

Sergej Tolstow

Die Ukraine und die OSZE

Die Aufnahme der Beziehungen

Die ersten Versuche der ukrainischen staatlichen Institutionen zur Kontaktaufnahme mit der OSZE fallen in die letzten Jahre der UdSSR. Am 16. Juli 1990 verabschiedete der Oberste Rat der Ukraine eine Deklaration über die staatliche Souveränität, die bereits die grundsätzlichen Prinzipien der Außenpolitik des Staates enthielt: "Die Ukrainische Sozialistische Sowjetrepublik unterhält als Völkerrechtssubjekt direkte Beziehungen mit anderen Staaten, schließt mit ihnen Verträge ab, unterhält gegenseitige diplomatische, konsularische und Handelsvertretungen, nimmt an den Tätigkeiten internationaler Organisationen in dem Umfang teil, der für die effektive Gewährleistung der nationalen Interessen der Republik in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Umwelt, Kommunikation, Wissenschaft, Technik, Kultur und Sport notwendig ist. Die Ukrainische SSR tritt als gleichberechtigtes Mitglied der internationalen Gemeinschaft auf, trägt aktiv zur Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bei und beteiligt sich unmittelbar am gesamteuropäischen Prozeß und an den europäischen Strukturen."¹

Es ist ziemlich bezeichnend, daß dieses erste offizielle Dokument, das den Beginn der Ausgestaltung der ukrainischen Außenpolitik markiert, exakt deren europäische Orientierung umreißt.

Der Weg der Ukraine in die Souveränität war jedoch lang. So nahm im Herbst 1990 (19.-21. November 1990) die Delegation der Ukraine am Pariser Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten im Rahmen der sowjetischen Delegation teil - anders als die Vertreter Estlands, Lettlands und Litauens, denen führende westliche Staaten, ungeachtet der Proteste von seiten der offiziellen sowjetischen Diplomatie, gestattet hatten, dem Pariser Gipfel mit dem Status informeller Beobachter beizuwohnen.

Es ist charakteristisch, daß gerade zu jener Zeit, am 19. November 1990, die Ukraine den ersten zwischenstaatlichen Vertrag seiner Gegenwartsgeschichte abschloß, den Vertrag über die grundlegenden Prinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen mit der Russischen Föderation, der offiziell bis zum Frühjahr 1999 Gültigkeit haben sollte.

1 Deklaracija o gosudarstvennom suverenitete Ukrainy [Deklaration über die staatliche Souveränität der Ukraine], in: Vidomosti Verhovnyi Rady Ukrainsk oj Socialističnoj Respubliki 31/1990, S. 429 (im folgenden zitiert als: Bulletin des Obersten Rates der Ukraine; dieses und alle weiteren Zitate aus dem Bulletin des Obersten Rates der Ukraine sind eigene Übersetzungen).

Vor dem Referendum über die Unabhängigkeit der Ukraine am 1. Dezember 1991 und dem nachfolgenden offiziellen Ende der Sowjetunion fand das Bestreben der Ukraine, gleichberechtigter Teilnehmer des Helsinki-Prozesses zu werden, auf seiten der meisten NATO- und EU-Mitgliedstaaten keine Unterstützung. Selbst nach der offiziellen Abschaffung der Sowjetunion durch die Minsker Übereinkünfte über die Auflösung der UdSSR und die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) am 8. Dezember 1991 wurde die Ukraine nicht automatisch als Rechtsnachfolger der ehemaligen UdSSR in bezug auf deren internationale Verpflichtungen anerkannt. Ihre Mitgliedschaft in internationalen Organisationen (mit Ausnahme der Vereinten Nationen, deren Gründungsmitglied bzw. Vollmitglied die Ukraine seit 1945 ist), erforderte jeweils spezielle Beitrittsgesuche.

In einem Schreiben des damaligen ukrainischen Außenministers Anatoli Zlenko vom 28. Januar 1992 an den Amtierenden Vorsitzenden des Rates der KSZE-Außenminister, Jiří Dienstbier, erklärte die ukrainische Regierung offiziell die Annahme der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris für ein neues Europa und aller anderen KSZE-Dokumente. Der Brief enthielt darüber hinaus folgende Absprachen: "In bezug auf das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen erklärt sich die Regierung der Ukraine einverstanden, alle Bestimmungen des Wiener VSBM-Dokuments anzuwenden und davon auszugehen, daß der geographische Umfang seiner Anwendung sobald wie möglich überarbeitet werden sollte, um die volle Wirkung der Regeln von Transparenz, Vorhersagbarkeit und Konfliktverhütung auf ihrem Territorium zu gewährleisten. Genaue Bestimmungen zur obenerwähnten Angelegenheit werden bei den VSBM-Verhandlungen ausgehandelt und in das Wiener Dokument 1992 aufgenommen werden. Die Regierung der Ukraine anerkennt die Forderung nach einem unverzüglichen Inkrafttreten des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa. Zu diesem Zweck betont die Regierung der Ukraine die Notwendigkeit für Staaten mit Territorium im KSE-Anwendungsbereich, die Ratifizierung des KSE-Vertrags unverzüglich in Angriff zu nehmen und - in Zusammenarbeit mit anderen entsprechenden neu entstandenen unabhängigen Staaten - alle KSE-Verpflichtungen der ehemaligen Sowjetunion zu übernehmen."²

Die Ukraine trat der KSZE am 30. Januar 1992 auf dem zweiten Treffen des Rates der Außenminister in Prag (30.-31. Januar 1992) gleichzeitig mit Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan bei. 1992 unterzeichnete der Präsident der Ukraine, Leonid Krawtschuk, die Schlußakte von Helsinki und die Charta von Paris für ein neues Europa.

2 Offizielles Schreiben des ukrainischen Außenministers Anatoli Zlenko an den Amtierenden Vorsitzenden des KSZE-Rates, Jiří Dienstbier, vom 28. Februar 1992.

Die Dokumente zur ukrainischen nationalen Gesetzgebung spiegelten eine Rechtsauffassung wider, deren Voraussetzung die direkte Übernahme aller internationalen Verpflichtungen der ehemaligen Sowjetunion war. Bereits im Spätsommer 1991 hatte der Oberste Rat - das seinerzeit oberste Machtorgan der Ukraine - mit Blick auf internationale Verträge und KSZE-Dokumente, die von der UdSSR unterzeichnet worden waren und die "weder gegen die Verfassung der Ukraine verstoßen, noch deren Interessen zuwiderlaufen", das Übernahmeprinzip für die Ukraine formuliert.³ In seiner Stellungnahme "Zum Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa aus dem Jahre 1990" vom 22. November 1991 erkannte das Präsidium des Obersten Rates der Ukraine vorbehaltlos an, daß sich der Anwendungsbereich des KSE-Vertrags auf das Gebiet der Ukraine erstreckt. Die Anerkennung des Geltungsbereichs des KSE-Vertrags sowie die Bereitschaft der Ukraine, die Helsinki-Schlußakte, die Charta von Paris und andere KSZE-Dokumente anzuerkennen erklärte der ukrainische Oberste Rat in einem Schreiben "An die Parlamente und Völker der Welt" vom 5. Dezember 1991.⁴

Die Ukraine trat dem KSE-Vertrag formal auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs der GUS am 15. Mai 1992 in Taschkent bei. Der ukrainische Oberste Rat ratifizierte den KSE-Vertrag zusammen mit dem Abkommen über die Prinzipien und Verfahren seiner Durchführung am 1. Juli 1992.

Angesichts territorialer Ansprüche von seiten einiger Nachbarstaaten und der Konflikte, die sich aus der Aufstellung eigener ukrainischer Streitkräfte mangels klar ausgehandelter Bedingungen für die Aufteilung und Unterstellung der ehemaligen sowjetischen Truppen auf ukrainischem Gebiet ergaben, hatte die Ukraine als neu entstandener unabhängiger Staat ein vitales Interesse an der möglichst vollständigen Implementierung der KSZE-Normen und -Prinzipien zur Gewährleistung ihrer Rechte.

