

Die Zukunft der OSZE: Die Interessen von Regierungen

Frank Evers und Argyro Kartsonaki (Hrsg.)^{*}

Zusammenfassung

Diese Sonderausgabe von OSCE Insights beleuchtet die Erwartungen von acht ausgewählten Teilnehmerstaaten gegenüber der OSZE: von Frankreich, Kasachstan, Nordmazedonien, Polen, Russland, Schweden, der Türkei und den USA. Die Länderfallstudien untersuchen neben Regierungsinteressen auch Defizite der OSZE, die diese Staaten wahrnehmen, und zeigen Wege für die Zukunft auf. Die Sonderausgabe gibt Anstöße, wie die OSZE für ihre Teilnehmerstaaten relevanter werden kann.

Schlagwörter

OSZE, Konfliktmanagement, Außenpolitik, internationale Organisationen, Multilateralismus, Menschenrechte

Bitte zitieren als: Frank Evers und Argyro Kartsonaki (Hrsg.), Die Zukunft der OSZE: Die Interessen von Regierungen, OSCE Insights 5/2021, Sonderausgabe (Baden-Baden: Nomos, 2022), <https://doi.org/10.5771/9783748911449-05>

^{*} Frank Evers
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
evers@ifsh.de
Argyro Kartsonaki
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
kartsonaki@ifsh.de

Einleitung

Frank Evers und Argyro Kartsonaki

Obwohl sich die Sicherheitslage im OSZE-Raum verschlechtert, schöpfen die Staaten die Möglichkeiten der OSZE nicht aus. Warum ist das so? Diese Sonderausgabe von OSCE Insights beleuchtet die Interessen ausgewählter Teilnehmerstaaten bezüglich der OSZE. Die Beiträge untersuchen acht OSZE-Teilnehmerstaaten. Einige davon – die USA und Russland – sind Großmächte, andere wiederum – Frankreich, die Türkei und Kasachstan – sind vor allem regional einflussreich. Vier von ihnen sind ehemalige, derzeitige oder zukünftige Vorsitzländer, nämlich Kasachstan (2010), Schweden (2021), Polen (2022) und Nordmazedonien (2023).

Die Länderfallstudien zeigen, welche Bedeutung die OSZE für die außen- und sicherheitspolitische Planung der jeweiligen Regierung hat, auch im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen. Unsere Autorinnen und Autoren untersuchen die Erwartungen der jeweiligen Regierung an die OSZE, ihre Bereitschaft zur Mitarbeit in der Organisation und die Defizite der OSZE, die das jeweilige Land sieht. Die Beiträge schließen mit Prognosen und Empfehlungen, wie das entsprechende Land mit der OSZE enger zusammenarbeiten könnte.

Viele der Autor:innen sind seit langem für die jeweilige Regierung tätig. Dadurch verfügen sie über Inneneinblicke, sind in einigen Fällen aber auch nicht regierungskritisch oder gehen auf einige Themen nicht näher ein. Die Autor:in-

nen stützen sich hauptsächlich auf Gespräche mit Amtsträger*innen ihrer Staaten und der OSZE wie auch auf Regierungsdokumente.

Ergebnisse der Fallstudien

Daniel S. Hamilton schildert den Standpunkt der USA. Er führt aus, dass die OSZE zwar von den amerikanischen Präsidenten bisher nur sporadisch beachtet worden sei, der US-Kongress sich jedoch im Rahmen der Helsinki Commission laufend mit der Organisation auseinandersetze. Die Helsinki Kommission befasst sich seit 1976 in Washington D. C. mit OSZE-Fragen, und ihre Mitglieder arbeiten regelmäßig in der OSZE-Delegation in Wien mit. Die OSZE sei für die USA ein Instrument, ihre Interessen zu verfolgen, insbesondere im Konfliktmanagement und beim Schutz der Menschenrechte. Laut seiner Prognose wird sich die Regierung Biden in der OSZE stärker einbringen als frühere Regierungen. Die USA fühlten sich allen drei OSZE-Dimensionen verpflichtet, wobei die konventionelle Rüstungskontrolle, die Konfliktverhütung und -lösung, der Einsatz für Menschenrechte sowie der Umgang mit Terrorismus und Menschenhandel im Vordergrund stünden. Zwischen den USA und Russland gibt es Streitigkeiten in den Bereichen politisch-militärische Sicherheit, ungelöste Konflikte und Menschenrechte. Hier regt

Hamilton an, dass die bilateralen Gespräche zwischen den USA und Russland im Rahmen des Strategic Stability Dialogue durch ähnliche Gespräche zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten ergänzt werden könnten.

Andrei Zagorski führt aus, was *Russland* an der OSZE kritisiert und was es von der Organisation erwartet. Russland sehe eine Vereinnahmung der OSZE durch den Westen. Die Organisation begünstige aus russischer Sicht die Einmischung der USA, der EU und der NATO in innere Angelegenheiten anderer Länder, um eine internationale Ordnung westlicher Prägung durchzusetzen. Den Aktivitäten der OSZE in der menschlichen Dimension stehe Moskau kritisch gegenüber, da es diese sowohl als tendenziös als auch als obsolet ansehe. Russland sei seit vielen Jahren daran interessiert, die OSZE zu einer Vertragsorganisation zu machen und im Rahmen der OSZE Verhandlungen aufzunehmen, um einen neuen gemeinsamen Nenner zwischen Russland und dem Westen zu finden. Bei der Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE lege Russland den Schwerpunkt auf den Umgang mit grenzüberschreitenden Risiken wie Terrorismus und organisierte Kriminalität, und auf Risiken im Zusammenhang mit Informations- und Kommunikationstechnologien. Auch in der zweiten Dimension sehe die russische Regierung Potenzial für eine Zusammenarbeit, insbesondere was die Konnektivität anbelangt.

Barbara Kunz schildert die widersprüchliche Haltung *Frankreichs* zur OSZE. Einerseits sei Frankreich ein engagierter Teilnehmerstaat, der sich in den

Arbeitsalltag und die Konfliktlösungsinitiativen der Organisation einbringe. Als Mutterland der Menschen- und Bürgerrechte, die dort 1789 erklärt wurden, sehe Frankreich sich hier in einer besonderen Verantwortung. Frankreich beteilige sich an OSZE-Bemühungen zur Lösung von Konflikten, um sein Selbstbild als Weltmacht zu bekräftigen, so etwa als Mitglied des Normandie-Formats (Ukraine) oder als Co-Vorsitz der Minsk-Gruppe (Bergkarabach). Andererseits spiele die OSZE für die außenpolitischen Ziele Frankreichs eine geringe Rolle. Paris stehe auf dem Standpunkt, dass multilaterale Organisationen wie die OSZE nicht in der Lage seien, rasch Ergebnisse zu liefern. Außerdem stehe das geografische Gebiet, das die OSZE abdeckt, nicht unbedingt im Fokus der französischen Außenpolitik. Frankreich verfolge seine Ziele lieber auf bilateraler Ebene oder über andere multilaterale Plattformen. Daher sei das Land auch nicht bereit, in der Organisation eine Führungsrolle zu übernehmen oder Initiativen anzustoßen, die die OSZE effektiver machen würden.

