



Der deutsche OSZE-Vorsitz 2016:

Dringender Reformbedarf unter Bedingungen russischer Blockademacht

Dustin Dehez | Christian E. Rieck

Zum Mitnehmen

- Eine erfolgreiche OSZE-Präsidentschaft muss das Vertrauen in die Organisation nicht nur in Russland stärken, sondern in allen Staaten Osteuropas. Deren Sorgen betreffen alle drei Dimensionen der OSZE und verlangen mehr Aufmerksamkeit. Die OSZE ist kein Organ zur Kommunikation des Westens mit Russland allein.
- Russland bedient sich der OSZE vor allem als Feigenblatt, um internationale Zusammenarbeit zu suggerieren, ohne aber tatsächlich zu kooperieren. Deswegen muss Berlin von Beginn an alle Dimensionen der OSZE stärken, vor allem die dritte, sogenannte menschliche Dimension, in der es vor allem um die Stärkung der Menschenrechte geht.
- Wie die KSZE kann die OSZE nur dann ihre größte Kraft entfalten, wenn sie als starker, aber ergänzender Pfeiler neben den Systemen kollektiver Sicherheit und Verteidigung funktioniert, allen voran der NATO.
- Es muss damit gerechnet werden, dass Moskau 2016 die Zustimmung zur Fortsetzung zumindest einer der OSZE-Missionen in der Ukraine verweigert – ähnlich wie schon 2008 in Georgien. Die Bundesregierung muss von Moskau eindeutige Selbstverpflichtungen einfordern.

Zusammenfassung

INHALT

2 | Zusammenfassung

2 | 1. Hintergrund

3 | 2. Probleme durch gezielt agierende Störer: Russland

5 | 3. OSZE-Missionen in der Ukraine und Russland

6 | 4. Handlungsempfehlungen

Die Bundesrepublik übernimmt 2016 den Vorsitz in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Das Auswärtige Amt hat bereits angekündigt, den Vorsitz auch als Chance nutzen zu wollen, um die OSZE zu modernisieren und zu reformieren. Damit dies gelingen kann, ist es wichtig, dass die OSZE nicht nur als institutionelles Scharnier für den klassischen Sicherheitsdialog zwischen dem Westen und der Regierung im Kreml wahrgenommen wird, sondern alle Partner in der OSZE und alle Dimensionen der OSZE entsprechende Aufwertung erfahren – allen voran die Humanitäre Dimension der Menschenrechte, die seit der Schlussakte von Helsinki zum Kern der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und OSZE gehört und für die friedliche Revolution in Osteuropa eine wichtige Rolle gespielt hat. Zudem muss gerade das sehr um Ausgleich bedachte Auswärtige Amt der Versuchung widerstehen, die OSZE unter Ausschluss der menschlichen Dimension zum alleinigen Fundament der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur machen zu wollen. Die OSZE entfaltet ihre größte Kraft dann, wenn sie als ergänzender Pfeiler neben dem kollektiven Sicherheitsversprechen der NATO verstanden wird. Nur in dieser komplementären Funktion ist eine Aufwertung der OSZE überhaupt im deutschen Interesse. Weiterhin wird sich Sinn und Nutzen der OSZE vor allem am Erfolg der zwei in der Ukraine und an der ukrainisch-russischen Grenze eingesetzten Missionen entscheiden. Gerade hier zeigt sich aber noch akuter Handlungsbedarf.

1. Hintergrund

Die Bundesregierung wird den Vorsitz über die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in einem kritischen Jahr übernehmen. Im Osten der Ukraine herrscht nach wie vor Krieg, und gleich zwei Missionen der OSZE sind gegenwärtig damit beauftragt, die Einhaltung der Minsker Abkommen zu überwachen. Minsk II droht jedoch immer wieder zu scheitern, denn die vereinbarte Waffenruhe wird nicht eingehalten und die Grenze zwischen der Ukraine und Russland bleibt außerordentlich durchlässig. Zudem droht Minsk II nur zur Absicherung der errungenen Territorialgewinne Russlands und seiner Verbündeten in der Ukraine genutzt zu werden – und damit eine Vorstufe zur Einfrierung, nicht aber zur Lösung, des Konflikts darzustellen. Die OSZE würde dann lediglich für russische Großmachtspolitik instrumentalisiert, das Vertrauen in diese Organisation weiter beschädigt.