Die internationalen Beziehungen der Ukraine befanden sich von 1992 bis Anfang 1994 aufgrund von Komplikationen im nuklearen Abrüstungsprozeß, des ukrainisch-russischen Streits über die Schwarzmeerflotte der ehemaligen Sowjetunion sowie der Unwägbarkeiten in den Beziehungen zu Rußland wegen der Krim- und Sewastopolfrage in einer schwierigen Lage. Um so wichtiger war daher die Zugehörigkeit der Ukraine zur KSZE und den Vereinten Nationen, die es der ukrainischen Diplomatie gestattete, sich an der multilateralen internationalen Zusammenarbeit zu beteiligen und die Gefahr der internationalen Isolierung des Staates einzudämmen. Diese Erfahrung war ausschlaggebend für die traditionell hohe Wertschätzung, die das ukrainische Außenministerium den Aktivitäten der OSZE entgegenbringt, und für sein Streben nach

3 Ukrainisches Gesetz "Über die Rechtsnachfolge" vom 12. September 1991, in: Bulletin des Obersten Rates der Ukraine 51/1991, S. 748.

4 Abgedruckt in: Bulletin des Obersten Rates der Ukraine 8/1992.

größtmöglichem Einsatz multilateraler Diplomatie zum Schutz der grundlegendsten Interessen des Staates. Die Erfahrungen der Ukraine als Teilnehmerin an der multilateralen Diplomatie haben eine dementsprechend große Rolle bei der Gestaltung ihrer Außenpolitik gespielt.

Das außenpolitische Konzept

Gemäß der ukrainischen Verfassung gehört die Festlegung der konzeptionellen Grundlagen der Innen- und Außenpolitik zu den Kompetenzen des Parlaments. Die Resolution des Obersten Rates "Über die grundlegenden Prinzipien der ukrainischen Außenpolitik", die am 2. Juli 1993 angenommen wurde und bis heute als gültig erachtet wird, spielte bei der Gestaltung der Prinzipien ukrainischer Außenpolitik eine entscheidende Rolle. Dieses konzeptionelle Dokument betrachtete die KSZE als "vorrangige regionale Orientierung" in der Außenpolitik der Ukraine. Es hält fest, daß "die Ukraine die Erweiterung des Umfangs der Tätigkeiten der KSZE ebenso befürwortet wie die Stärkung und Erhöhung der Effizienz der Aktivitäten der Strukturen und Einrichtungen dieses internationalen Forums, die Errichtung neuer Mechanismen in dessen Rahmen, die den Aufbau eines wirksamen internationalen Systems regionaler Sicherheit erleichtern, operative Lösungen für Probleme im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung von militärischer und politischer Stabilität auf dem europäischen Kontinent sowie die Ausweitung einer konstruktiven und fruchtbaren zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik, Kultur und Geisteswissenschaften".⁵ Gleichzeitig spiegelten die konzeptionellen Bestimmungen der parlamentarischen Resolution "Über die grundlegenden Prinzipien der ukrainischen Außenpolitik" die objektiven Gegebenheiten und die Verwundbarkeit des außenpolitischen Status der Ukraine als Staat, der in der europäischen internationalen Sicherheitsordnung die Rolle eines Vermittlers einnimmt, wider: Einerseits gehört die Ukraine nicht zu den Mitgliedern der führenden westlichen Institutionen wie NATO, EU und WEU. Daran wird sich auch in absehbarer Zeit nichts ändern. Andererseits hat es die Ukraine dank beharrlicher und aus ökonomischer Sicht häufig nicht eben vorteilhafter Bemühungen in einem beachtlichen Maße geschafft, die russische militärische und politische Einflußzone zu verlassen. Insbesondere ist die Ukraine kein Vollmitglied der GUS. Ihr Status innerhalb der Gemeinschaft kann vielmehr als der eines partiellen oder assoziierten Mitglieds bezeichnet werden. Die nationale Gesetzgebung verbietet es den Organen der Exekutive, sich an supranationalen Ein-

5 Resolution Nr. 3360-XII des Obersten Rates "Über die grundlegenden Prinzipien der ukrainischen Außenpolitik", in: Bulletin des Obersten Rates der Ukraine 37/1993, S. 379.

richtungen der GUS und militärischen oder politisch-militärischen Strukturen in ihrem Rahmen zu beteiligen.

Rußlands militärische Präsenz in der Ukraine hielt jedoch in Form der langfristigen Stationierung der russischen Schwarzmeerflotte auf der Krim auch nach der Auflösung der UdSSR an. Andererseits beteiligt sich die Ukraine seit 1995 in zunehmendem Maße aktiv an der Zusammenarbeit mit der NATO und an Übungen im Rahmen oder auch außerhalb des Programms "Partnerschaft für den Frieden" (PFP).

Angesichts der Tatsache, daß die Ukraine zu Beginn der neunziger Jahre von allen europäischen internationalen Organisationen lediglich in der KSZE die Vollmitgliedschaft genoß, war es nicht verwunderlich, daß ihr außenpolitisches Konzept aus dem Jahr 1993 die Betonung auf die Aufwertung des Status der KSZE im europäischen Sicherheitssystem legte und sie zu einem der Kernelemente der europäischen Sicherheitsarchitektur machen wollte. Das Konzept unterstrich, daß "die Ukraine ihre Mitwirkung im Nordatlantischen Kooperationsrat und in der Nordatlantischen Versammlung ausdehnen und die schrittweise Transformation dieser Institutionen in Elemente des neuen europäischen Sicherheitssystems in Verbindung mit dem Helsinki-Prozeß fördern wird".⁶

Die weitere Ausdehnung der Teilnahme der Ukraine am europäischen Sicherheitssystem wurde von der Realisierung der seinerzeit anstehenden Aufgaben abhängig gemacht und an das langfristige Ziel der Mitgliedschaft in den "Europäischen Gemeinschaften und anderen west- und gesamteuropäischen Strukturen, sofern dies nicht ihren nationalen Interessen schadet", gebunden. Das zog eine ziemlich weitreichende Schlußfolgerung hinsichtlich der Notwendigkeit nach sich, die eigenen außenpolitischen Prinzipien und Orientierungen den sich verändernden Bedingungen anzupassen, die eine Beteiligung am neuen gesamteuropäischen Sicherheitssystem mit allen Rechten und Pflichten voraussetzte: "Angesichts des schwindenden Blockgegensatzes in Europa erhält das Problem der Errichtung des gesamteuropäischen Sicherheitssystems auf der Grundlage der bestehenden internationalen Institutionen wie KSZE, NAKR, NATO und WEU eine vorrangige Bedeutung. Die direkte und vollständige Mitgliedschaft der Ukraine in dieser Struktur wird die notwendigen externen Garantien für ihre internationale Sicherheit gewährleisten. In Anbetracht der fundamentalen Veränderungen, die sich nach der Auflösung der UdSSR ergeben haben und die die gegenwärtige geopolitische Position der Ukraine bestimmen, sollte ihre früher erklärte Absicht, ein neutraler und blockfreier Staat zu werden, zukünftig den neuen Realitäten angepaßt werden und kann nicht als Hindernis für die volle und umfassende Teilnahme an den gesamteuropäischen Sicherheitsstrukturen erachtet werden (...). Die

6 Resolution Nr. 3360-XII des Obersten Rates "Über die grundlegenden Prinzipien der ukrainischen Außenpolitik", in: Bulletin des Obersten Rates der Ukraine 37/1993.

