorganisation der Vereinten Nationen zugemessen.⁹

Es bleibt festzuhalten, daß die Stärkung der OSZE weiterhin im Mittelpunkt der russischen Europapolitik steht, gerade angesichts der verstärkten Tendenz zur Osterweiterung westlicher Organisationen und trotz der schrittweisen Institutionalisierung der Beziehungen Rußlands zur NATO und zur Europäischen Union sowie der zeitweiligen Konzentration auf die im Kontext der NATO-Osterweiterung entstandenen Probleme. Nicht weniger wichtig ist jedoch, daß Rußland bei seinem fortgesetzten Bekenntnis zur OSZE auch deren Grenzen erkennt. Diese sind am deutlichsten in einem der gegenwärtig wichtigsten Arbeitsbereiche der OSZE zu sehen - bei der Konfliktregelung. Einerseits wird deutlich das Primat des VN-Sicherheitsrates bei der Legitimierung aller Aktivitäten im Bereich der Friedenserhaltung und -wiederherstellung betont.¹⁰ Andererseits versucht man in Moskau, den postsowjetischen Raum soweit wie möglich direkten Interventionen der OSZE zu entziehen und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips in den Vordergrund zu stellen. Diesem Ziel dienen nicht zuletzt die Bemühungen Rußlands um die Anerkennung der GUS durch die OSZE, die unter anderem bei der Vorbereitung des Lissabonner Gipfels - zwar erfolglos, aber wiederholt und explizit formuliert - vorgetragen wurden.

Konfliktregelung im Rahmen der OSZE

Die Konfliktregelung wird in Rußland übereinstimmend als eine der wichtigsten Aufgaben der OSZE definiert. Dabei nähert man sich diesem Problem oft mit gemischten Gefühlen. Einerseits finden die meisten OSZE-Aktivitäten in Konfliktregionen auch in der früheren Sowjetunion Anerkennung. Andererseits wird versucht, die Rolle der OSZE bei der Konfliktregelung über die Grenzen der früheren Sowjetunion (und Ex-Jugoslawiens) auch auf das übrige Europa auszuweiten. Auf allgemeiner Ebene setzt sich Rußland im Rahmen seiner Vorschläge für die europäische Sicherheitscharta für die Kodifizierung der Verfahren zur Entsendung und zur Durchführung von OSZE-Missionen in verschiedenen OSZE-Staaten ein. Die ursprünglichen Berührungs- und Einmischungsängste bezüglich des Einsatzes von OSZE-Missionen in Konfliktregionen innerhalb der früheren

⁹ Vgl. Jurij Rachmaninov, OBSE v XXI veke: na puti k novoj modeli besopasnosti [Die OSZE im 21. Jahrhundert: auf dem Weg zum neuen Sicherheitsmodell], in: CSchA [USA] 1/1997, S. 47-48.

¹⁰ Vgl. An Outline of the Charter on European Security, a.a.O. (Anm. 2), S. 4.

Sowjetunion haben derzeit - zumindest vorübergehend - an Bedeutung verloren. Die zur Routine gewordene Zusammenarbeit mit den Missionen vor Ort entwickelt sich bis auf einzelne Ausnahmen positiv. Besonders gut hat sich die Zusammenarbeit mit der OSZE-Mission in Georgien entwickelt, die sich vorwiegend mit der Regelung des Konflikts in Südossetien, teilweise aber auch mit dem in Abchasien befaßt. Auch die Rolle der OSZE-Mission in Transnistrien (Moldau) wird allgemein positiv gesehen. Die regelmäßig auftretenden Behinderungen der Arbeit der Mission sind vorwiegend auf die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Behörden Transnistriens zurückzuführen. Insbesondere seit 1997, nachdem Rußland, Frankreich und die USA zu Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe bestellt worden waren, konnten die Bemühungen um die Regelung des Konflikts um Berg-Karabach (Aserbaidschan) besser aufeinander abgestimmt werden. Und auch die zeitweilig umstrittenen Aktivitäten der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien fanden schließlich in Moskau weitgehend Anerkennung. Der Einsatz der OSZE in Estland und Lettland - in Form von Missionen sowie der Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten - findet ebenfalls die Würdigung offizieller Moskauer Stellen. Befürchtungen bestehen eher dahingehend, daß sich die zwei baltischen Staaten mit ihrem Wunsch durchsetzen könnten, die Aktivitäten der OSZE im Bereich der Minderheitenrechte dort für überflüssig zu erklären.