Dennoch hat sich die Bundesregierung das ambitionierte Ziel gesetzt, ihre Präsidentschaft auch zu einer Modernisierung und Reform der Organisation zu nutzen. Hinzu kommt, dass das Auswärtige Amt unter Bundesminister Steinmeier ohnehin ein ausgeprägtes Interesse an einer Aufwertung der OSZE hat,¹ schließlich bietet sie eines der wenigen institutionellen Formate, die noch strukturierte Gespräche mit Moskau erlauben. Auch das Auswärtige Amt selbst hat immer wieder erklärt, für wie wichtig es diese Gesprächskanäle hält. Schon jetzt hat die OSZE-Troika eine hochrangige Expertengruppe zusammengerufen, um konkrete Vorschläge zu erarbeiten, wie die OSZE-Prinzipien so gestärkt werden können, dass sie von allen teilnehmenden Staaten wieder tatsächlich geachtet werden.

Die OSZE ist als einzig verbliebene gesamteuropäische Organisation gerade durch ihren breiten Sicherheitsbegriff ein wertvolles Dialogforum, das neben politisch-militärischen Aspekten (Dimension I) auch wirtschaftliche Zusammenarbeit (Dimension II) sowie Menschenrechte, Demokratie und Rechtstaatlichkeit (Dimension III) umfasst. Diese drei Dimensionen oder Körbe sind Ergebnis eines geopolitischen Ausgleichs

Gesamteuropäische Sicherheit verlangt Kompromisse – diese dürfen jedoch nicht einseitig sein.

Die Entscheidungsstrukturen der OSZE erschweren Reformanstrengungen.

bei den Verhandlungen der KSZE-Schlussakte im Jahre 1975. Um eine verlässliche gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur zu schaffen, mussten Ost und West Kompromisse eingehen: Der Ostblock unter der Führung der Sowjetunion bekam Zugang zu westlichen Handelsgütern, musste dafür aber den Bestimmungen der Schlussakte zu Menschen- und Bürgerrechten zustimmen. Der Westen akzeptierte den sowjetisch kontrollierten Status quo in Mittel- und Osteuropa nur unter Bedingung einer geteilten Aufsicht über die Menschenrechtslage in den Staaten des Warschauer Pakts. Obwohl die zeitgenössische Kritik bemängelte, dass die Anerkennung einer sowjetischen Einflussphäre in Europa zu teuer erkaufte sei (vor allem wegen des nicht bindenden Charakters der KSZE-Schlussakte), so hat sich die Verpflichtung auf Bürger- und Menschenrechte als langfristig korrosiv für die sowjetische Herrschaft über Mittel- und Osteuropa erwiesen, indem sie die Zivilgesellschaften hinter dem Eisernen Vorhang immer wieder dazu bewegte, von ihren Regierungen die Einhaltung dieser Menschenrechtsstandards einzufordern.

Eine Modernisierung der OSZE und Anpassung ihrer Instrumente an die neue geopolitische Lage in Europa sind dringend geboten, vor allem da nun die Euphorie über das Ende des Kalten Krieges endgültig verfliegen sein dürfte. Allerdings ist die OSZE nur sehr bedingt reformfähig. Da alle Entscheidungen einstimmig erfolgen, haben einzelne Störer das Potential im Konfliktfall die Organisation zu lähmen. Von diesem Umstand profitiert gegenwärtig vor allem Russland, dessen Blockademöglichkeiten innerhalb der OSZE beträchtlich ist. Jegliche Reform, die auf eine Erhöhung der Effizienz der OSZE abzielt und gleichzeitig ihren Kern als Freiheitskatalysator der europäischen Gesellschaften stärken will, wird daher äußerst schwierig. Die Breite des OSZE-Sicherheitsbegriffs bietet jedoch auch heute noch Möglichkeiten zur Verhandlung von Paketlösungen, die gerade die russische Blockadeneigung entscheidend verringern könnten – wobei die OSZE jedoch anders als in Helsinki nicht als Garant einer russischen Einflussphäre missverstanden werden darf.

