

20. November 2020

Länderbericht

Multilateraler Dialog Wien



Schwieriges Fahrwasser für die OSZE im Jahr der Jubiläen

45 Jahre Schlussakte von Helsinki, 30 Jahre Pariser Charta, 25 Jahre OSZE – viele Jubiläen, wenig Grund zum Feiern

Claudia Crawford

Vor 30 Jahren, am 21. November 1990, verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der 34 Teilnehmerstaaten der KSZE in Paris die ‚Charta von Paris für ein neues Europa‘. Das Jubiläum ist eine gute Gelegenheit für einen Blick zurück und einen Blick nach vorne.

Jahrhundertlang war Europa Schauplatz von Kriegen. Erst nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges gelang es, die immer wiederkehrende Folge von Kriegen zu beenden. Wesentlich dafür war die deutsch-französische Aussöhnung. Aber es gelang nicht, den Kontinent zu einen. Vielmehr standen sich schon bald zwei Blöcke, Ost und West, gegenüber, die fast die ganze Welt teilten.

1975 – die Schlussakte von Helsinki

Die Sowjetunion fordert bereits in den 50er Jahren eine große Konferenz zwischen den Ost- und Westmächten. Ziel war vor allem, eine Anerkennung des Status quo und wirtschaftliche Normalität zu erreichen. Der Osten fiel wirtschaftlich zurück und man wollte am technologischen Fortschritt der anderen Seite teilhaben. Der Westen lehnte das lange ab, vor allem, weil Deutschland keine Anerkennung des Status quo – der Teilung in BRD und DDR – wollte. Die Deutsche Frage war ungelöst und eine Anerkennung der DDR sollte unter allen Umständen verhindert werden. Allerdings war auch für die Bundesrepublik Ende der 60er ein Moment gekommen, wo man sich selbst als Gefangener der Hallstein-Doktrin sah. Die Hallstein-Doktrin hatte zum Ziel, die DDR zu isolieren. Eine Anerkennung der DDR durch einen Drittstaat, wie zum Beispiel Kuba oder Vietnam, wurde als ‚unfreundlicher Akt‘ gewertet mit entsprechenden Konsequenzen in den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und dem betreffenden Drittstaat. Erst durch eine Einigung zwischen Bonn und Moskau, die in den Moskauer-Vertrag von 1970 mündete, kam es zur Konferenz

über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – kurz genannt: KSZE. Genaugenommen handelte es sich um einen Prozess, denn es fand eine ganze Reihe von Konferenzen statt. Der Höhepunkt war die Verabschiedung der Schlussakte von Helsinki am 1. August 1975, also vor gut 45 Jahren. Es waren 35 Länder, die sie unterzeichnet hatten, vorrangig europäische Staaten, aber auch Kanada, die USA und die Sowjetunion. Sie bestand vor allem aus drei Schwerpunktbereichen, auch Körben genannt. Der erste Korb behandelte Fragen der Sicherheit in Europa, es ging um die politisch-militärische Dimension. Es wurden zehn Leitprinzipien der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten entwickelt und ein Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen verabschiedet. Im zweiten Korb ging es um die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt. Und schließlich der dritte Korb behandelte die Zusammenarbeit im humanitären und kulturellen Bereich.

1990 – die Pariser Charta

Mit dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 und dem Zerfall des Ostblocks eröffnete sich die Chance für ein geeintes, freiheitliches Europa, das sich auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Vertrauen und Zusammenarbeit gründet. Nur ein Jahr später wurde im Rahmen der KSZE die Pariser Charta verabschiedet. Mit ihr wurden gemeinsame Prinzipien für eine regelbasierte europäische Friedensordnung als maßgeblicher Garant für Sicherheit in Europa vereinbart. Sie beginnt mit den Worten ‚Ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit‘. Dies

ist Ausdruck der großen Hoffnungen, die mit dieser Charta verbunden waren und spiegelt die Euphorie dieser Zeit wieder.

Aber schon wenige Monate später brachen im Zuge des Auseinanderfallens der früheren Sowjetunion blutige Konflikte aus. Transnistrien, Südossetien, später auch Abchasien und Bergkarabach erklärten sich für unabhängig, wobei in jedem der Fälle unterschiedliche geschichtliche Hintergründe und Konfliktlinien ursächlich sind. Im Jahr 1991 begann eine Serie von Kriegen im Zuge des Zerfalls von Jugoslawien. Die Charta von Paris schien wirkungslos.