Kritik gibt es vorwiegend an den Aktivitäten der OSZE-Mission in der Ukraine, die sich aus Sicht russischer Politiker und Diplomaten ausschließlich auf die Entwicklung auf der Krim konzentriert hat und sich zu wenig mit der Problematik der Minderheitenrechte in der gesamten Ukraine befaßt. Das betrifft unter anderem den Rückgang des Unterrichts in russischer Sprache oder den Zugang zu ausländischen Massenmedien. Angesichts der Sensibilität dieser Fragen für die russisch-ukrainischen Beziehungen sieht man aber davon ab, die Mission ausdrücklich zur Erfüllung dieser Aufgaben zu drängen.

Probleme mit dem gegenwärtigen Engagement der OSZE im Bereich der Konfliktregelung sieht man in Rußland eher in der Anwendung eines doppelten Standards: Die Aktivitäten der Organisation konzentrieren sich ausschließlich auf die frühere Sowjetunion und das ehemalige Jugoslawien und schließen ein vergleichbares Engagement in Westeuropa, zum Beispiel in Nordirland, oder bei den grenzüberschreitenden Minderheitenproblemen im türkischen Kurdistan aus.

Um die Rolle der OSZE bei der Konfliktregelung im gesamten OSZE-Bereich zu stärken, sehen die Vorschläge Rußlands eine Kodifizierung von Regeln und Verfahren zum Einsatz der OSZE-Missionen vor. Dabei

geht es unter anderem darum, daß auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen

- eine Liste von Aufgaben zusammengestellt wird, mit denen OSZE-Missionen betraut werden können;
- Verfahrensregeln für die Verabschiedung des Mandats sowie für die Durchführung und Beendigung von Missionen verabschiedet werden;
- Grundprinzipien für friedenserhaltende Aktivitäten der Missionen formuliert werden;
- die OSZE mit den notwendigen Kapazitäten für die Durchführung eigener friedenserhaltender Operationen ausgestattet wird, unter anderem durch die Zurverfügungstellung von militärischem, polizeilichem und zivilem Bereitschaftspersonal sowie durch die Einsetzung eines kleinen Stabs, der dem Ständigen Rat und dem Sekretariat in Wien unterstellt ist;
- operative Regeln zur Planung und Durchführung von friedenserhaltenden OSZE-Operationen festgelegt werden; sowie
- Bestimmungen zum Abschluß entsprechender Memoranden über die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den betroffenen Staaten verabschiedet werden.

Andere Bereiche

Die jüngsten Vorschläge Rußlands behandeln auch die Zusammenarbeit in den Bereichen Rüstungskontrolle¹¹ sowie Menschen- und Minderheitenrechte. Besonders hervorgehoben wird die als unterentwickelt angesehene wirtschaftliche Dimension der OSZE. Auch zur aktuellen Diskussion über die Problematik der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen entwickelt Rußland eigene Vorstellungen.

Im *militärisch-politischen Bereich* weist die russische Position wenig neue Aspekte auf. Hervorgehoben werden der in Lissabon verabschiedete komplexe "Rahmen für die Rüstungskontrolle" sowie die Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation.¹² Über die Anpassung bestehender Rüstungskontrollabkommen hinaus sollen weitere erarbeitet werden, die Bereiche und Waffenkategorien erfassen, die bisher aus den Vereinbarungen ausgeschlossen blieben. Auch sollen neue vertrauensbildende Maßnahmen erarbeitet werden. Dabei wird auf die klassischen Vorschläge

¹¹ Zur Anpassung des KSE-Vertrags siehe den Beitrag von Zellner/Dunay im vorliegenden Band.

¹² Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Decisions 1996. Reference Manual, Vienna 1996, S. 25-34.

Rußlands verwiesen, auch die Aktivitäten der Seestreitkräfte in die vertrauensbildenden Maßnahmen einzuschließen.

Die Vorschläge im Bereich der *menschlichen Dimension* der OSZE weisen spezifischere Punkte auf, die auf die besonderen Anliegen Rußlands in den Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten zurückzuführen sind. So sehen die Vorschläge neben der Notwendigkeit, die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verbessern, die Konzentration auf bestimmte Problembereiche vor. Unter anderem werden genannt:

- die fortgesetzten Menschenrechtsverletzungen;
- Erscheinungen von Intoleranz, aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Ausländerfeindlichkeit und Antisemitismus;
- die Zwangsumsiedlung von Bevölkerungsteilen und illegale Migration;
- die Unzulässigkeit einer Politik, die Staatenlosigkeit fördert; sowie
- Bedrohungen für die unabhängigen Massenmedien.