Wie für die meisten Staaten in dieser Sonderausgabe steht auch für die *Türkei* die politisch-militärische Dimension der OSZE im Zentrum. Giray Sadık führt aus, dass die Türkei vor allem daran interessiert sei, dass sich die OSZE bei der Stabilisierung von Krisen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft stärker engagiere. Er meint, die OSZE sollte ihr Instrumentarium im Konfliktmanagement besser ausschöpfen, um die Lösung von Langzeitkonflikten zu unterstützen. Weitere Prioritäten der Türkei seien der Kampf gegen den Terrorismus und die grenzüber-

schreitende organisierte Kriminalität, insbesondere der Menschenhandel, sowie die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie, vor allem gegenüber der türkischen Diaspora in Europa. Die mangelnden Fortschritte beim letztgenannten Thema seien der Hauptkritikpunkt der Türkei an der OSZE. Der Autor weist, allerdings ohne auf innenpolitische Fragen einzugehen, darauf hin, dass das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte gestärkt werden müsse, insbesondere was die Berichterstattung über Hassverbrechen und die Integration von Migrant:innen betreffe.

Die OSZE spielt in der politischen Rhetorik *Kasachstans* eine wichtige Rolle, doch daraus folgt kein konsequentes Handeln. Rustam Burnashev und Irina Chernykh zeigen, dass das Engagement Kasachstans in der OSZE anlassbezogen und eher reaktiv ist. Kasachstan nutze die OSZE als Plattform, um sein internationales Ansehen zu verbessern und die Leistungsfähigkeit seiner Institutionen unter Beweis zu stellen. Ein Beispiel dafür sei der kasachische OSZE-Vorsitz im Jahr 2010. Obwohl die Regierung die Bedeutung der OSZE in ihren Erklärungen anerkenne, betrachte sie die Prinzipien und Normen der Organisation als etwas, das Kasachstan von außen aufgezwungen werde. Sie sehe die OSZE nur als eine unter mehreren europäischen und eurasischen Organisationen. Außerdem meine die kasachische Regierung, dass den im Land tätigen OSZE-Vertreter:innen und Fachleuten Kontextwissen fehle. Die Erwartungen Kasachstans bezögen sich hauptsächlich auf die erste Dimension

der OSZE. Doch die Regierung betrachte auch die zweite Dimension als Instrument, um Vertrauen herzustellen und Spannungen in der Region abzubauen. Kasachstan wolle sein Profil in diesem Bereich schärfen, etwa indem es die Streitigkeiten über das OSZE-Programmbüro in Nur-Sultan zum Anlass nehme, für ein OSZE-Themenzentrum für nachhaltige Konnektivität in seinem Land zu werben.

Lars-Erik Lundin analysiert *Schweden*. Der schwedische Vorsitz 2021 konzentriere sich auf drei Aspekte: Wahrung der europäischen Sicherheitsordnung, Schutz der „umfassenden Sicherheit“ sowie Förderung einer Konfliktlösung in kleinen Schritten. Schwedens Hauptanliegen sei die „Rückbesinnung auf die Ursprünge“. Gemeint sei damit erstens das Funktionieren der Organisation sicherzustellen und zweitens für die Einhaltung der OSZE-Prinzipien zu sorgen. Schweden lege großes Gewicht auf die Menschenrechte, die es als dimensionenübergreifendes Thema betrachte, da es unmittelbare Auswirkungen auf die anderen beiden OSZE-Dimensionen habe. Besonders besorgt sei Schweden über die Eskalation der Krisen in seiner östlichen Nachbarschaft und über die damit verbundenen militärischen Gefahren für Nordeuropa. Daher setze Schweden im Bereich Sicherheit auf die Zusammenarbeit mit der NATO, seine EU-Mitgliedschaft, die Solidarität unter den nordischen Staaten und seine besonderen Beziehungen zu den USA. Schweden sehe die OSZE, so Lundin, als Mittel an, seine militärische Verteidigung durch Vertrauensbildung zu ergänzen.

Laut Łukasz Kulesa fühlt sich auch *Polen*, das 2022 den OSZE-Vorsitz übernehmen wird, zunehmend von der Sicherheitslage bedroht. Zwar betrachte es die OSZE als wertvollen Teil der europäischen Sicherheitsordnung, doch im Vordergrund stünde die Zusammenarbeit insbesondere mit der NATO und der EU. Diese Organisationen seien aus Sicht der Regierung effektiver dabei, die außen- und sicherheitspolitischen Interessen Polens zu wahren, besonders bei Krisen in Mittel- und Osteuropa. Laut Kulesa besteht der Wert der OSZE für Polen hauptsächlich darin, dass sie ein Dialogforum biete, wenn es keine anderen Kommunikationskanäle gebe. Lösen könne die OSZE die aktuellen Konflikte so vielleicht nicht, sie könne aber einen Rahmen bieten, der die Lösungsfindung in anderen Kontexten erleichtere. Daher wolle sich Polen weiterhin aktiv in die OSZE einbringen. Dies sei Teil seiner Strategie, durch multilaterale Aktivitäten die Stabilität in Europa zu fördern – was auch der Hauptgrund für die Bewerbung um den OSZE-Vorsitz 2022 gewesen sei.

In ihrem Beitrag über *Nordmazedonien*, der Vorsitzstaat 2023, zeigt Ana Krstinska, dass die Bedeutung der OSZE für das Land in den letzten Jahren im Vergleich zu anderen Organisationen abgenommen hat. Dass die OSZE die demokratische Transformation des Landes unterstützt, werde zwar als sehr hilfreich wahrgenommen – auch im Hinblick auf den EU-Beitritt Nordmazedoniens. Ihre „harten“ Sicherheitsinteressen verfolge die Regierung hingegen über die NATO. Nordmazedonien sehe die OSZE vor allem als eine Organisation, die das Land

bei der Verwirklichung seiner strategischen Ziele unterstütze: der EU beizutreten und die Vorhaben bei der nachhaltigen Entwicklung zu erreichen. Den OSZE-Vorsitz im Jahr 2023 betrachte Nordmazedonien als große Chance, seine Fortschritte beim Aufbau demokratischer Institutionen unter Beweis zu stellen und sein internationales Ansehen zu verbessern.

Schlussfolgerungen

Keiner der acht Staaten, die in dieser Sonderausgabe behandelt werden, zeigt sich sonderlich interessiert daran, sich stärker in die OSZE einzubringen. Die meisten Regierungen sehen die OSZE nicht als wichtigen Sicherheitsakteur und verfolgen ihre außenpolitischen Ziele lieber in anderen Foren. Dies ist sowohl der Grund für den relativen Bedeutungsverlust der OSZE als auch dessen Folge.

Zugleich haben die Staaten laut unseren Autorinnen und Autoren aber auch ein Interesse daran, dass die OSZE funktionsfähig bleibt. Dies zieht sich wie ein roter Faden durch alle Beiträge, vor allem bei den Vorsitzländern. Allesamt gestehen sie der OSZE zu, dass sie Raum für Dialog biete, in dem die Staaten Sicherheitsfragen zügig zur Sprache bringen können. Die OSZE wird somit als wichtiges Element der multilateralen Sicherheitsbildung angesehen. In einigen Staaten, insbesondere bei Nachbarn Russlands, gilt die OSZE auch als Plattform, über die sich die Abschreckung durch kooperative Sicherheit ergänzen lässt. Diese Länder sehen sich zunehmend bedroht.

Außerdem wünschen sich viele Staaten, dass die OSZE intensiver an der Lösung von Langzeitkonflikten arbeitet.

Darüber hinaus haben die Regierungen unterschiedliche Auffassungen darüber, wie und ob die OSZE die Menschenrechte schützen solle. Einige Staaten wünschen sich bei diesem Ziel eine Vorreiterrolle, während andere es als Aufzwingen fremder Werte und eine Einmischung in innere Angelegenheiten empfinden. Das ist nichts Neues. Gleichzeitig lesen wir zwischen den Zeilen, dass einige Regierungen ihre Vorbehalte in der menschlichen Dimension als Vorwand nutzen, um andere innen- und außenpolitische Ziele zu verfolgen.

