

Beschluss (vorläufig)

OSZE-Vorsitz Deutschlands 2016: OSZE beleben und reformieren

Deutschland muss bei der Weiterentwicklung der OSZE die Initiative ergreifen

Die deutsche Bundesregierung hat für den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 2016 wichtige Reformschritte auf die Agenda gesetzt – besonders mit Blick auf die Stärkung bestehender Verfahren und Institutionen und die langfristige Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Im Zusammenspiel mit der Schweiz (OSZE-Vorsitz 2014 und Ausgangspunkt der Ukraine-Aktivitäten), Serbien (Vorsitz 2015) und Österreich (Vorsitz 2017) besteht die Gelegenheit, eine substanzielle Weiterentwicklung der OSZE zu erreichen.

Diese Chance muss genutzt werden. Zu lange wurde die OSZE vernachlässigt und stattdessen auf eine Stärkung der jeweiligen Einflussbereiche gesetzt. Eine wichtige Aufgabe besteht darin, die Prinzipien der Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in politische Ansätze zu übertragen, die den Herausforderungen der heutigen Sicherheits-situation gerecht werden. Ziel muss es sein, zu einer nachhaltigen umfassenden europäischen Sicherheitsarchitektur unter Einbeziehung Russlands zu kommen. Dafür müssen die 10 Prinzipien der KSZE-Schlussakte neu operationalisiert werden. Dabei müssen Menschenrechte, und Demokratie sowie das Recht eines jeden europäischen Staates auf freie Bündniswahl – Grundsätze, die auf der Konferenz von Paris im November 1990 von allen Staaten anerkannt wurden – als unverzichtbare Grundlage der europäischen Zusammenarbeit betont werden. Hier ist insbesondere Russland aufgefordert, sein Verhalten entsprechend zu ändern. Außerdem müssen Prozesse und Foren entwickelt werden, um Strategien zur Bearbeitung hybrider Kriege (wie in der Ukraine) und innerstaatlicher Konflikte zu finden.

- Der deutsche Vorsitz 2016 muss in der OSZE einen Prozess initiieren, um gemeinsame europäische Grundregeln auf der Basis der Charta von Paris neu zu etablieren und ein kooperatives und umfassendes Sicherheitsverständnis in Europa zu schaffen

- Dringend notwendig ist eine Übereinkunft gegen unbeabsichtigte Eskalation; insbesondere die Vorwarnzeiten im nuklearen Bereich sind zu kurz.

- Vordringlich ist die Vereinbarung von regelmäßigen Kontakten und Informationsaustausch zwischen militärisch Verantwortlichen der betroffenen Staaten bzw. Organisationen.

Sicherheit in Europa geht nur mit der OSZE

Mit der Schlussakte von Helsinki (1975) und der Idee der umfassenden Sicherheit trug die damalige Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa maßgeblich zum besseren Verständnis zwischen Staaten und zur Überwindung des Kalten Krieges bei. Zu ihren fundamentalen Prinzipien zählen die Integrität aller OSZE-Mitgliedsstaaten, die friedliche Beilegung von Konflikten und ein klares Nein zur einseitigen Veränderung von Grenzverläufen. Da die OSZE auf

Konsensbasis arbeitet, sind die Beteiligten in ihrem Rahmengenozwungen, für alle Seiten akzeptable Kompromisse zu finden. Dies bedeutet aber auch, dass die OSZE nur so effektiv arbeiten kann, wie es ihre Teilnehmerstaaten zulassen.

Im Kontext der Ukraine-Krise hat die OSZE bewiesen, dass gerade ihr Instrumentarium vertrauensbildender Maßnahmen weiterhin relevant ist. Gerade unter den gegenwärtigen, äußerst schwierigen Bedingungen bedarf es eines organisatorischen Rahmens, der alle Staaten Europas einschließlich Russland umfasst, um Konfliktentwicklungen wenigstens überwachen und eindämmen zu können. In einer gestärkten OSZE kann ein derartiger Prozess erfolgreich sein. Der Raum der OSZE reicht von Vancouver bis Wladiwostok und schließt nicht nur Gesamteuropa, sondern auch die USA und Kanada mit ein. Wer die Brücken in diesem Raum stärken will, muss die Handlungsfähigkeit der OSZE stärken. Russland hat die OSZE auch während der Ukraine-Krise als legitimen Akteur anerkannt. Die OSZE hat die Ukraine-Kontaktgruppe initiiert, die die beiden Minsker Abkommen verhandelt hat. Sie ist zum wichtigsten internationalen Akteur des Krisenmanagements in der Ukraine geworden, nachdem ihre Bedeutung als Sicherheitsorganisation in der letzten Dekade deutlich abgenommen hatte. Denn seit dem Georgien-Krieg von 2008 waren die Auffassungen der westlichen Staaten und Russlands über ihre Rolle merklich auseinander gegangen.

