

Loïc Simonet*

OSZE und NATO: Seite an Seite in einer turbulenten Welt

Einführung

Von allen internationalen Organisationen, die in der euroatlantischen Region eine Rolle spielen, ist die OSZE, eine echte „transatlantische Sicherheitsorganisation“,¹ zweifellos diejenige, die die meisten Gemeinsamkeiten mit der NATO (Nordatlantikvertrags-Organisation) aufweist. Beide Organisationen entstanden im 20. Jahrhundert während des Kalten Krieges. Beide haben eine tiefgreifende Transformation durchlaufen, und beide haben ihr Mandat und ihren Modus Operandi an die neuen Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts angepasst, um ihre Relevanz zu erhalten.² Beide Organisationen haben – jede auf ihre eigene Weise – Konfliktpräventions- und Krisenbewältigungsstrategien entwickelt.³ Beide sind auf die Nachbarn im größeren Europa zugegangen. Beide haben gemeinsame Mitglieder – entweder direkt oder über die „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) der NATO – eine Überschneidung, die sicherlich dazu beiträgt, die Kommunikationswege offen zu halten.

Beide Institutionen bilden die Eckpfeiler der „neuen Sicherheitsarchitektur“, wie sie auf dem NATO-Gipfeltreffen in Rom im November 1991 definiert wurde. Beide arbeiten auf gemeinsame Ziele hin – die Schaffung von Sicherheit und die Förderung demokratischer Ideale in der euroatlantischen und eurasischen Region. Beide fassen ihre Beschlüsse auf Konsensbasis, auch wenn die OSZE dies im größeren Umfang tut. Beide verfolgen denselben kooperativen Sicherheitsansatz.⁴ Beide hatten – nur um wenige Jahre zeitversetzt – die

* Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind diejenigen des Autors und geben nicht unbedingt die offizielle Position der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten wieder.

1 Robert Barry, *The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization*, British American Security Information Council, BASIC Research Report 2002.3, Juli 2002 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Zur OSZE als Sicherheitsorganisation und zu einer „theoriegeleiteten Betrachtung der heutigen OSZE als Sicherheitsakteur“ vgl. Andrea Gawrich, *Emerging from the Shadows – The Ukrainian-Russian Crisis and the OSCE’s Contribution to the European Security Architecture*, in: *Die Friedens-Warte* 1-2/2014, S. 59-80, hier: S. 61 ff und 65 ff.

2 Sten Rynnings bemerkenswerte Abhandlung zur Transformation der NATO seit dem Ende des Kalten Krieges 1989 hat unser Wissen über das Bündnis erheblich erweitert; vgl. Sten Rynning, *The geography of the Atlantic peace: NATO 25 years after the fall of the Berlin Wall*, in: *International Affairs* 6/2014, S. 1383-1401.

3 Vgl. Emmet Tuohy, *NATO and Its Conflict Management Toolbox*, in: Samuel Goda/Oleksandr Tytarchuk/Maksym Khylo (Hrsg.), *International Crisis Management: NATO, EU, OSCE and Civil Society*, NATO Science for Peace and Security Series, E: Human and Societal Dynamics, Band 127, Amsterdam 2016, S. 54-65.

4 Vgl. Antonio Ortiz, *Neither fox nor hedgehog: NATO’s Comprehensive Approach and the OSCE’s concept of security*, in: *Security and Human Rights* 4/2008, S. 284-297.

gleiche Eingebung, nämlich dass „die Herausforderungen, die sich uns in diesem neuen Europa stellen werden, [...] nicht von einer Institution allein, sondern nur in einem Geflecht ineinandergreifender Institutionen, das die Staaten Europas und Nordamerikas miteinander verbindet, umfassend aufgegriffen werden“⁵ können. Im Idealfall könnten die NATO und die OSZE „je eine Hälfte einer umfassenden europäischen Sicherheitsorganisation [verkörpern]“.⁶ Gleichzeitig unterscheiden sich NATO und OSZE jedoch noch immer deutlich voneinander. Wie Henry Kissinger feststellte, stehen sich das Konzept kollektiver Sicherheit und das Bündniskonzept diametral gegenüber: Organisationen kollektiver Sicherheit wie z.B. die Vereinten Nationen (VN) – und auch die OSZE – gehen von einem globalen gemeinsamen Interesse aus, während kollektive Verteidigungsbündnisse wie die NATO einen konkreten potenziellen Gegner voraussetzen.⁷ Die Mitgliedstaaten der Allianz verbindet ein hohes Maß an Integration, gegenseitigem Vertrauen und kollektiver Sicherheit und sie suchen nach Wegen, mit einer Stimme zu sprechen und ihre gemeinsamen Interessen zu fördern. Die OSZE hingegen stellt eine große Gemeinschaft mit einer euroatlantischen und einer eurasischen Dimension dar und besteht aus Staaten mit unterschiedlichen Wahrnehmungen von Risiken, Bedrohungen und Herausforderungen, die die Organisation berücksichtigen und bewältigen muss. Große Unterschiede zwischen OSZE und NATO bestehen auch hinsichtlich der Führungsstruktur, der Finanzierung und der personellen Ausstattung. Was hat die OSZE der NATO in praktischer Hinsicht zu bieten?

Die OSZE ist – wie auch ihre Vorgängerin, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) – als ein einzigartiges, inklusives, auf Werten beruhendes, von allen Teilnehmerstaaten gleichermaßen unterstütztes Forum für gesamt-europäischer Sicherheit im weitesten Sinne gedacht. Sie kann als natürlicher Rahmen für einen breit angelegten strategischen Dialog dienen und den NATO-Staaten nach wie vor eine nützliche Plattform für die Einbeziehung Russlands und anderer Partner – einschließlich Afghanistans, eines der OSZE-Kooperationspartner in Asien – sowie für die Förderung von Initiativen bieten, die die eigenen Anstrengungen und Partnerschaften der NATO sinnvoll ergänzen.

Im Jahr 2000 stellte der damalige NATO-Generalsekretär George Robertson fest, dass „die OSZE weiterhin die einzige Organisation ist, die auf der Basis der Verpflichtungen, die alle OSZE-Mitgliedstaaten eingehen, wenn sie der Organisation beitreten, in der Lage ist, Standards für das Sicherheitsverhalten

5 Erklärung von Rom über Frieden und Zusammenarbeit, von den Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 8. November 1991 in Rom veröffentlicht, abgedruckt in: Europa-Archiv 47 (1992) 2, S. D 64-70, hier: S. D 65, auch unter: https://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/1990-1999/1991/128-91_1.html.

6 Jonathan Dean, OSZE und NATO – Ergänzung oder Konkurrenz?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 481-487, hier: S. 481.

7 Vgl. Henry Kissinger, Diplomacy, New York 1994, S. 247.

zu setzen“.⁸ Mit der Schlussakte von Helsinki, der Europäischen Sicherheitscharta und dem darauf aufbauenden OSZE-„*Acquis*“ ist die Organisation mit Sitz in Wien Träger von Demokratie- und Menschenrechtsstandards und Quelle gemeinsamer Normen, Prinzipien und Verpflichtungen, deren vollständige Umsetzung ein wesentliches Element beim Aufbau einer wahrhaft effektiven Sicherheitsgemeinschaft ist. Die OSZE kann als Clearingstelle und Forum für den Informationsaustausch dienen sowie größtmögliche Transparenz und produktives Zusammenwirken gewährleisten.

Da die OSZE und die NATO sich zu gemeinsamen Werten und Zielen bekennen, können bestimmte OSZE-Normen die Teilnehmerstaaten in ihrem Bemühen um den Beitritt zum Atlantischen Bündnis in einer Weise unterstützen, die die Individuellen Partnerschaftsaktionspläne (IPAP) der NATO ergänzt. Die OSZE-Prinzipien und -Dokumente werden in der Studie zur NATO-Erweiterung von 1995 mehrfach erwähnt.⁹ So entspricht beispielsweise der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit¹⁰ den Anforderungen, die von den Kandidaten für eine NATO-Mitgliedschaft zu erfüllen sind, wozu insbesondere die demokratische Kontrolle der Streitkräfte gehört.¹¹ In Montenegro arbeitete die OSZE mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zusammen, um das Montenegro-Programm zur Demilitarisierung (MONDEM) umzusetzen, das eine wichtige Rolle im NATO-Beitrittsprozess Montenegros spielte. Montenegro wurde am 5. Juni 2017 Mitglied der NATO.

In einigen Regionen verfügt die OSZE über ein deutlich dichteres Netzwerk als die NATO. Die OSZE-Feldoperationen in Zentralasien¹² beispielsweise sind besonders gut dazu geeignet, die Gastgeberländer bei der Bewältigung neuer transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen zu unterstützen und bieten Möglichkeiten für eine engere Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE vor Ort, wenn die Teilnehmerstaaten dies wünschen.

8 Intervention by Secretary General at the OSCE Permanent Council, Vienna, Austria, 2 November 2000, unter: <https://www.nato.int/docu/speech/2000/s001102a.htm>, in der OSZE in Umlauf gebracht als PC.DEL/668/00, 2. November 2000.

9 „Staaten, die ethnische Streitigkeiten oder externe territoriale Streitigkeiten, einschließlich irredentistischer Ansprüche, oder interne gerichtliche Streitigkeiten haben, müssen diese Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln im Einklang mit den OSZE-Prinzipien beilegen“ (Abschnitt 6); „Die NATO-Erweiterung würde in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der verschiedenen OSZE-Dokumente erfolgen, die das souveräne Recht eines jeden Staates bestätigen, frei nach seinen eigenen Sicherheitsvorkehrungen zu suchen, internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören, einschließlich Bündnisverträgen“ (Abschnitt 7); siehe auch Abschnitte 12 und 14-16; North Atlantic Treaty Organization, Study on NATO Enlargement, 3. September 1995, unter: http://www.nato.int/cps/po/natohq/official_texts_24733.htm.

10 Vgl. Loïc Simonet, Der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit nach der ersten jährlichen Diskussion über seine Umsetzung (11. Juli 2012): derzeitiger Stand und Aussichten, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 375-396.

11 Vgl. Study on NATO Enlargement, a.a.O. (Anm. 9), Abschnitt 72.

12 Das Büro des NATO-Verbindungsoffiziers für Zentralasien in Taschkent wurde am 1. April 2017 geschlossen.

Wie die Europäische Union (EU) ist die NATO in der Lage, sowohl *mit* als auch *innerhalb* der OSZE zu arbeiten. Klug eingesetzt, kann die OSZE die Fähigkeiten der NATO wirksam ergänzen und die Bemühungen des Bündnisses um langfristige Sicherheit und Stabilität verstärken und umgekehrt. Die NATO-Mitgliedstaaten, die mehr als die Hälfte der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten ausmachen, können die Zukunft der Organisation aber auch von innen heraus mitgestalten. Dies ist der Daseinszweck des NATO-Caucus in der OSZE. Die Botschafter der 29 NATO-Staaten, die gleichzeitig Teilnehmerstaaten der OSZE sind, treffen sich jeden Mittwochnachmittag in Wien, um ihre Politik in Fragen der ersten Dimension – Themen des Forums für Sicherheitskooperation (FSK), Fragen, die den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und den Vertrag über den Offenen Himmel betreffen – zu koordinieren. Die auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul 1999 verabschiedete Plattform für kooperative Sicherheit wird allgemein als die „rechtliche“ Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der NATO betrachtet, da sie darauf abzielte, allgemeine Grundsätze und Modalitäten der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, die die „Werte“ der OSZE teilen, festzulegen.¹³ Auch wenn diese Initiative tatsächlich neues Potenzial für die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE schuf, hatte die gemeinsame Geschichte der beiden Organisationen doch schon lange zuvor begonnen; die Plattform war lediglich eine Formalisierung der bereits entwickelten fruchtbaren Zusammenarbeit.

Die OSZE und die NATO von 1990 bis 2015: zwei Schlüsselemente der Europäischen Sicherheitsarchitektur

Die NATO und die OSZE wurden oft als Rivalen im Kampf um Vorherrschaft angesehen. P. Terrence Hopmann, ehemaliger Fellow am Wilson Center, erinnert sich gut an die Entwicklung der KSZE Anfang der 1990er Jahre, ihre Umwandlung in eine vollwertige Organisation im Jahr 1995 und die der OSZE zur Verfügung gestellten Mittel und Instrumente,¹⁴ die große Ähnlichkeit mit der Entwicklung der NATO als Instrument der europäischen Sicherheit aufweisen. Vom uneingeschränkten Eintreten des Bündnisses für die OSZE in den 1990er Jahren bis hin zur Bereitschaft der NATO, zu friedenserhaltenden Operationen unter der Führung der OSZE beizutragen, hat sich die Interaktion zwischen den

13 Vgl. Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, verabschiedet auf dem OSZE Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Absatz 1, in: Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, Januar 2000/Corr., S. 1-46, hier: S. 44-46, S. 44, unter: <http://www.osce.org/mc/39569>. Vgl. auch den Kommentar von Sandra Sacchetti, The OSCE's Platform for Co-operative Security: An opportunity for multilateral coherence, in: Security and Human Rights 1/2014, S. 119-129.

14 Vgl. P. Terrence Hopmann, Die Vereinigten Staaten und die KSZE/OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 67-88, hier: S. 80.

beiden Organisationen seit ihrem gemeinsamen Engagement im Kosovo zu einer ausgewogeneren – und distanzierteren – Beziehung entwickelt. Der Kosovo-Konflikt hat zusammen mit der Osterweiterung der NATO offensichtlich zur „Identitätskrise“ der OSZE beigetragen.

„Eine starke KSZE liegt im Interesse der Allianz.“¹⁵

Das Helsinki-Dokument von 1992 sah für die KSZE/OSZE eine „zentrale Rolle“ bei der „Förderung und Gestaltung des Wandels in [...] der euroatlantischen] Region“ vor.¹⁶ Wie hat die NATO auf diese Erklärung reagiert?

In den 1990er Jahren war bei der NATO und der KSZE/OSZE ein Trend zu beobachten, wechselseitig auf vergleichbare Normen, Verhaltensstandards und Instrumente des Managements von Sicherheit zu verweisen. Die NATO, die europäische Integration und die KSZE wurden als drei sich ergänzende „Schlüsselemente der europäischen Architektur“,¹⁷ die „fest auf den Prinzipien und Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris basiert“,¹⁸ betrachtet. Von den frühesten Vorschlägen zur Institutionalisierung des KSZE-Prozesses an standen die NATO-Mitglieder an vorderster Front, wenn es darum ging, der KSZE/OSZE eine operative Dimension zu verleihen.

Bei ihrem Treffen in Brüssel am 19. Dezember 1991, kurz nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, erklärten sich die NATO-Außenminister bereit, „der KSZE die kollektiven Erfahrungen [der NATO] zur Verfügung zu stellen“.¹⁹ Zu dieser Zeit blieben die Alliierten „voll und ganz der KSZE als politischem Prozess verpflichtet“.²⁰ Insbesondere unterstützte die NATO das Potenzial der KSZE für Konfliktverhütung, Krisenmanagement und die friedliche Beilegung von Streitfällen mit geeigneten Mitteln, z.B. mit der Schaffung eines entsprechend gestalteten Mechanismus für Konsultationen in dringlichen Situationen und der Stärkung des Konfliktverhütungszentrums.²¹ Auf ihrem

15 „Das Bündnis hat längst erkannt, dass eine starke KSZE in seinem Interesse liegt“, Beigeordneter Generalsekretär für Politische Angelegenheiten bei der NATO Gebhardt von Moltke auf der Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE am 9. Juli 1993 in Helsinki, zitiert in: Pol De Witte, *The Past, Present and Future of OSCE-NATO Relations*, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner/Barbara Gimelli, *The Future of the OSCE in the Perspective of the Enlargements of NATO and the EU*, PSIO Occasional Paper 1/2004, Genf 2004, S. 43-89, hier: S. 51.

16 Gipfelerklärung von Helsinki, Verheißungen und Probleme des Wandels, Absatz 19, in: KSZE Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, unter: <http://www.osce.org/mc/39530>.

17 North Atlantic Council, Final Communiqué, Brussels, 17.-18. Dezember 1990, Abschnitt 7, unter: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c901218a.htm>.