Einige Delegationen in Wien beraten wieder verstärkt darüber, welche Rolle die OSZE bei der Gewährleistung der Sicherheit in Europa spielen könnte. Wichtig hierbei sei, den Hauptstädten die Notwendigkeit zu verdeutlichen, den multilateralen Dialog wieder ins Zentrum der europäischen Sicherheitsbeziehungen zu rücken. Daher unterstützen wir die Idee, interessierte Regierungen in einer informellen „Gruppe der Freunde der OSZE“ zusammenzubringen. Diese Gruppe sollte gemeinsame Interessen von Teilnehmerstaaten identifizieren und auf dieser Basis Möglichkeiten für eine pragmatische Zusammenarbeit erörtern – mit Blick auf das 50-jährige Jubiläum der OSZE im Jahr 2025.

Die USA und die OSZE

*Daniel S. Hamilton**

Zusammenfassung

Die Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber der OSZE wird durch ein sporadisches Interesse des jeweiligen Präsidenten bestimmt, aber auch durch eine beharrliche Diplomatie von US-Regierungsvertretern und dem Engagement des US-Kongresses im Rahmen der Helsinki-Kommission. Einiges deutet darauf hin, dass die Biden-Administration neuen Schwung in die Beziehungen zwischen den USA und der OSZE bringen möchte, etwa um Sicherheitsrisiken wie Cyberangriffen und der Covid-19-Pandemie zu begegnen. Für die USA ist die OSZE kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um eigene politische Interessen voranzutreiben, indem das Land sich auf die Prinzipien beruft, die in der Helsinki-Schlussakte von 1975 und der Charta von Paris aus dem Jahr 1990 verankert wurden.

Sporadische Aufmerksamkeit der Präsidenten

Von allen US-Präsidenten hat sich Bill Clinton am aktivsten in der OSZE eingesetzt: Er nahm am Budapester Gipfel im Dezember 1994 teil, als die „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) in „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE) umbenannt wurde, sowie am Gipfel in Istanbul 1999. Zu diesem Zeitpunkt war das sowjetische Imperium bereits zusammengebrochen und aus der Sowjetunion, aus Jugoslawien und der Tschechoslowakei waren 20 neue Staaten hervorgegangen. Viele davon hat-

ten historisch bedingte Ressentiments gegenüber ihren Nachbarländern und waren mit territorialen und ethnischen Konflikten belastet. Die Regierung Clinton fürchtete, dass Konflikte innerhalb von Staaten eine ebenso große Bedrohung für die Sicherheit in Europa darstellen könnten wie zwischenstaatliche Konflikte. In dieser Situation, so hoffte die Clinton-Administration, könne die OSZE einen einzigartigen Beitrag leisten, da die Organisation auf dem Grundprinzip beruhe, dass die wesentliche Ursache für die mangelnde Sicherheit von Menschen die Missachtung der Menschenrechte sei.¹

Die Clinton-Administration wollte nach dem Kalten Krieg eine europäische Sicherheitsarchitektur aufbauen, in der die OSZE eine zentrale Rolle einnehmen sollte: bei der Konfliktlösung, der weiteren Verbreitung und dem Schutz der Demokratie und der demokratischen Insti-

* Daniel S. Hamilton
Woodrow Wilson International Center for Scholars
dan.hamilton@wilsoncenter.org

tutionen, bei der Verteidigung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit sowie bei der Benennung und Lösung von wirtschaftlichen Problemen, die zu Konflikten und Risiken für die Sicherheit im eurasisch-euroatlantischen Raum führen konnten. Wie William Hill schreibt, erlebte die OSZE gegen Ende von Clintons Amtszeit „eine wahre Blütezeit [...] und erreichte vielleicht den Höhepunkt ihrer Aktivität und ihres Einflusses“², als sie mit 20 Missionen und etwa 3.000 Personen vor Ort Pionierarbeit in den Bereichen Konfliktprävention, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge leistete und dabei ihr breites und flexibles Instrumentarium einsetzte.

Seit dieser Zeit wird die OSZE von den US-Präsidenten weit weniger beachtet. Mit dem Begriff „wohlwollende Vernachlässigung“ hat P. Terrence Hopmann die Haltung von US-Offiziellen auf höchster Ebene gegenüber der OSZE zwischen 2001 und 2014 beschrieben.³ George W. Bush konzentrierte sich nach den Angriffen am 11. September 2001 weitgehend auf seinen Anti-Terror-Feldzug, den Krieg im Irak und die Erweiterung der NATO. Die OSZE spielte in seinen Überlegungen praktisch keine Rolle. Auch Barack Obama schenkte der OSZE während seiner ersten Amtszeit wenig Aufmerksamkeit, sondern überließ den vermeintlich relativ stabilen Kontinent seinen europäischen Verbündeten und maß den bilateralen Beziehungen mit Russland weniger Bedeutung zu. Erst nach der völkerrechtswidrigen Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim durch Russland und der gewaltsamen Interven-

tion Russlands im Osten der Ukraine wandte sich der Blick der US-Politiker wieder der OSZE zu. In Washington hoffte man, die OSZE einerseits als Plattform zu nutzen, um der Verletzung ihrer grundlegenden Normen und Prinzipien durch Russland eine Kampfansage zu erteilen, andererseits aber auch als Mechanismus für die Überwachung und Eindämmung russischer Aktivitäten.

Die vierjährige Amtszeit Donald Trumps war der Tiefpunkt, was die Wertschätzung der OSZE durch US-Präsidenten betrifft. Trump schenkte der Organisation keine Beachtung und zog die Grundprinzipien der Charta von Paris offen in Zweifel. Er stellte die Bedeutung der Menschenrechte als Leitlinie der US-Außenpolitik infrage und äußerte sich in der Öffentlichkeit abfällig über wichtige Prioritäten der OSZE wie die Bekämpfung der Korruption, den Schutz von Minderheitsrechten oder vertrauensbildende Maßnahmen im militärischen Bereich. Während Trumps Amtszeit verließen die USA das Open-Skies-Abkommen von 1992 zwischen den NATO-Ländern und Russland, welches darauf abzielte, die beiderseitige Verständigung zu stärken, Vertrauen aufzubauen sowie Offenheit und Transparenz mit Blick auf die Streitkräfte und deren Aktivitäten zu fördern.

Prinzipiengeleitetes diplomatisches Engagement

Auch wenn das Interesse der US-Präsidenten für die OSZE mal mehr und mal weniger stark ausgeprägt gewesen

ist, haben sich US-Diplomat*innen stets entschlossen dafür eingesetzt, die Positionen ihres Landes zu OSZE-relevanten Themen voranzubringen. Sie betonen den Wert der OSZE als einzige gesamt-europäische Sicherheitsorganisation, die den euroatlantischen Raum umspannt und neben den USA, Kanada und Russland alle europäischen und zentralasiatischen Staaten sowie die Mongolei zu ihren Mitgliedern zählt. US-Offizielle schätzen den Beitrag, den die OSZE zur militärischen Sicherheit Europas leistet: mit ihrem umfassenden System vertrauensbildender und Transparenz schaffender Maßnahmen, ihren Verifizierungsverfahren und Frühwarnmechanismen. Diese Instrumente haben dazu beigetragen, dass auf weiten Teilen des Kontinents die Rüstungsarsenale verkleinert und Spannungen abgebaut wurden.