Neben der Initiierung von Gesprächen haben sich in der Ukraine-Krise insbesondere die Beobachter*innenmission der OSZE und Inspektionsrechte zur Rüstungskontrolle als wichtig erwiesen. Die Beobachter*innenmission der OSZE hat zwar nur begrenzten Zugang, trägt aber in den Bereichen, die sie beobachten kann, durch die Verlässlichkeit ihrer Informationen zur Versachlichung der

Berichterstattung bei. Es hat sich bereits in der Frühphase des Konfliktes gezeigt, dass sich mit der Rüstungskontrolle ein Ansatz bietet, Gesprächskanäle beizubehalten und Bewegungen von Truppen und schweren Waffen auf allen Seiten transparent zu machen.

Es hat sich aber auch gezeigt, dass OSZE-Regularien aus der Zeit des Kalten Krieges nur noch sehr eingeschränkt heutigen Konfliktdynamiken und Kriegstaktiken wie dem Einsatz irregulärer Kämpfer*innen gerecht werden. Das nicht in Kraft getretene Anpassungsabkommen zum Vertrag über Konventionelle Streitkräfte (AKSE) in Europa fehlte in der Krise. Dieses hätte eine objektive Lagebeurteilung wesentlich erleichtert.

- Deutschland muss darauf hinarbeiten, die OSZE so auszugestalten, dass sie ihr Potential zur Förderung von Dialog und Sicherheitskooperation zur Bewältigung und Abwendung von Konflikten ausschöpfen kann, u.a. durch die Stärkung ihrer Planungs- und Führungsfähigkeiten und einen verbesserten Schutz ihrer Beobachter*innen. Dafür sind notwendig:

- die Bereitstellung der notwendigen Haushaltsmittel auch von deutscher Seite, denn die Kluft zwischen den minimalen Ressourcen der OSZE und den Mitteln vergleichbarer Organisationen ist eklatant.

- die deutliche Stärkung des Conflict Prevention Centers im Sekretariat der OSZE

- Die Einhaltung der Minsker Verträge muss durch die OSZE kontrolliert werden.

- Kernelemente der europäischen Sicherheitskooperation sind die Weiterentwicklung der konventionellen Rüstungskontrolle und der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen.

Die OSZE institutionell und materiell stärken

Im Kontext der Ukraine-Krise hat die OSZE gezeigt, dass zu ihren Stärken zählt, informelle Formate zu orchestrieren. So ist es die OSZE, die das Normandie-Format, das Karasin-Nuland-Format und die Ukraine-Kontaktgruppe zusammenhält. Diese Fähigkeit gilt es auszubauen. Mit Blick

auf die Kompetenz des Europarates für staatliche Dezentralisierung, die in der Ukraine gefragt ist, sollte auch die Kooperation zwischen der OSZE und dem Europarat gestärkt werden.

Die OSZE verfügt über vielfältige Erfahrungen aus ihren Balkanmissionen, u.a. in Bezug darauf, die Zivilgesellschaft bei der Konfliktbearbeitung einzubeziehen. Künftige OSZE-Missionen sollten auf diesem Kapital aufbauen. Bisher fehlt es an den nötigen Kapazitäten, um diese Erfahrungen zu reflektieren und für die Konzeption künftiger Missionen fruchtbar zu machen. Dieselbe Herausforderung stellt sich auch mit dem Bedarf nach einer institutionellen Reflexion über die Neuartigkeit der Ukraine-Mission.