18 Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe, Statement issued by the North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session in Copenhagen, 6.-7. Juni 1991, Abschnitt 5, unter: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c910607d.htm>.

19 North Atlantic Council, Final Communiqué, Brussels, 19 December 1991, Abschnitt 10, unter: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911219a.htm>.

20 Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe, a.a.O. (Anm. 18), Abschnitt 4.

21 Vgl. ebenda., Abschnitt 5.

Madrid-Gipfel im Juli 1997, auf dem die Entstehung eines „neuen Europas“ hervorgehoben wurde, bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der NATO ihr „Bekenntnis zur weiteren Stärkung der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen und als eines Hauptinstruments für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten“.²²

Die 1994 ins Leben gerufene Partnerschaft für den Frieden wurde als Ergänzung und als Unterstützung der Aktivitäten der KSZE/OSZE betrachtet. Selbst die Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation aus dem Jahr 1997 stellte die OSZE in den Mittelpunkt der Beziehungen zwischen den beiden Akteuren: „Die NATO und Russland werden zur Stärkung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beitragen, darunter auch zur Weiterentwicklung ihrer Rolle als eines der Hauptinstrumente für präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt und regionale Sicherheitszusammenarbeit, und die Verbesserung ihrer operationellen Fähigkeiten zur Durchführung dieser Aufgaben unterstützen.“²³

Theoretisch sollte auch die NATO-Erweiterung die Schlüsselrolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur uneingeschränkt respektieren. In der Studie über die NATO-Erweiterung von 1995 wurden die einzigartige Rolle und die Vorrangstellung der OSZE anerkannt: „Als inklusivste Institution in der europäischen Sicherheitsarchitektur spielt die OSZE eine zentrale Rolle bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Überwindung von Spaltungen in Europa und sollte unabhängig von der NATO-Erweiterung weiter gestärkt werden.“²⁴ Die Studie präsentierte ihre Vision von der europäischen Sicherheitsarchitektur, in der die NATO und die OSZE gemeinsam agieren würden: „Die Aktivitäten der OSZE und der NATO ergänzen sich und verstärken sich gegenseitig. [...] Eine gestärkte OSZE, eine erweiterte NATO, ein aktiver NAKR und die PfP würden gemeinsam mit anderen Foren sich ergänzende Teile einer umfassenden, inklusiven europäischen Sicherheitsarchitektur bilden und das Ziel eines ungeteilten Europas fördern.“²⁵

-
- 22 Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit vom 8. Juli 1997, Abschnitt 21, in: Die Bundesregierung, NATO-Gipfelkonferenz in Madrid (1) – Treffen der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantischen Bündnisses am 8. und 9. Juli 1997 in Madrid, Bulletin 64-97, 31. Juli 1997, unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/nato-gipfelkonferenz-in-madrid-1-treffen-der-staats-und-regierungschefs-des-nordatlantischen-buendnisses-am-8-und-9-juli-1997-in-madrid-804830>.
- 23 Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, 27. Mai 1997, unter: https://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_25468.htm.
- 24 Study on NATO Enlargement, a.a.O. (Anm. 9), Abschnitt 15.
- 25 Ebenda, Abschnitt 16. Der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR) wurde 1991 von den Verbündeten als Forum für Dialog und Zusammenarbeit mit den ehemaligen Gegnern des Warschauer Pakts gegründet und 1997 durch den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR; siehe unten, S. 346) ersetzt.

Ein solches Bekenntnis der Atlantischen Allianz in den 1990er Jahren weckte die Hoffnung auf einen „Triumph des Multilateralismus“. Experten sahen sogar schon die Verschmelzung von NATO und OSZE zu einer „Nordhemisphärischen Allianz“ vorher, einer Art perfekter *Soft-Power/Hard-Power*-Kombination,²⁶ die über ein umfassendes Spektrum an Instrumenten zur Krisenprävention und Konfliktnachsorge verfügen würde.²⁷

Von Bosnien und Herzegowina bis zur ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien: das „Goldene Zeitalter“ der Zusammenarbeit zwischen NATO und OSZE

Die Beziehungen zwischen der NATO und der OSZE wurden durch die Ereignisse vor Ort vorangetrieben und in den 1990er Jahren auch durch die praktische Zusammenarbeit bei friedensunterstützenden Operationen weiter ausgebaut.

Der gescheiterte Versuch, zu friedenserhaltenden Operationen unter der Führung der KSZE/OSZE beizutragen

Der NATO-Generalsekretär hatte bereits im November 1991 die Auffassung vertreten, dass es durchaus möglich wäre, „dass [das Bündnis] seine Logistik, seine Aufklärungsmöglichkeiten und sogar [seine] Schnellen Reaktionskräfte für friedenssichernde Operationen oder Beobachtermissionen im Auftrag der KSZE oder Vereinten Nationen zur Verfügung [...] stellen“ könnte.²⁸ Der Golfkrieg von 1991 hatte in der Tat eine Debatte darüber ausgelöst, ob die Ressourcen des Bündnisses Verbündeten, die an Einsätzen zur Konfliktverhütung oder -lösung beteiligt sind, zur Verfügung gestellt werden könnten, unabhängig davon, ob die NATO selbst formell involviert ist oder nicht. Das auf dem Gipfel von Helsinki 1992 erklärte Selbstverständnis der KSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen begünstigte diesen Ansatz. Die KSZE-Staats- und Regierungschefs würdigten, dass die NATO „praktische Unterstützung für die Arbeit der KSZE angeboten“ habe, und begrüßten die „Bereitschaft [der EG, der NATO und der WEU], friedenserhaltende Aktivitäten der KSZE zu unterstützen, auch durch Bereitstellung ihrer Ressourcen“.²⁹ Ein solcher Beitrag der NATO könnte verschiedene Formen annehmen, z.B. die „eines materiellen oder immateriellen Beitrags des Bündnisses im Rahmen einer friedenserhaltenden Operation der KSZE, der

26 Vgl. Stanley R. Sloan/Heiko Borchert, „Soft power“ als Lösung. US-amerikanisch-europäische Beziehungen in Europa und über Europa hinaus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 81-95, hier: S. 84.

27 Vgl. Heiko Borchert/Daniel Maurer, Kooperation, Rivalität oder Bedeutungslosigkeit? Fünf Szenarien zur Zukunft der Beziehungen zwischen OSZE und EU, in: OSZE-Jahrbuch 2003, a.a.O. (Anm. 26), S. 441-455, hier: S. 443-445.

28 Manfred Wörner, Die Bedeutung des Gipfeltreffens in Rom für die Umgestaltung der NATO, in: NATO Brief 6/1991, S. 3-9, hier: S. 8.

29 Gipfelerklärung von Helsinki, a.a.O. (Anm. 16), Absätze 10 und 20.

Bereitstellung gemeinsamer Mittel des Bündnisses für eine friedenserhaltende Operation und/oder der Unterstützung der Beteiligung einzelner Bündnispartner an einer friedenserhaltenden Operation von Seiten der Allianz“.³⁰ 1993 einigte sich die NAKR-*Ad-hoc*-Gruppe für Zusammenarbeit in Bezug auf friedenserhaltende Maßnahmen, an der die KSZE/OSZE aktiv beteiligt war, auf eine gemeinsame Linie.³¹ Insgesamt „erweckten [diese Entwicklungen] bei vielen Beobachtern den Eindruck, dass die KSZE NATO-Operationen außerhalb von Artikel 5 anordnen könne“.³² Einmal wurde sogar die Möglichkeit in Betracht gezogen, dass die OSZE die Kontrolle über die Partnerschaft für den Frieden der NATO übernehmen könne.³³ Die NATO-Russland-Grundakte selbst spiegelt genau diesen Trend wider: Die beiden Partner kamen überein, „von Fall zu Fall gemeinsame Operationen[,] einschließlich friedenserhaltender Operationen[,] unter der Autorität des VN-Sicherheitsrats oder der Verantwortung der OSZE“ zu planen, vorzubereiten und durchzuführen.³⁴ Dies wurde allerdings nie in operative Vereinbarungen umgesetzt, und das Bündnis rückte später von dem Modell mandatsbasierter *Security Governance* ab und baute eigenständige Kapazitäten für das Krisenmanagement auf. Infolgedessen hat die NATO Operationen der OSZE nie direkt unterstützt, sondern bietet der OSZE lediglich dort ihre Unterstützung in den Bereichen Sicherheit, Logistik, Information und Kommunikation an, wo Streitkräfte des Bündnisses stationiert sind.

Kooperation statt Konkurrenz, Synergie statt Hierarchie: die Arbeitsteilung auf dem Balkan

Im Gegensatz zu „dem schändlichen Wettbewerb, der die Aktivitäten sicherheitsrelevanter Institutionen in den frühen Phasen des Konflikts im ehemaligen Jugoslawien prägte“,³⁵ ist die spätere Zusammenarbeit von OSZE und NATO auf dem Balkan ein gutes Beispiel für „sich gegenseitig verstärkende Aktivitäten“.

- Die Zusammenarbeit vor Ort entwickelte sich zunächst in Bosnien und Herzegowina, wo die NATO-geführte *Implementation Force* (IFOR) und später die *Stabilisation Force* (SFOR) die Arbeit der OSZE-Feldoperation maßgeblich unterstützten. Während der NATO in Anhang I-A des

30 Rede des Stellvertretenden NATO-Generalsekretärs vor dem KSZE-Ministerrat in Stockholm am 15. Dezember 1992, S. 2 (in englischer Sprache).

31 Vgl. De Witte, a.a.O. (Anm. 15), S. 50. Die Russische Föderation hatte vorgeschlagen, eine NAKR-OSZE-Kontaktgruppe für friedenserhaltende Aufgaben einzurichten. Vgl. John Borawski, *The OSCE: In Search of Cooperative Security*, in: *Security Dialogue* 4/1996, S. 401-408, hier: S. 403.

32 David S. Yost, *NATO and International Organizations*, NATO Defence College, Forum Paper 3, Rom, September 2007, S. 124-125.

33 Vgl. Vincent Ramelot/Eric Remacle, *L'OSCE et les conflits en Europe*, Les Dossiers du GRIP, Brüssel, 1. Juli 1995, S. 101.

34 Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, a.a.O. (Anm. 23).

35 Ortiz, a.a.O. (Anm. 4), S. 294.

Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina vom 14. Dezember 1995 (allgemein bekannt als Dayton-Abkommen) ein militärisches Mandat übertragen wurde, erhielt die OSZE die anspruchsvolle neue Aufgabe, praktisch alle nichtmilitärischen Bestandteile des Abkommens umzusetzen. Sie umfasste das gesamte Spektrum von Maßnahmen zum Demokratieaufbau (einschließlich der Vorbereitung und Überwachung freier und fairer Wahlen) sowie die Durchsetzung von Abrüstungsbestimmungen.³⁶ Bei der Erfüllung dieser Aufgaben entwickelten IFOR/SFOR und die OSZE-Mission, insbesondere die Gemeinsame Einsatzzentrale der Mission (JOC), eine umfangreiche praktische Zusammenarbeit, wobei jede Seite einen Verbindungsoffizier für die Koordination und den Informationsaustausch benannte. Die Konsultationen zwischen der NATO und der OSZE veranlassten den Nordatlantikrat, IFOR damit zu beauftragen, vorrangig die OSZE bei der Planung und Durchführung der Wahlen in Bosnien und Herzegowina am 14. September 1996 durch die Herstellung eines sicheren Umfelds für diese Wahlen zu unterstützen, insbesondere hinsichtlich der Planung, der Logistik und der Kommunikation. Diese Form der Zusammenarbeit wurde auch bei den Kommunalwahlen im April 2000 und den Parlamentswahlen im November 2000 praktiziert. SFOR-Mitarbeiter nahmen an Schulungen zur Lageeinschätzung und zur Aufklärung über die Minengefahr für die OSZE-Wahlbeobachter teil. SFOR-Verbindungsteams wurden in das JOC und in alle OSZE-Regionalzentren und -Außenstellen entsandt, um die Beratung vor Ort und eine reibungslose Verbindung zu den SFOR-Truppenteilen vor Ort und in der Zentrale zu gewährleisten.

Selbst wenn „die Verantwortung für die Implementierung praktisch aller Aspekte der Dayton-Übereinkünfte, die keinen Zwangscharakter hatten, [...] in erster Linie aus Mangel an Alternativen der OSZE zu[fiel]“,³⁷ war Bosnien nach dem Dayton-Abkommen ein gutes Beispiel für die Lastenteilung zwischen der NATO und der OSZE. Die – gemeinsam mit anderen internationalen Akteuren erzielten – Erfolge der OSZE bei der Schaffung eines verbesserten Sicherheitsumfelds haben eine sukzessive Reduzierung des Umfangs von IFOR/SFOR ermöglicht, deren Einsatz 2005 erfolgreich beendet wurde, was die Bühne für die multinationale Stabilisierungstruppe der EU (EUFOR) freigemacht hat.

- Der Kosovo-Konflikt hat die Zusammenarbeit zwischen OSZE und NATO auf eine höhere Ebene gehoben. In den Jahren 1998-1999 wurden den beiden Organisationen ergänzende Verifikationsaufgaben im Kosovo im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen der Resolution 1199

36 Vgl. Flavio Cotti, Die zunehmenden Aufgaben der OSZE auf dem Gebiet der europäischen Sicherheit, in: NATO Brief 6/1996, S. 7-12, hier: S. 10-12; Oya Dursun-Ozkanca, Does it take four to tango? A comparative analysis of international collaboration on peacebuilding in Bosnia and Herzegovina and Kosovo, in: Journal of Balkan and Near Eastern Studies 4/2010, S. 437-456.

37 Hopmann, a.a.O. (Anm. 14), S. 77.

(1998) des VN-Sicherheitsrats übertragen; die Bedingungen, unter denen sie kreativ zusammenarbeiten mussten, waren ausgesprochen schwierig. Die im Oktober 1998 eingerichtete Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) der OSZE, die aus 2.000 unbewaffneten Verifikateuren bestand, operierte unter dem Schutz der NATO (Luftaufklärungsmission *Eagle Eye*, bestehend aus hochfliegenden bemannten unbewaffneten NATO-Aufklärungsplattformen und in geringer und mittlerer Höhe operierenden unbemannten Aufklärungsplattformen sowie einer von der NATO geführten Truppe zur Evakuierung von OSZE-Verifikateuren, die beide nach dem sicheren Abzug der OSZE-Beobachter aus dem Kosovo vor dem Beginn der Operation *Allied Force* im März 1999 beendet wurden). Das in Kumanovo in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien eingerichtete Kosovo-Verifikationskoordinierungszentrum spielte eine wichtige Rolle bei der Zusammenarbeit, Planung, Koordinierung und dem Informationsaustausch mit dem OSZE-KVM-Hauptquartier in Pristina.³⁸ Mit dem Ende der 78 Tage andauernden Luftangriffe und der Verabschiedung von Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats wurde 1999 eine neue Phase der Zusammenarbeit eingeleitet, in der die OSZE das Mandat und die Ausstattung für den Aufbau von Institutionen erhielt, für den sie als OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) und 3. Säule der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) zukünftig verantwortlich war.

Die enge Abstimmung zwischen den beiden Organisationen ist sowohl prozedural als auch operativ als Erfolg zu werten und zeichnet sich durch gute Arbeitsbeziehungen, gegenseitige Besuche, ein ungewöhnliches Maß an Offenheit und ein beispielloses Maß an Zusammenarbeit aus. Während der Aufbauphase der KVM kam der Beitrag der NATO zur rechten Zeit und erwies sich als wichtig. In der Enttäuschung und Verwirrung nach dem Rückzug der KVM am 20. März 1999 wurde die moralische und materielle Unterstützung der NATO sehr begrüßt und überaus geschätzt. Viele NATO-Offiziere, die später bei der Kosovo-Truppe (KFOR) eingesetzt wurden, hatten als zivile Verifikateure in der KVM unschätzbare Einsichten und Erfahrungen gesammelt, die sich in einer neuen Wertschätzung der OSZE, ihrer Bedeutung und ihrer demokratiebildenden Rolle bei der Konfliktnachsorge niederschlugen.