Militärdoktrin der Ukraine ist defensiv und sieht die politisch-militärische Kooperation mit anderen, in erster Linie mit den Nachbarstaaten und internationalen Organisationen, insbesondere mit der NATO und der WEU, vor (...) Beim Aufbau ihrer nationalen Streitkräfte wird die Ukraine sich nach Kräften um die Koordinierung praktischer Schritte zur Verwirklichung ihrer Verteidigungsdoktrin bemühen, wobei die Dynamik dieses Prozesses die Gestaltung der europäischen und globalen Sicherheitsstrukturen widerspiegelt.⁷

Das obenerwähnte Konzept aus dem Jahre 1993 hatte bis zum Ende des Jahrzehnts großen Einfluß auf die Ausgestaltung der Aufgaben und Prinzipien der Außenpolitik des Staates. Gleichzeitig zeugten zahlreiche Äußerungen hoher staatlicher Funktionsträger zu europäischen und transatlantischen Fragen von überzogenen Erwartungen hinsichtlich der Schaffung eines Systems *kollektiver Sicherheit* auf der Grundlage der bestehenden internationalen Institutionen, allen voran die OSZE. Insgesamt reflektiert die ukrainische Außenpolitik der neunziger Jahre den kontinuierlichen Prozeß der Anpassung des Landes an seine heutige Rolle in der europäischen und globalen Politik als eine Nation von mäßiger Größe und relativ begrenztem Potential, die keinem kollektiven Verteidigungsbündnis und keiner politisch-militärischen Abmachung angehört.

Allgemeine Handlungsprioritäten

Die Haltung der Ukraine gegenüber den hauptsächlichen Aktivitäten der OSZE wurde einerseits stark vom allgemeinen Fortgang des europäischen Transformationsprozesses nach dem Kalten Krieg beeinflusst und ließ sich andererseits von den Beschlüssen der OSZE und den Diskussionen innerhalb dieses multilateralen Forums leiten. Die offizielle ukrainische Position in der OSZE hatte die Weiterentwicklung des Helsinki-Prozesses zu einer starken und - was noch wichtiger war - wirksamen Organisation zum Ziel, die in der europäischen Sicherheitskooperation eine zentrale Rolle spielt und in der Lage ist, sowohl gemeinsame als auch partikulare Interessen aller Teilnehmerstaaten zu verteidigen und zu repräsentieren. Der Status der Ukraine in der europäischen Sicherheitsarchitektur könnte als Nichtkernwaffenstaat, der keiner Militärallianz und keinem Bündnis zur kollektiven Verteidigung angehört, beschrieben werden. Ihre Position im Kontext multilateraler Sicherheitskooperation kann jedoch nicht als "Nichtpaktgebundenheit" bezeichnet werden. Seit der Erklärung über die staatliche Souveränität aus dem Jahr 1990 haben die Regierungen und Parlamente der Ukraine die Neutralitätsoption allerdings nie überbewertet

7 Ebenda.

und dieses Prinzip häufig sogar als Anachronismus im Europa nach dem Kalten Krieg und in den transatlantischen Beziehungen betrachtet.

In den neunziger Jahren arbeitete die Ukraine innerhalb der OSZE auf

- die Perfektionierung der Mechanismen und Institutionen der Organisation,
- die Förderung der Institutionalisierung der OSZE unter Bewahrung ihres einzigartigen, auf den Prinzipien der kooperativen Sicherheit beruhenden Charakters sowie
- die Erhöhung des präventiven und friedenserhaltenden Potentials der Organisation

hin. Zu diesem Zweck setzte sich die ukrainische Diplomatie im Hinblick auf Verfahrensfragen für

- die Beibehaltung der Konsensregel als grundsätzliches Prinzip bei der Beschlußfassung (mit Ausnahme bestimmter Fälle, die Beschlüsse ohne Zustimmung der Konfliktparteien erfordern),
- die Ausweitung des Mandats und der Befugnisse des Amtierenden Vorsitzenden, des Generalsekretärs, der Troika und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten sowie eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und dem Europarat,
- die Erhöhung der Effizienz der OSZE-Missionen,
- die Beibehaltung der nichthierarchischen Struktur der OSZE sowie
- die Erweiterung der Präsenz der Ukraine in den Einrichtungen und Büros der OSZE

ein.

Das Resultat der Ausweitung und Anpassung ihrer Funktionen, der Institutionalisierung und der Diversifizierung ihrer Aktivitäten auf der Basis der Beschlüsse, die auf den Gipfeltreffen 1990 in Paris, 1992 in Helsinki, 1994 in Budapest und 1996 in Lissabon angenommen wurden, war, daß die OSZE ihren Status als einzigartige Sicherheitsinstitution oder -organisation in Europa, die als regionale Abmachung unter Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen gilt, stärken konnte. Aus diesem Grunde ist sie das vorrangige Instrument zur Frühwarnung, Konfliktprävention, Krisenbewältigung und zur Normalisierung der Lage nach einem Konflikt in ihrer Region.⁸ Aus Sicht der Ukraine besteht eines der Hauptziele bzw. eine der übergeordneten Aufgaben darin, einen einheitlichen Raum

8 Vgl. Secretariat of the Organization for Security and Co-operation in Europe (Hrsg.), OSCE Handbook, Wien 1999, S. 3.

gemeinsamer und umfassender Sicherheit ohne Trennlinien innerhalb dieses Gebietes zu schaffen. Die Bedeutung der OSZE liegt für die Ukraine als ein Land ohne zusätzliche Sicherheitsgarantien durch die Zugehörigkeit zu einem Verteidigungsbündnis im Status der Gleichberechtigung, der es gestattet,

- den OSZE-Organen Fragen im Falle einer Bedrohung der internationalen Sicherheit zur Erörterung vorzutragen,
- um Untersuchung und Erörterung von Fällen der Verletzung von OSZE-Normen und -Prinzipien entsprechend den gültigen Verfahrensregeln zu ersuchen sowie
- Unterstützung von seiten der OSZE zu erhalten, um den Staat, der die Verletzung begeht (d.h. den Staat, der gegen die Prinzipien und Normen verstößt), in die Schranken zu verweisen.

Im Zusammenhang mit dem Entwurf konzeptioneller Szenarien für die europäische Sicherheitskooperation ist seit 1994 die Diskussion und Klärung des neuen Sicherheitsmodells für Europa im 21. Jahrhundert eines der zentralen Probleme der multilateralen Diplomatie der Teilnehmerstaaten. Das Lissabonner Gipfeltreffen (2.-3. Dezember 1996) nahm eine allgemeine politische Erklärung an und verabschiedete die *Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert*, das die Sicherheitsbedrohungen, denen sich die Teilnehmerstaaten gegenübersehen, und die Möglichkeiten für kooperative Ansätze zu ihrer Bewältigung umreißt. Es liegt auf der Hand, daß die aktive Beteiligung der Ukraine an den Diskussionen über das Sicherheitsmodell und an der Vorbereitung des in Aussicht gestellten abschließenden Charta-Dokuments für europäische Sicherheit ihr unmittelbar Gelegenheit zur Verwirklichung ihrer nationalen Interessen geboten hat.

Die wichtigsten Punkte in diesem zukünftigen abschließenden Dokument sind

1. das Design einer "Plattform für kooperative Sicherheit" als Teil des Sicherheitsmodells und deren Hauptbestandteils, des "Gemeinsamen Konzepts für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen", darunter die OSZE, die NATO, die EU, die WEU und der Europarat, unter Berücksichtigung einer angemessenen Rolle für die Vereinten Nationen sowie
2. ein System, das die Implementierung der OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen seitens der Teilnehmerstaaten auf der Grundlage der Anwendung verbesserter oder neu eingerichteter Mechanismen und Verfahren der Organisation wirksam gewährleistet.