Deutschland muss sich dafür einsetzen, dass die OSZE umgehend materiell gestärkt wird, und dazu auch selbst einen bedeutenden Beitrag leisten. Nur so kann die OSZE erfolgreich sein und die Aufgaben effektiv wahrnehmen, für die sie schon heute ein Mandat hat. Dabei stellen sich grundsätzliche Fragen: Wie "robust" dürfen OSZE-Friedensmissionen sein? Soll die OSZE Fähigkeiten für friedensschaffende Missionen und integrierte Feldmissionen erhalten? Liegt die Stärke der OSZE als Kooperationsforum gerade darin, dass sie über keine militärischen Fähigkeiten verfügt? Besonders kontrovers war mit Bezug auf den Krieg in der Ostukraine die Frage, wie der OSZE Drohnen zur Überwachung der russisch-ukrainischen Grenzen bereitgestellt werden könnten. Die Statuten der OSZE könnten in einer Weise angepasst werden, dass nationales Militär – analog zu Blauhelmissionen der Vereinten Nationen – in OSZE-Missionen entsandt werden könnte.

- Deutschland sollte im Rahmen des Vorsitzes darauf hinwirken, zivile Fähigkeiten zur Unterstützung der OSZE zügig auszubauen.

- Deutschland sollte dabei vorangehen und einen Pool von (zivilem staatlichen) Personal mit militärischer Kompetenz aufbauen, einen Personalpool für kurzfristige Überwachungseinsätze bereithalten, unbewaffnete Drohnen in ziviler staatlicher Hand zur Grenzüberwachung bereitstellen und Mittel bereithalten, damit die OSZE auch finanziell in die Lage versetzt werden kann, kurzfristig Konflikte zivil und kooperativ zu bearbeiten.

- Deutschland sollte die OSZE materiell und personell besonders dabei unterstützen, solche Arten von Missionen durchzuführen, die erfahrungsgemäß auch in autoritären Staaten zu mehr Rechtsstaatlichkeit beitragen können wie Unterstützung bei rechtsstaatlichem Grenzmanagement und Democratic Policing (demokratiekonformer Polizeitätigkeit).

- Deutschland sollte darauf hinwirken, das Conflict Prevention Centre der OSZE zu stärken, insbesondere durch die Schaffung von "Lessons-Learnt"-Kapazitäten, um Missionenerfolge und –misserfolge analysieren und daraus Lehren für die Konzeption künftiger Missionen ziehen zu können.

Sicherheit weiter denken – Vertrauensbildung durch wirtschaftliche Zusammenarbeit

Der schweizerische OSZE-Vorsitz hat unter dem Stichwort "Konnektivität" das klassische OSZE-Sicherheitsverständnis um eine wirtschaftliche Dimension erweitert. In einer neuen europäischen Sicherheits- und Wirtschaftsarchitektur könnte wechselseitige wirtschaftliche Abhängigkeit zu einem Garant für Sicherheit werden. Hier könnten freier Handel und freier Reiseverkehr innerhalb der gesamten OSZE eine Fokussierung auf Fragen ermöglichen, die für das politische Klima wichtig sind. Ziel wären inklusive Handelsregime, die Handel auf keiner Seite einschränken, als Kernthema europäischer Sicherheit. Zu den wichtigen Themen zählen neben Reisefreiheit (Aufhebung der Visumpflicht) und wirtschaftlicher Freiheit (Freizügigkeit, Marktbarrieren) auch Energiesicherheit, Wassermanagement sowie der Umweltschutz. Wirtschaftliche Konnektivität betrifft aber nicht nur den Zugang dieser Staaten zu den Märkten im Westen und Osten, das Konzept könnte auch relevant für das Verhältnis von Staaten wie der Ukraine, Georgien oder Moldawien zu ihren abtrünnigen Regionen sein.

Sollte es gelingen, wirtschaftliche Konnektivität für Staaten wie die Ukraine gemeinsam zu fördern, so eröffnet dies auch Perspektiven dafür, dass sich der Westen und Russland gemeinsam an der wirtschaftlichen Stabilisierung der Ukraine und am Wiederaufbau im Konfliktgebiet beteiligen. Das Minsker Abkommen muss umgesetzt werden: Die Aufhebung der russischen Handelsanktionen gegen die Ukraine und die anderen Länder der Östlichen Partnerschaft, die die wirtschaftliche Konnektivität in der Region stark einschränkt, ist dringend nötig. Ebenso muss Russland seine sanktionierende Energiepreispolitik gegenüber diesen Staaten einstellen.