Heute sind die NATO und die OSZE noch immer stabilisierende Kräfte im Kosovo. Die OSZE nimmt die zentrale Rolle beim Aufbau demokratischer Institutionen und bei den Bemühungen um eine stabile Ordnung ein, in der die ethnischen Gemeinschaften des Kosovo wieder positive Beziehungen zueinander herstellen können, während die Anwesenheit der NATO im Kosovo auch nach der Verkleinerung und erheblichen

38 Vgl. Remarks by Dr. Javier Solana, Secretary General of NATO, At the Inauguration of the Kosovo Verification Coordination Centre (KVCC), 26. November 1998, unter: <http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981126a.htm>.

Umstrukturierung der KFOR in den Jahren 2011-2012 die für das Vorankommen dieser Arbeit erforderliche Sicherheit gewährleistet. Auf Ersuchen des Generalsekretärs der OSZE unterstützte die NATO als dritter Interventionspartner (nach UNMIK und EULEX) das OSZE-Personal erneut bei der Durchführung von Kommunalwahlen in vier Gemeinden im Norden des Kosovo am 3. November 2013. Erfolgreich verlief auch die Zusammenarbeit bei der schrittweisen Übertragung der Sicherheitsaufgaben der KFOR an Stätten des religiösen und kulturellen Erbes auf die Kosovo-Polizei und im Bereich der Polizeiausbildung.³⁹

- Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien hat ihre gemeinsame Fähigkeit zur Krisenbewältigung weiter gestärkt und einen neuen umfassenden Ansatz zur Konfliktverhütung hervorgebracht. Tatsächlich trugen die gemeinsamen und koordinierten Bemühungen der NATO und der OSZE in den Jahren 2000-2001 wesentlich dazu bei, dass es in dem Land nicht zu einem gewaltsam ausgetragenen Konflikt kam, und das nicht allein durch die Aushandlung temporärer Waffenstillstände, sondern auch dadurch, dass sie die Regierung in Skopje davon abbrachten, den Kriegszustand zu erklären, und auf eine politische Lösung drängten. Am 26. Juli 2001 eilten Javier Solana, der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, und NATO-Generalsekretär Robertson in Begleitung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des rumänischen Außenministers Mircea Geoană, mit der Zusage nach Skopje, dass die NATO, die EU und die OSZE bei der Implementierung des politischen Rahmenabkommens, das am 13. August in Ohrid unterzeichnet werden sollte, Hilfestellung leisten würden. Nach der Unterzeichnung des Abkommens genehmigte der Nordatlantikrat den Einsatz von 3.500 Soldaten im Rahmen der Operation *Essential Harvest*, um die Demobilisierung der mazedonischen UÇK innerhalb von 30 Tagen durchzuführen und freiwillig abgegebene Waffen einzusammeln und zu vernichten.⁴⁰ Im Anschluss an die Beendigung der Operation *Essential Harvest* und nach dem Beschluss des Ständigen Rates der OSZE vom 28. September 2001, die OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje weiter zu verstärken, stimmte die NATO auf Ersuchen Skopjes zu, eine deutlich kleinere Truppe (*Amber Fox*) im Land zu belassen. Die Funktion dieser Operation bestand im Wesentlichen darin, OSZE- und EU-Beobachter zu unterstützen, die mit der Vertrauensbildung, der Polizeiausbildung und der Berichterstattung über humanitäre Fragen beauftragt waren, indem sie auf

39 Vgl. Dursun-Ozkanca, a.a.O. (Anm. 36), S. 450.

40 Vgl. Alice Ackermann, Auf des Messers Schneide – Mazedonien zehn Jahre nach der Unabhängigkeit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 125-144, hier: S. 137 und 139; Mihai Carp, Nicht mehr direkt am Abgrund, in: NATO Brief, Winter 2002, unter: <https://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/german/art2.html>.

Anfrage Kapazitäten für die Evakuierung in medizinischen Notfällen sowie für die Kampfmittelbeseitigung zur Verfügung stellten und Notfallkapazitäten vorhielten, um die internationalen Beobachter aus Gefahrensituationen zu retten, wenn die Regierung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien dazu nicht in der Lage war.⁴¹ Nach 2001 trafen sich die für die Sicherheit Verantwortlichen (die EU und die USA als Garanten des Rahmenabkommens von Ohrid zusammen mit der NATO und der OSZE) weiterhin regelmäßig, um Gespräche zu führen, Informationen auszutauschen und gegebenenfalls gemeinsame Maßnahmen (in Form von gemeinsamen Treffen mit wichtigen Gesprächspartnern oder gemeinsamen Erklärungen) zu Fragen der politischen Situation bzw. der Sicherheitslage im Gastgeberland zu ergreifen. Am 14. Februar 2013 forderten die Leiter der EU-Mission, des NATO-Verbindungsbüros, der OSZE-Mission und der Botschaft der Vereinigten Staaten in Skopje alle Seiten nachdrücklich auf, den politischen Dialog zu intensivieren, sich auf die strategischen Prioritäten des Landes zu konzentrieren und die wohlverstandenen Interessen des Landes und seiner Bürger vorrangig im Auge zu haben.⁴² In jüngster Zeit hatte auch die von ihnen am 2. Mai 2017 dem Parlament in Skopje vorgelegte gemeinsame Stellungnahme zu Zwischenfällen eine gewisse Wirkung.⁴³

Zusätzlich zu dieser präventiven Diplomatie haben die NATO und die OSZE auch in dem im Mai 2003 eingeleiteten Ohrid-Prozess zur Verbesserung der Grenzsicherung zusammengearbeitet, in den auch die EU und der Stabilitätspakt für Südosteuropa einbezogen waren.⁴⁴

- Im Herbst und Winter 2000 drohten regionale Spannungen aus dem Kosovo in das Preševo-Tal in Südserbien, das überwiegend von ethnischen Albanern bewohnt wird, überzuschwappen. Gemeinsam mit der NATO gelang es der OSZE, die Spannungen zu entschärfen, den Dialog zu erleichtern, die lokale Selbstverwaltung zu fördern und bei Reformen einschließlich der bürgernahen Polizeiarbeit zu helfen.⁴⁵

41 Vgl. die Korrespondenz zwischen NATO-Generalsekretär Robertson und OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš vom 9. und 12. Oktober 2001, SEC.GAL/206/01, 12. Oktober 2001.

42 Vgl. SEC.PR/38/13, 14. Februar 2013.

43 Vgl. Joint statement of the Heads of EU Delegation, US Embassy, OSCE Mission and NATO Liaison Office in Skopje on yesterday's incidents at the Parliament, Skopje, 2. Mai 2017, unter: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/25320/Joint-statement-of-the-Heads-of-EU-Delegation,-US-Embassy,-OSCE-Mission-and-NATO-Liaison-Office-in-Skopje-on-yesterday's-incidents-at-the-Parliament.

44 Vgl. Yost, a.a.O. (Anm. 32), S. 117.

45 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, Address by the OSCE Chairman-in-Office Dr. Dimitrij Rupel for the Panel „Acting in Concert in the Balkans and Elsewhere – How Can Institutional Co-operation Make the World More Secure“ [sic!] at EAPC Security Forum, Åre, Sweden, 25. Mai 2005, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_21768.htm?selectedLocale=en.

Hat die NATO die OSZE auf dem Balkan „in den Hintergrund gedrängt“⁴⁶ Schlimmer noch, wurde die OSZE 1999 von der NATO „instrumentalisiert“, wie Russland argumentierte,⁴⁷ und „bei der institutionellen Arbeitsteilung in die zweite Reihe“ verbannt?⁴⁸ Hat sie im Kosovo die Rolle des „Hilfssheriffs“⁴⁹ der NATO oder in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Jahr 2001 gar die Rolle des „Dienstmädchens“ gespielt?⁵⁰ Ganz im Gegenteil: Die Kombination aus OSZE-*Soft-Power* und NATO-*Hard-Power* hat bei der Bewältigung dieser Art von Sicherheitsproblemen nach dem Kalten Krieg in Europa sehr wirkungsvoll funktioniert. So konnte die NATO zunächst Bosnien und Herzegowina und dann das Kosovo in puncto Stabilität und Frieden auf einen Stand bringen, der es der OSZE erlaubte einzugreifen und dabei zu helfen, Rahmenbedingungen für die Entwicklung moderner demokratischer Staaten zu schaffen. Für die OSZE war die Unterstützung der Streitkräfte und der Infrastruktur der NATO von entscheidender Bedeutung, um ihre unverzichtbare Rolle als *Soft Power* spielen konnte.

Gleichwohl sind zwei Bemerkungen am Platze. Erstens bedeutete das Ende des Krieges im ehemaligen Jugoslawien das Ende der Fiktion einer zumindest theoretisch der OSZE untergeordneten Atlantischen Allianz: Die NATO entwickelte sich als „Erster unter Gleichen“⁵¹ zur wichtigsten Sicherheits- und Verteidigungsorganisation in Europa. Zweitens hatte der Beginn der Bombardierung der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien zur Folge, dass die Zusammenarbeit der OSZE mit der NATO im Ständigen Rat der OSZE äußerst kontrovers diskutiert wurde, und leitete eine Periode relativer Desillusionierung zwischen den beiden Seiten und ihren Mitglied- bzw. Teilnehmerstaaten ein.

Die Desillusionierung im Jahr 2000: die OSZE im Zentrum der turbulenten Beziehungen zwischen der NATO und der Russischen Föderation

In ihren Strategischen Konzepten von 1991 und 1999 legte die NATO ihre Vision von der Rolle der KSZE bzw. der OSZE in der euroatlantischen Sicherheitsarchitektur in klaren Worten dar. Das Strategische Konzept von 1999, das

46 S. Neil MacFarlane, NATO in Russia's Relations with the West, in: Security Dialogue 3/2001, S. 281-296, hier: S. 281.

47 Wolfgang Zellner, Russia and the OSCE: From High Hopes to Disillusionment, in: Cambridge Review of International Affairs 3/2005, S. 389-402, hier: S. 393.

48 Boyka Stefanova, OSCE and Balkan security, in: Journal of Balkan and Near Eastern Studies 1/2009, S. 43-60, hier: S. 56.

49 Victor-Yves Ghebali, L'OSCE au Kosovo: vers un rôle de „shérif adjoint“ de l'OTAN dans les Balkans?, in: La Revue internationale et stratégique, Nr. 33, Frühjahr 1999, S. 74-84.

50 Victor-Yves Ghebali, Growing Pains at the OSCE: The Rise and Fall of Russia's Pan-European Expectations, in: Cambridge Review of International Affairs 3/2005, S. 375-388, hier: S. 381.

51 Ingo Peters, OSZE, NATO und EU im „Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen“: Hierarchisierung, Flexibilisierung, Marginalisierung, in: OSZE-Jahrbuch 2003, a.a.O. (Anm. 26), S. 419-440, hier: S. 436. Vgl. auch die Einleitung von Hans Haekkerup, Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für das Kosovo und Leiter von UNMIK, zur Sonderausgabe des Cambridge Review of International Affairs, über „Russia, the OSCE and Post-Cold-War European Security“, 3/2005, S. 371-373, hier: S. 371.

während der Kosovo-Intervention verabschiedet wurde, erwähnt die OSZE dreimal und widmet ihr einen ganzen Absatz.⁵² Im Gegensatz dazu verliert das von den Staats- und Regierungschefs auf dem NATO-Gipfel in Lissabon 2010 verabschiedete Strategische Konzept kein Wort über die Organisation.⁵³ Wie ist dieses scheinbar verringerte Interesse des Atlantischen Bündnisses an der OSZE wenige Wochen vor deren Gipfeltreffen in Astana, auf dem sich die damals 56 Teilnehmerstaaten „erneut zur Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok [...] bekennen“ würden, zu interpretieren? War die OSZE innerhalb eines Jahrzehnts für die NATO irrelevant geworden?

Die – offenkundig negative – Antwort auf diese Frage könnte im „russischen Faktor in der OSZE-Krise“ zu finden sein.⁵⁴ Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von 1972-1975 hatte vor dem Hintergrund einer hochgradigen Rivalität zwischen den von den USA und der Sowjetunion geführten Blöcken stattgefunden. Wissenschaftler haben nachgewiesen, dass die OSZE von Anfang an an der Schnittstelle unterschiedlicher von Russland und den Vereinigten Staaten und ihren Verbündeten vertretenen Konzepte stand. Die wachsende Besorgnis Russlands über die Politik der NATO zu Beginn des 21. Jahrhunderts brachte die OSZE, ein Diskussionsforum, in dem sich die Russische Föderation voll engagiert, in eine heikle Lage.

Die NATO-Erweiterung: der Elefant im Raum

„Die NATO-Erweiterung und ihre Rolle bei friedensunterstützenden Operationen haben die europäische Sicherheitsdebatte für den Großteil des Jahrzehnts dominiert.“⁵⁵ Vor 20 Jahren hatte der NATO-„Club“ 16 Mitglieder. Nach den vier Erweiterungswellen von 1999 (Polen, Tschechische Republik und Ungarn), 2004 (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei und Slowenien), 2009 (Albanien und Kroatien) und 2017 (Montenegro) sind es nun 29. Sieben davon sind ehemalige sowjetische Verbündete und drei waren einst

52 „Die OSZE als regionale Abmachung ist diejenige Sicherheitsorganisation in Europa, die die meisten Staaten umfasst und auch Kanada und die Vereinigten Staaten einschließt; sie spielt eine wesentliche Rolle bei der Förderung von Frieden und Stabilität, der Erhöhung der kooperativen Sicherheit und der Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Europa. Die OSZE ist besonders aktiv auf den Gebieten vorbeugende Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Wiederaufbau nach Konflikten. Die NATO und die OSZE haben eine enge praktische Zusammenarbeit entwickelt, insbesondere im Hinblick auf die internationalen Bemühungen dem ehemaligen Jugoslawien Frieden zu bringen.“ NATO, Das Strategische Konzept des Bündnisses, in: NATO Summit, Press Release, 24. April 1999, Abschnitt. 16; vgl. auch Abschnitte 14 und 31; unter: <https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065d.htm>.

53 Vgl. NATO, Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Adopted by the Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010, unter: http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf.

54 Victor-Yves Ghebali, The Russian factor in OSCE crisis: A fair examination, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 184-187.

55 Borawski, a.a.O. (Anm. 31), S. 401.

Teilrepubliken der UdSSR. Das Atlantische Bündnis hat darüber hinaus besondere Partnerschaften mit ehemaligen Sowjetrepubliken aufgebaut. Am 9. Juli 1997, kurz nach der Verabschiedung der NATO-Russland-Grundakte, wurde die Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der NATO und der Ukraine auf der Sitzung des Nordatlantikrats in Madrid unterzeichnet,⁵⁶ und 2002 wurde auf dem NATO-Ukraine-Ministertreffen in Prag ein Aktionsplan verabschiedet.⁵⁷ Für Georgien wurde ein „substanzielles Kooperationspaket“ geschnürt, das die Einrichtung eines gemeinsam von der NATO und Georgien betriebenen Ausbildungs- und Evaluierungszentrums (*Joint Training and Evaluation Centre*, JTEC), das am 27. August 2015 eingeweiht wurde, eine Logistikeinrichtung und eine Verteidigungsakademie umfasst.⁵⁸

Die ablehnende Haltung Moskaus gegenüber der NATO-Osterweiterung – die, wie es ein wütender Boris Jelzin 1995 formulierte, „die Flamme des Krieges in ganz Europa entfachen“⁵⁹ würde – und insbesondere die „problematische“ Ausweitung der Beitrittsangebote auf Georgien und die Ukraine auf dem NATO-Gipfel 2008 in Bukarest,⁶⁰ wurden zum festen Bestandteil der russischen Außenpolitik. Laut Wolfgang Zellner ist es „das überragende negative Ziel Russlands im Rahmen der OSZE“.⁶¹ Nach der Aufnahme von drei neuen Mitgliedern und dem Beginn der NATO-Operation im Kosovo ergab 1999 eine Meinungsumfrage, dass 66 Prozent der russischen Bevölkerung die Erweiterung der NATO als schädlich für Russland ansahen.⁶²

Die NATO-Erweiterung war in den Beziehungen Russlands zum Westen ein beständiges Reizthema, was sich in den Debatten innerhalb der OSZE deutlich widerspiegelt.

56 Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine, Madrid, 9. Juli 1997, unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25457.htm?selectedLocale=de.

57 NATO-Ukraine Action Plan, 22. November 2002, unter: https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_19547.htm?selectedLocale=en.