Nach Überlegungen der ukrainischen Diplomatie sollte dieses System ebenso allgemeine und koordinierte Maßnahmen und Sanktionen vorsehen, die im Falle offensichtlicher, grober und anhaltender Verletzungen der OSZE-Prinzipien und -Normen oder in Fällen von Androhung oder Anwendung von Gewalt von seiten eines beliebigen Staates gegen die Souveränität, territoriale Integrität und Unabhängigkeit eines anderen Staates zur Anwendung kommen sollen. Finden sich diese Überlegungen in angemessener Form im Text des abschließenden Charta-Dokuments wieder, werden dessen Verabschiedung und Implementierung substantiell zur Aufrechterhaltung der Sicherheit eines jeden Teilnehmerstaates, einschließlich der Ukraine, beitragen.

Die gegenwärtige Sicht der Ziele und Verpflichtungen der OSZE

Einige der Prinzipien im Zusammenhang mit der Ausweitung der Zusammenarbeit und der Koordinierung der Aktivitäten zwischen den europäischen und transatlantischen Sicherheitsorganisationen sowie zur Festlegung der Bedingungen für die Kooperation zwischen der OSZE und anderen Organisationen und Institutionen, die von der Ukraine unterstützt werden, haben ausreichend Niederschlag in der *Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert* gefunden.

Die ukrainischen Delegation gab erfolgreich den Anstoß dazu, daß in die Erklärung von Lissabon eine Bestimmung eingefügt wurde, daß die Anwesenheit ausländischer Truppen auf dem Territorium eines Teilnehmerstaats nur dann möglich ist, wenn diese Anwesenheit auf dem Völkerrecht, der frei zum Ausdruck gebrachten Zustimmung des aufnehmenden Staates oder einem einschlägigen Beschluß des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen beruht, und daß innerhalb der OSZE keinem Staat und keiner Organisation oder Gruppierung mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in der OSZE-Region zukommt als anderen und keiner/keine von ihnen irgendeinen Teil der OSZE-Region als seinen/ihren Einflußbereich betrachten kann.

Einige andere Aspekte der ukrainischen Position spiegeln sich ebenfalls in der Deklaration wider. Festgehalten wurden

- die Anerkennung der Existenz ernst zu nehmender Herausforderungen und Bedrohungen für die Sicherheit und Souveränität der Staaten im OSZE-Gebiet,
- die Notwendigkeit, die grundlegenden OSZE-Prinzipien und -normen strikt einzuhalten sowie erforderlichenfalls zur Aufrechterhaltung dieser Prinzipien gemeinsam gegen den sie verletzenden Staat vorzugehen,

- einschließlich der Hinzuziehung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen,
- die Zweckmäßigkeit der Anwendung solch nützlicher interaktiver Instrumente wie regionale "runde Tische" im Interesse der vorbeugenden Diplomatie.

Die Beschlüsse des Lissabonner Gipfeltreffens ebneten der Entwicklung wichtiger und entscheidender Grundlagen des neuen europäischen Sicherheitsmodells den Weg. Entsprechend der ukrainischen Position sollte das neue Sicherheitssystem auf der Basis eines "kooperativen Ansatzes" aufgebaut werden; dies beinhaltet sowohl die Kooperation zwischen den Staaten als auch die Wechselwirkungen und die Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsorganisationen auf der Grundlage von Gleichheit, Partnerschaft und Solidarität. Das politische Fundament "kooperativer Sicherheit" sollten die OSZE-Prinzipien und -Normen sowie das Festhalten an den gemeinsamen Werten wie Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft und soziale Gerechtigkeit sein. Die Aufgabe der Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen besteht in der Schaffung eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsraumes ohne Trennlinien und ist eng verbunden mit der Einhaltung solch grundsätzlicher Prinzipien wie gemeinsame und unteilbare Sicherheit.

Die *Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert* bekräftigte das Recht eines jeden OSZE-Staates, die Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung seiner Sicherheit einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder zu verändern, und bestätigte die Verpflichtung, seine eigene Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten zu festigen.

Obwohl der Lissabonner Gipfel den Vorschlag der Ukraine bezüglich des Verzichts auf die Stationierung von Nuklearwaffen auf dem Territorium der Länder Mitteleuropas nicht unterstützte, wurde diese Idee *de facto* von der NATO akzeptiert. Der Nordatlantikkart erklärte auf der Ebene der Außenminister in einem Abschlußkommuniqué vom 10. Dezember 1996, daß ihre Regierungen weder jetzt noch in Zukunft die Absicht hätten, Nuklearwaffen auf dem Territorium der neuen NATO-Mitglieder zu stationieren. Dieser Gedanke findet sich auch in der *Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine* sowie in der *Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation*, die beide 1997 unterzeichnet wurden, wieder.

Die Versuche der Ukraine, die Zusicherung zusätzlicher Sicherheitsgarantien seitens der entsprechenden "vorrangigen Sicherheitsorganisationen" für diejenigen Staaten, die keinem kollektiven Verteidigungsbündnis angehören, zu erlangen, fanden auf dem Lissabonner

Gipfel keine Unterstützung und wurden daher auch nicht in die Beschlüsse aufgenommen. Die einzige Überlegung, die in diesem Zusammenhang auf dem Vorbereitungstreffen im Vorfeld des Gipfels im Namen der EU vorgeschlagen wurde und auch Eingang in die Erklärung von Lissabon fand, war die Verpflichtung der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten, die Sicherheitsanliegen aller Teilnehmerstaaten ernst zu nehmen, unabhängig davon, ob sie militärischen Strukturen oder Vereinbarungen angehören oder nicht. Die *Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der NATO und der Ukraine* fixierte eine Bestimmung, daß die NATO-Mitgliedstaaten "weiterhin die Souveränität und Unabhängigkeit, die territoriale Unversehrtheit (...) der Ukraine (...) sowie den Grundsatz der Unverletzlichkeit von Grenzen als Schlüsselfaktoren von Stabilität und Sicherheit in Mittel- und Osteuropa und auf dem gesamten Kontinent unterstützen" werden. Die Charta legte fest, daß die Ukraine und die NATO "einen Konsultationsmechanismus für Krisenfälle entwickeln, um sich gemeinsam zu beraten, wenn die Ukraine eine direkte Bedrohung ihrer territorialen Unversehrtheit, ihrer politischen Unabhängigkeit oder ihrer Sicherheit feststellt".⁹

Die NATO erklärte ebenfalls ihre Unterstützung für die Tatsache, daß die Ukraine als Nichtkernwaffenstaat Sicherheitsgarantien von allen fünf Kernwaffenstaaten, die Vertragsstaaten des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) aus dem Jahr 1968 sind, erhalten hat.¹⁰

Die Handlungsprioritäten der Ukraine innerhalb der OSZE waren nach 1996 von der Agenda des Lissabonner Gipfels bestimmt. Im Mittelpunkt der ukrainischen Position stand die strikte Einhaltung der zehn Prinzipien der Schlußakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 zum Verhalten der Staaten untereinander. Die Ukraine schenkte der strikten und vollständigen Implementierung der Prinzipien der Achtung der souveränen Gleichheit und der der Souveränität innewohnenden Rechte, Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt, der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität von Staaten im Vergleich zu anderen grundlegenden Prinzipien der Schlußakte besondere Aufmerksamkeit.

Das Dokument über das neue Sicherheitsmodell sollte nach den Vorstellungen der ukrainischen Diplomatie unzweideutig den Grundsatz der Unverletzlichkeit bestehender Staatsgrenzen im OSZE-Raum bekräftigen. Im Zusammenhang mit den vielfachen Versuchen, das Prinzip der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker als Rechtfertigung und als Zündfunken für militanten Separatismus zu benutzen, traten die ukrainischen Regierungsstellen konsequent für die Bewahrung der territorialen Integrität der Staaten im OSZE-Gebiet ein und

9 Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine vom 9. Juli 1997, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 64/1997, S. 771-774, hier: S. 773.