Die Ukraine hat insbesondere Interesse an der Unterstützung der OSZE zur Einbeziehung ökologischer Aspekte in den Wiederaufbau in der Ostukraine. Dort drohen nicht nur die ökologischen Folgen der Kampfhandlungen, sondern auch einer kaum regulierten Ausbeutung von Bodenschätzen. Ein wichtiges weiteres Problem ist die Gasversorgung der Ukraine.

- Deutschland soll die OSZE dabei unterstützen, Dialogforen zum Wiederaufbau in der Ostukraine zu etablieren, um zu einer Koordinierung russischer, ukrainischer und europäischer Anstrengungen beizutragen.

- Die aktuellen Dreiergespräche zwischen EU, Russland und Ukraine über die Konvergenz von technischen Regulationen und Standards sowie von Zollinformationssystemen müssen fortgeführt werden. Es geht darum, Vertrauensbildung durch wirtschaftliche Zusammenarbeit zu fördern und zu vertiefen.

- Ziel müsste Good Economic Governance auf allen Ebenen sein: Gewaltverzicht, gute politische Kommunikation, gemeinsame rechtliche und regulative Arrangements, Streitschlichtung/Arbitration in Handelsfragen.

Zivilgesellschaft fördern: Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Maßstab staatlichen Handelns machen

Die Bedeutung der Zivilgesellschaft für Frieden und Sicherheit in der OSZE-Region in allen Bereichen wie dem Schutz der Menschenrechte, der Sicherung demokratischer Verfahren, der Prävention und Transformation von Konflikten, der Kontrolle von Regierungen und vielem anderen mehr ist groß. Die Förderung einer aktiven Zivilgesellschaft und ein ernsthafter Dialog mit ihr – gerade auch im Kontext des Krieges in der und um die Ukraine – ist eine Voraussetzung für eine gelingende Friedenspolitik. Genauso wie Zivilgesellschaft auf politischen Raum angewiesen ist, um sich entfalten zu können, kann sie mit ihren Aktivitäten auch Raum für politische Teilhabe eröffnen. Gerade im Kontext einer multidimensionalen europäischen Sicherheitsarchitektur muss die Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle spielen.

Die Todesstrafe in Belarus, die Verfolgung von Menschenrechtlern in Aserbaidschan, die hohe Zahl von Hassverbrechen gegen Trans-Menschen in der Türkei oder die zunehmenden Hindernisse für die Arbeit von NGOs beispielsweise in Kasachstan, Usbekistan und Kirgisistan zeigen, wie wichtig die Menschenrechtsdimension der OSZE ist. Aber auch „westlich von Wien“ in den westeuropäischen Staaten bleibt die Menschenrechtsagenda der OSZE relevant – verwiesen sei auf die blockierende Haltung des Vatikanstaats zu LGBTI-Rechten oder die fehlende Ahndung von Hass-Sprache – zum Beispiel in den sozialen Medien.

Außenminister Steinmeier hat den Dialog mit der Zivilgesellschaft ebenso wie die Presse- und Meinungsfreiheit, den Schutz von Minderheiten und die Stärkung der Rechte von Frauen zu Recht in den Vordergrund gerückt. Dabei sollte der Kampf gegen den Antisemitismus sowie Antiziganismus und der Schutz von Minderheiten für den deutschen OSZE-Vorsitz eine hohe Priorität haben.

- Der deutsche Vorsitz sollte das Human Dimension Implementation Meeting - Europas größte alljährliche Menschenrechtskonferenz - stärken.

- Zur Stärkung ihrer wichtigen Arbeit sollte die Beauftragte für Medienfreiheit zeitnah ein größeres Budget erhalten.

- Der deutsche Vorsitz sollte die Konzeption und Entsendung grenzüberschreitender Missionen zu Themen wie Minderheitenrechten und Migration vorantreiben. Diese thematischen Missionen sollten auch „westlich von Wien“ zur Verbesserung der Menschenrechtssituation beitragen.