58 Mit derzeit 885 in Afghanistan stationierten Soldaten stellt Georgien nach den Vereinigten Staaten das zweitgrößte Kontingent für die im Januar 2015 begonnene NATO-Mission *Resolute Support*.

59 Jelzin: Ost-Erweiterung der NATO wird in ganz Europa die Flamme des Krieges entfachen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. September 1995, S. 1, zitiert in: Egon Bahr/Reinhard Mutz, Brauchen wir eine neue europäische Sicherheitskultur? Warum Entspannungspolitik ihre Zukunft noch vor sich hat, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 69-85, hier: S. 73.

60 „Wir kamen heute überein, dass diese Länder [die Ukraine und Georgien] Mitglieder der NATO werden.“ Bucharest Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008, 3. April 2008, Abschnitt 23, unter: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_8443.htm.

61 Wolfgang Zellner, Asymmetrische Sicherheit in Europa und die Aufgaben der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 2003, a.a.O. (Anm. 26), S. 67-80, hier: S. 72.

62 Vgl. MacFarlane, a.a.O. (Anm. 46), S. 285.

Einige offensichtliche Konsequenzen für die OSZE

„Es bedarf keines großen Scharfsinns, um zu erkennen, dass die Erweiterung der Europäischen Union und die Öffnung der NATO [...] die Beziehungen zwischen diesen Strukturen und der OSZE beeinflussen und folglich die Leistungsfähigkeit der Organisation selbst und ihre Fähigkeit, ihren Verpflichtungen gerecht zu werden.“⁶³ Für Victor-Yves Ghebali ist die Erweiterung der EU und der NATO einer der drei wichtigsten Faktoren, mit denen sich die Krise erklären lasse, in der die OSZE derzeit steckt.⁶⁴ Tatsächlich wird die NATO-Erweiterung oft als entscheidender Grund für den Ausbruch von Konflikten angesehen, die die OSZE in letzter Zeit vor große Herausforderungen gestellt haben, wie etwa der Konflikt in Georgien im August 2008⁶⁵ oder die aktuelle Krise in der und um die Ukraine.⁶⁶ Der Erweiterungsprozess hatte auch unmittelbare Folgen für die erste Dimension der OSZE, wie z.B. die Aussetzung des KSE-Vertrags durch die Russische Föderation im Jahr 2007⁶⁷ oder Präsident Dmitri Medwedews Vorschlag eines Europäischen Sicherheitsvertrags zwei Jahre später,⁶⁸ die beide Russlands Kritik am „NATO-Zentrismus“ in der europäischen Sicherheitsarchitektur sehr deutlich widerspiegeln.⁶⁹ Alexandra Gheciu stellt fest, dass die Spannungen zwischen Russland und den Vereinigten Staaten und deren Verbündeten im Zusammenhang mit der NATO-Erweiterung – der „aggressiven Expansion“ der NATO, wie es die Autorin formuliert – „eine ohnehin schon schwierige Situation innerhalb der OSZE weiter verkompliziert haben und es der Organisation damit außerordentlich schwer machen, ihre Probleme zu überwinden, zwischen den Teilnehmerstaaten einen

63 Bronislaw Geremek, Entwicklung und Perspektiven der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 27-37, hier: S. 29-30.

64 Vgl. Ghebali, a.a.O. (Anm. 54), S. 184.

65 „Insgesamt ist festzuhalten, dass Russlands Reaktion auf Georgiens Militäroperation in Südossetien auch eine Reaktion auf die Ausweitung des Einflusses der NATO und der USA in einem Gebiet ist, das Russland als seine ‚traditionelle‘ Interessenssphäre wahrnimmt.“ Elena Kropatcheva, Russlands Antwort auf Georgiens Militäroperation in Südossetien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 47-65, hier: S. 63.

66 Die Angst vor einem NATO-Beitritt der Ukraine nach Janukowitsch und der Schließung der russischen Militärbasis in Sewastopol hat im Vorfeld der Annexion der Krim durch die Russische Föderation zweifellos eine Rolle gespielt: „[...] wir sind dagegen, dass ein Militärbündnis es sich vor unserer Haustür oder auf unserem historischen Territorium bequem macht. Ich kann mir einfach nicht vorstellen, dass wir nach Sewastopol fahren, um Matrosen der NATO zu besuchen.“ President of Russia, Vladimir Putin, Address by President of the Russian Federation, Moskau, 18. März 2014, unter: <http://eng.kremlin.ru/news/6889>, zitiert nach: Graeme P. Herd, Russland und die Ukraine: Ein Sieg ist nicht möglich – eine Niederlage ist keine Option, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 223-242, hier: S. 230.

67 Vgl. Loïc Simonet, Trois ans après la suspension du Traité sur les forces conventionnelles en Europe par la Fédération de Russie: Retour sur les fondements juridiques d'un acte controversé, in: *Revue générale de droit international public* 1/2011, S. 157-173.

68 President of Russia, The draft of the European Security Treaty, 29. November 2009, unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/6152>.

69 Vgl. Vladimir Voronkov, The European Security Treaty after Corfu, SEC.DEL/242/09, 14 September 2009.

normativen Konsens zu erzielen und auf dieser Grundlage als einflussreicherer Akteur im Bereich Sicherheit [wieder] aufzutauchen.“ Gheciu zieht daraus den Schluss: „Mit anderen Worten: Die mit der Dynamik der NATO-Erweiterung verbundenen Probleme zeigen, dass sich das Bündnis und die OSZE in bestimmten Fällen zum Teil gegenseitig geschwächt haben.“⁷⁰

Die NATO hat sich nicht nur geografisch ausgedehnt, sondern auch ihre Kompetenzen „*out of area*“ erheblich erweitert und Funktionen im Bereich der Sicherheit übernommen, die ursprünglich der OSZE zugeordnet waren (z.B. demokratische Kontrolle der Streitkräfte, polizeiliche Aktivitäten, Aufbau demokratischer Institutionen, Energiesicherheit). Sie hat sich dabei einer funktionalen Entspezialisierung bzw. Generalisierung unterzogen und ist damit der OSZE insgesamt ähnlicher geworden.⁷¹ Im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden hat die NATO frühere OSZE-Programme zur Förderung der zivilen Kontrolle des Militärs und zur Ausbildung für die Friedenssicherung übernommen. Die Entwicklung der NATO von einer reinen kollektiven Verteidigungsorganisation zu einer Mehrzwecksicherheitsagentur spiegelt sich im „umfassenden Ansatz“ des Bündnisses wider, der auf dem Gipfel von Riga im November 2006 offiziell eingeführt wurde. Diese Umwandlung des Bündnisses in eine „globale NATO“⁷² hat das Umfeld der OSZE verändert, ihre Relevanz in Frage gestellt und den Stellenwert ihrer breiten Mitgliedschaft verringert.

Das Atlantische Bündnis bleibt eine „Bedrohung“ für die Russische Föderation und umgekehrt

Die Nationale Sicherheitsstrategie der Russischen Föderation aus dem Jahr 2015 ist unzweideutig: „Der Aufbau des militärischen Potenzials der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) und deren Ausstattung mit globalen Funktionen, deren Ausübung gegen die Normen des Völkerrechts verstößt, die Intensivierung der militärischen Aktivitäten der Blockländer, die weitere Expansion des Bündnisses und das Heranrücken seiner militärischen Infrastruktur an die russischen Grenzen stellen eine Bedrohung für die nationale Sicherheit dar.“⁷³ Obwohl das Atlantische Bündnis seit dem Zusammenbruch der So-

70 Alexandra Gheciu, *Securing Civilization? The EU, NATO, and the OSCE in the Post-9/11 World*, Oxford 2008, S. 172. Im Jahr 2017 erklärte die Russische Föderation erneut, dass die auf dem NATO-Gipfel in Warschau gefassten Beschlüsse, einschließlich der „Politik der offenen Tür“ des Bündnisses, eine Reihe von Verpflichtungen der NATO-Mitgliedstaaten innerhalb der OSZE verletzen. Vgl. Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE, *NATO vs OSCE. NATO summit decisions and their „compliance“ with OSCE commitments*, unter: <https://osce.mid.ru/web/osce-en/-/nato-vs-osce>.

71 Vgl. Peters, a.a.O. (Anm. 51), S. 438; Helga Haftendorn, „Das Ende der alten NATO“, in: *Internationale Politik* 4/2002, S. 52-54.

72 Ivo H. Daalder/James M. Goldgeier, *Global NATO*, in: *Foreign Affairs* 5/2006, S. 105-113; vgl. auch Zbigniew Brzezinski, *An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web*, in: *Foreign Affairs* 5/2009, S. 2-20.

73 *Russian National Security Strategy*, December 2015, Abschnitt II (15), unter: <http://www.icee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National->

wjetunion versucht, deren Nachfolger nicht als Gegner, sondern als Kooperationspartner zu betrachten, erlebt das traditionelle Image der NATO als Feind und Rivale seit Kurzem in Russland ein Comeback. Nach der „systematischen, schleichenden Osterweiterung der NATO, die zu tieferen Trennlinien in Europa geführt und die tief verwurzelten Instinkte des Kalten Krieges angeheizt hat“,⁷⁴ hat die bewaffnete Intervention der NATO in Serbien zur Lösung der Kosovo-Frage aus russischer Sicht das Gefühl verstärkt, dass die nationalen Interessen Russlands ignoriert werden.

Die enge Verbindung zwischen der NATO und den Vereinigten Staaten hat diese Wahrnehmung eines „neuen Kalten Krieges“ verstärkt.⁷⁵ Nach einigen anfänglichen Erfolgen kam US-Präsident Barack Obamas Politik des „Neustarts“ („*Reset*“), die 2009 die Beziehungen zwischen den USA und Russland verbessern sollte, durch zunehmende Spannungen u.a. angesichts der Situation in Libyen, des Bürgerkriegs in Syrien und des Snowden-Falls zum Stillstand. Im Jahr 2014 wurde im Zuge der Ukraine-Krise die Kluft zwischen dem wiedererstarkenden Russland und dem Westen noch größer.

Am 1. April 2014 beschlossen die NATO-Außenminister, die praktische zivile und militärische Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland auszusetzen, ihren politischen Dialog im NATO-Russland-Rat hingegen bei Bedarf beizubehalten. Russland wurde nicht mehr als „Partner, sondern eher als Gegner“ betrachtet.⁷⁶ Anfang März 2014 beantragten Polen und die baltischen Staaten eine Dringlichkeitssitzung des NATO-Rates nach Artikel 4 zur Erörterung der russischen Bedrohung. Auf dem Gipfeltreffen in Wales im selben Jahr beschlossen die NATO-Staats- und Regierungschefs außerdem, die Ostflanke des Bündnisses zu stärken. Um die Glaubwürdigkeit der Garantien nach Artikel 5 zu erhöhen, verabschiedete die NATO einen Plan zur Erhöhung der Einsatzbereitschaft („*Readiness Action Plan*“), der darauf abzielt, die Reaktionszeit ihrer Streitkräfte im Falle einer Bedrohung zu verkürzen. Um den Einsatz einer schnellen Eingreiftruppe und nachfolgender Einheiten zu erleichtern, beschloss das Bündnis, die erforderlichen Einrichtungen und Ausrüstungen sowie Logistikspezialisten auf dem Territorium von Polen, Estland, Lettland, Litauen und Rumänien zu stationieren.⁷⁷ Am 10. Juli 2017 bekräftigte Generalsekretär Jens Stoltenberg bei der Eröffnung einer Sitzung der Ukraine-NATO-

Security-Strategy-31Dec2015.pdf; Original unter: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/61a97f7ab0f2f3757fe034d11011c763bc2e593f/.

74 Delegation of the Russian Federation, Statement by Mr. Alexander Grushko, Permanent Representative of the Russian Federation to NATO, at the 2017 Annual Security Review Conference, Vienna, 27 June 2017, PC.DEL/853/17, 27. Juni 2017, S. 2, unter: <http://www.osce.org/chairmanship/325791>.

75 Robert Legvold, Managing the New Cold War. What Moscow and Washington Can Learn From the Last One, in: Foreign Affairs Juli/August 2014, unter: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/managing-new-cold-war>.

76 A new strategic reality in Europe, Speech by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow to the 21st International Conference on Euro-Atlantic Security, Krakow, Poland, 4. April 2014, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_108889.htm.

77 Vgl. Rynning, a.a.O. (Anm. 2), S. 1396.

Kommission „die Solidarität des Bündnisses mit der Ukraine und unsere unterschiedene Unterstützung der Souveränität und territorialen Integrität des Landes“ und brandmarkte überdies Russlands „aggressives Vorgehen“.⁷⁸

Die neue Konfrontation zwischen der Russischen Föderation und dem Westen belastet nicht nur die Beziehungen zwischen den USA bzw. der NATO und Russland schwer; sie könnte sich auch extrem negativ auf ein breites Spektrum internationaler Fragen, einschließlich derjenigen, die in der OSZE diskutiert werden, auswirken – und hat dies offensichtlich auch bereits getan. „Das angespannte Verhältnis zwischen den USA und den EU-/NATO-Mitgliedern auf der einen und Russland auf der anderen Seite äußert sich in häufigen Meinungsverschiedenheiten über die Prioritätensetzung in der Arbeit der OSZE. Dies führt zu Streitigkeiten über die Durchführung und Mandatierung von Missionen und Feldoperationen und zu Uneinigkeit in Budgetfragen. Die Spaltung erschwert aber auch substanzielle institutionelle Reformen oder macht sie gar unmöglich [...]“⁷⁹

Als Fazit dieses ersten Kapitels lässt sich interessanterweise feststellen, dass die Beziehungen zwischen der NATO und der OSZE noch immer in den Kategorien Konkurrenz und Hierarchie wahrgenommen werden. Eine Kommentatorin aus Asien konstatierte kürzlich: „Während des Kalten Krieges stand die NATO im Mittelpunkt, wenn es um konventionelle Kriegsführung ging, und die OSZE hatte eine unterstützende Funktion. Nach dem Kalten Krieg ist es in der Ära unkonventioneller Kriegsführung und neuer Sicherheitsherausforderungen des 21. Jahrhunderts jedoch wichtig, einen Paradigmenwechsel zu vollziehen, damit nun die OSZE im Mittelpunkt steht und die NATO eine unterstützende Rolle spielt. Dialog, Vertrauensbildung und Krisenbewältigung – statt militärischer Macht – sollten die moderne Diplomatie leiten. Nur wenn die Diplomatie über OSZE-Kanäle scheitert, sollte der Westen auf die NATO zurückgreifen.“⁸⁰ Dieses Widerstreben, NATO und OSZE als gleichberechtigte Partner zu betrachten, sowie eine „desillusionierende“ Agenda nach dem Kalten Krieg haben die beiden Organisationen nicht daran gehindert, eine solide, vertrauensvolle und pragmatische Beziehung aufrechtzuerhalten, die auf menschlicher und technischer wechselseitig befruchtender Zusammenarbeit beruht.

78 Zitiert nach: NATO supports Ukraine in struggle with Russia, – Stoltenberg, 112 Ukraine, 10. Juli 2017, unter: <https://112.international/politics/nato-supports-ukraine-in-struggle-with-russia-stoltenberg-18698.html>.

79 Daniel Trachsler, Der OSZE-Vorsitz der Schweiz 2014: Herausforderung und Chance, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2013, Baden-Baden 2014, S. 77-87, hier: S. 81.

80 Christina Lin, Move over NATO; OSCE is a better platform to engage China, in: Asia Times, 7. November 2016, unter: <http://www.atimes.com/move-nato-osce-better-platform-engage-china>.