US-Diplomat*innen setzen sich für die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen in allen Bereichen ein, einschließlich der politisch-militärischen, wirtschaftlich-ökologischen und menschlichen Dimension. Dazu gehören die Stärkung der politischen und militärischen Sicherheit im gesamten OSZE-Raum, die Umsetzung und Überprüfung der Einhaltung von Rüstungskontrollabkommen, der Ausbau der OSZE-Kapazitäten in der Konfliktverhinderung und Konfliktlösung, der Einsatz für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Einhaltung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, die Bekämpfung von Risiken wie Terrorismus und Intoleranz, Fehl- und Desinformation und Menschenhandel sowie die Verpflichtung, Zentralasien eine größere Aufmerksamkeit und mehr Ressour-

cen zuteilwerden zu lassen. US-Vertreter haben sich dafür eingesetzt, dass die OSZE in diesen Bereichen aktiver wird. Insbesondere haben sie die Feldoperationen der OSZE sowie die OSZE-Institutionen unterstützt. Diese Unterstützung soll auch beibehalten werden, wie Vertreter der Biden-Administration betont haben. Schließlich zeigt sich das Engagement der USA bei der OSZE auch in deren Gremien: bspw. haben seit der Gründung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE US-Kongressabgeordnete dort immer wieder Führungsposten innegehabt. Mit 17 von 323 Sitzen haben die USA die größte Vertretung in der Versammlung.

Die Helsinki-Kommission

Für das US-Engagement in der OSZE spielt der US-Kongress eine wichtige Rolle. Nur ein Jahr nach der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte im Jahr 1975 schuf der Kongress die Kommission über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, besser bekannt unter der Bezeichnung „US Helsinki Commission“, um die Einhaltung aller Aspekte der Helsinki-Schlussakte zu überwachen und zu fördern. Die Kommission ist parteiübergreifend besetzt und setzt sich aus Mitgliedern sowohl des US-Senats als auch des Repräsentantenhauses zusammen, die von dem/der Senatspräsident*in bzw. dem/der Sprecher*in des Repräsentantenhauses ernannt werden. Drei weitere Sitze in der Kommission werden vom Präsidenten mit Mitarbeitern des Außenministeriums, des Verteidigungsministeriums und des Handelsministeriums besetzt.

Die Exekutive ist jedoch nicht gleich stark vertreten: die Helsinki-Kommission wird durch den Kongress dominiert. Als Ergebnis dieser besonderen Form der Zusammenarbeit zwischen der Exekutive und der Legislative hat die Helsinki-Kommission einen eigenen Vertreter als Mitglied der US-Mission bei der OSZE abgestellt.

Obwohl die Kommission alle Handlungsfelder der OSZE voranbringen will, hat sie ein besonderes Mandat im Bereich der Menschenrechte. Mitglieder und Mitarbeiter der Helsinki-Kommission gehören US-Delegationen an, die an OSZE-Treffen teilnehmen und bestimmten OSZE-Strukturen angehören. Die Kommission kann öffentliche Anhörungen und Briefings mit Gutachtern zu Themen mit OSZE-Bezug einberufen und veröffentlicht Berichte über die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen in den Teilnehmerstaaten. Sie organisiert Delegationen zu Teilnehmerstaaten und OSZE-Treffen, um sich vor Ort mit Entwicklungen auseinanderzusetzen, die einen Bezug zu demokratischen und wirtschaftlichen Grundrechten, dem Recht auf Sicherheit und den Menschenrechten haben. Sie macht regelmäßig auf Probleme in den Bereichen Menschenrechte und Sicherheit in den OSZE-Teilnehmerstaaten aufmerksam. Dazu gehören Rassismus, Antisemitismus, Intoleranz, Korruption, Menschenhandel, Verstöße gegen die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie mangelnder Schutz von gefährdeten Gruppen wie zum Beispiel Migrant*innen vor Diskriminierung und Gewalt.

Die Helsinki-Kommission hat insbesondere Russland, Weißrussland, die Türkei und einige zentralasiatische Staaten sehr deutlich verurteilt – nicht nur für die Unterdrückung von abweichenden Meinungen im eigenen Land, sondern auch, weil sie versuchen, die Arbeit der OSZE zum Schutz von Grundfreiheiten zu untergraben und die Teilnahme der Zivilgesellschaft an OSZE-Aktivitäten zu behindern. Die Kommission hatte auch eine Schlüsselrolle bei der Formulierung des „Magnitsky Act“ von 2012. Dieses Gesetz verhängte Sanktionen gegen russische Offizielle, die für den Tod des russischen Anwalts Sergej Magnitski in einem Moskauer Gefängnis im Jahr 2009 oder andere Fälle von Menschenrechtsverletzungen und Korruption verantwortlich waren. Der Vorsitzende der Helsinki-Kommission, der US-Senator Ben Cardin, war die treibende Kraft hinter der Verabschiedung des „Magnitsky Act“ und des „Global Magnitsky Human Rights Accountability Act“ von 2016. Dieses Gesetz haben US-Präsidenten beider Parteien genutzt, um korrupte Personen auf der ganzen Welt mit Sanktionen zu belegen. Es führte zur Verabschiedung ähnlicher Gesetze in Kanada, in Großbritannien und in der EU.

Im Jahr 2021 konzentrierte sich die Helsinki-Kommission auf das Interesse der USA, eine aktivere Rolle bei der Verhinderung von Massenmord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord einzunehmen. Die Kommission setzte sich mit Warnhinweisen auseinander, die auf das Risiko von Gräueltaten hindeuten, und diskutierte die Herausforderungen beim

Aufbau und bei der Pflege von Bündnissen zwischen Staaten, die solche Gräueltaten verhindern wollen. Sie wies auf Bedrohungen der Lieferketten in den USA und weltweit hin, die von autoritären Regimes ausgehen, und empfahl der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, einer Initiative zur Sicherung der Lieferketten zuzustimmen – als Vorstufe zu weiteren Schritten der OSZE-Teilnehmerstaaten in diesem Bereich.

Die Kommission hat sich auch reumütig gezeigt, wenn es um die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen durch die USA selbst geht. Beispielsweise hat sie im Jahr 2020 eine Reihe selbstkritischer Anhörungen durchgeführt, die sich mit dem Thema „Menschenrechte zu Hause“ auseinandersetzten. Insbesondere wurde bei diesen Anhörungen darüber gesprochen, wie die US-Regierung ihrer Verpflichtung, die Rassendiskriminierung zu bekämpfen, nachkommen kann: indem sie das verfassungsmäßige Recht auf freie Versammlung sowie die Arbeit von Journalist*innen schützt. Die Teilnehmer*innen diskutierten die Bedeutung von öffentlichen Denkmälern und Gedenkstätten, insbesondere diejenigen mit Bezug zum amerikanischen Bürgerkrieg oder solche, die Personen verherrlichen, die mit rassistischer Unterdrückung und Sklaverei in Verbindung gebracht werden, sowie mögliche Wege einer juristischen Wiedergutmachung.