2. Probleme durch gezielt agierende Störer: Russland

Die zentrale Herausforderung für die OSZE und damit auch für den deutschen Vorsitz ist gegenwärtig in der russischen Außenpolitik zu finden, die einerseits zwar bekundet, die OSZE stärken zu wollen, andererseits aber alle in der OSZE festgelegten Prinzipien unterminiert. Die russische Regierung hat in der Vergangenheit immer wieder Interesse an einer Aufwertung der OSZE bekundet, allerdings ist dieses Interesse durchaus ambivalent: Die Dimensionen, die in der OSZE das Körbmodell aus dem KSZE-Prozess abgelöst haben, sind für Russlands gegenwärtige Führung trotz des nicht bindenden Charakters der OSZE-Schlussakte keineswegs attraktiv. Gerade im Bereich der dritten Dimension – Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und humanitäre Fragen – sind Russland seit Jahren vor allem Rückschritte zu attestieren. Darüber hinaus ist sich Russland über die korrosive Wirkung der dritten Dimension für die Attraktivität seines eigenen Regierungsmodells im eigenen Land wie auch im postsowjetischen Raum durchaus im Klaren.

Würde diese Dimension mehr Aufmerksamkeit erhalten, würden „Farbrevolutionen“ jedoch noch wahrscheinlicher. Deshalb hat Russland unter Präsident Putin die OSZE immer wieder kritisiert, vom Westen zur Durchsetzung seiner „Ideologie“ missbraucht zu werden.² Doch nicht nur für den Westen hat die dritte Dimension mehr Aufmerksamkeit verdient, sondern auch in den Augen liberal und demokratisch gesinnter Kräfte in Osteuropa (und darüber hinaus). Der Kreml hat seither allerdings immer wieder betont, dass es solche Revolutionen als die größte Gefahr für Russlands nationale Sicherheit hält. Schließlich waren die Rosenrevolution 2003 in Georgien und

Die OSZE ist im Bereich der Menschenrechtssicherung ein wichtiges, gesamt-europäisches Instrument.

die orangene Revolution 2004 in der Ukraine jeweils Auftakt für die Bemühungen beider Länder, stärkeren Anschluss an den Westen zu finden. Aus Moskauer Sicht sind diese Farbrevolutionen gleich in zweierlei Hinsicht eine Gefahr: Auf der einen Seite fürchtet der Kreml eine solche Revolution wohl auch in Russland selbst. Gleichzeitig sieht er die strategischen Verschiebungen, die den Farbrevolutionen nachfolgen, als frontale Herausforderung der eigenen Außenpolitik. Hierbei kann die OSZE – nicht zuletzt durch russische Selbstverpflichtungen und Russlands Anerkennung internationaler Aufsicht im Bereich der Menschenrechte im postsowjetischen Raum – eine viel korrosivere Kraft entfalten als die NATO mit ihrem Sicherheits- und Verteidigungsversprechen. Dies legt den Verdacht nahe, dass der Kreml seine anhaltende Mitwirkung in der OSZE nutzt, um internationale Kooperationsbereitschaft vorzutäuschen, ohne sich an die Prinzipien der Schlussakte tatsächlich halten zu wollen. In diesem Sinne ist eine Aushöhlung und Blockade der OSZE politisch weniger kostspielig als ein offener Austritt.

Hinzu kommt, dass die OSZE ihre Kraft vor allem aus Verträgen bezogen hat, deren Umsetzung sie unterstützt. Ihrer eigenen Schlussakte fehlt wegen des politisch gewollten flexiblen Prozesscharakters die völkerrechtliche Bindungspflicht. Gerade in diesem Bereich aber hat die OSZE an Bedeutung verloren, denn die Vertragswerke, die bisher als Pfeiler der europäischen Sicherheitsarchitektur dienten, werden immer stärker in Frage gestellt: So hat sich Mitte März 2015 Russland endgültig aus dem Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) zurückgezogen.³ Der KSE-Vertrag legt Obergrenzen für die Zahl von schweren Waffensystemen fest, die in einem Gebiet disloziert werden dürfen.⁴ Allerdings hat sich Russland vor allem an dem Teil der Vereinbarung gestört, der an den sogenannten Flanken Truppenoberbegrenzungen festlegt. Die entsprechenden Quoten hat Russland vor allem im Kaukasus immer wieder überschritten. Im Rahmen des 1999er OSZE-Gipfels in Istanbul wurden die Obergrenzen neu verhandelt und an jenen Flanken deutlich angehoben. Im Gegenzug versprach die russische Regierung einen Abzug russischer Truppen aus Moldawien (Transnistrien) und Georgien (Südostetien und Abchasien) bis zum Ende des Jahres 2004. Mit dem Amtsantritt Vladimir Putins 2000 fanden entsprechende Bemühungen jedoch rasch ein Ende. Nachdem sich die Hoffnung auf Truppenabzüge aus Georgien und Moldawien nicht realisierten, ratifizierten die westlichen Staaten den neuen Vertrag nicht mehr.