Die OSZE und die NATO im Jahre 2017: eine gereifte und sich gegenseitig ergänzende Beziehung

Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der und um die Ukraine hat die Organisation wieder ins Rampenlicht gerückt und in Brüssel sichtbarer gemacht. Der Konflikt hat, wie Pál Dunay hervorhebt, auch die Bande zwischen dem Bündnis und einigen OSZE-Teilnehmerstaaten, die die Bedrohung der territorialen Integrität der Ukraine zu Recht oder zu Unrecht als ersten Schritt einer ganzen Reihe von russischen Territorialansprüchen betrachten könnten, zweifellos enger geknüpft.⁸¹

Das Bündnis „begrüßte die rasche Entsendung der OSZE-Sonderbeobachtermission, die ungehindert operieren können und Zugang zu allen Regionen der Ukraine haben muss, um ihr Mandat zu erfüllen“,⁸² und verurteilte die Behinderung der Arbeit der Mission sowie Angriffe auf OSZE-Beobachter.⁸³ Die NATO-Verbündeten gehören sowohl in finanzieller als auch in personeller Hinsicht zu den Hauptunterstützern der Sonderbeobachtermission. Zugleich hat das Bündnis seine Beziehungen zur Ukraine intensiviert.⁸⁴

Im Juni 2016 ernannte Generalsekretär Stoltenberg mit dem Argument, dass eine verstärkte Präsenz der NATO in Wien zur aktiven Förderung und Stärkung der guten Beziehungen zwischen der NATO und der OSZE beitragen würde, Eirini Lemos Maniati, ein erfahrenes Mitglied des internationalen NATO-Stabs, zu seiner Stellvertreterin bei der OSZE.

Die Staats- und Regierungschefs der NATO hatten bereits auf ihrem Gipfel in Istanbul 2004 erklärt: „Die OSZE und die NATO haben sowohl funktional als auch geographisch weitgehend komplementäre Zuständigkeiten und gemeinsame Interessen.“⁸⁵ Über ein Jahrzehnt später gilt diese Aussage mehr denn je.

81 Vgl. Pál Dunay, Die Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die europäische und die euroatlantische Sicherheit – und was wir daraus lernen können, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 269-294, hier: S. 279.

82 Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5. September 2014, Abschnitt 27, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

83 Vgl. Warsaw Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, 9. Juli 2016, Abschnitt 20, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

84 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, Comprehensive Assistance Package for Ukraine, Fact Sheet, Juli 2016, unter: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_09/20160920_160920-compreh-ass-package-ukraine-en.pdf. Zum Umgang der NATO mit dem Russland-Ukraine-Konflikt vgl. auch Oleksandr Tytarchuk/Maksym Khylyko, NATO, the EU and the OSCE in the Handling of the Russia-Ukraine Conflict: Competitive Synergy or „Freezing“ Crisis Management?, in: Goda/Tytarchuk/Khylyko (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), S. 87-100.

85 Istanbul Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, Press Release (2004)096, 28. Juni 2004, Abschnitt 43, unter: <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>.

Regelmäßiger und vertrauensvoller Austausch auf politischer und personeller Ebene

Auch wenn die OSZE und die NATO kein Kooperationsabkommen geschlossen haben, das ihre Beziehungen und die Felder ihrer Zusammenarbeit festlegt, führt die gegenseitige Vertretung dazu, dass jede der beiden Organisationen über die Tätigkeit und die komparativen Vorteile der anderen Organisation in vollem Umfang informiert ist.

NATO-Generalsekretäre haben insgesamt dreimal vor dem Ständigen Rat der OSZE gesprochen – George Robertson zweimal (am 2. November 2000,⁸⁶ das erste Mal überhaupt, dass ein NATO-Generalsekretär vor dem Ständigen Rat sprach, und am 6. November 2003⁸⁷) und Jaap de Hoop Scheffer einmal (am 3. November 2005).⁸⁸ Anders Fogh Rasmussen eröffnete außerdem die jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz 2011.⁸⁹ Das OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul 1999, auf dem George Robertson sprach, war das erste überhaupt, auf dem ein NATO-Generalsekretär eine Rede gehalten hat,⁹⁰ auch wenn sein Vorgänger, Javier Solana, bereits beim Arbeitsessen der Staats- und Regierungschefs auf dem OSZE-Gipfel in Lissabon am 2. Dezember 1996 das Wort ergriffen hatte.⁹¹ Andere hochrangige Persönlichkeiten nehmen häufig an OSZE-Veranstaltungen teil. Der *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) der NATO, General James L. Jones, sprach am 14. September 2006 vor dem Ständigen Rat. Rose Gottemoeller, die jüngst zur ersten Stellvertretenden Generalsekretärin der Allianz ernannt wurde, nahm im Dezember 2016 am OSZE-Ministerratstreffen in Hamburg teil.

Obwohl die OSZE in der Regel nicht zur Teilnahme an oder Beobachtung von NATO-Ministertreffen und -Gipfeln eingeladen wird, machte man beim Gipfel von Wales 2014 eine Ausnahme. Am 5. September 2014 konnten der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der Schweizer Außenminister Didier Burkhalter,⁹² und OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier gemeinsam mit der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton und dem Generalsekretär des Europarates Thorbjørn Jagland an einer am Rande des Gipfels von der Regierung des Vereinigten Königreichs organisierten Veranstaltung zu den Auswirkungen der Krise in der und um die Ukraine auf die europäische Sicherheit im Allgemeinen teilnehmen.

86 Intervention by Secretary General at the OSCE Permanent Council, a.a.O. (Anm. 8).

87 PC.DEL/1292/03, 6. November 2003, und SEC.PR/634/03, 6. November 2003.

88 Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer at the OSCE Council, Wien, 3. November 2005, unter: <http://nato.int/docu/speech/2005/s051103a.htm>, und SEC.PR/490/05, 3. November 2005.

89 „NATO and the OSCE: building security together“, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the OSCE in Vienna, 30. Juni 2011, unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_75886.htm, in der OSZE in Umlauf gebracht als PC.DEL/652/11, 30. Juni 2011, vgl. auch SEC.PR/243/11, 30. Juni 2011.

90 SUM.DEL/68/99, 19. November 1999.

91 REF.S/135/96, 2. Dezember 1996.

92 Zu Minister Burkhalters Erklärung siehe CIO.GAL/158/14, 5. September 2014.

Über viele Jahre hinweg ist es zur Tradition geworden, dass der Amtierende Vorsitz der OSZE das Hauptquartier der NATO besucht und im Nordatlantikrat spricht. Botschafter Gernot Erler, Sonderbeauftragter der Bundesregierung für den OSZE-Vorsitz, tat dies am 27. Januar 2016⁹³ ebenso wie Botschafter Florian Raunig, Leiter der *Task Force* für den österreichischen OSZE-Vorsitz, und Botschafter Christian Strohal, Sonderbeauftragter des österreichischen Vorsitzes, am 22. Februar 2017. Wenn es die Ereignisse rechtfertigen, kann der Amtierende Vorsitzende das Bündnis auf *Ad-hoc*-Basis weiter informieren. So traf am 19. August 2008 der finnische Außenminister Alexander Stubb in Brüssel mit Außenministern der NATO zusammen, um die Lage in Georgien zu erörtern und weitere Schritte zu koordinieren. Er hielt außerdem eine Pressekonzferenz im NATO-Hauptquartier ab.⁹⁴

Auf der Ebene der Zentralen wurden regelmäßige Gespräche zwischen Mitarbeitern beider Organisationen eingeführt, die als Ausdruck des Konzepts „sich gegenseitig verstärkender Institutionen“ abwechselnd von der OSZE und der NATO veranstaltet werden. Das erste OSZE-NATO-Treffen auf Mitarbeiterebene fand am 7. Juli 1998 in Wien statt. Die Zahl der Gespräche pro Jahr lag 2004 bei vier, bevor Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut vorschlug, sie 2006 auf zwei zu reduzieren, um so eine einheitliche Politik allen internationalen Organisationen gegenüber, mit denen die OSZE zusammenarbeitet, zu verfolgen. Die beiden Sekretariate treffen sich nun einmal im Jahr. Zum ersten und einzigen Mal fanden am 29. Juni 2015 in Wien gemeinsame *Ad-hoc*-Gespräche zwischen Mitarbeitern der Vereinten Nationen, des Europarats, der EU, der NATO und der OSZE statt, um kritische Fragen der euroatlantischen und eurasischen Sicherheit zu erörtern. Im Mittelpunkt standen dabei die Krise in der und um die Ukraine sowie die Förderung sich ergänzender Aufgaben vor Ort. Zielgerichtete informelle Gespräche zwischen den Mitarbeitern von OSZE und NATO finden auch mithilfe technischer Mittel in Form von Videokonferenzen statt oder wenn eine NATO-Delegation das OSZE-Hauptquartier besucht.⁹⁵

Die Generalsekretäre der beiden Organisationen haben zahlreiche Gelegenheiten, sich zu treffen, so z.B. jedes Jahr am Rande des „*High-Level-Segment*“ der VN-Generalversammlung oder der hochrangig besetzten Klausurtagung mit Leitern regionaler und anderer Organisationen, die der VN-Generalsekretär in Greentree Estate, Long Island, New York, veranstaltet.

Die OSZE-Sicherheitstage, die während der Amtszeit Lamberto Zanniers eingeführt und zu einem der beliebtesten Foren für intensive Debatten über Sicherheitsfragen geworden sind, bieten ebenfalls Gelegenheit für den Austausch mit der NATO. Die Sicherheitstage 2016 zum Thema „Wiederbelebung der

93 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, NATO and OSCE discuss modernising tools of military transparency, 27. January 2016, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127481.htm.

94 Vgl. SEC.PR/348/08, 19. August 2008.

95 So besuchte ein Team der Schnellen Eingreiftruppe der NATO (NATO Allied Rapid Reaction Corps, ARRC) am 9. März 2017 das OSZE-Hauptquartier.

militärischen Vertrauensbildung, Verminderung der Risiken und Rüstungskontrolle in Europa“ boten dem Stellvertretenden NATO-Generalsekretär Alexander Vershbow die Gelegenheit zu einer seiner letzten Reden, bevor er sich von seinem Posten verabschiedete.⁹⁶

Nicht zuletzt werden seit 1998 OSZE-Beobachter zu NATO-geführten Planungsübungen eingeladen.

Wechselseitig befruchtender Gedankenaustausch durch technische Zusammenarbeit

Die NATO und die OSZE haben ähnliche Interessen und Anliegen bei einer wachsenden Zahl technischer Fragen, nicht nur in Bezug auf die historische Rolle und das Kerngeschäft des Bündnisses (kollektive Verteidigung und „harte Sicherheit“), sondern auch im Zusammenhang mit einem neuen und umfassenderen Sicherheits-„Ökosystem“.

Rüstungskontrolle, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und militärische Transparenz

Die OSZE bietet einen bewährten Rahmen für die Aushandlung konventioneller Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM). Im Jahr 2016 beging die Organisation den 20. Jahrestag ihres „Rahmens für Rüstungskontrolle“ von 1996, mit dem ein Netz von ineinandergreifenden und sich gegenseitig verstärkenden Rüstungskontrollverpflichtungen geschaffen werden sollte.⁹⁷

Das starke Interesse der NATO an den Diskussionen in der ersten Dimension der OSZE erklärt sich von selbst. Am 10. Februar 2017 veranstaltete die NATO einen informellen Workshop, auf dem darüber diskutiert wurde, wie der Sicherheitsdialog in der euroatlantischen Region gestärkt werden könne. Im Mittelpunkt stand dabei vor allem die Frage, welche Bedeutung den drei großen Regionalorganisationen – der NATO, der EU und der OSZE – im Hinblick auf die gegenseitige Unterstützung bei der Verbesserung der bestehenden Rüstungskontrollmechanismen zukommt.⁹⁸ Im NATO-Hauptquartier in Brüssel befasst sich die Hochrangige Arbeitsgruppe (*High Level Task Force*, HLTF) für konventionelle Rüstungskontrolle, die sich aus Regierungsvertre-

96 Vgl. NATO, Remarks by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the OSCE Security Days, 3. Oktober 2016, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_135530.htm.

97 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Von Lissabon bis Hamburg: Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE, MC.DOC/4/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <https://www.osce.org/de/cio/290636>.

98 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, Strengthening NATO-EU-OSCE security dialogue on arms control, 10. Februar 2017, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_141728.htm.

tern der NATO-Mitgliedstaaten zusammensetzt, insbesondere mit der Implementierung des KSE-Vertrags.⁹⁹ Bereits Anfang der 1990er Jahre hatte das Bündnis VERITY entwickelt, eine als nicht geheim klassifizierte Datenbank, die die Umsetzung des Vertrags durch alle Vertragsstaaten, einschließlich der NATO-Partner, unterstützen sollte.¹⁰⁰ 1994 stimmte der Ständige Rat der OSZE dem Ersuchen des Verifikationskoordinierungsausschusses der NATO zu, in seinem Sekretariat zur Entgegennahme vereinbarter VSBM- und KSE-Notifikationen eine Endbenutzerstation des KSZE-Kommunikationsnetzes einzurichten.¹⁰¹

Am 12. Dezember 2007 beschloss die Russische Föderation, die Implementierung des KSE-Vertrags auszusetzen, und forderte Verhandlungen zur Wiederherstellung seiner Tragfähigkeit und zur Gewährleistung seiner kontinuierlichen Erneuerung. Nachdem sie ihre Enttäuschung und Besorgnis zum Ausdruck gebracht hatte,¹⁰² legte die NATO ein „Paket paralleler Maßnahmen“ vor, das jedoch nicht dazu führte, dass die Vertragsstaaten ihre Divergenzen überwinden konnten. Trotz des Konflikts vom August 2008 und der anschließenden einseitigen Anerkennung Südossetiens und Abchasiens, die die Situation in Bezug auf den Vertrag noch komplizierter machte, fanden 2010 und Anfang 2011 in Wien Konsultationen im Rahmen der Gruppe der 36, die sich aus allen Vertragsstaaten des KSE-Vertrags sowie sechs weiteren NATO-Mitgliedern zusammensetzt, statt. Die Konsultationen scheiterten und wurden 2011 ausgesetzt.¹⁰³ Seit 2007 ist es zur Tradition geworden, dass die NATO-Verbündeten auf dem OSZE-Ministerratstreffen eine Erklärung zum KSE-Regime abgeben, die sich im Wesentlichen an dem auf ihrer Dezembertagung herausgegebenen Kommuniqué der Außenminister orientiert, die strategische Bedeutung des Vertrags als Eckpfeiler der euroatlantischen Sicherheit unterstreicht und die Russische Föderation auffordert mit ihnen zusammenzuarbeiten, um die Vorteile dieses wegweisenden Regimes gemeinsam zu bewahren.¹⁰⁴

Das einzigartige OSZE-eigene Instrumentarium mit seinen sich ergänzenden und gegenseitig verstärkenden Rüstungskontrollvereinbarungen sowie seinen

99 Die HLTF wurde 1986 von den Verbündeten entsprechend der „Erklärung von Halifax zur konventionellen Rüstungskontrolle“ gegründet.

100 Vgl. Die Vorstellung von VERITY durch Metin Paksoy, Arms Control Databases Sub-Section, Arms Control & Coordination Section (ACCS), Political Affairs and Security Policy Division, NATO, „Databases as a tool for co-operation“, bei der FSK-Sondertagung über zivil-militärische Notfallplanung am 26. September 2007, FSC.DEL/490/07, 26. September 2007.

101 Vgl. PC.DEC/3, 15. Dezember 1994, auch in: KSZE, Ständiger Rat, Wien 1994, Journal Nr. 1, 15. Dezember 1994, S. 3.

102 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, NATO response to Russian announcement of intent to suspend obligations under the CFE Treaty, 16. Juli 2007, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_46613.htm.

103 Vgl. Pierre von Arx, Jüngste Entwicklungen in den Bereichen Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 225-250, hier: S. 242-243.

104 Vgl. MC.DEL/86/08, 8. Dezember 2008; MC.DEL/78/09, 2. Dezember 2009.

vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen spielt eine zentrale Rolle bei der Förderung der Sicherheit in Europa. Das gilt insbesondere für das 1990 verabschiedete politisch verbindliche Wiener Dokument (WD). Die NATO unterstützt nachdrücklich die Bemühungen zur Stärkung dieses Mechanismus für Transparenz und Berechenbarkeit und hat sich wiederholt für eine Modernisierung des WD eingesetzt und alle dazu eingeladen, sich konstruktiv an diesen Arbeiten zu beteiligen.¹⁰⁵ Einige NATO-Mitgliedstaaten haben konkrete Vorschläge zur Modernisierung des Dokuments vorgelegt. In einer Zeit zunehmenden Wettbewerbs im euroatlantischen Raum sind die Tatsache, dass die NATO der OSZE bei der Wiederbelebung des WD den Rücken stärkt, und die damit verbundene „Arbeitsteilung“ zwischen den beiden Organisationen, mit der sichergestellt werden soll, dass die Beziehungen von Berechenbarkeit, Vertrauen und Stabilität geprägt sind, besonders hervorzuheben und zu würdigen.¹⁰⁶ Die OSZE und ihr WD könnten sich als eine vorteilhafte und integrative Plattform zur Diskussion über gefährliche Zwischenfälle militärischer Art und zur Wiederaufnahme des Dialogs über militärische Transparenz zwischen Russland und den NATO-Mitgliedstaaten erweisen.¹⁰⁷

Im Bereich der Kleinwaffen und leichten Waffen (SALW) und der Lagerbestände konventioneller Munition, einer weiteren anerkannten „Nische“ der OSZE mit erheblichen Aktivitäten in allen ihren Teilregionen, ist ebenfalls die enge Koordination zwischen der NATO, der EU und der OSZE zu erwähnen. Koordinierungsmaßnahmen wurden *ad hoc* zwischen allen Akteuren durchgeführt, in der Regel mittels regelmäßiger Videokonferenzen.