Die Biden-Administration und die OSZE

Dass Präsident Biden seinen engen Mitarbeiter Michael Carpenter zum OSZE-Bot-

schafter ernannt hat, ist ein Zeichen dafür, dass seine Administration engagiert und konstruktiv an das Thema OSZE herangehen will. Nur ein paar Wochen, nachdem die neue Administration eingesetzt worden war, nutzten einige ihrer Mitarbeiter die Chance und drängten im Rahmen des US-Vorsitzes im Forum für Sicherheitskooperation der OSZE darauf, die Maßnahmen für militärische Transparenz und militärische Vertrauensbildung wieder aufzunehmen. Dies sollte durch eine Überarbeitung des Wiener Dokuments geschehen, das seit 2011 nicht mehr aktualisiert wurde. Zu den möglichen Diskussionsthemen gehören die Vereinbarung niedrigerer Schwellen für die Anmeldung und internationale Beobachtung von militärischen Übungen, die Anhebung der Kontingente für solche Inspektionen, die Überarbeitung der Kategorien für den Informationsaustausch und eine Revision der Definition von „ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten“. Im Rahmen erweiterter Gespräche, auch zwischen den jeweiligen Streitkräften, könnte auch die potenziell destabilisierende Wirkung neuer Technologien angesprochen werden.⁴

Darüber hinaus haben US-Offizielle die OSZE gedrängt, sich mit langwierigen Konflikten zu beschäftigen und konkretere Resultate in den Bereichen Umwelt und Wirtschaft anzustreben. Sie setzten sich für die Umsetzung der Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ des UN-Sicherheitsrats in der Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation ein und forderten, die OSZE solle im Jahr 2021 ein „Human Dimension Implementation Meeting“ durchführen.

Diese Zeichen eines neuen Engagements gingen einher mit einer Verurteilung der russischen Aktivitäten in der Ukraine und anderen Ländern – als Hauptursache für die umfassende Verschlechterung im sicherheitspolitischen Umfeld Europas. Die Biden-Administration wird weiterhin die Nichteinhaltung von Verpflichtungen im Rahmen der OSZE durch Russland anprangern. Diese Verpflichtungen hatte Russland durch seine bewaffneten Interventionen in Georgien (2008) und in der Ukraine (2014) grob verletzt. US-Offizielle fordern Russland auf, seine Verpflichtungen aus dem Minsker Abkommen umzusetzen, und haben immer wieder betont, dass die USA „niemals die angebliche Annexion der Krim durch Russland anerkennen werden“⁵. Die Biden-Administration unterstützt die Verlängerung der OSZE-Beobachtermission an zwei russischen Checkpoints an der ukrainischen Grenze.

Auch auf das Mandat der Special Monitoring Mission der OSZE in der gesamten Ukraine, einschließlich der Krim zu arbeiten, weisen US-Offizielle immer wieder hin. Daher fordern sie die Ukraine, Russland sowie alle bewaffneten Gruppen, die von Russland bewaffnet, ausgebildet und geführt werden, und Seite an Seite mit russischen Truppen kämpfen, auf, dafür zu sorgen, dass die Special Monitoring Mission der OSZE sich auf dem gesamten Staatsgebiet der Ukraine frei bewegen kann und die Sicherheit ihrer Beobachter garantiert ist. Vertreter der US-Regierung weisen regelmäßig darauf hin, dass Moskau auch in Moldawien und Georgien seine Truppen ohne Einwilligung der betreffenden Staaten stationiert

hat und dass der Einsatz von Desinformation und anderer hybrider Instrumente für alle OSZE-Staaten eine ständige Herausforderung darstellt. US-Offizielle verweisen zudem auf die fortdauernde Verletzung der Menschen- und Bürgerrechte der russischen Bevölkerung unter der Putin-Regierung, z. B. durch deren Versuche, das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Pressefreiheit einzuschränken, etwa durch die Ausweitung der Regeln für „ausländische Agenten“ auf Journalist*innen.

Die Biden-Administration kritisiert aber nicht nur Russland. Sie hat auch deutliche Worte für die Nichteinhaltung der OSZE-Verpflichtungen und die brutalen Menschenrechtsverletzungen durch Belarus gefunden. Sie hat die belarussischen Behörden aufgefordert, politische Häftlinge, Journalist*innen sowie alle zu Unrecht festgehaltenen Gefangenen freizulassen und sich auf einen Dialog mit dem Koordinationsrat der Opposition und der belarussischen Zivilgesellschaft einzulassen. Die US-Regierung und Mitglieder der Helsinki-Kommission haben die erzwungene Landung eines Flugzeugs in Minsk, um den belarussischen Aktivistin und Journalisten Raman Pratassewitsch und die Bürgerrechtlerin Sofia Sapega festzunehmen, verurteilt. US-Offizielle sehen zudem die Möglichkeit, dass sich die OSZE stärker in Belarus einbringt, etwa über die „guten Dienste“ ihrer Generalsekretärin Helga Maria Schmid.

Zudem haben hohe US-Vertreter einige Regierungen angeprangert, die die Covid-19-Pandemie als Vorwand nehmen, um die Zivilgesellschaft und die unab-

hängigen Medien zu unterdrücken, den Zugang zu Informationen weiter zu erschweren und den Rechtsstaat auszuhöhlen. Zusammen mit der Helsinki-Kommission haben sie Licht auf die Unterdrückung ethnischer oder religiöser Minderheiten sowie anderer schutzbedürftiger Gruppen wie LGBTI-Personen geworfen.

Der Konflikt in Bergkarabach ist ein weiteres Thema, bei dem sich die Biden-Administration für ein stärkeres Engagement ausspricht. Sogar im Wahlkampf hat Biden eine mögliche Beobachterrolle für die OSZE bei diesem Konflikt ins Gespräch gebracht. US-Außenminister Antony Blinken hat zugesagt, die Zusammenarbeit mit der Minsk-Gruppe der OSZE fortzusetzen. Nach wie vor drängt die US-Regierung sowohl Armenien als auch Aserbaidschan, baldmöglichst die Verhandlungen unter Aufsicht der Co-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe (Frankreich, Russland, USA) wieder aufzunehmen, um eine langfristige politische Lösung auf Grundlage der Helsinki-Schlussakte zu finden.

Weiterhin hat die Biden-Administration bereits signalisiert, dass sie das Profil der zweiten OSZE-Dimension, die Bereiche Wirtschaft und Umwelt, schärfen möchte. Sie will auch darüber sprechen, wie man zukünftige Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit und Pandemien vorhersehen, verhindern und, wenn das nicht gelingt, bewältigen kann. Regierungsvertreter*innen glauben, dass die OSZE eine wichtige Plattform für den Umgang mit dem Klimawandel in Zentralasien und im Südkaukasus sein kann. Schweden, das im Jahr 2021 den OSZE-Vorsitz innehat, hat sich entschlossen, As-

pekte des Klimawandels prioritär zu behandeln; die Biden-Administration unterstützt diese Entscheidung.

Präsident Biden hat – ganz im Sinne der OSZE, die die Korruption als eine Bedrohung für die Sicherheit, die wirtschaftliche Entwicklung und die Menschenrechte betrachtet – die Korruptionsbekämpfung als „zentrales Anliegen für die nationale Sicherheit der USA“ benannt. Er hat eine behördenübergreifende Überprüfung innerhalb der US-Regierung angeordnet, auf deren Grundlage eine Sicherheitsstrategie zur Korruptionsbekämpfung für die gesamte Regierung ausgearbeitet werden soll. Die Helsinki-Kommission hat diese Überprüfung begrüßt und wird voraussichtlich bei deren Umsetzung eng mit der Biden-Administration zusammenarbeiten.

Zukunftsszenarien

Viele Teilnehmerstaaten kommen ihren OSZE-Verpflichtungen nicht in vollem Umfang nach. Dennoch betonen US-Offizielle weiterhin den Wert der OSZE und sehen die Helsinki-Prinzipien von 1975 und die Paris-Prinzipien von 1990 als ein Maximum dessen, zu dem sich die Teilnehmerstaaten bei der militärischen, wirtschaftlichen, ökologischen und menschlichen Sicherheit bekennen wollen.