Russland kann bestehenden OSZE-Missionen jederzeit ein Ende setzen.

Der Fall Georgien ist auch mit Blick auf den Krieg in der Ukraine relevant. Bereits vor dem August-Krieg in Georgien gab es in Georgien eine Mission der OSZE zur Überwachung der jeweiligen Waffenstillstände, die vor dem Krieg gegolten hatten. Im Nachgang des August-Krieges gab es zwar eine EU-Mission, um den Sechs-Punkte-Plan zur Beilegung des Krieges umzusetzen. Die Anerkennung Südostetiens und Abchasiens als unabhängige Staaten durch Moskau schränkte die EU-Beobachtungsmission jedoch von Beginn an ein und verletzte das vom damaligen EU-Ratspräsident Nicolas Sarkozy ausgehandelte Sechs-Punkte-Abkommen. Gleichzeitig blockierte Moskau Ende 2008 eine Verlängerung der OSZE-Mission und 2009 auch eine Verlängerung der UN-Mission in Georgien. Im Falle der Ukraine kann sich ein solches Szenario durchaus wiederholen. Die westlichen Partner können nicht verhindern, dass Moskau eine Fortsetzung der OSZE-Missionen in der Ukraine jederzeit unterbinden kann. Die bisherigen Erfahrungen stimmen hier nicht optimistisch.

3. OSZE-Missionen in der Ukraine und Russland

3.1. Special Monitoring Mission for Ukraine (SMM): Russische Eskalationsfähigkeit trotz OSZE-Beteiligung

Schon die Entsendung der OSZE-Mission war ein politischer Kompromiss. Während die ukrainische Regierung sich eine Mission der Europäischen Union zur Überwachung des ersten Waffenstillstands von Minsk im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wünschte, war Russland allenfalls bereit, eine Mission der OSZE zu akzeptieren. Zwar war insbesondere die Bundesregierung schnell bereit, sich der russischen Position anzuschließen, strukturelle Probleme waren bei einer OSZE-Mission aber vorprogrammiert. Da Russland selbst Mitglied der OSZE ist, kann es bei den Parametern der Mission mitbestimmen und eigene Beobachter in die Mission entsenden – Russland stellt konsequenterweise das drittgrößte Kontingent der Beobachter nach den Vereinigten Staaten und Großbritannien. Das Problem ist offenkundig: Russische Militärbeobachter sollen in der Ukraine überwachen, dass russische Soldaten sich an das Minsker Abkommen halten. Mehr noch: Die russische Regierung hat innerhalb der OSZE immer wieder eine angemessene technische Ausstattung der SMM verhindert. Die Bitte nach Drohnen zur Überwachung der langen Waffenstillstandslinien wurde abgelehnt, und der Zugang zu den Gebieten unter der Kontrolle der Separatisten und der russischen Armee wurde den Beobachtern immer wieder verweigert.

Die russische Regierung unterminiert die Umsetzung von Minsk II.

Trotz dieser Schwierigkeiten zeichnen die Berichte der SMM ein recht eindeutiges Bild: Die OSZE attestiert der Ukraine ein kooperatives Verhalten, beklagt gleichzeitig die mangelnde Kooperationsbereitschaft auf Seiten der Separatisten. Überdies kann sie eine Implementierung von Minsk II bislang nicht feststellen – nicht nur weil der Waffenstillstand nach wie vor regelmäßig verletzt wird, sondern weil der Mission Mittel und Informationen fehlen, um selbst dann eine Einhaltung feststellen zu können, wenn die Waffen schweigen sollten. Das gilt insbesondere für den Abzug schwerer Waffen von den vereinbarten Linien.⁵ Um diesen Abzug feststellen zu können, muss die OSZE erst einmal wissen, wie viele schwere Waffen überhaupt an der Front stationiert waren. Da aber die russische Regierung das Ausmaß ihrer Unterstützung für die Separatisten verdecken möchte, sind solche Informationen nicht verfügbar. Das macht es zudem unmöglich sicherzustellen, dass einmal abgezogene Waffensysteme nicht an anderer Stelle wieder an die Front herangeführt werden. Daran wird deutlich, dass die Mission an der grundlegenden Dynamik auf dem Schlachtfeld nichts ändern kann: Die russische Seite bleibt trotz der SMM in der Lage, die Situation in der Ukraine nach Belieben zu verschärfen oder zu beruhigen. Vor diesem Hintergrund muss schon als Erfolg gelten, dass die OSZE überhaupt aussagekräftige Berichte abliefern kann.