Europäische Nachbarschaftspolitik neu denken: Zusammenarbeit auf Augenhöhe

Das vorherrschende Assoziierungsmodell der östlichen Partnerschaft ist von einer Integration in den EU-Raum geprägt: Staaten, die vom Freihandel mit der EU profitieren wollen, verpflichten sich auch, ihre Rechtssysteme an EU-Standards anzugleichen und europäischen Standards in vielen politischen und gesellschaftlichen Bereichen zu folgen. Angesichts der Spannungen mit Russland muss auch dieses Modell der Zusammenarbeit auf den Prüfstand. Wie weitreichend muss die Annäherung an EU-Standards im regulativen Bereich sein, wenn diese Staaten in die Lage versetzt werden sollen, Brücken zwischen Russland und der EU zu bilden? Wenn sie Freihandel nicht nur mit der EU, sondern zugleich auch mit Russland und den durch die "Eurasische Wirtschaftsunion" mit Russland verbundenen Staaten treiben können sollen?

Freihandel ohne rechtliche Angleichung erfordert neue Formen der strategischen und politischen Partnerschaft. Zugleich müssen Ansätze für eine Komplementarität zwischen EU-Assoziierung und "Eurasischer Wirtschaftsunion" erarbeitet werden. Allerdings würde eine solche Neujustierung des Verhältnisses zwischen der EU und den Staaten Ostmitteleuropas zu einer Zeit erfolgen, in der autoritäre Trends in einer Reihe dieser Länder den gemeinsamen Wertekatalog von OSZE, Europarat und EU in Frage stellen.

- Ansprüche an Demokratie und Menschenrechte gemäß der Charta von Paris dürfen nicht aufgegeben werden, aber zugleich stellt sich die Herausforderung, Institutionen der europäischen Sicherheitsordnung so umzubauen, dass eine wünschenswerte, begrenzte Kooperation mit den illiberalen Regimen möglich wird, ohne dass alle Anforderungen, die sich aus der Charta von Paris ergeben, erfüllt sind.

Internationale Sicherheitsgarantie als verlässliche Option für Ostmitteleuropa

Die Osterweiterung von EU und NATO haben dem Osten Europas keine dauerhafte und umfassende Stabilität gebracht. Die Staaten zwischen der EU und der NATO auf der einen und Russland auf der anderen Seite leiden unter ihrer prekären Sicherheitslage, weshalb viele der betroffenen Länder einen Beitritt zur NATO anstreben. Der NATO-Beitritt scheidet allerdings zumindest kurz- und mittelfristig als Option aus - aus mehreren Gründen: Zum einen lehnen in vielen Ländern bedeutende Teile der Bevölkerung einen solchen Schritt ab. Andererseits sehen sich viele Staaten dem Druck Moskaus ausgesetzt, von einer Annäherung gegenüber dem Westen abzusehen und stattdessen im russischen Einflussbereich zu verbleiben. Darüber hinaus gilt weiterhin die informelle Regel, dass Staaten mit ungelösten territorialen Konflikten für den NATO-Beitritt nicht in Frage kommen. Vor allem aber lehnen die bisherigen NATO-Staaten, insbesondere diejenigen Westeuropas, eine weitere NATO-Osterweiterung ab, da sie eine Verschlechterung des Verhältnisses zu Russland fürchten. Diese Zone der Unsicherheit zwischen NATO und Russland ist zugleich eine Zone multipler Identitäten sowie ethnischer und politischer Vielfalt. Dies manifestiert sich in verschiedenen langjährigen Konflikten, die nur teilweise "eingefroren" sind und die nicht zu "vergessenen" Konflikten werden dürfen. Dem Westen und Russland ist es nicht gelungen, eine gemeinsame Vision für diese Region zu entwickeln.