Es gibt mehrere Bereiche, in denen sich ein stärkeres Engagement der USA bei der OSZE bezahlt machen könnte.⁶ Vereinbarungen zur Konfliktentschärfung, die zwischen US-Truppen und russischen Streitkräften in Syri-

en getroffen wurden, könnten als Vorlage für ähnliche Maßnahmen unter Leitung der OSZE dienen, etwa um Spannungen in den Gewässern und dem Luftraum über der Schwarzmeerregion abzubauen. Die momentan laufenden bilateralen Gespräche zwischen den USA und Russland könnten durch ähnliche Gespräche zwischen den Teilnehmerstaaten der OSZE ergänzt werden. Der Abzug der NATO aus Afghanistan hat bei den zentralasiatischen Staaten zu Sicherheitsbedenken geführt. Die USA werden versuchen, hier die Möglichkeiten für erweiterte OSZE-Aktivitäten auszuloten, vielleicht sogar für neue Feldmissionen. Es gibt auch einen Spielraum für grenzüberschreitende Initiativen im Südkaukasus, die durch die OSZE vermittelt werden, einschließlich eines Korridors zwischen Armenien, Aserbaidschan und der Türkei. Russland hat nach dem bewaffneten Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan im Herbst 2020 Verantwortung bei der Friedenssicherung übernommen. Möglicherweise wird Moskau aber die Kosten über einen längeren Zeitraum nicht allein tragen wollen, wodurch der Weg für eine multinationale OSZE-geführte Beobachtermission frei werden könnte.

Im gesamten OSZE-Raum stehen die Gesellschaften unkonventionellen Herausforderungen gegenüber. Diese waren nicht vorhersehbar, als vor beinahe einem halben Jahrhundert die Teilnehmerstaaten aus ganz unterschiedlichen Gründen zusammenkamen, um gemeinsam Verhaltensrichtlinien auszuarbeiten. Cyberangriffe, Desinformation und Falschinformationen in den sozialen Medien, Störungen der Lieferketten

und die Covid-19-Pandemie haben gezeigt, welche Risiken für die freie Bewegung von Menschen, Gütern, Dienstleistungen, Verkehrsmitteln, Lebensmitteln, Geld und Ideen existieren. Unter den OSZE-Teilnehmerstaaten wächst zudem das Bedürfnis, Resilienzprinzipien zu definieren, die als Richtlinien bei der Antizipation, der Prävention und wenn nötig der Abwehr und Überwindung von Störungen kritischer gesellschaftlicher Funktionen dienen können.

Die OSZE bleibt weiterhin eine Plattform, auf der ungleich Gesinnte die Umgangsregeln in verschiedenen, bisher wenig diskutierten Sicherheitsbereichen wie etwa Resilienz und Konnektivität ausloten können – so sie es denn wollen. Wenn nicht, werden die Vereinigten Staaten und andere Teilnehmerstaaten diese Prinzipien und deren Beachtung anderswo definieren und absichern.

Endnotes

- 1 Siehe die Bemerkungen des US-Präsidenten Bill Clinton anlässlich der Eröffnung des OSZE-Gipfels im Çırağan-Palast in der türkischen Hauptstadt Istanbul am 18. November 1999. Siehe auch Richard Holbrooke, „America, a European Power“, in: *Foreign Affairs*, März/April 1995, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/1995-03-01/america-european-power>
- 2 Übersetzt nach: William Hill, *No Place for Russia: European Security Institutions Since 1989*, New York: Columbia University Press, 2019, S. 153.
- 3 P. Terrence Hopmann, „Trump, Putin, and the OSCE“ in: IFSH (ed.), *OSCE*

- Yearbook 2018, Baden-Baden: Nomos, 2019, 39-52.
- 4 Fast alle OSZE-Teilnehmerstaaten befürworten solche Bemühungen, doch Russland sperrt sich, und auch Armenien und Aserbaidschan blockieren aufgrund ihres Konflikts Fortschritte in diesem Bereich.
- 5 U.S. Mission to the OSCE, „Interpretative Statement on the Extension of the Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine“, as prepared for delivery by Chargé d’Affaires Courtney Austrian to the Permanent Council, Wien, 31. März 2021, <https://osce.usmission.gov/interpretative-statement-on-the-extension-of-the-mandate-of-the-osce-special-monitoring-mission-to-ukraine/>; The White House, „Statement by President Biden on the Anniversary of Russia’s Illegal Invasion of Ukraine“, 26. Februar 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/26/statement-by-president-biden-on-the-anniversary-of-russias-illegal-invasion-of-ukraine/>
- 6 Zu den US-amerikanischen und europäischen Sichtweisen über eine zukünftige OSZE-Agenda s. Daniel S. Hamilton et al., „Uncommon Cause: The Future of the OSCE, Report and Recommendations, Global Europe Program Working Group on the Future of the OSCE“, in: TransAtlantic 2/2021, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Uncommon%20Cause%20-%20The%20Future%20of%20the%20OSCE%20v2.pdf>

Russland und die OSZE

*Andrei Zagorski**

Zusammenfassung

Moskau kritisiert die OSZE seit mehr als zwei Jahrzehnten und möchte, dass sie ihre Aktivitäten im postsowjetischen Raum einschränkt. Allerdings hat Russland die Organisation keineswegs ganz aufgegeben. Das Land fordert vielmehr, dass die OSZE ihre geografischen und thematischen Prioritäten überdenkt und in eine Vertragsorganisation umgewandelt wird. Eine Neubestimmung der gemeinsamen Ziele kann allerdings nur über komplexe Verhandlungen gelingen. Daher sollte man sich zunächst mit den grundsätzlichen Positionen Russlands befassen. Die Verständigung auf einen Modus Vivendi ist durchaus denkbar. Zu diesem Zweck könnte ein „Helsinki+50“-Prozess angestoßen werden, in dem ein Gründungsdokument diskutiert, die Bündnisfreiheit mit dem Konzept der unteilbaren Sicherheit in Einklang gebracht sowie die Prinzipien der Medienfreiheit und der Nichteinmischung neu bewertet würden. Die OSZE sollte versuchen, die Gemeinsamkeiten zwischen den Teilnehmerstaaten zu stärken, indem sie ihre Tätigkeiten in den am wenigsten konflikträchtigen Bereichen ausbaut. Dafür böten sich die Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen oder der Umgang mit den Folgen der Coronaviruspandemie an.

Einleitung

Es gibt nur eine Sache, die noch schlimmer ist als die Arbeit mit der OSZE: die Arbeit ohne die OSZE. Frei nach Winston Churchill fasst diese Aussage die russische Diskussion über die OSZE gut zusammen. Moskau ist zwar stark genug, um die OSZE an Aktionen zu hindern, die dem Land gegen den Strich gehen, aber zugleich zu schwach, um die Orga-

nisation für die russische Agenda einzuspannen. Daher beharrt Russland seit Jahren auf einer strikten Anwendung der Konsensregel, um die OSZE auf diese Weise in Schach zu halten.

Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass Russland bereit wäre, die Organisation aufzugeben. Im Gegenteil: Die russischen Außenminister gehören zu den wenigen, die bei den jährlichen Treffen des Ministerrats konsequent persönlich anwesend sind. Darüber hinaus wird die OSZE bisweilen als eine der letzten Institutionen angesehen, an die sich Russland wenden kann, um den Schaden durch seine sich verschlechternden Beziehungen mit dem Westen zu begrenzen. Dies zeigte sich

* Andrei Zagorski
Primakow Nationales Forschungsinstitut für
Weltwirtschaft und internationale Beziehungen,
Russische Akademie der Wissenschaften,
Moskau
zagorskiandrei@gmail.com

insbesondere in der Anfangsphase der Ukraine Krise. Nach wie vor weiß Russland außerdem die Zusammenarbeit zwischen den Co-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe zu schätzen – auch wenn es der Minsk-Gruppe 2020 nicht gelang, den Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan um Bergkarabach zu beenden, und ihre Rolle bei der Bewältigung des Konflikts derzeit ungewiss ist.