10 Vgl. ebenda.

betrachteten den Grundsatz der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Nationen oder Völker als eine Bedingung, die dem Prinzip der territorialen Integrität nicht widersprechen darf.

Diese Position beruhte auf dem Verständnis, daß der Begriff der Selbstbestimmung nicht gleichbedeutend ist mit Sezession oder Trennung. Aus interner Sicht laufen heutige Selbstbestimmungsprozesse in der Regel innerhalb von Staaten ab, auf der Basis einer tiefgehenden Demokratisierung ihrer inneren Angelegenheiten, der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wirklicher Gleichberechtigung und freier Entfaltung von Völkern oder Angehörigen nationaler bzw. ethnischer Minderheiten. Absichtlich separatistische Bestrebungen in der Bevölkerung bestimmter Völker und nationaler Minderheiten zu entfachen, zu dem Zweck, dem Staat, in dem sie leben und dessen Staatsbürger sie sind, Schaden zuzufügen, ist daher ein absolut unzulässiges Verhalten.

Neue Staaten können in der gegenwärtigen internationalen Situation nur auf dem Territorium bereits existierender Staaten als Resultat von Desintegration, Zusammenschluß oder Sezession entstehen. Derartige Phänomene sind extrem komplex und können eine ernsthafte Bedrohung für Frieden und Sicherheit der Völker mit sich bringen. Es liegt daher auf der Hand, daß solche Prozesse der Staatenbildung nur dann als zulässig erachtet werden dürfen, wenn sie friedlich, im Einklang mit der jeweiligen nationalen Gesetzgebung und dem Völkerrecht sowie unter der Kontrolle der internationalen Staatengemeinschaft verlaufen.

Da der Lissabonner Gipfel die Unteilbarkeit der europäischen Sicherheit anerkannt und die Verpflichtung festgehalten hat, die Sicherheitsanliegen aller Teilnehmerstaaten gleichermaßen ernst zu nehmen, unabhängig davon, ob sie militärischen Strukturen oder Vereinbarungen angehören, wäre eine logische Weiterentwicklung dieser These die Einführung entsprechend ausgehandelter Mechanismen oder Verfahren, die innerhalb des neuen Sicherheitssystems denjenigen Staaten die Unveränderbarkeit von Staatsgrenzen und territoriale Integrität gewährleisten, die solcher Garantien bedürfen, da sie keinem der bestehenden Verteidigungsbündnisse angehören. Derartige Mechanismen könnten konkrete Maßnahmen und Handlungen sowie die Bedingungen für deren Anwendung gegenüber einem Staat, der die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen ernsthaft verletzt hat, vorsehen und regeln. In diesem Zusammenhang kam die ukrainische Diplomatie zu dem Schluß, daß die Ausarbeitung eines Katalogs von Maßnahmen zur Stärkung von Vertrauen und Sicherheit gemäß dem Beschluß des Lissabonner Gipfels ebenfalls ein wichtiger Schritt zur Förderung regionaler Stabilität sein kann.

In Anbetracht der führenden Rolle der NATO und einiger anderer euro-atlantischer und europäischer Organisationen bei der Aufrechterhaltung ge-

samteuropäischer Sicherheit hält die Ukraine es für zweckmäßig, dem Dokument über das europäische Sicherheitsmodell eine Bestimmung über das enge Zusammenwirken von OSZE und NATO, WEU, EU und Europarat unter angemessener Beteiligung der VN als wichtiges Element des zukünftigen europäischen Sicherheitssystems hinzuzufügen. Entsprechend den Normen der nationalen Gesetzgebung lehnt die Ukraine es strikt ab, die GUS in diese Liste aufzunehmen.¹¹

Ausgehend vom außenpolitischen Konzept der ukrainischen Regierung, kann die OSZE die Funktionen eines internationalen Forums zur Unterstützung der Entwicklung von Zusammenarbeit und sich gegenseitig verstärkender kooperativer Interaktion zwischen der NATO, der WEU, der EU und dem Europarat ausüben. Eine derartige Kooperation sollte auf partnerschaftlichen Prinzipien beruhen und nichthierarchischer Natur sein. Die anhaltenden Unklarheiten in den Beziehungen der OSZE zu anderen sicherheitsrelevanten Institutionen wurden nicht als vorteilhaft angesehen. Gleichzeitig wurde die Vorstellung als unrealistisch zurückgewiesen, der OSZE könnte das Recht eingeräumt werden, die Aktivitäten sich gegenseitig verstärkender und miteinander kooperierender Organisationen zu koordinieren, was jedoch den latenten Versuch beinhalten könnte, die NATO von ihrer Schlüsselrolle innerhalb der europäischen Sicherheitsarchitektur zu entbinden.

Internationales Peacekeeping

Das Problem internationaler Peacekeeping-Aktivitäten im allgemeinen und die Durchführung friedenserhaltender Einsätze im post-sowjetischen Raum im besonderen war für die ukrainische Diplomatie im Zusammenhang mit den Versuchen russischer Regierungskreise, internationale Anerkennung für Rußlands Führungs- und Überwachungsfunktion im Gebiet der GUS zu erhalten, von besonderer Bedeutung. Da die Ukraine sich nicht an militärischen und politisch-militärischen Strukturen der GUS wie beispielsweise dem Taschkenter Vertrag über die kollektive Sicherheit oder den internationalen GUS-Friedenstruppen beteiligte, wurden die damit zusammenhängenden Polemiken und Auseinandersetzungen in den entsprechenden internationalen Organisationen, insbesondere in den VN und der OSZE, ausgetragen. Die ukrainische Diplomatie lehnte russische Forderungen, VN- oder OSZE-Mandate für Peacekeeping-Operationen im post-sowjetischen Raum der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten zu

11 Vgl. Vorbehalte des Obersten Rates anlässlich der Ratifizierung des Abkommens über die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, 10. Dezember 1991, sowie die Stellungnahme des Obersten Rates der Ukraine "Zur Beteiligung der Ukraine am Abkommen über die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten", 20. Dezember 1991, in: Bulletin des Obersten Rates der Ukraine 13/1992.

übertragen, entschieden ab. In diesem Zusammenhang wandte sich die Ukraine auch gegen Vorschläge, die Anerkennung einseitiger friedenserhaltender Aktivitäten in den Text des Dokuments "Über die Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE bei der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung", das im Sommer 1994 innerhalb der KSZE diskutiert wurde, aufzunehmen. In den Jahren 1993 und 1994 favorisierte die ukrainische Position in der Frage "regionaler Ansätze" die Ausweitung der Verantwortung der KSZE und die Weiterentwicklung des komplementären Zusammenwirkens von KSZE, NAKR und dem Mechanismus der "Partnerschaft für den Frieden". Die ukrainische Diplomatie behandelte "regionale Ansätze" im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Operationen als eine sehr sensible Frage. Aus ihrer Sicht sollte Sorge dafür getragen werden, daß "kein einzelner Staat eine besondere Verantwortung zur Bewahrung von Frieden und Stabilität in einer bestimmten Region erhält. Es bestand schon immer die Gefahr, daß einseitige Bemühungen eines Staates auf dem Gebiet des Peacekeeping aufgrund seines militärischen, strategischen und wirtschaftlichen Potentials in eine Politik der regionalen Vorherrschaft umschlagen könnten."¹²

Die grundsätzliche Position der ukrainischen Regierung gegenüber Peacekeeping durch die GUS fand sich zusammengefaßt in einem Memorandum des ukrainischen Außenministeriums vom Februar 1994. Es konstatierte, daß die Ukraine im Zusammenhang mit dem Problem der Konfliktbewältigung auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion unter direkter Beteiligung der Russischen Föderation als "Drittpartei" solche Versuche als Ausdruck einer zunehmenden Globalisierung russischer nationaler Interessen betrachtete. Das Memorandum bemerkte, daß "ein einseitiges Handeln Rußlands nicht nur für die Ukraine eine Gefahr bedeutete. Einseitige Versuche bestimmter Staaten, friedenserhaltende Operationen durchzuführen, münden letztendlich in eine Politik regionaler Vorherrschaft und die Übernahme einer spezifischen Rolle in den internationalen Beziehungen infolge ihres strategischen, militärischen und wirtschaftlichen Potentials. Aus diesem Grunde stellen '*einseitige friedenserhaltende Operationen*' ein unmittelbares Instrument der Einmischung in die inneren Angelegenheiten (eines anderen Staates, S.T.) dar."¹³

Die generelle Haltung der ukrainischen Diplomatie fand seinerzeit in Form mehrerer präziser Vorstellungen ihren Ausdruck.