3.2. Observer Mission Gukovo and Donetsk (OM): Stark behinderte Beobachtermission an den Grenzabschnitten zwischen der Ukraine und Russland

Diese zweite OSZE-Mission gerät gelegentlich in den Hintergrund, erfüllt aber eine ebenso wichtige Funktion wie die SMM: Die Beobachtermission hat die Aufgabe, den russisch-ukrainischen Grenzverkehr in jenen Regionen zu beobachten, in denen auf ukrainischer Seite Separatisten bzw. russische Truppen stehen. Allerdings ist die Mission auf zwei einzelne Grenzübergänge beschränkt, eine Beobachtung des gesamten Grenzabschnittes findet gegenwärtig nicht statt. Die Mission ist für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu klein und auch technisch nur unzureichend ausgerüstet. Trotz Bemühungen europäischer Regierungen, insbesondere der Bundesregierung, ist eine Ausweitung der Mission auf den gesamten Grenzbereich bislang am russi-

schen Veto gescheitert. Das muss insofern verwundern, als selbst an den beiden beobachteten Grenzübergängen das Einsickern russischer Kräfte in die Ukraine unverhohlen weitergeht. Im Gegenteil berichtet die OSZE regelmäßig vom Übertritt von Uniformierten in beide Richtungen, was auf eine erfolgreiche Entsendung russischer Truppen selbst über die beobachteten Grenzübergänge schließen lässt. Auch hier hält Russland also vor Ort und in Wien weiterhin die Trümpfe in der Hand: Das personelle, technische und mediale Nischendasein der OM bleibt von Russland politisch gewollt. Ironischerweise versucht Russland, innerhalb der OSZE von seiner Blockadehaltung bei der Beobachtermission ausgerechnet dadurch abzulenken, dass es sein Engagement bei der SMM verstärkt – und dort sogar als Wortführer einer weiteren Aufstockung auftritt. Vor diesem Hintergrund muss damit gerechnet werden, dass Moskau 2016 versuchen wird, die OM vollständig zu beenden und im Gegenzug dafür eine Verlängerung der SMM anbietet. Das wäre eine Niederlage für die OSZE.

4. Handlungsempfehlungen

Bundesaußenminister Steinmeier hat bereits wissen lassen, dass die Prinzipien der Schlussakte nicht verhandelbar seien.⁶ Erfolgreich ist die deutsche OSZE-Präsidentschaft dann aber nur, wenn auf Basis aller drei Dimensionen des OSZE-Mandats Ansätze gefunden werden, das Vertrauen in diese verdienstvolle, aber derzeit leider nur wenig schlagkräftige Organisation auch in den Staaten des postsowjetischen Raums zurückzugewinnen, die in der OSZE alle gleichberechtigte Partner Deutschlands und Russlands sind.

4.1. Umgang mit Russland

Moskau hat in den vergangenen Jahren immer wieder Integrationskonkurrenzen evoziert: Mal hat es die Staaten Zentraleuropas vor die Wahl gestellt, entweder der von Moskau geführten Eurasischen Union beizutreten, oder Strafen hinnehmen zu müssen, sollten sie eine Anbindung an die Europäische Union favorisieren. Dann wiederum versucht der Kreml die OSZE auf Kosten der NATO aufzuwerten. Um dem Spaltungspotential dieser vermeintlichen Integrationskonkurrenz zwischen NATO und OSZE entschieden entgegenzutreten, sollte die Bundesrepublik von vornherein signalisieren, dass sie beides anstrebt: eine Stärkung der transatlantischen Allianz, gepaart mit der Aufwertung einer funktionierenden OSZE. Schließlich war schon die KSZE dann am einflussreichsten und wirkmächtigsten, als sie das Sicherheits- und Freiheitsversprechen der NATO durch einen breiten, menschen- und bürgerrechtsgetriebenen Sicherheitsbegriff ergänzte, und sich den Versuchen widersetzte, die Organe kollektiver Sicherheit zu ersetzen. Gerade im Angesicht einer akuten Bedrohung des europäischen Friedens gilt, dass die OSZE nur so effektiv im Einsatz für Demokratie und Menschenrechte sein kann, wie die NATO abwehrfähig und stark ist.