Die Schwierigkeiten der Russischen Föderation mit und in der OSZE hängen damit zusammen, dass die Teilnehmerstaaten kein gemeinsames Ziel mehr haben. Diese Tatsache führt zu ständigen Kontroversen um die thematischen und geografischen Prioritäten der OSZE und auch um ihre Strukturen und Institutionen.

Die Kritik an der OSZE

Die russische Kritik an der OSZE hat eine lange Geschichte. 1999, während der NATO-Luftangriffe auf Jugoslawien, warf Russland der OSZE nicht nur vor, dass sie unfähig sei, ihre Prinzipien durchzusetzen, sondern auch, dass sie als Deckmantel für diese Operation diene.¹ Die Spannungen nahmen mit dem zweiten Tschetschenienkrieg zu, der im Oktober 1999 begann und 2003 zur Schließung der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien führte. Die Beobachtung der russischen Wahlen durch das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte seit 2003 verschärfte die Spannungen weiter. Außerdem nahm Russland die OSZE während der „Farbenrevolutionen“ im postsowjeti-

schen Raum als eine der treibenden Kräfte hinter den „Regimewechseln“ wahr, die das Land in seiner Nachbarschaft eigentlich zu verhindern suchte.

In Moskau wurde die Sorge laut, dass sich die Rolle der OSZE in einer NATO-dominierten europäischen Sicherheitsordnung auf die „Demokratisierung“ der „europäischen Peripherie“ reduzieren und die Priorisierung operativer Aktivitäten „übermäßig autonomisierter“ OSZE-Institutionen die Bedeutung der politischen Konsensfindung schwächen würde.² In diesem Zusammenhang wurde die These einer geografischen und thematischen Unausgewogenheit der OSZE-Aktivitäten vorgebracht, insbesondere im Hinblick auf die Aktivitäten „östlich von Wien“ in der menschlichen Dimension.³ Dass der politische Dialog an erster Stelle stehen müsse und die OSZE ihre Aktivitäten ausgewogener gestalten und ihren Institutionen weniger Autonomie zugestehen sollte, ist seither ein zentrales Anliegen der russischen OSZE-Politik. 2004 schlug der bulgarische Vorsitz vor, den Schwerpunkt der OSZE-Aktivitäten vom östlichen Mitteleuropa und von Südosteuropa in den postsowjetischen Raum, insbesondere nach Zentralasien und in den Südkaukasus, zu verlagern. Dort hatte die OSZE bis dato nur bescheidene Präsenz und Engagement gezeigt. Genau das wollte Russland eben nicht – und wurde dabei von einer Minderheit der Teilnehmerstaaten, vornehmlich den Mitgliedern der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, unterstützt.

Die äußerst hitzigen Aussprachen auf dem Ministerratstreffen in Sofia im De-

zember 2004 setzten eine Debatte über eine Reform der OSZE in Gang, die bis heute zu keinem Ergebnis geführt hat. In den Augen Moskaus ermöglicht die OSZE den USA, der EU und der NATO, sich in die inneren Angelegenheiten von – insbesondere postsowjetischen – Staaten einzumischen, um ihnen politische Regime nach westlichem Vorbild aufzuzwingen und prowestliche Regierungen zu installieren.⁴ Präsident Wladimir Putin formulierte diese Kritik so: „Wir erleben immer wieder Versuche, die OSZE, einen entscheidenden Mechanismus zur Gewährleistung der gemeinsamen europäischen und auch der transatlantischen Sicherheit, für die außenpolitischen Interessen Einzelner zu instrumentalisieren. Das Ergebnis ist, dass diese sehr wichtige Organisation unterminiert wurde.“⁵ Russlands Forderung nach einer Neugewichtung der Arbeit der OSZE bedeutet aber nicht, dass die Organisation ihre Aktivitäten „westlich von Wien“ ausbauen solle. Russland ist vielmehr der Ansicht, dass die OSZE ihre Aktivitäten in der menschlichen Dimension im postsowjetischen Raum zurückfahren sollte. Ob diese reduziert oder zumindest nicht weiter ausgebaut werden sollten, war dann auch eine der strittigsten Fragen bei den Debatten des ersten Panels of Eminent Persons der OSZE im Jahre 2005.⁶

Moskau gelang es weder im Jahr 2004 noch in den darauffolgenden Jahren, seine Reformagenda für die OSZE durchzusetzen. Daher begann Russland, die Organisation systematisch auszubremsen, indem es auf einer strikten Anwendung des Konsensprinzips bestand und in der Diskussion über den OSZE-Haushalt ener-

gisch auftrat. Zusätzlich verfolgten Moskau und eine Reihe weiterer postsowjetischer Staaten eine Politik der einseitigen Beschneidung von OSZE-Aktivitäten, indem sie die Wahlbeobachtungsmethoden des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte infrage stellten, OSZE-Präsenzen abbauten oder auflösten oder die Tätigkeiten in einzelnen Ländern anderweitig einschränkten. Russland vertrat generell die Auffassung, dass die OSZE auf die Anliegen der Regierungen der Gastländer eingehen sollte, statt ihre eigene – aus russischer Sicht westliche – Agenda zu verfolgen. Nicht die Teilnehmerstaaten sollten den Empfehlungen der OSZE-Institutionen folgen, sondern vielmehr die OSZE-Institutionen der Kritik aus den Teilnehmerstaaten Rechnung tragen und ihre Politik entsprechend ausrichten.⁷

Die russische Agenda für die OSZE

Die russische Agenda für die OSZE hat sich in den letzten Jahrzehnten nicht geändert. Sie lässt sich grob in drei Themenbereiche zusammenfassen: Wiederaufnahme eines substanziellen politischen Dialogs, Reform der Organisation und Neudefinition der Schwerpunkte der OSZE-Aktivitäten.

Wiederaufnahme eines substanziellen Dialogs

Die Wiederaufnahme eines substanziellen Dialogs innerhalb der OSZE (sowie

mit der NATO und der EU) ohne Vorbedingungen ist derzeit der wichtigste Punkt auf der russischen Agenda. Moskau hat die Erwartung, dass dabei die eigenen Anliegen berücksichtigt werden und Fortschritte in Fragen erzielt werden, die es seit vielen Jahren thematisiert. So soll die Unteilbarkeit der Sicherheit – gegenüber der Bündnisfreiheit – bekräftigt und eine „Neugewichtung“ der OSZE-Aktivitäten sowie eine Reform der Organisation angegangen werden. Letzteres schließt mit ein, dass ihren Institutionen ihre „übermäßige Autonomie“ genommen wird. Man hofft, dass Russland und der Westen durch diesen Dialog zu einem vernünftigen Kompromiss und somit zu einem gemeinsamen Nenner finden können. Ergebnis soll *„eine neue Agenda“* [Hervorhebung durch den Verfasser] mit Schwerpunkt auf dem, was uns verbindet, statt auf dem, was uns trennt“, sein, wie es der russische Außenminister ausdrückte.⁸