Erstens: Multilaterales Peacekeeping seitens der VN und der OSZE ist die grundsätzliche Basis für die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität.

Zweitens: Die GUS sollte auf keinen Fall den Status eines Völkerrechtssub-

12 UN Doc. GA/PK/122 vom 31. März 1994, S. 3-4 (eigene Übersetzung).

13 Memorandum des ukrainischen Außenministeriums "Über die Position der Ukraine hinsichtlich der Durchführung friedenserhaltender Operationen auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR", Kyiv, Februar 1994, S. 1-4 (eigene Übersetzung).

jekts und ebensowenig supranationale oder übergeordnete staatliche Funktionen, vergleichbar mit der Exekutive einer Konföderation oder einer Föderation, erhalten.

Im Jahre 1993 trat die Ukraine als Ko-Autor einer Initiative, die im Rahmen des NAKR erörtert worden war, in Erscheinung. Sie sah die Schaffung einer multinationalen Peacekeeping-Truppe auf Basis der Alliierten Streitkräftekommandos (*Combined Joint Task Forces*, CJTF) der NATO, ausgestattet mit einem Mandat der OSZE, vor. Später, in den Jahren 1994 und 1995, schlug die Ukraine vor, eine "provisorische Arbeitsgruppe" einzurichten, die sich aus Vertretern der VN, der NATO, des NAKR, der EU, der WEU und des Europarates zusammensetzen sollte. Die Aufgabe einer solchen Gruppe hätte darin bestehen können, das Präventions- und Peacekeeping-Potential der OSZE zu erhöhen und deren Kooperation in Sicherheitsfragen mit anderen europäischen und euro-atlantischen Strukturen auszubauen. Die Ukraine beabsichtigte damit, die Entwicklung geeigneter Mechanismen der Zusammenarbeit zu fördern und die voraussichtlichen Anwendungsbereiche des jeweils spezifischen Potentials der einzelnen Strukturen und Institutionen abzuklären.

Aus Sicht der ukrainischen Regierung wird das Programm "Partnerschaft für den Frieden" die wichtige Rolle der praktischen Vorbereitung der militärischen Sondereinheiten aus OSZE-Teilnehmerstaaten auf friedenserhaltende Einsätze übernehmen. Nach dem Lissabonner Gipfel schlug die Ukraine vor, eine offizielle Adresse der OSZE an die NATO zu senden, in der sie um die offizielle Aufnahme des PfP-Programms in das neue europäische Sicherheitsmodell als eine von dessen konstitutiven Komponenten bittet.

Nach Auffassung der Ukraine sollten friedenserhaltende Einsätze im OSZE-Gebiet auf multinationaler Basis und unvoreingenommen, auf der Grundlage eines klaren Mandats und unter der strikten Bedingung der exakten Einhaltung der Peacekeeping-Prinzipien, wie sie im Helsinki-Dokument "Herausforderung des Wandels" aus dem Jahr 1992 und nachfolgenden OSZE-Beschlüssen dargelegt sind, durchgeführt werden. Die Ukraine tritt für die Verbesserung und die Erhöhung der Effizienz von OSZE-Aktivitäten zur Stärkung von Stabilität und Sicherheit in der Region ein. Dies gilt insbesondere für die politische Lösung der anhaltenden regionalen und lokalen Konflikte. Die Haltung der Ukraine beruhte stets auf der Unteilbarkeit europäischer Sicherheit und auf der Anwendung einheitlicher Standards in unterschiedlichen Konfliktsituationen und gegenüber unterschiedlichen Konfliktparteien. In diesem Zusammenhang wandte sich die ukrainische Diplomatie entschieden gegen Versuche, der OSZE bei der Durchführung friedenserhaltender Einsätze die Hilfe von "Drittparteien" aufzudrängen, sowie gegen Vorschläge, anderen regionalen oder subregionalen internationalen Organisationen die Befugnisse der OSZE zu übertragen.

Das ukrainische Außenministerium erkannte zwar an, wie wichtig die friedenserhaltenden Aktivitäten der OSZE auf dem Balkan sind, machte jedoch gleichzeitig auf jede denkbare Art und Weise darauf aufmerksam, daß die Konflikte im post-sowjetischen Raum nach einer raschen Lösung verlangen und mit Vorrang zu behandeln seien, da sie diejenigen Staaten, die von diesen Konflikten betroffen sind, zu verwundbaren Akteuren in der europäischen Sicherheitsarchitektur machen. Dieser Umstand hat die Ukraine dazu veranlaßt, eine Linie zu verfolgen, die auf die Ausdehnung der friedenserhaltenden Aktivitäten der OSZE ebenso abzielt wie darauf, die eigene Beteiligung an subregionalen Mechanismen multilateraler Zusammenarbeit zum Zweck der Überwachung von Waffenstillstandsabkommen, der Aussöhnung zwischen Konfliktparteien und der Ausarbeitung effektiver Bedingungen für eine endgültige Konfliktregelung zu erhöhen. Typisch für die Haltung der ukrainischen Regierung sind in diesem Kontext die Konflikte in der transnistrischen Region (Republik Moldau), in Abchasien (Georgien) sowie u.a. die vorgesehene Teilnahme der Ukraine an der Minsker Konferenz über Berg-Karabach und der Kosovo-Verifizierungsmission von 1998/1999.

Man könnte sagen, daß die langfristige Position der Ukraine in der OSZE auf der Erwartung beruht, daß deren Rolle im europäischen Sicherheitssystem Aussicht darauf hat, gestärkt zu werden. Diese Erwartungshaltung geht von der Annahme aus, daß im Rahmen der OSZE allmählich signifikante praktische Erfahrungen in der Zusammenarbeit bei der Konfliktverhütung, der friedlichen Streitbeilegung und bei der für alle Seiten vorteilhaften Lösung humanitärer und wirtschaftlicher Probleme gesammelt werden können. Ist dies der Fall, so könnte die OSZE in der Zukunft durchaus als allgemeiner Rahmen oder als "Dach" für europäische und euro-atlantische Strukturen ihre Kompetenzen erweitern und eine generelle rechtliche Funktion zu Überwachung der Aktivitäten anderer Institutionen, einschließlich derer mit politisch-militärischem Charakter, ausüben. Dann wären die Fähigkeiten der OSZE zur Kontrolle über friedenserhaltende Operationen, die mit einem Mandat der OSZE oder der VN durchgeführt werden, von entscheidender Bedeutung.

Andererseits würden es klare Bestimmungen für friedenserhaltende Operationen der OSZE im neuen Sicherheitsmodell zweifellos gestatten, deren multilateralen, unparteiischen und unvoreingenommenen Charakter zu verstärken.