2016 rief der OSZE-Ministerrat in Hamburg den Strukturierten Dialog über die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum ins Leben, der sich 2017 unter österreichischem Vorsitz auf Bedrohungswahrnehmungen, Entwicklungen in den Militärdoktrinen und Trends bei den Streitkräftedispositiven sowie auf militärische Aktivitäten, die Anlass zur Sorge geben können, konzentrierte. Zwar vermied das Bündnis den „Block-zu-Block“-Ansatz; gleichwohl erwiesen sich seine abgestimmte Position und seine klare Orientierung zumindest in einigen wichtigen gemeinsamen Punkten zur Unterstützung des Strukturierten Dialogs als hilfreich und werden es auch in Zukunft sein.

105 Vgl. Warsaw Summit Communiqué, a.a.O. (Anm. 83), Abschnitt 13; Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the NATO-Ukraine Commission at the level of Defence Ministers, 15. Juni 2016, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_132488.htm; NATO Secretary General stresses the importance of political dialogue after NATO-Russia Council, 20. April 2016, unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_130125.htm.

106 Vgl. Kadri Liik/Merle Maigre, NATO-Russia dialogue and the future of the NATO-Russia Council, European Council on Foreign Relations, 5. Juli 2016, unter: http://www.ecfr.eu/article/commentary_nato_russia_dialogue_and_the_future_of_the_nato_russia_council.

107 Vgl. Loïc Simonet/Veera Tuomala, How can the OSCE help to reduce the risk of hazardous military incidents?, in: NATO Review, November 2016, unter: <https://www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/OSCE-help-reduce-risk-military-incidents/EN/index.htm>.

Terrorismus- und Drogenbekämpfung

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 identifizierten sowohl die OSZE als auch die NATO den internationalen Terrorismus als eine der größten Bedrohungen für den euroatlantischen Raum und für die internationale Sicherheit insgesamt und nahmen eine Anpassung ihrer Strategie und ihres Leistungsvermögens vor, um diese Bedrohung bekämpfen zu können. Der Konsolidierte Rahmen für die Bekämpfung des Terrorismus von 2012 erteilt der OSZE den Auftrag, mit anderen einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen zusammenzuarbeiten, um Doppelarbeit zu vermeiden und Synergien zu maximieren,¹⁰⁸ ganz im Sinne der politischen Leitlinien der NATO zur Terrorismusbekämpfung, die im selben Jahr verabschiedet wurden.¹⁰⁹ Die OSZE und ihr Konsolidierter Rahmen werden in den Leitlinien der NATO von 2012 ausdrücklich erwähnt.¹¹⁰

Die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE bei der Terrorismusbekämpfung findet hauptsächlich auf Hauptquartiersebene mittels regelmäßiger gegenseitiger Einladungen zu Konferenzen und Veranstaltungen sowie durch den Austausch von Informationen statt. So hat das NATO-Exzellenzzentrum „Verteidigung gegen Terrorismus“ (*Centre of Excellence – Defence against Terrorism, COE-DAT*) regelmäßig die Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit, ATU*) der OSZE in seine Sitzungen einbezogen. Umgekehrt hat Botschafter Sorin Ducaru, Beigeordneter NATO-Generalsekretär für neue sicherheitspolitische Herausforderungen, in den letzten Jahren aktiv mit den zuständigen OSZE-Gremien zusammengearbeitet. Beide Organisationen beteiligen sich an der Umsetzung der Globalen Strategie der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung in Zentralasien und tauschen ihre Erfahrungen darüber aus, wie dem Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen vorgebeugt und wie Resolution 1540 des VN-Sicherheitsrats am besten umgesetzt werden kann.¹¹¹

108 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1063, Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus, PC.DEC/1063, 7. Dezember 2012, Annex, Punkt 6.

109 „Die NATO wird die Komplementarität mit bestehenden Bemühungen einzelner Staaten oder anderer internationaler Organisationen fördern und unnötige Doppelarbeit vermeiden. Die NATO wird sich bemühen, ihre Fachkompetenz und ihre Ressourcen zu koordinieren und nutzbringend einzusetzen und sich auf gezielte Programme konzentrieren, mit denen sie gegebenenfalls zu den Maßnahmen der Verbündeten und anderer internationaler Akteure beitragen und/oder diese verstärken kann.“ North Atlantic Treaty Organization, NATO’s policy guidelines on counter-terrorism. Aware, Capable and Engaged for a Safer Future, 21. Mai 2012, Abschnitt 8, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87905.htm.

110 Vgl. ebenda, Abschnitt 12.

111 „Die kontinuierliche Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen wie der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) kann dazu beitragen, die Mitgliedsstaaten zur Einhaltung der einschlägigen internationalen Übereinkommen zu ermutigen.“ North Atlantic Treaty Organization, NATO’s Comprehensive, Strategic-Level Policy for Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD) and Defending against Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Threats, 1. September 2009, Abschnitt 31, unter: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_57218.htm, in der OSZE als SEC/DEL/278.09, 19. Oktober 2009, in Umlauf gebracht.

Das Potenzial für die Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE bei der Bekämpfung des Terrorismus sollte jedoch noch besser ausgelotet werden. Insbesondere ist es notwendig, ihre Zusammenarbeit vor Ort zu operationalisieren, vor allem mit Blick auf grenzbezogene und polizeiliche Aktivitäten und die diesbezügliche Ausbildung. Zentralasiatische Staaten haben z.B. wiederholt sowohl die NATO als auch die OSZE um Unterstützung bei der Grenzsicherung und beim Grenzmanagement gebeten. Man könnte Möglichkeiten zur Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen in der Region erkunden, vielleicht unter Einbeziehung anderer internationaler Partnerorganisationen.¹¹² Koordination ist notwendig, um sicherzustellen, dass sich die Aktivitäten rund um Afghanistan¹¹³ ergänzen und Doppelarbeit vermieden wird, und gleichzeitig das „*Forum Shopping*“ zu minimieren. Konkret könnten die NATO und die OSZE ihre Kräfte bündeln und Mechanismen zur Förderung und Erleichterung des Austauschs zwischen der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (*International Security Assistance Force*, ISAF) und den Grenzbehörden der benachbarten Länder Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan schaffen. Die NATO könnte die Stabsakademie für Grenzmanagement (*Border Management Staff College*, BMSC) in Duschanbe, eines der wirksamsten Instrumente der OSZE zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen in Zentralasien, für die Ausbildung von Offizieren aus Afghanistan, Seite an Seite mit Offizieren aus OSZE-Teilnehmerstaaten in der Region, und als regionales Zentrum für den Kapazitätsaufbau zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen nutzen.

Im Bereich der Drogenbekämpfung könnten die NATO und die OSZE die Koordinierung von Ausbildungsmaßnahmen für afghanische und zentralasiatische Drogenbekämpfungs- und Strafverfolgungsbeamte in Erwägung ziehen. Beide Organisationen führen derzeit ähnliche Ausbildungsprogramme durch, die zum Zwecke größerer Wirksamkeit synchronisiert werden könnten. Eine weitere Idee ist die Einrichtung von Mechanismen zur Erleichterung des Austauschs von Informationen und nachrichtendienstlichen Erkenntnissen zwi-

112 Es ist zutiefst bedauerlich, dass die 2014 begonnene systematische Bestandsaufnahme von OSZE, NATO und EU zur Analyse bestehender Projekte in Zentralasien, zur Ermittlung von Lücken und zur Entscheidung über koordinierte Maßnahmen in Form einer Matrix nie zu einem Abschluss gebracht wurde.

113 Nach ähnlichen Aktivitäten in den Jahren 2004 und 2005 wurde die OSZE darum ersucht, die für den 20. August 2009 geplanten Präsidentschafts- und Provinzratswahlen in Afghanistan zu unterstützen, und die Teilnehmerstaaten kamen mit Beschluss Nr. 891 des Ständigen Rates vom 2. April 2009 überein, ein vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) zusammengestelltes Wahlunterstützungsteam zur Unterstützung der afghanischen Regierung und der internationalen Bemühungen zu entsenden. In diesem Rahmen leistete die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (*International Security Assistance Force*, ISAF) im Extremfall medizinische Unterstützung, einschließlich der Rettung und Evakuierung verwundeter Soldaten sowie des Abtransports verletzter Personen. Anlagen der NATO bzw. ISAF wurden bei Bedarf auch als sicherer Zufluchtsort zur Verfügung gestellt. So sorgte die NATO über die ISAF erneut für die Sicherheit, die die OSZE für die Entsendung eines OSZE-Wahlunterstützungsteams zur Unterstützung der Präsidentschafts- und Provinzratswahlen vom April 2014 benötigte.

schen ISAF/NATO-Drogenbekämpfungsexperten und Grenz- und Drogenbekämpfungsbehörden in Afghanistan und den benachbarten zentralasiatischen Staaten – eine von den afghanischen Behörden angesprochene Priorität.¹¹⁴

Das NATO-Programm „*Science for Peace and Security*“ (SPS), das eine Reihe neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen umfasst und darauf abzielt, Wissenschaftler, Experten und politische Entscheidungsträger aus der NATO und den Partnerländern zusammenzubringen, damit sie sich gemeinsam mit diesen neuen Herausforderungen befassen,¹¹⁵ könnte den Rahmen für gemeinsame Aktivitäten der OSZE und der NATO im Bereich grenzüberschreitender Bedrohungen bilden.

Cybersicherheit

Die NATO hat bereits vor langer Zeit begonnen, sich mit dem Schutz ihrer Kommunikations- und Informationssysteme vor Cyberbedrohungen zu befassen. Nachdem der Konflikt im Kaukasus 2008 gezeigt hatte, dass Cyberangriffe das Potenzial haben, zu einem Bestandteil von Militäroperationen zu werden, trug das 2010 auf dem Lissabonner Gipfel verabschiedete Strategische Konzept der NATO dem folgendermaßen Rechnung: „Cyberangriffe können [...] eine Schwelle erreichen, die den Wohlstand, die Sicherheit und die Stabilität von Nationalstaaten und des euroatlantischen Raums bedroht“. Cyberattacken im Rahmen der hybriden Kriegführung auf der Krim und in der Ostukraine im Jahr 2014 sowie ein Überlastungsangriff (*Distributed Denial of Service*, DDoS) auf die NATO, der die Internetseite des Bündnisses für über zehn Stunden lahmlegte, gaben den Anstoß zur Erarbeitung einer nunmehr dritten Fassung der Cyber-Sicherheitsstrategie des Bündnisses, die auf dem Gipfeltreffen von Wales gebilligt wurde.¹¹⁶ Mehrere mit der NATO verbundene Einrichtungen unterstützen das Bündnis bei der Verbesserung der Cyberabwehr, darunter das NATO *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* in Tallinn, Estland, eine bei der NATO akkreditierte Forschungs- und Ausbildungseinrichtung für die Ausbildung, Forschung und Entwicklung im Bereich Cyberabwehr.

Wie die NATO hat auch die OSZE ihr Augenmerk verstärkt auf Cybersicherheit gerichtet. Ihre Arbeit an einem Bündel vertrauensbildender Maßnahmen (VBM) zur Verminderung der sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergebenden Konfliktrisiken führte zur Verabschiedung eines entsprechenden Beschlusses auf dem Hamburger Ministerratstreffen im Dezember 2016.¹¹⁷ Auf dem Warschauer NATO-Gipfel brachte

114 Vgl. Alexander Vinnikov, NATO and Central Asia: Security, interests and values in a strategic region, in: *Security and Human Rights* 1/2009, S. 68-82, hier: S. 80.

115 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, *Science for Peace and Security*, unter: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/78209.htm>.

116 Vgl. Wales Summit Declaration, a.a.O. (Anm. 82), Abschnitt 72.

117 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 5/16, OSZE-Bemühungen im Zusammenhang mit der Verminderung

die Allianz, ohne die OSZE explizit zu erwähnen, ihre Unterstützung für die Arbeit anderer internationaler Foren zum Ausdruck, einschließlich der Bemühungen im Zusammenhang mit VBM und der Erarbeitung freiwilliger internationaler Normen für verantwortungsvolles staatliches Verhalten im Cyberspace.¹¹⁸

Die NATO und die OSZE könnten auf ihren offensichtlichen Synergien in diesem Bereich aufbauen. Am 27. Januar 2014 unterrichtete der OSZE-Koordinator für Maßnahmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen den Ausschuss für Verteidigungspolitik und -planung (*Defence Policy and Planning Committee*, DPPC) der NATO über die Anstrengungen der OSZE zur Entwicklung von VBM im Zusammenhang mit Cybersicherheit/IKT-Sicherheit. In jüngerer Zeit, am 22. März 2017, unterrichtete der Beigeordnete NATO-Generalsekretär für neue sicherheitspolitische Herausforderungen die 64. Gemeinsame Sitzung des FSK und des Ständigen Rates der OSZE über „militärische Aspekte der Cybersicherheit“.¹¹⁹ Dieser aktive Informationsaustausch zwischen der NATO und der OSZE in diesem Bereich sollte fortgesetzt und weiter vertieft werden.

Das wirtschaftliche Umfeld

Die NATO und die OSZE haben in den letzten Jahren in Bezug auf die Wirtschafts- und Umweltaspekte von Sicherheit intensiv zusammengearbeitet. Dies geschah allerdings eher unsystematisch auf der Basis einzelner Projekte und ohne eine Gesamtstrategie oder einen umfassenden Rahmen.

Die NATO hat sich über ihr SPS-Programm der Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC¹²⁰ als assoziierter Partner angeschlossen. ENVSEC bietet der Allianz die Möglichkeit, sicherheitsrelevante Umweltprobleme mit vereinten Kräften zu bewältigen. Die erste gemeinsame Aktivität der NATO und der OSZE in diesem Rahmen war ein mehrjähriges Projekt zur Überwachung des Kura-Aras-Flusssystemes, das von allen drei Ländern des Südkaukasus, Armenien, Aserbaidschan und Georgien, genutzt wird. Von 2003 bis 2008 unterstützte die NATO die Einrichtung eines Zentrallabors in jedem einzelnen der

der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, MC.DEC/5/16, 9. Dezember 2016, unter: <https://www.osce.org/de/cio/29038>

118 Vgl. Warsaw Summit Communiqué, a.a.O. (Anm. 83), Abschnitt 70.

119 Vgl. FSC-PC.DEL/3/17, 23. März 2017.

120 ENVSEC wurde 2003 gleichzeitig auf dem OSZE-Wirtschaftsforum in Prag und der fünften Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ in Kiew ins Leben gerufen. Gründungsmitglieder sind die OSZE, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP); ihnen schlossen sich in den folgenden Jahren die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE), das Regionale Umweltzentrum für Mittel- und Osteuropa (REC) und die NATO an. Hauptziel der Initiative ist die Förderung der Zusammenarbeit in Umweltfragen als Instrument zur Konfliktverhütung und Vertrauensbildung. ENVSEC arbeitet in vier Hauptbereichen: Management grenzüberschreitender natürlicher Ressourcen, gefährliche Stoffe und industrielle Hinterlassenschaften, Anpassung an den Klimawandel sowie Sensibilisierung und Beteiligung der Öffentlichkeit.

drei Länder. Die Ausrüstung, die mit Mitteln des SPS-Programms der NATO beschafft und installiert wurde, war für die drei Länder identisch; die Experten wurden gemeinsam in Norwegen und Belgien geschult. Dadurch wurde sichergestellt, dass jedes Land über ein einziges zentrales Referenzlabor verfügte und dass alle Länder die Wasserqualität mit den gleichen hohen Standards überwachten. So konnten sie Daten vertrauensvoll konsolidieren und es stand zugleich eine einzigartige Plattform für den Informationsaustausch in der Region zur Verfügung. Die OSZE stellte Mittel bereit, um die Gehälter der beteiligten Experten aufzustocken, und die OSZE-Mission in Georgien evaluierte regelmäßig die Labors vor Ort und trug dazu bei, dass die Endnutzer auf dem Laufenden gehalten wurden. Die OSZE-Feldoperationen in der Region haben maßgeblich dazu beigetragen, die Projektarbeiten zu überwachen und die lokalen Behörden auf das Projekt aufmerksam zu machen.