4.2. Dritte Dimension aufwerten: Menschenrechte und Rechtstaatlichkeit

Gerade weil dieses Vertrauen nur auf einem breiten Sicherheitsbegriff gedeihen kann, der die eigentliche Leistung des KSZE-Prozesses ist, muss der dritten Dimension in jedem Reformprozess eine zentrale Rolle zukommen. Berlin sollte noch vor der Übernahme der OSZE-Präsidentschaft bereits im Rahmen der Troika deutlich machen, dass es vor allem die dritte Dimension aufwerten will. Ihre Aufwertung ist gleich doppelt geboten: Einerseits, weil Rechtsstaatlichkeit in Russland gegenwärtig nicht gewährleistet ist und Demokratie und Menschenrechte zunehmend missachtet werden, und andererseits, um Russland gegenüber zu demonstrieren, dass eine Aufwertung der OSZE nur dann in Frage kommt, wenn sie zu einem Vertrauensgewinn

Eine Stärkung der NATO befördert die Aufwertung der OSZE.

nicht nur in Russland selbst, sondern in allen Staaten Osteuropas führt. Die europäischen Gesellschaften durch Menschen- und Bürgerrechte, durch Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu schützen, ist eine Aufgabe ganz Europas, nicht nur der größten Mächte. Insbesondere Deutschland hat die Macht der Menschenrechte bei der friedlichen Revolution am eigenen Leib zu spüren bekommen. Es ist der dritten Dimension daher besonders verpflichtet.

4.3. Zweite Dimension stärken: Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Zugang zu westlichen Waren, Wissen und Technologie ist für Russland weiterhin von überragendem Interesse. Moskau benötigt westliche Unterstützung, um seine Wirtschaft zu diversifizieren und zu modernisieren – nicht zuletzt, um im globalen Mächtekonkurrenz nicht weiter abzustiegen. Die Bundesregierung sollte diesen Umstand nutzen und Moskau klar signalisieren, dass es durchaus starke Anreize für Moskau gibt, sich an das Regelwerk der OSZE zu halten. Nicht zuletzt in den Feldern Energiesicherheit und Umwelttechnologien gäbe es hier Kooperationspotential. Die angestrebte Paketlösung könnte wie schon in Helsinki erneut „Handel für Menschenrechte und Frieden“ lauten.

4.4. Erste Dimension robuster machen: Grenzregime

Alle Mitglieder der OSZE haben sich zudem in der ersten Dimension darauf verpflichtet, die bestehenden Grenzen in Europa zu achten. Die russische Annexion der Krim und die Invasion im Osten der Ukraine sind damit gleich auf mehreren Ebenen völkerrechtswidrig: Sie haben nicht nur das Gewaltverbot der Charta der Vereinten Nationen und die von Russland eingegangenen Verpflichtungen aus dem Budapester Memorandum verletzt, sondern auch ein fundamentales Prinzip der OSZE. Wenn die Bundesrepublik die OSZE nachhaltig stärken will, dann muss Berlin zunächst darauf bestehen, dass die Grenzen in Europa wieder als unverrückbar gelten – und auch jegliche Anerkennung der neu geschaffenen Grenzen nicht nur energisch ablehnen, sondern auch mit scharfen Sanktionen auf den Bruch dieses Grundsatzes reagieren. Da der KSE-Vertrag auf Dauer nicht wiederzubeleben sein wird und folglich dauerhaft Unklarheit über tatsächliche Truppenbewegungen vor allem auf russischer Seite herrschen wird, sollte sich Berlin innerhalb und außerhalb der OSZE für Instrumente stark machen, die an anderen Grenzen für mehr Sicherheit sorgen. Dies sollte neben einer völkerrechtlichen Stärkung des gesamteuropäischen Grenzregimes (etwa durch bi- und multilaterale Deklarationen mit automatischen Sanktionen, z.B. in Form von Beobachterentsendungen), auch robustere Maßnahmen einschließen (etwa Unterstützung bei der Ausstattung von Grenzsicherheitsorganen und der Überwachung von Staatsgrenzen auch außerhalb der EU). Auch hier wird der komplementäre Charakter von NATO und OSZE deutlich.