1995 – Gründung der OSZE

Vor allem unter dem Eindruck der Jugoslawienkriege hatten die KSZE-Teilnehmerstaaten entschieden, die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu institutionalisieren, um Strukturen und Instrumente zu etablieren, die der Konfliktbefriedung und -vermeidung dienen, aber auch der Förderung von Demokratie und Kooperation, sowie dem Schutz der Menschenrechte. Die so geschaffene Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die OSZE mit Sitz in Wien, arbeitet in drei Dimensionen, die in etwa den Körben der KSZE entsprechen: Abrüstung, Kampf gegen Terrorismus, Beilegung von Grenzstreitigkeiten als die erste Dimension, Umwelt und Wirtschaft als zweite und den Schutz von Menschenrechten und Demokratie als dritte Dimension. Die Zahl der teilnehmenden Staaten an der OSZE hat sich auf 57 erhöht, vor allem durch den Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawien.

Der Aufbau der OSZE ist komplex. Es gibt den ständigen Rat, der einen steten Dialog unter den Mitgliedsstaaten sicherstellen soll, zusammen mit dem Generalsekretär. Für die Stärkung der politischen Dimension gibt es die Parlamentarische Versammlung, zu der die Parlamente der Mitgliedsstaaten Delegationen senden. So gelangen die Themen der OSZE in die nationalen Parlamente und umgekehrt. Für die menschliche Dimension gibt es eine Reihe von wichtigen Einrichtungen der OSZE. Die wichtigste davon ist das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, abgekürzt ODIHR, mit Sitz in Warschau. Sie ist vor allem bekannt für die Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE. Auch der Beauftragte für die Freiheit der Medien und der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten sind wichtige Instrumente der OSZE. Ebenso sind es die Feldmissionen, die unter anderen in Konfliktregi-

onen eingesetzt werden, wie in einigen der bereits erwähnten Konflikte aus den 90er Jahren, die heute als ‚frozen conflicts‘ gelten. Dass diese jederzeit neu aufflammen können, zeigt die Situation in Bergkarabach. Auch bei neueren Konflikten ist die OSZE die Organisation, die zur Konfliktbefriedung beiträgt, wie beispielsweise mit der Beobachtungsmission im Osten der Ukraine, wo 2014 nach der Annexion der Krim durch Russland im Donbass militärische Auseinandersetzungen begannen.

Allein die Tatsache, dass viele Konflikte schon über Jahre, in Teilen Jahrzehnten schwelen, macht deutlich, dass die Möglichkeiten der OSZE begrenzt sind. Sie ist keine Organisation, die eigenständig Konflikte beenden kann. Wie alle multilateralen Organisationen reicht ihre Wirkungsmacht nur soweit, wie es die teilnehmenden Staaten zulassen. Der Erfolg der Arbeit der OSZE ist somit auch immer ein Gradmesser für die Bereitschaft aller teilnehmenden Staaten zur Kooperation und zum Dialog. Diese ist in den letzten Jahren nicht größer geworden. Umso schwerer wiegen dann Umstände, die zusätzlich von außen auf die Organisation einwirken.

Die OSZE in Zeiten der COVID-19-Pandemie

Der Ausbruch der Corona-Pandemie Anfang des Jahres schlug sich beispielsweise deutlich auf die Arbeit der OSZE nieder. Allein die Tatsache, dass physische Treffen über viele Monate des Jahres kaum stattfinden konnten, wirkt sich gravierend auf die Arbeit aus. Verfahren und Abstimmungen müssen neu verhandelt werden. Es fehlt an Präzedenzfällen, wie mit Online-Sitzungen umgegangen werden kann, welchen Gültigkeitsgrad sie haben. Politischer Unwille lässt sich in so einem Moment leicht hinter prozeduralen Fragestellungen verstecken. Was noch schwerer wiegt, ist, dass die ‚Diplomatie auf dem Korridor‘ fehlt. Um Kompromisse zu finden, bedarf es persönlicher, auch informeller Kommunikation. Videokonferenzen können diesen Raum nicht bieten.