Die Implementierung der OSZE-Prinzipien

Die Haltung der Ukraine beruht auf der Überzeugung, daß die vollständige und rigorose Umsetzung der grundlegenden OSZE-Prinzipien und -Ver-

pflichtungen durch die Teilnehmerstaaten von höchster Bedeutung für ihre nationale Sicherheit wäre. In diesem Zusammenhang erlaubt die Gestaltung eines neuen europäischen Sicherheitsmodells die Vervollkommnung funktionsfähiger Mechanismen und Verfahren.

Dies betrifft die Entwicklung eines Systems *permanenter Kontrolle* über die Umsetzung der von den OSZE-Teilnehmerstaaten vereinbarten Prinzipien und Verpflichtungen ebenso wie die umgehende und angemessene Reaktion auf deren Verletzung. Die kontinuierliche Bewertung des Implementierungsprozesses sollte durch das Konfliktverhütungszentrum (militärische und politische Dimension von Sicherheit), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und den OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit (menschliche Dimension von Sicherheit) sowie durch den Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (ökonomische und ökologische Dimension von Sicherheit) erfolgen. Voraussetzung dafür, daß die Verhandlungs- und Entscheidungsgremien der OSZE erfolgreich funktionieren, ist, daß der Amtierende Vorsitzende der OSZE laufend über den Stand aktueller Vorgänge und neu entstehende Herausforderungen und Bedrohungen in Kenntnis gesetzt wird.

In den Debatten über die Verbesserung der operativen Instrumente der OSZE stimmte die Ukraine dem zu, daß es notwendig sei,

1. vertrauensbildende Maßnahmen weiterzuentwickeln,
2. einen "Verhaltenskodex" für die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten zu verabschieden,
3. die Erfahrungen der OSZE-Langzeitmissionen gründlich auszuwerten und präzise Kriterien für ihren Einsatz als zentrale Instrumente zur Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Konfliktbeilegung und Konfliktnach-sorge durch die OSZE zu erarbeiten.

Ausgehend von der erforderlichen Erhöhung des friedenserhaltenden Potentials der OSZE, äußerte die Ukraine den Wunsch nach der beschleunigten Ausarbeitung eines Konzepts mit Regelungen zur Durchführung von OSZE-Peacekeeping-Operationen und der Schaffung eines geeigneten und wirksamen Mechanismus innerhalb des Sicherheitsmodells. Die Ukraine bestand darauf, eine Bestimmung in das Sicherheitsmodell aufzunehmen, nach der alle friedenserhaltenden Operationen im OSZE-Gebiet ausschließlich unter der Ägide oder dem Mandat der OSZE durchgeführt werden dürfen. Dieser Vorbehalt berührt nicht den Sicherheitsrat der VN, der die Hauptverantwortung für die weltweite Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit trägt. Entsprechend dem Helsinki-Dokument "Herausforderung des Wandels" von 1992 hält es die OSZE für zweckmäßig, bei der Vorbereitung und Durchführung friedenserhaltender Maßnahmen auf das Spezialwissen, die Erfahrung und die institutionellen Ressourcen internationaler Organisationen und

Institutionen zurückzugreifen, die gemeinsam an der Schaffung eines neuen Sicherheitssystem arbeiten, darunter die NATO, die WEU und die EU. Entsprechende Beschlüsse und der Abschluß besonderer Vereinbarungen über die Mechanismen des Zusammenwirkens von OSZE und anderen sicherheitsrelevanten Organisationen sind daher zwingend geboten.

Verfahren zur Warnung vor Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit

Von Beginn ihrer Tätigkeit an hat die OSZE relativ wirksame Mechanismen zur Reaktion auf Bedrohungen, die in der menschlichen und in der militärischen Dimension von Sicherheit auftreten, geschaffen. Die Mechanismen zur Reaktion auf Bedrohungen in der politischen und darüber hinaus in der wirtschaftlichen Dimension von Sicherheit müssen hingegen noch weiterentwickelt werden. Die in dieser Hinsicht vorgeschlagenen Schritte sollen die Verletzung von OSZE-Prinzipien durch die Teilnehmerstaaten verhüten und eine dementsprechende Frühwarnung sicherstellen, um solche Katastrophen wie die Kosovo-Krise des Jahres 1999 zu verhindern.

Das diplomatische Konzept der Ukraine sah für die Abfolge der Maßnahmen der OSZE in diesem Kontext folgende Phasen vor:

a) In einem frühen Stadium eines Verstoßes

- setzen sich offizielle Vertreter, der Amtierende Vorsitzende, der Generalsekretär und die OSZE-Institutionen mit dem beschuldigten Staat sowohl direkt als auch mittels verschiedener Missionen und Konsultationen ins Benehmen, bieten Beratung, Empfehlungen und andere Hilfestellungen an, darunter Vorschläge zur Vermittlung, oder wenden positive Anreize und andere Mechanismen der friedlichen Streitbeilegung an;
- erhält jeder OSZE-Teilnehmerstaat das Recht, entweder direkt oder im Rahmen der regelmäßigen Sitzungen des Ständigen Rates oder des Forums für Sicherheitskooperation Erklärungen von einem beschuldigten Staat zu verlangen; falls erforderlich, werden bilaterale Beratungen mit der Möglichkeit, von der Vermittlung durch den Amtierenden Vorsitzenden Gebrauch zu machen, einberufen.

b) Im Stadium fortgesetzter Verstöße und ungeachtet der Anwendung der eben erwähnten Maßnahmen seitens der OSZE

- wird auf Ersuchen des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE oder eines beliebigen Teilnehmerstaates eine außerplanmäßige Sitzung des Ständigen Rates oder des Forums für Sicherheitskooperation einberufen, um die hinsichtlich der erwähnten Verstöße notwendigen Beschlüsse zu fassen und eine Stellungnahme abzugeben, die eine entsprechende Mitteilung sowie eine Aufforderung an die Adresse des Staates, der die Verstöße begeht, enthält; diese Schritte können gemäß der Formel "Konsens-minus-beschuldigter Staat" unternommen werden.

c) Im Stadium grober Verstöße gegen grundsätzliche OSZE-Prinzipien, der Gefahr der Gewaltanwendung in zwischenstaatlichen Beziehungen, der Bedrohung der Unverletzbarkeit von Grenzen und der territorialen Integrität von Staaten, massenhafter grober Verletzungen von Menschenrechten und Grundfreiheiten sowie der Bedrohung der demokratischen Grundlagen von Staaten

- wird eine außerplanmäßige Sitzung des Ständigen Rates oder des Forums für Sicherheitskooperation einberufen, um Beschlüsse über politische oder materielle Hilfe für den bedrohten Staat oder die Möglichkeit zur Durchführung friedenserhaltender Operationen zu fassen und, wenn alle friedlichen Maßnahmen zur Beilegung der politischen Krise oder des Konflikts ausgeschöpft sind, um sich mit dem Vorschlag zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen gegen den Staat, der die Verstöße begeht, an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu wenden (der Beschluß kann wiederum im Verfahren "Konsens-minus-beschuldigter Staat" gefaßt werden).¹⁴

Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf einen OSZE-Teilnehmerstaat hat letzterer - ebenso wie die übrigen OSZE-Teilnehmerstaaten - in Übereinstimmung mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen das Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bevor der VN-Sicherheitsrat Maßnahmen ergreift. Bedenkt man, daß Kapitel VIII der VN-Charta es den Teilnehmerstaaten einer regionalen Abmachung wie der OSZE gestattet, Gebrauch von Zwangsmaßnahmen unter der Autorität oder aufgrund einer Ermächtigung des VN-Sicherheitsrats zu machen, wird der Bedarf der OSZE an konkreten Maßnahmen, die für entsprechende Konfliktsituationen bzw. für das Stadium der Vorbereitung von Vorschlägen an den VN-Sicherheitsrat geeignet sind, immer noch recht offensichtlich. Während der Diskussionen innerhalb der OSZE wurden ähnliche Argumente von den Vertretern Polens vorgebracht.