Im Jahr 2004 führten OSZE, NATO, UNDP und UNEP gemeinsam eine detaillierte technische Bewertung umweltbedingter Risikofaktoren im Fergana-Tal durch. Sie haben außerdem ein 2,5-Millionen-Dollar-Programm gestartet, das sich mit der Entsorgung radioaktiver Abfälle, der Verhütung und Beseitigung industrieller Gefahren, der Verbesserung der Katastrophenvorsorge und der Risikominderung befasst und auf eine nachhaltige Land- und Wasserbewirtschaftung abzielt. Jüngeren Datums ist ein Projekt zur „Verbesserung der Vorbereitung auf Überschwemmungen und Erdbeben im Südkaukasus“, das die OSZE 2012 im Rahmen des Teilbereichs „Umweltsicherheit“ des NATO-SPS-Programms vorgelegt hat und das dazu beitragen soll, die Frühwarnung und die Vorbereitung auf Naturkatastrophen in Armenien, Aserbaidschan und Georgien zu verbessern.

Am 10. Dezember 2007, kurz nach der Verabschiedung der Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit durch den OSZE-Ministerrat, fand in Valencia, Spanien, ein Workshop zum Thema „Wasserknappheit, Bodendegradation und Wüstenbildung im Mittelmeerraum – das Verhältnis von Umwelt- und Sicherheit“ statt, der gemeinsam von der NATO-Abteilung für öffentliche Diplomatie, dem spanischen OSZE-Vorsitz und dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE organisiert wurde.¹²¹ Die Teilnehmer erörterten, welche Rolle die OSZE, die NATO und andere Organisationen jeweils konkret bei der Förderung der Umweltsicherheit im Mittelmeerraum spielen könnten.

Schließlich bot die Vernichtung der extrem reaktiven, flüchtigen und hochgiftigen Raketentreibstoffkomponente *Mélange*, die in der ehemaligen Sowjetunion für Raketen und Lenkflugkörper verwendet worden war, der OSZE die Möglichkeit, mit der *NATO Maintenance and Supply Agency* (NAMSA) zusammenzuarbeiten, die eigens ein gemeinsames Gremium hierfür eingerichtet hatte, in das die OSZE einen Experten entsenden konnte. Vom 6. bis 8. Juli

121 Vgl. SEC.PR/568/07, 10. Dezember 2007.

2005 fand in Kiew, Ukraine, ein Workshop über die Entsorgung dieser Raketentreibstoffkomponente statt¹²² und es wurde die Einrichtung eines gemeinsamen Treuhandfonds speziell für *Mélange*-Projekte erwogen; diese Initiative scheint jedoch nicht weiter verfolgt worden zu sein. Weitere maßgeschneiderte Formen der Zusammenarbeit mit der NAMSA böten sich an. Die OSZE könnte beispielsweise die NAMSA um Hilfe bei der Räumung instabiler Munition bitten.

Bekämpfung des Menschenhandels

Das NATO-Konzept von 2004 zur Bekämpfung des Menschenhandels erwähnt auch die Arbeit der OSZE auf diesem Gebiet.¹²³ Das ehrgeizige Projekt der OSZE zur „Bekämpfung des Menschenhandels entlang der Migrationsrouten“ hat ebenfalls das Interesse der Allianz geweckt. Der Direktor des *NATO Stability Policing Centre of Excellence* (NSPCOE) nahm am 14. November 2016 an der Eröffnungsfeier der ersten simulationsgestützten Übung der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels entlang Migrationsrouten am *Center of Excellence for Stability Police Units* (CoESPU) in Vicenza, Italien, teil, und das Bündnis beobachtete die nachfolgenden Übungen.

Frauen, Frieden und Sicherheit

Das erste Konzept der NATO zu Frauen, Frieden und Sicherheit geht auf das Jahr 2007 zurück, der erste Aktionsplan der NATO in diesem Bereich wurde 2010 ausgearbeitet. Ein überarbeitetes Konzept und ein neuer Aktionsplan wurden 2014 verabschiedet.¹²⁴ Im September 2014 wurde ein NATO-Ausbildungsplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern in Militäroperationen verabschiedet, der die Gender-Ausbildung auf allen Ebenen vereinheitlicht und synchronisiert. Das *Nordic Centre for Gender in Military Operations* (NCGM) wurde zum *Department Head* der NATO für Gender-Ausbildung in Militäroperationen bestimmt. Darüber hinaus wurde in der gesamten Organisation – sowohl auf der zivilen als auch auf der militärischen Ebene – in allen Abteilungen und Einheiten sowie auf allen Führungsebenen ein Netzwerk von Gender-Beratern und Gender-Anlaufstellen aufgebaut. Auch die Schaffung eines festen NATO-Postens durch die Ernennung einer Sonderbeauftragten des NATO-Generalsekretärs für Frauen, Frieden und Sicherheit war ein wichtiger Beitrag zur weiteren Institutionalisierung und Sicherung von Gender-Kompetenz innerhalb der NATO, insbesondere auf strategischer Ebene. Nicht zuletzt

122 Vgl. SEC.PR/352/05, 8. Juli 2005.

123 „Die NATO wird die Weiterentwicklung der praktischen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sowie zwischen der NATO und anderen internationalen Institutionen wie der UNO, der OSZE und der Internationalen Organisation für Migration unterstützen und aufrechterhalten.“ NATO, NATO Policy On Combating Trafficking In Human Beings, Policy document, 29 June 2004, Abschnitt 2, unter: <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-traffic.htm>.

124 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, NATO/EAPC Policy for the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and related resolutions, 1. April 2014, unter: http://www.nato.int/cps/de/natohq/official_texts_109830.htm.

war die erstmalige Besetzung des Postens des Stellvertretenden Generalsekretärs des Bündnisses mit einer Frau, der renommierten Rose Gottemoeller, im Jahr 2016 ein wichtiges Signal.

Die NATO hat kürzlich zugesichert, in Fragen der Gleichstellung der Geschlechter ihre Partnerschaft mit anderen internationalen Organisationen, einschließlich der OSZE, zu stärken. In der Tat hat die OSZE auf der Grundlage ihres Aktionsplans zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern aus dem Jahr 2004 eine eigene Strategie zur Einbeziehung von Frauen in allen Phasen des Konfliktzyklus entwickelt und sich mit einem breiten Themenspektrum im Bereich Frauen, Frieden und Sicherheit befasst. Die Abteilung Genderfragen der OSZE unterstützt die Teilnehmerstaaten bei der Entwicklung, Implementierung und Evaluierung von nationalen Aktionsplänen zur Umsetzung der Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrats zu Frauen, Frieden und Sicherheit, und die Hälfte der weltweit bestehenden Pläne stammt aus der OSZE-Region.

Die OSZE und die NATO erörtern regelmäßig Fragen von gemeinsamem Interesse und mögliche Bereiche für eine weitere Koordinierung, darunter die Umsetzung der Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrates in der Ukraine. Botschafterin Mariët Schuurman, Sonderbeauftragte des NATO-Generalsekretärs für Frauen, Frieden und Sicherheit, nahm 2016 an zwei wichtigen OSZE-Veranstaltungen teil. So sprach sie im Februar im Rahmen des Internationalen Frauentages vor dem Forum für Sicherheitskooperation¹²⁵ und hielt auf einer von der Gruppe Terrorismusbekämpfung der OSZE im November organisierten Konferenz einen Vortrag zum Thema „*Gender Mainstreaming* in operativen Maßnahmen gegen gewalttätigen Extremismus“.

Beitrag zum Lehrplan der NATO

Die OSZE beteiligt sich regelmäßig an den Lehrveranstaltungen der *NATO School* in Oberammergau (u.a. an den Kursen „Umweltmanagement für Streitkräfte“ und „Europäische Sicherheitskooperation“). Seit 2013 nimmt die OSZE am *Comprehensive Approach Awareness Course* teil, der ein einheitliches Verständnis der komplexen strategischen Überlegungen in modernen Krisenmanagementprozessen unter den NATO-Partnerorganisationen ermöglichen soll. Die OSZE wirkt ebenfalls regelmäßig und in erheblichem Umfang an den Aktivitäten des *NATO Defense College* in Rom mit. OSZE-Generalsekretär Zannier hielt am 31. Oktober 2014 im Kollegium die traditionelle Eisenhower-Vorlesung zum Thema „Aktuelle europäische Sicherheits Herausforderungen und die Rolle der OSZE“.

Der OSZE-Akademie in Bischkek, Kirgisistan, ist es trotz einiger Anstrengungen bedauerlicherweise noch nicht gelungen, die NATO für die Bereitstellung von Fachwissen und die Teilnahme an hochrangig besetzten Konferenzen zu gewinnen und auf diese Weise zu einer Plattform für Konsultationen

125 Vgl. FSC.DEL/18/16, 2. Februar 2016.

zwischen der NATO und regionalen Experten, insbesondere zu Fragen im Zusammenhang mit Afghanistan, zu werden.

Sicherheitssektorgovernance und -reform (SSG/R), ein Thema, bei dem sowohl die NATO als auch die OSZE bestrebt sind, die Koordinierung ihrer Aktivitäten und die Kohärenz ihrer Unterstützung zu verbessern, und der Bereich Energiesicherheit, in dem die Positionen der NATO direkt mit denen der OSZE kompatibel sind, insbesondere hinsichtlich des Schutzes kritischer Energieinfrastrukturen vor Terroranschlägen,¹²⁶ könnten weitere Möglichkeiten für die zukünftige Zusammenarbeit und gemeinsame Aktivitäten bieten.

Erforschung neuer Perspektiven

„Die Geschichte wird diese Konferenz nicht danach beurteilen, was wir heute hier sagen, sondern danach, was wir morgen tun“, sagte Gerald Ford, der Präsident der Vereinigten Staaten, bei der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki 1975.¹²⁷ Wird die Sicherheit im Mittelmeerraum eines Tages im Einklang mit der neuen „Südstrategie“ der NATO ein gemeinsames Anliegen der OSZE und des Atlantischen Bündnisses sein? Besteht vor allem Bedarf an einem neuen Rahmen für die Kommunikation zwischen den beiden Akteuren, der die gegenwärtig eher pragmatische und informelle Beziehung institutionalisieren würde?

Der Mittelmeerraum – ein neuer Horizont für die Zusammenarbeit zwischen NATO und OSZE?

Der „Bericht des Rats über die künftigen Aufgaben der Allianz“ von 1967, auch als Harmel-Bericht bekannt, veranlasste die Verbündeten bereits damals, den Verteidigungsproblemen des Mittelmeerraums als eines „exponierten Gebiets“ besondere Aufmerksamkeit zu schenken.¹²⁸ Fünfzig Jahre nach Veröffentlichung dieses Dokuments, eines Meilensteins in der Geschichte der NATO, steht die „Südflanke“ der NATO erneut auf dem Prüfstand.

Der geographische Geltungsbereich des NATO-Mittelmeerdialogs, der 1994 vom Nordatlantikat mit dem Ziel ins Leben gerufen wurde, auf der Basis eines besseren gegenseitigen Verständnisses zur regionalen Sicherheit und Stabilität beizutragen, entspricht der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft, mit einer Aus-

126 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Madrid 2007, Beschluss Nr. 6/07, Schutz Kritischer Energieinfrastruktur vor Terroranschlägen, MC.DEC/6/07, 30. November 2007, unter: <https://www.osce.org/de/mc/29483>.

127 Rede vor der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, CSCE/III/PV.5, S. 11.

128 Vgl. Harmel-Bericht der Nordatlantikpakt-Organisation, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dokumentation zum KSZE-Prozess, Bonn 1990, S. 383-386, hier: S. 386.

nahme: Mauretanien, das in die NATO-Initiative einbezogen ist, ist kein Kooperationspartner der OSZE.¹²⁹ Viele der Bereiche, die für die Förderung des Engagements der NATO-Partner von Interesse sind, spiegeln Bereiche der Interaktion der OSZE mit ihren eigenen Partnern wider. Die Sicherheit rund um das Mittelmeer war jedoch selten die Basis für den Austausch zwischen den beiden Organisationen.

Im Jahr 2002 informierte ein Vertreter des OSZE-Sekretariats auf Einladung des Vorsitzenden der NATO-Kooperationsgruppe Mittelmeer die Delegierten der damals 19 NATO-Staaten über den Mittelmeerdialo g der OSZE. Zwei Wochen zuvor hatte bereits ein Vertreter des Internationalen Sekretariats der NATO die Mittelmeer-Kontaktgruppe der OSZE über den Mittelmeer-Dialog der NATO unterrichtet.¹³⁰ Bei dieser Gelegenheit wurde auch der Vorschlag unterbreitet, Treffen auf Expertenebene zwischen der NATO und der OSZE einzuberufen, um gemeinsame Anliegen in Bezug auf den Mittelmeerraum zu erörtern. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, einen regelmäßigen (jährlichen oder halbjährlichen) Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE, der NATO und der EU über ihre sich ergänzenden Mittelmeerdialo ge und -partnerschaften zu organisieren. Entsprechend dem Beschluss des NATO-Gipfels in Prag, die zwischen dem Mittelmeerdialo g der Allianz und anderen internationalen Bemühungen bereits bestehende Komplementarität zu stärken, boten Gespräche zwischen Mitarbeitern der NATO und der OSZE im Jahr 2003 erstmals Gelegenheit, die Mittelmeerdialo ge beider Organisationen zu erörtern. Bis 2013, als das OSZE-Sekretariat an dem Treffen der Politikberatergruppe zum NATO-Mittelmeerdialo g teilnahm, gab es jedoch keine nennenswerten Fortschritte.¹³¹ Auch von praktischer Zusammenarbeit kann – mit der beachtlichen Ausnahme des oben erwähnten Workshops zum Thema Wasserknappheit – kaum die Rede sein.

Die OSZE war nicht die einzige Organisation, die vom Arabischen Frühling überrascht wurde: „Der Aufstand gegen die Regime kam selbst für eine Institution wie die NATO überraschend“,¹³² gestand die Forschungsabteilung des *NATO Defense College* in Rom. Kurz darauf, am 25. Oktober 2011, veranstaltete das Wiener Büro des *International Peace Institute* (IPI) einen Workshop über die Auswirkungen der Aufstände und Veränderungen in der arabischen Welt auf die Partnerschaft zwischen der OSZE und ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum.¹³³

129 Zur OSZE-Mittelmeerpartnerschaft vgl. Loïc Simonet, Die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft vier Jahre nach Beginn des „Arabischen Frühlings“, in: OSZE-Jahrbuch 2014, a.a.O. (Anm. 81), S. 357-382.

130 Vgl. SEC.GAL/139/02, 19. Juli 2002.

131 Die OSZE wurde erneut zur Tagung der NATO-Beratungsgruppe 2017 in Nouakchott, Mauretanien, eingeladen.

132 Florence Gaub/Sandy Guptill/Karl-Heinz Kamp/Pierre Razoux/Rolf Schwarz, *The Arab Explosion: Questions and Options for NATO*, Research Division, NATO Defense College, Rom, 23. Februar 2011, S. 1.