Es kann mit an diesen Umständen gelegen haben, dass Mitte des Jahres wichtige Personalentscheidungen innerhalb der OSZE gescheitert sind. Am 18. Juli 2020 liefen vier wichtige Führungspositionen aus. Zum einen ist das Mandat des Schweizer Diplomaten Thomas Greminger als Generalsekretär der OSZE nicht verlängert worden. Zum anderen wurden drei Direktorenpositionen nicht im Amt bestätigt: die Leiterin von ODIHR, die Isländerin Ingibjörg Sólrún Gísladóttir,

der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM), der Italiener Lamberto Zannier, und der Beauftragte für Medienfreiheit, der Franzose Harlem Désir. Alle vier Positionen sollten im Paket um weitere drei Jahre verlängert werden, was im Schweigeverfahren möglich gewesen wäre. Derzeit hat Albanien den Vorsitz der OSZE inne. Die Personalfragen galten als unstrittig. Erst wenige Wochen vor dem Abstimmungstermin wurden ablehnende Haltungen sichtbar, vor allem gegenüber dem Beauftragten für Medienfreiheit. Dieser hatte wohl zu klare Worte über die Entwicklungen in den Medienlandschaften einiger Mitgliedsländer gefunden. Ähnlich stellte sich die Lage in Bezug auf die Leitung von ODIHR da. Noch auf die Schnelle ein anderes Abstimmungsverfahren zu vereinbaren, um wenigstens die anderen Positionen zu bestätigen, scheiterte ebenfalls, da es keine ausreichende Bereitschaft gab, auf eine Paketlösung zu verzichten.

Seitdem sind die Positionen in Teilen vakant. Die Stellen des Generalsekretärs und der Leitung von ODIHR werden bis zur Neuwahl durch die jeweiligen Stellvertreter, Botschafterin Tuula Yrjölä, Direktorin des OSZE Conflict Prevention Centre und bislang Deputy Head des OSZE Sekretariats sowie Katarzyna Gardapkhadze, bislang erste Stellvertreterin der Leiterin von ODIHR, amtierend wahrgenommen. Sowohl die Position des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten als auch des Medienbeauftragten sind dagegen weiterhin unbesetzt, da diese Positionen ad personam berufen werden. Die administrative Arbeit wird durch die Direktoren Christophe Kamp im Büro des HKNM und Jürgen Heissel im Büro des Medienbeauftragten übernommen. Neue Initiativen konnten seitdem nicht in Angriff genommen werden.

Bis zum 18. September 2020 lief die Bewerbungsfrist für die vier Positionen. Elf Bewerbungen sind eingegangen, davon allein fünf für die Position des Beauftragten für Medienfreiheit. Aussichtsreiche Bewerberin für die Position des Generalsekretärs ist die deutsche Diplomatin Helga Maria

Schmid, Generalsekretärin des Europäischen Auswärtigen Dienstes. Aber in welcher Weise die Verhandlungen unter den gegebenen Umständen stattfinden können, ist unsicher.

Ausblick auf den Ministerrat im Dezember

Die nächste Chance für eine Neubesetzung der Positionen ist beim Ministerrat im Dezember. Ursprünglich war dieser als Präsenzveranstaltung in Tirana geplant. Inzwischen steht fest, dass es ein virtueller Ministerrat am 3. und 4. Dezember 2020 sein wird. Unter der wieder stärker werdenden Pandemie ist eine Anreise von 57 Ländern aus verschiedenen Kontinenten nicht vorstellbar. Die Kooperationsbereitschaft hat sich in den zurückliegenden Monaten kaum verändert. So wird beispielsweise gerade die Umsetzung der Geschäftsordnung von teilnehmenden Staaten wie Russland problematisiert und hinterfragt, ob die Akkreditierung von neuen Ständigen Vertretern durch eine nur amtierende Generalsekretärin möglich sei.

Es wird für den albanischen Vorsitz schwer werden, eine Verständigung über die Neubesetzung der vier Positionen herbeizuführen. Neben den einzelnen Länderinteressen gilt es auf Ausgewogenheit zu achten, sowohl was das Verhältnis zwischen EU- und nicht EU-Länder als auch zwischen den Geschlechtern anbelangt. Es wird Einstimmigkeit benötigt, was jedem Land die Möglichkeit bietet, etwas herauszuhandeln. Es ist dem Vorsitz Erfolg zu wünschen. Denn die Situation im OSZE-Raum ist nicht so, dass es weniger, sondern mehr Sicherheit und Zusammenarbeit braucht. In der OSZE sitzen sowohl Russland als auch die USA an einem Tisch, um über europäische Sicherheit zu sprechen. Dies ist wertvoll und gilt es zu erhalten.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Claudia Crawford
Leiterin Multilateraler Dialog Wien
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/wien
claudia.crawford@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)