Daneben sollen auch die Rechte nationaler Minderheiten auf den Erhalt ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität besser geschützt werden. Dazu soll das einschlägige Instrumentarium der OSZE, darunter die Missionen und der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten, energischer eingesetzt werden.

Im Bereich der *wirtschaftlichen Dimension*, die zu den Prioritäten russischer OSZE-Politik gehört, wird eine Reihe von Zielen verfolgt. Erstens werden die Bemühungen um die Aktivierung des OSZE-Wirtschaftsforums nicht aufgegeben. Dessen jüngstes Treffen in Prag erweckte in Moskau Hoffnungen, daß im Laufe der Zeit ein auf Privatinitiative zurückgehendes, regelmäßig tagendes gesamteuropäisches Forum von Geschäftsleuten aus OSZE-Staaten mit einem kleinen technischen Sekretariat entstehen könnte. Zweitens greift man auf frühere Vorschläge zurück, die eine koordinierende Rolle der OSZE bei der Unterstützung der wirtschaftlichen Transformation in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas vorsehen, die gegenwärtig von einer ganzen Reihe von internationalen Organisationen geleistet wird. Eine besondere Aufgabe soll der OSZE bei der Entwicklung von Konzepten und bei der Koordinierung der wirtschaftlichen Rehabilitationsmaßnahmen für von Konflikten betroffene Regionen zukommen. Zwar stellt die russische Position keine direkten Junktims zwischen der wirtschaftlichen Dimension und anderen Arbeitsbereichen der OSZE her, doch geht man von der Notwendigkeit aus, daß Kooperationsfortschritte auf allen Gebieten in vergleichbarer Weise erreicht werden sollten.

Nicht zuletzt beschäftigt sich die russische Diplomatie gegenwärtig auch mit den Vorschlägen einer Reihe westlicher Staaten zur Entwicklung von OSZE-Mechanismen, die die Einhaltung eingegangener Verpflichtungen erzwingen sollen (Non-compliance-Debatte). Diesen Vorschlägen steht Moskau aus zwei Gründen eher skeptisch gegenüber: Zum einen gibt es im Rahmen der OSZE bereits eine Fülle politisch verbindlicher Mechanismen, ebenso in Einzelbereichen, die mit kooperativen Mitteln die Einhaltung eingegangener Verpflichtungen fördern sollen. Zum anderen sollte sich die OSZE nicht in die Rolle eines Staatsanwalts drängen lassen, sondern vielmehr den für die Organisation charakteristischen kooperativen Ansatz umfassend zum Tragen bringen und den jeweiligen Staaten bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen eher Hilfe leisten.

Schlußfolgerungen

Der Überblick über die gegenwärtigen Schwerpunkte russischer OSZE-Politik läßt deutlich deren Schwächen erkennen, die aber unter geeigneten Bedingungen in Vorteile umgewandelt werden könnten. Die Konzentration auf die Europäische Sicherheitscharta setzt implizit, insbesondere vor dem Hintergrund der anhaltenden Debatte über die Rolle der verschiedenen Institutionen im künftigen europäischen Sicherheitssystem, die "entweder OSZE oder NATO"-Kontroverse fort, die wenig Hoffnung auf eine konstruktive Lösung läßt. Die meisten anderen russischen Initiativen gelten Fragen, die entweder den Arbeitsablauf in der OSZE betreffen oder nur marginale Bedeutung für die gegenwärtige Tagesordnung europäischer Politik haben. Einige dieser Initiativen (insbesondere bezüglich der koordinierenden Rolle der OSZE zur Unterstützung der Transformation in den Reformstaaten) haben wenig Aussicht auf Erfolg. Zwar sind all diese Themen von Bedeutung, sie begeistern aber kaum die europäische Öffentlichkeit - weder in Rußland selbst noch im übrigen Europa. Die tiefgreifende *Routinisierung der Tätigkeit der OSZE* kann ihr am Ende einen schlechten Dienst erweisen. Trotzdem geben die jüngsten Entwicklungen immerhin bescheidenen Anlaß zu der Hoffnung, daß nach der hektischen Kontroverse der vergangenen Zeit auch sich die "heißen" Fragen europäischer Politik, wie die NATO-Osterweiterung und die Regelung der Beziehungen zwischen Rußland und der NATO, eher als Routine behandeln lassen werden. Dies würde der OSZE größeren Freiraum für eine weniger kontroverse, sondern eher sachliche Diskussion über die anstehenden Probleme verschaffen. Für die OSZE wäre dies eine Chance, den ihr eigenen kooperativen Ansatz wieder voll zum Tragen zu bringen.