133 Vgl. IPI, *The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings*, Dezember 2011.

Die neue „Südstrategie“ der NATO, wie sie auf dem Warschauer Gipfel festgelegt wurde, könnte zu einer engeren Zusammenarbeit mit der OSZE führen. Migrationsfragen, bei denen die Auswirkungen der EU-Politik wichtig sind, könnten zu einem Bereich werden, in dem die Organisationen, die im Mittelmeerraum tätig sind, stärker interagieren; dasselbe gilt für die Fähigkeit zur Reform des Sicherheitssektors, Mediation, den interreligiösen Dialog, grenzüberschreitende Bedrohungen (insbesondere die Bewältigung der Herausforderungen, die sich aus der Lage in der Sahelzone ergeben) sowie die Vertiefung der Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen (Afrikanische Union/AU, Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft/ECOWAS). Auch die Situation in Libyen, das sich 2013 als OSZE-Kooperationspartner beworben hat – bisher ohne Erfolg –, sollte ein gemeinsames Anliegen sein. Am 11. Februar 2004 wies der damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, der bulgarische Außenminister Solomon Passy, auf der Münchner Sicherheitskonferenz darauf hin, dass eine EU-NATO-OSZE-Mittelmeerkonferenz vielleicht ein guter Auftakt für die Vertiefung der Zusammenarbeit in der Region wäre.¹³⁴ Diese Idee ließe sich wieder aufgreifen.

Das von der Allianz geplante Zentrum für Terrorismusbekämpfung in Neapel, dessen Konzept im Februar 2017 genehmigt wurde und das als Anlaufstelle für die Überwachung von zunehmenden Bedrohungen an der südlichen Flanke des Bündnisses dienen soll, könnte eine Plattform für die Interaktion mit anderen Sicherheitsorganisationen bieten. Es soll seine Tätigkeit Ende 2017 aufnehmen und als Koordinierungszentrum für Terrorismusbekämpfung, Nachrichtendienste und den Aufbau von Verteidigungskapazitäten zur Stabilisierung Nordafrikas und des Nahen Ostens sowie zur Abwehr von Bedrohungen aus dem Süden dienen.

Werden neue Foren und Instrumente für die Zusammenarbeit benötigt?

Koordinierungsmechanismen für internationale Organisationen zu schaffen war schon immer eine schwierige Aufgabe, unabhängig davon, wie vertrauensvoll und konstruktiv auch immer die Beziehungen zwischen ihnen waren. Die Plattform für kooperative Sicherheit von 1999 ist ein rein theoretischer Rahmen geblieben. Des Weiteren war in der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert (2003) vorgeschlagen worden, im Einvernehmen mit anderen internationalen Organisationen einen *Ad-hoc*-Beratungsmechanismus zur gemeinsamen Analyse und Bewältigung von Bedrohungen einzurichten. Dieser Mechanismus kam jedoch nie zustande, weil einige Partnerorganisationen der OSZE kein Interesse daran hatten.

134 Vgl. SEC.PR/45/04, 11. Februar 2004.

Interessanterweise existiert ein solcher Mechanismus zwischen der NATO und der OSZE, der allerdings vor Kurzem „eingefroren“ wurde. Der 1997 als Nachfolger des Nordatlantischen Kooperationsrats (NAKR) gegründete Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) war lange Zeit ein Forum für Dialog, politische Konsultationen und Zusammenarbeit zwischen der NATO und ihren Partnern und ist für die europäische Sicherheit in vielen Bereichen, darunter regionale Fragen, Rüstungskontrolle, einschließlich Kleinwaffen und leichter Waffen,¹³⁵ Friedenssicherung, verteidigungsökonomische Fragen, zivile Notfallplanung, sowie wissenschaftliche Angelegenheiten und Umweltfragen, von entscheidender Bedeutung. Er konnte Probleme bei der Frühwarnung und Konfliktprävention identifizieren und erörtern und Beiträge zur Vertrauensbildung im euroatlantischen Raum leisten und war maßgeblich an der Förderung politischen Wandels, der Unterstützung von Verteidigungsreformen und der Entstehung einer gemeinsamen Sicherheitskultur beteiligt.¹³⁶

Es ist schwer zu sagen, warum der EAPR an Bedeutung verloren hat und schließlich einschlief. Noch im Jahr 2000 hatte Generalsekretär Robertson vorgeschlagen: „Wir sollten die Flexibilität des EAPR dazu nutzen, innovative Wege zur Bewältigung von Sicherheitsherausforderungen zu erkunden“, und damit Behauptungen, der EAPR sei irrelevant, widersprochen.¹³⁷ Der rumänische OSZE-Vorsitz übermittelte der NATO im Jahr 2001 ein von den Botschaftern Österreichs, Portugals und Rumäniens ausgearbeitetes *Non-Paper* zur „Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE mit Unterstützung des EAPR“ mit einem ganz ähnlichen Tenor. Die Unterrichtung des EAPR durch den Vorsitzenden des Ständigen Rates der OSZE im November 2013 scheint jedoch die letzte Interaktion zwischen der OSZE und dieser Institution gewesen zu sein. Kritiker des EAPR sagten, dieser spiele mehr oder weniger die gleiche Rolle wie die OSZE, noch dazu mit fast identischer Mitgliedschaft.¹³⁸ Der Hauptgrund für seinen Untergang könnte jedoch – wieder einmal – schlicht und einfach die Verschlechterung der Beziehungen zwischen der NATO und Russland sein.

Der von der NATO im Zuge der Umsetzung des auf dem Lissaboner Gipfel von 2010 verabschiedeten Strategischen Konzepts 2014 ins Leben gerufenen „Partnership Interoperability Initiative“ war bislang kein glücklicheres Schicksal beschieden. Die Initiative enthielt zwei zentrale Elemente. *Erstens*: eine „Interoperabilitätsplattform“ als Rahmen für den Dialog zwischen der NATO und ihren Partnern über die Zusammenarbeit und die Vereinbarkeit der

135 Der EAPR hatte eine *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe für Kleinwaffen und leichte Waffen sowie Minenräumaktionen eingesetzt, die am 17. November 2004 vom FSK-Koordinator für Kleinwaffen und leichte Waffen konsultiert wurde. Vom 28. bis 30. Mai 2008 fand im NATO-Hauptquartier eine vom EAPR und der OSZE gemeinsam veranstaltete Synergiekonferenz für regionale Organisationen über die Umsetzung des Aktionsprogramms der Vereinten Nationen zu Kleinwaffen und leichten Waffen statt.

136 OSZE-Generalsekretär Perrin de Brichambaut sprach am 11. Juli 2007 vor dem EAPR.

137 Intervention by Secretary General at the OSCE Permanent Council, a.a.O. (Anm. 8).

138 Vgl. André Dumoulin, Enjeux et signifiants de l'extension de l'OTAN, in: *Etudes internationales* 3/1999, S. 547-570, hier: S. 568.

operativen und strategischen Ziele bei Einsätzen zur Krisenbewältigung; die Plattform dient einem ähnlichen Zweck wie die Plattform für kooperative Sicherheit der OSZE, nämlich der Förderung der strategischen und operativen Kohärenz zwischen zwischenstaatlichen Organisationen, auch wenn sie, was den Umfang und die Zielgruppe angeht, begrenzter ist als die OSZE-Initiative.¹³⁹ *Zweitens*: eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der NATO mit den Vereinten Nationen, der EU und der OSZE an Orten, an denen diese Seite an Seite mit der NATO im Einsatz sind, darunter: Kontakte zwischen Angehörigen des Personals zum Austausch von Lagebewertungen und Informationen; Austausch von bewährten Praktiken und Erfahrungen im Zusammenhang mit Ausbildung und Einsätzen; Analyse der gewonnenen Erkenntnisse, auch durch das *Joint Analysis and Lessons Learnt Centre* (JALLC) der NATO, und, falls erforderlich, Vorschläge für Korrekturmaßnahmen; sowie die weitere Einbeziehung internationaler Organisationen in NATO-Übungen zur Krisenbewältigung. Nach unserem Kenntnisstand wurden noch keine konkreten Schritte zur Umsetzung der Interoperabilitätsplattform unternommen, und es ist schwierig zu beurteilen, wie sie von anderen wichtigen Akteuren aufgenommen wurde.

Ist es überhaupt notwendig, eine eigene Plattform für den Dialog zwischen dem Atlantischen Bündnis und seinen Partnern, einschließlich der OSZE, zu schaffen? „Was spräche dagegen, ein europäisches Sicherheitsforum regelmäßig in Brüssel tagen zu lassen, mit einer alle anderen Institutionen ebenfalls berührenden Agenda, in dem politische Strategien diskutiert, Aufgaben verteilt, Synergien erzielt und Reibungsverluste vermieden würden?“, fragte einmal ein deutscher Diplomat.¹⁴⁰ Eine spontane, informelle und pragmatische Zusammenarbeit hat sicherlich ihre Vorzüge, zumal der aktuelle politische Kontext eine weitere Institutionalisierung behindern könnte; eine formale Struktur hätte jedoch zweifellos einen entscheidenden Vorteil sowohl für die Organisationen als auch für ihre Mitgliedstaaten. Auch wenn die Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO seit dem Berlin-Plus-Abkommen von 2003, das in der am 8. Juli 2016 unterzeichneten gemeinsamen Erklärung gipfelte,¹⁴¹ kaum zu übertreffen sein dürfte, sollte die OSZE ebenso nichts daran hindern, nach dem Vorbild der gemeinsamen VN-NATO-Erklärung von 2008¹⁴² zumindest auf der Grundlage einer Erklärung zur Zusammenarbeit auf

139 Die Hauptadressaten der Plattform waren die Partnerstaaten der NATO; die Minister waren jedoch übereingekommen, die OSZE, die VN und die EU einzuladen, an den Sitzungen der Plattform teilzunehmen, wenn dies relevant ist.

140 Reinhard Bettzuege, *Die OSZE des 21. Jahrhunderts – Aufbruch zu neuen Ufern?*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2002*, Baden-Baden 2002, S. 41-47, hier: S. 46.

141 North Atlantic Treaty Organization, Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8. Juli 2016, unter: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

142 Vgl. Joint Declaration on UN/NATO Secretariat Cooperation, unterzeichnet in New York am 23. September 2008, unter: <http://streitcouncil.org/uploads/PDF/UN-NATO%20Joint%20Declaration.pdf>.

Sekretariatsbene mit dem Bündnis zu kooperieren, wenn das von beiden Seiten als nützlich und notwendig erachtet wird.

Fazit

In seinem Buch „*Security Without Nuclear Deterrence*“ stellt sich Commander Robert Green, ein pensionierter Offizier der *Royal Navy* und erklärter Gegner von Atomwaffen, eine Atlantische Allianz vor, die mit der OSZE verschmolzen ist, der einzigen Organisation, die seiner Meinung nach „einen Ausweg aus dem sogenannten ‚Sicherheitsdilemma‘ bieten kann, bei dem das einseitige Streben nach Sicherheit zu mehr Unsicherheit bei anderen führt, die wiederum Maßnahmen zur Selbstverteidigung ergreifen, mit dem Ergebnis andauernder Feindseligkeit und fortwährenden Wettrüstens [...] Die NATO würde in ein gemeinsames Sicherheitsnetz für alle 57 Staaten ‚von Vancouver bis Wladiwostok‘ umgewandelt. Das würde einen neuen Namen verdienen: vielleicht die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Nordasien und Nordamerika (OSZENANA)?“¹⁴³

Es ist unwahrscheinlich, dass die OSZENANA in naher Zukunft das Licht der Welt erblicken wird, die NATO und die OSZE müssen jedoch in gemeinsamen sicherheitsrelevanten Fragen weiterhin zusammenarbeiten und die Komplementarität ihrer Kernaktivitäten im Sinne einer kooperativen Sicherheitslogik in einer für beide Seiten vorteilhaften Weise und bei uneingeschränkter Achtung der institutionellen Autonomie der anderen Seite optimieren. Eine solche kontinuierliche Interaktion ist unerlässlich, wie das Schreiben von 50 europäischen Parlamentariern aus 13 Ländern vom 14. Juli 2017 an NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg und den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Sebastian Kurz zeigt, in dem diese beiden wichtigen europäischen Sicherheitsorganisationen aufgefordert werden, den Dialog, die Entspannung und die Reduzierung nuklearer Risiken in Europa fortzusetzen.¹⁴⁴

Über die enge und vertrauensvolle tägliche Zusammenarbeit zwischen der NATO und der OSZE hinaus besteht offensichtlich Bedarf an neuen „Erfolgsgeschichten“. Auch wenn sie 2017 auf dem Balkan fortbestand, liegt die fruchtbare Zusammenarbeit der beiden Organisationen doch weitgehend hinter uns, und es ist wohl unwahrscheinlich, dass sich ihr Zusammenschluss im Kosovo in naher Zukunft wiederholen könnte, wenn man bedenkt, welche Kontroversen er ausgelöst hat. Die Tatsache, dass 2018 mit Italien und 2019 mit der Slowakei zwei Mitgliedstaaten der NATO den OSZE-Vorsitz innehaben werden, könnte Chancen für neue Entwicklungen bieten. Die OSZE sollte darüber

143 Commander Robert Green, Royal Navy (Ret'd), *Security Without Nuclear Deterrence*, Christchurch 2010, S. 122.

144 Vgl. Parliamentarians for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament (PNND), Brief an den Generalsekretär der NATO, Jens Stoltenberg, und den Vorsitzenden der OSZE, Sebastian Kurz, 14. Juli 2017, unter: http://www.pnnd.org/sites/default/files/i/doc/2017ActionPlan/brief_an_den_generalsekretar_der_nato_und_osze-vorsitzenden_deutscheversion.pdf.

hinaus aber auch den Mut haben darauf hinzuwirken, die politischen Gräben zu überwinden und sich von (oftmals selbst auferlegten) Zwängen zu befreien. Wie in einem kürzlich erschienenen Papier zur internationalen Krisenbewältigung zu Recht festgestellt wurde, „muss die OSZE einen Weg finden, die enge Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere mit der EU und der NATO, aufrechtzuerhalten“. Sie muss außerdem „konstruktives praktisches Handeln bei der Wiederherstellung kooperativer europäischer Sicherheit an den Tag legen“.¹⁴⁵ Die Situation, die die NATO daran gehindert hat, auf den OSZE-Ministerratstreffen 2015 und 2016 das Wort zu ergreifen, womit sie mit einer langen Tradition brach, ist inakzeptabel und sollte dringend bereinigt werden. Die Eröffnung eines kleinen OSZE-Verbindungsbüros in Brüssel, das sowohl für die EU als auch für die NATO zuständig sein könnte, würde diesen Prozess erleichtern. Es würde die Organisation näher an den Entscheidungsfindungsprozess und an das strategische Denken heranbringen und es ihr ermöglichen, rasch auf neue Maßnahmen zu reagieren sowie ein Netzwerk von Kontakten aufzubauen. Diese Idee, die in der Vergangenheit schon mehrfach vorgebracht wurde,¹⁴⁶ sollte nicht länger tabu sein. Auch internationalen Organisationen „östlich von Wien“ sollte eine solche Chance unter gleichen Bedingungen geboten werden, wenn sie dies wünschen. Der 50. Jahrestag des Harmel-Berichts,¹⁴⁷ eines zentralen politischen und strategischen Dokuments, in dem nachdrücklich gefordert wurde, dass Entspannung und Dialog als gleichberechtigte Hauptfunktionen der Atlantischen Allianz neben die Verteidigung treten, ist der richtige Zeitpunkt, um Erfindungsgeist, Pragmatismus und neue politische Lösungen zu fordern. Die Beziehungen zwischen der OSZE und der NATO waren entscheidend für die Gestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur nach dem Kalten Krieg. „Die NATO und die OSZE haben in der Vergangenheit Europa gemeinsam stabiler und sicherer gemacht. Unsere Aufgabe ist es jetzt, die Zukunft noch sicherer zu machen.“¹⁴⁸

145 Tytarchuk/Khylko, a.a.O. (Anm. 84), S. 97.

146 Vgl. Gérard Stoudmann, *The OSCE: Still relevant to the new global security environment?*, in: *Helsinki Monitor* 3/2005, S. 199-203, hier: S. 199-200, und Lars-Erik Lundin, „Working together: the OSCE’s relationship with other relevant international organisations.“ *Nine steps to effective OSCE engagement*, Food-for-thought paper commissioned by the CiO, CIO.GAL/83/12/Corr.1*, 9. Juli 2012.

147 Vgl. Harmel-Bericht der Nordatlantikpakt-Organisation, a.a.O. (Anm. 128).

148 „NATO and the OSCE: building security together“, a.a.O. (Anm. 89).