14 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, The Concept and Programme of Ukraine's Activity in the OSCE for 1997-98, Kyiv 1997.

Die Haltung zur politisch-militärischen Zusammenarbeit

Im Mittelpunkt der ukrainischen Initiativen im Zusammenhang mit politisch-militärischen Problemen stand die Implementierung der entsprechenden Inhalte zweier zentraler Beschlüsse, die im Lissabonner Dokument von 1996 enthalten sind: "Ein Rahmen für Rüstungskontrolle" und die "Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation". In diesem Kontext waren die für die Ukraine wichtigsten Aspekte die Vervollkommnung und die Erhöhung der Effizienz multilateraler Vereinbarungen in der militärischen Dimension, wie beispielsweise des KSE-Vertrags aus dem Jahre 1990, des *Open-Skies*-Vertrags von 1992 und des Wiener Dokuments 1994.

Infolge ihrer diesbezüglichen Interessen beteiligte sich die Ukraine aktiv an den Verhandlungen zur Anpassung des KSE-Vertrages und setzte sich dabei zum Ziel, daß die neuen europäischen politisch-militärischen Realitäten und die nationalen Sicherheitsinteressen der Ukraine, insbesondere mit Blick auf ihren gegenwärtigen Status der Blockfreiheit, so vollständig wie möglich Eingang in das angepaßte Dokument finden.

Die Ratifizierung des *Open-Skies*-Vertrags ist nicht nur aus Erwägungen der Transparenz und Offenheit im militärischen Bereich innerhalb der OSZE für die Ukraine von Bedeutung, sondern auch aufgrund der Sicherheitsbedürfnisse des Staates, der ja keinem kollektiven Verteidigungsbündnis angehört.

Die ukrainische Diplomatie betrachtet die Anpassung des Wiener Dokuments 1994 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen an die gegenwärtigen Bedingungen in Europa als konzeptionelles politisch-militärisches Kernelement des neuen Sicherheitsmodells. Trotz der zahlreichen Ergänzungen, die in das Wiener Dokument 1994 aufgenommen wurden, beruht es doch immer noch auf der Vorstellung von der Aufteilung Europas in zwei Blöcke. In diesem Zusammenhang lenkte die ukrainische Diplomatie das Hauptaugenmerk auf die folgenden Aspekte und Dimensionen von Anpassungen:

1. Weiterentwicklung des Wiener Dokuments 1994 durch Erweiterung, Konkretisierung und Definition seiner Bestimmungen zu bilateralen und regionalen vertrauensbildenden Maßnahmen,
2. Vervollkommnung der Inspektionsmechanismen und Diversifizierung der Inspektionskategorien,
3. Entwicklung von Mechanismen zur Anwendung von Maßnahmen, wie sie im Wiener Dokument 1994 für den Fall bilateraler oder regionaler Krisen zur Verhütung einer Eskalation zu Konflikten großen Ausmaßes gefordert werden,

4. Erarbeitung neuer Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zur zusätzlichen Vertrauensbildung und Ausweitung bestehender Maßnahmen auf andere Streitkräftekategorien, insbesondere auf Seestreitkräfte.
5. Vervollkommnung eines Mechanismus zur Regelung des jährlichen Austauschs militärischer Informationen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten.

Die Debatten über die Befugnisse der beschlußfassenden Organe

Seit 1996 debattieren die OSZE-Staaten über Wege zur Verbesserung der Mechanismen der Beschlußfassung. Einige der Staaten (u.a. Rußland und Deutschland) schlugen mit Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden des Jahres 1996 (seinerzeit der Schweizer Außenminister) die Einrichtung eines "Sicherheitspolitischen Ausschusses" als neues beschlußfassendes Organ, in etwa vergleichbar mit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, vor. Erwähnt wurde dabei auch, daß der Ausschuß sich aus ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern zusammensetzen und auf einem Rotationsverfahren basieren könnte. Obwohl der Vorschlag zur Konstituierung eines Koordinationsgremiums mit begrenzter Mitgliedschaft nie die Zustimmung einer Mehrheit der Teilnehmerstaaten fand, wurde diese Frage doch nicht völlig von der Tagesordnung der Diskussionen gestrichen. Nach Ansicht der Ukraine hätte die Schaffung eines solchen Organs negative Auswirkungen und könnte als Verstoß gegen das Konsensprinzip betrachtet werden.

In den Debatten über das zukünftige OSZE-Charta-Dokument für europäische Sicherheit sprach sich die Ukraine für einen politisch verbindlichen Charakter aus, wie es auch auf dem Sechsten Treffen des Ministerrates in Kopenhagen (18.-19. Dezember 1997) verabschiedet wurde.¹⁵

Bei diesem Thema war die Position der Ukraine derjenigen der USA, Großbritanniens und der Mehrzahl der Teilnehmerstaaten näher, die sich im Gegensatz zu Frankreich oder Rußland gegen die Ausstattung der OSZE mit rechtlichen Befugnissen zur Koordination der Aktivitäten anderer sicherheitsrelevanter Institutionen wandten.

Auf dem Lissabonner Gipfel unterstützte die Ukraine die "Plattform für kooperative Sicherheit", die von Großbritannien vorgeschlagen und von den übrigen EU-Staaten mit vertreten wurde, die dieses politisch bindende Dokument als Grundlage für ein neues Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert bezeichneten. In diesem Zusammenhang bestand die ukrainische Diplo-

15 Vgl. Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 465-481, hier: S. 465, sowie: Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, ebenda, S. 473-478, S. 474.

matie, die die von der EU vertretene Idee der "kooperativen Sicherheit" unterstützte, auf der unzweideutigen Anerkennung der Grundprinzipien, wie sie in der Schlußakte von Helsinki, der Pariser Charta, dem Budapester Verhaltenskodex und in anderen Beschlüssen der OSZE zu politisch-militärischen Aspekten enthalten sind, in dem abschließenden Grundlagendokument über das neue europäische Sicherheitssystem.

Schlußbemerkungen

Während der Kosovo-Krise im Jahre 1999 votierte das ukrainische Parlament trotz seiner heftigen Kritik an den Militäroperationen der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien in seinen außenpolitischen Resolutionen und Stellungnahmen dennoch nicht für den Abbruch der Beziehungen zwischen der Ukraine und der NATO. Die Anerkennung der Tatsache, daß die NATO die einflußreichste und wirkungsvollste Militär- und Sicherheitsorganisation im OSZE-Gebiet ist, verwandelte die Versuche linker Gruppierungen im Parlament, Debatten über gegen die NATO gerichtete Prinzipien der Außenpolitik zu initiieren, eher in eine lautstarke Demarche als in seriöse und realistische konzeptionelle Ansätze. Dadurch ist der Spielraum, den die ukrainische Außenpolitik in Europa nach dem Kalten Krieg zwischen den beiden möglichen Optionen hat, zu eng. Somit kann die Position der Ukraine nur variieren zwischen einer engeren Kooperation mit der NATO mit dem Ziel des zukünftigen Beitritts und einer an die gegenwärtige Situation angepaßten Politik der "Nichtpaktgebundenheit" - oder exakter ausgedrückt: der "Blockfreiheit" - im Sinne der Nichtbeteiligung an Verteidigungsbündnissen und politisch-militärischen Vereinbarungen, ähnlich wie Schweden, Österreich, Finnland oder die Republik Irland. In diesem Zusammenhang reflektieren die Aktivitäten und Initiativen der Ukraine in den OSZE-Institutionen häufig reale Widersprüche, die sich aus der besonderen Situation des Staates in der heutigen europäischen Geopolitik und den gegenwärtigen internationalen Beziehungen ergeben.