4.5. Beobachtermissionen sichern und besser ausstatten

Neben den stärker mittelfristig angelegten Reformen auf der Instrumentenebene, verlangen die OSZE-Missionen in der Ukraine sofortige Immunisierung vor russischer Instrumentalisierung. Bei dem Versuch, die Waffenstillstände in der Ukraine zu überwachen, ist die OSZE zwar auf die Kooperation Russlands angewiesen. Doch 2008 hat Russland in Georgien Fakten geschaffen und dann die Fortsetzung der OSZE-Mission verhindert. In den beiden OSZE-Missionen in der Ukraine ist die Gefahr ebenso groß, dass nach einer Verstärkung der Lage eine Fortsetzung der Missionen von Russland blockiert und der Konflikt somit eingefroren würde. Gerade die Beobachtermission in Gukovo und Donezk steht aus diesen Gründen unter konstanter Gefahr, ihren Auftrag zu verfehlen. 2016 könnte Russland zudem bemüht sein, die Mission

Erstes Ziel muss sein, dass die Grenzen in Europa wieder als unveränderbar gelten.

Deutschland sollte mehr Beobachter für die OSZE-Missionen stellen.

auslaufen zu lassen. Um dieser Gefahr entgegen zu wirken, muss Deutschland weiter mit Nachdruck an einem Ausbau und einer Verstärkung der Missionen arbeiten. Um ihren Einsatz zu einem Erfolg zu machen, bedarf es vor allem einer entsprechenden Ausstattung der Missionen mit technischen Aufklärungsmitteln. Deutschland sollte auch in deutlich größerem Umfang als bisher Beobachter entsenden und dazu den Personalpool entsprechend vergrößern.

- 1| So zum Beispiel BM Steinmeier am 4. Dezember 2014 beim 21. OSZE-Ministerrat in Basel: (http://www.auswaertiges.amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/141204_BM_Ministerrat_OSZE.html).
- 2| So hat etwa der damalige Außenminister Igor Ivanov schon am 19. November 1999 die OSZE als Werkzeug des Westens für eine „erzwungene Demokratisierung“ bezeichnet, vgl. Ivanov, Igor S. (2002): *The New Russian Diplomacy*, Nixon Center and Brookings Institution Press, S. 97-98.
- 3| Zwar hatte Russland schon seit Dezember 2007 nicht mehr über seine Truppenkonzentrationen Bericht erstattet und damit den Vertrag de facto ausgesetzt, aber russische Vertreter nahmen noch immer an der Gemeinsamen Kontaktgruppe (Joint Consultative Group) in Wien teil. Die NATO zog 2010 nach, nutzte das Forum der Kontaktgruppe allerdings, um Russland zur erneuten Aufnahme der Berichterstattung zu drängen.
- 4| Dies umfasst Kampfpanzer, gepanzerte Fahrzeuge, Artillerie, Kampfhubschrauber und Flugzeuge. Die für Russland festgelegten Quoten sind allerdings so hoch, dass Russland sie kaum erreichen kann.
- 5| Als schwere Waffen werden in diesem Rahmen alle Waffensysteme mit einem Kaliber von 100mm oder mehr definiert. Darunter fallen zwar alle Kampfpanzer, nicht aber Schützenpanzer und gepanzerte Fahrzeuge, auch Artillerie und Mörser liegen nur zum Teil darunter.
- 6| BM Steinmeier am 4. Dezember 2014 beim 21. OSZE-Ministerrat in Basel: (http://www.auswaertiges.amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/141204_BM_Ministerrat_OSZE.html).

Die Autoren

Dustin Dehez ist Geschäftsführer bei Manatee Global Advisors, einer internationalen Strategie- und Politikberatung.

Christian E. Rieck ist Referent für Entwicklungspolitik und Menschenrechte bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

Beide Autoren sind Mitglieder im Arbeitskreis Junge Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Ansprechpartner:

Dr. Patrick Keller

Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik

Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Telefon: +49(0)30/26996-3510

E-Mail: patrick.keller@kas.de

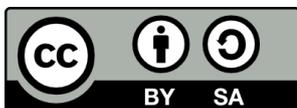
Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Kontakt zum Thema Publikationen:

publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-125-5

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

*Bildvermerk Titelseite
© OSCE / Evgeniy Maloletka
CC BY-ND 4.0 (view terms <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>)*