Diese Staaten Ostmitteleuropas benötigen dringend eine neue Option, eine internationale Sicherheitsgarantie außerhalb des nordatlantischen Bündnisses, die es ihnen ermöglicht, aus der unbequemen und gefährlichen Situation eines Puffers zu entkommen. Dieser Status sollte diesen Staaten vielmehr die Chance eröffnen, mittelfristig die Funktion neuer Brücken im Verhältnis

zwischen dem Westen und Russland einzunehmen, indem sie intensive Beziehungen zu beiden Seiten unterhalten.

Im Fall der Ukraine haben internationale Sicherheitsgarantien wie das Budapester Memorandum und das KSZE-Prinzip der Unverletzlichkeit nationaler Grenzen versagt. Daher ist eine glaubwürdige Erneuerung des Gewaltverzichts notwendig, um den Ländern in Ostmitteleuropa sichere Grenzen zu garantieren.

- Der deutsche Vorsitz 2016 muss Perspektiven erarbeiten, wie eine solche international abgesicherte regionale Sicherheitsgarantie für die Länder der gemeinsamen Nachbarschaft der EU und Russlands erreicht werden kann. Diese Perspektive muss eine gangbare zusätzliche Alternative zur freien Bündniswahl darstellen. Eine wichtige Voraussetzung ist in jedem Fall der Verzicht auf eine zeitnahe, weitere NATO-Erweiterung im postsowjetischen Gebiet.

Tausche Raketenschirm gegen Abrüstung

Abrüstung war schon immer ein Leitmotiv der OSZE. Auch jetzt müssen die Weiterentwicklung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und die Einbeziehung der Reduzierung und Beseitigung von atomaren Kurzstreckenwaffen in Europa obenauf liegen – einschließlich der Bereitschaft, auf die in Deutschland lagernden taktischen Atomwaffen ohne russische Zugeständnisse zu verzichten. Das wäre ein wichtiges Signal. Ganz im Gegensatz dazu steht die offenbar geplante Modernisierung der US-Atomwaffen in Deutschland, die droht, die Schwelle zwischen taktischen und strategischen Waffen zu verwässern.

Nachdem Präsident Obama schon die Phase IV des Raketenabwehrkonzepts der NATO in Europa (European Phased Adaptive Approach, EPAA) aufgegeben hat und die Atomverhandlungen mit dem Iran erfolgreich abgeschlossen wurden, erscheint das als Raketenschutzschirm wieder geborene SDI-Projekt nun endgültig obsolet. Eine NATO-Erklärung über den Verzicht auf die weitere Entwicklung dieses Systems wäre nicht nur ein starkes Symbol, sondern würde auch der Politik Präsident Putins eine wichtige Begründung entziehen und ein grundsätzliches Sicherheitsproblem Russlands aus dem Weg schaffen.

Auf diese einseitigen Vorleistungen aufbauend könnte es dann zu ernsthaften Gesprächen kommen, um das Wiener Dokument als zentrales Instrument zur Vertrauensbildung weiter zu entwickeln und im Anschluss an den von den NATO-Staaten nicht ratifizierten und gescheiterten Vertrag von Istanbul über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa neue Schritte zu asymmetrischer konventioneller Abrüstung zu finden.

Zugleich dürfen noch bestehende Rüstungsbegrenzungen nicht in Frage gestellt werden. Die NATO-Russland-Grundakte ist nicht nur durch russische Vorhaben – wie den Aufbau einer Basis nahe der ostukrainischen Grenze oder die Ambitionen, Streitkräfte in Weißrussland zu stationieren - gefährdet, sondern auch durch die Vorverlegung schweren Geräts in die östlichen NATO-Staaten und Überlegungen, dort mehr Personal zu stationieren. Der russische Eindruck der eigenen konventionellen Unterlegenheit sollte durch Aktivitäten seitens der NATO nicht noch verstärkt werden.

- Der deutsche OSZE-Vorsitz muss sich für die Weiterentwicklung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa einsetzen.

- Eine zentrale Aufgabe des deutschen OSZE-Vorsitzes ist es, darauf hinzuwirken, dass noch bestehende Rüstungsbegrenzungen genau eingehalten werden und dass Bestrebungen zur weiteren Aufrüstung konsequent abgelehnt werden.

- Deutschland sollte sich im Rahmen der NATO für eine Erklärung über den Verzicht auf die weitere Entwicklung des Raketenschutzschirms einsetzen.