Der „Helsinki+40“-Dialog, den die OSZE 2013 und 2014 führte, wurde in Moskau als vielversprechender Ansatz angesehen, der zu Anpassungen in der Tätigkeit der OSZE führen könnte. Er wurde jedoch durch die Ukraine Krise unterbrochen. Moskau würde seine Wiederaufnahme als „Helsinki+50“-Dialog begrüßen. Ziel wäre eine Vereinbarung über die Agenda und die Prioritäten der OSZE, die dann 2025 anlässlich des 50. Jahrestages der Schlussakte von Helsinki bei einem Treffen auf hoher Ebene verabschiedet werden könnte. Doch nur wenige russische Amtsträger*innen halten dies unter den gegenwärtigen Umständen für machbar.⁹

Reform der OSZE

Russland schlägt seit 2004 immer wieder vor, die OSZE auf Basis eines Vertrags in eine internationale Organisation umzuwandeln. Dann würden die Teilnehmerstaaten als Einzelstaaten und nicht als Teil irgendwelcher Gruppen von Ländern an den Erörterungen in der Organisation teilnehmen. Gemäß den russischen Vorschlägen würden die autonomen OSZE-Institutionen und -Strukturen in das Sekretariat integriert. Ihre Aktivitäten würden dem Konsensprinzip unterliegen und strikt an die politischen Vorgaben seitens der Beschlussfassungsorgane der OSZE gebunden sein. Die Wahlbeobachtung würde durch einen detaillierten Normenkatalog geregelt. Im Mittelpunkt dieser Vorschläge steht die Verabschiedung einer Charta oder eines Gründungsdokuments. Darin würden die Arbeitsweise der Durchführungsorgane und die Strukturen der OSZE geregelt.¹⁰ Obwohl die Diskussion über die russischen Vorschläge mittlerweile völlig zum Erliegen gekommen ist, setzt das Land seine Bemühungen in dieser Richtung fort. Auf dem Ministerratstreffen 2020 in Tirana drängte Außenminister Sergei Lawrow erneut auf eine Reform und schlug die Einrichtung einer entsprechenden informellen Arbeitsgruppe vor.¹¹ Im Februar 2021 übergab er der Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und schwedischen Außenministerin Ann Linde ein Thesepapier zu diesem Thema.¹²

Neudefinition der Schwerpunktbereiche¹³

Die Bereiche, in denen die OSZE-Teilnehmerstaaten nach den Vorschlägen Moskaus konkret die Zusammenarbeit suchen sollten, sind die Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen wie des Terrorismus und des illegalen Drogenhandels, der Gefahren durch Informations- und Kommunikationstechnologien, des Menschenhandels sowie anderer Arten des organisierten Verbrechens. Russland erwartet von der OSZE auch einen Beitrag zur Bewältigung der Folgen der Coronaviruspandemie. Russland schlägt unter anderem vor, dass das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE mit der Aufgabe betraut wird, die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit im medizinischen und Gesundheitssektor zu stärken.¹⁴

Bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen werden sich die OSZE-Teilnehmerstaaten wohl einigen können. Andere russische Prioritäten beziehen sich auf Themen, bei denen Russland und der Westen verschiedene Standpunkte vertreten. Ein Beispiel ist der Schutz der Rechte nationaler Minderheiten. Russland legt den Schwerpunkt auf das Recht der russischen Minderheit in der Ukraine und in den baltischen Staaten auf eine eigene Sprache und Bildung, und stärker auf die Förderung der sozialen und wirtschaftlichen als der politischen und bürgerlichen Rechte. Die Gespräche über die Medienfreiheit werden zwar von Moskau unterstützt, doch es geht dem Land dabei insbesondere

darum, dass die Tätigkeit russischer Medien und Journalist*innen in der Ukraine und im Westen nicht eingeschränkt wird. Den Aktivitäten der OSZE in der menschlichen Dimension steht Russland kritisch gegenüber: Diese hätten nicht nur eine politische „Schlagseite“, sondern seien auch obsolet – schließlich seien ja alle Teilnehmerstaaten Mitglieder der Vereinten Nationen und somit in die Arbeit des UNO-Menschenrechtsrates eingebunden. Darüber hinaus fielen die meisten von ihnen als Mitglieder des Europarates auch unter dessen Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte. Diese und andere Gründe werden von Russland für seine langjährige Linie angeführt, dass die OSZE ihre Aktivitäten in der menschlichen Dimension zurückfahren solle – insbesondere in den postsovjetschen Ländern – anstatt sie im Westen auszubauen.

In Bezug auf den Konfliktzyklus (Frühwarnung, Konfliktverhütung und Konfliktlösung, Krisenmanagement und Konfliktfolgenbeseitigung) vertritt Russland den Ansatz, dass jede OSZE-Aktivität auf Einzelfallbasis ausgehandelt, im Konsens beschlossen und von der Zustimmung des Gastlandes abhängig gemacht werden sollte. Ist dies nicht möglich, so will Moskau den Status quo beibehalten. Russland erwartet von der OSZE, dass sie sich an der Umsetzung und Konsolidierung der von Moskau vermittelten Waffenruhe in Bergkarabach beteiligt. Positiv steht das Land auch der Einbindung der OSZE in die Internationalen Genfer Gespräche unter Beteiligung Georgiens, Abchasiens und Südossetiens gegenüber. In den „5+2“-Verhandlungen zum Transnis-

trien-Konflikt (Moldau) sieht Russland es als geboten an, die Dynamik der letzten Zeit aufrechtzuerhalten. Moskau betont, dass die OSZE konsequenter Druck auf die Ukraine ausüben sollte, um sie zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen und damit zur Beilegung des Konflikts im Osten des Landes zu bewegen.¹⁵

Wenn es um die Sicherheit in Zentralasien geht, insbesondere das Risiko, dass Terrorismus und Drogenhandel sich von Afghanistan aus auf andere Länder ausweiten und die ganze Region destabilisieren, hat Russland die OSZE nicht auf dem Radar. Diesen Risiken begegnet man mit bilateralen und multilateralen Konsultationen, an denen die relevanten Mächte wie die USA, China, Pakistan, Indien, der Iran, die zentralasiatischen Staaten sowie lokale Akteure in Afghanistan, einschließlich der Taliban, beteiligt sind. Gleichzeitig verstärkt Russland die Zusammenarbeit im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, um sich gegen mögliche Folgen der Machtübernahme durch die Taliban in Afghanistan abzusichern. Daher erwartet Russland von der OSZE, ihre Zusammenarbeit mit der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit zu intensivieren.

Die wirtschaftliche Dimension der OSZE wurde von Russland schon immer betont. Das Land beteiligt sich an den Gesprächen zum Thema Konnektivität, das seit Kurzem auf der Tagesordnung der OSZE steht. Außerdem will es, dass die OSZE Synergien zwischen verschiedenen im OSZE-Raum stattfindenden Integrationsprozessen (z. B. der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion) schafft

und die Entwicklung einer „umfassenden eurasischen Partnerschaft“ unterstützt.

Russland nimmt im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation der OSZE an den Erörterungen über politisch-militärische Fragen teil, darunter die zunehmenden militärischen Aktivitäten entlang der Grenze zwischen Russland und der NATO. Für Moskau ist die konventionelle Rüstungskontrolle jedoch ein Thema für Gespräche zwischen Russland und der NATO, nicht der OSZE. Das Wiener Dokument der OSZE über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen von 2011 will Russland erst modernisieren, wenn die NATO ihren Expansionskurs gestoppt und die Aktivitäten an ihrer Ostflanke zurückgefahren hat.¹⁶

Empfehlungen

Um in der OSZE einen gemeinsamen Nenner zu finden und sich neue gemeinsame Ziele zu setzen, wären komplexe Verhandlungen zwischen Russland und dem Westen nötig. Dabei müssten die von Russland aufgeworfenen Grundsatzfragen wie etwa die Unteilbarkeit der Sicherheit angesprochen werden. Nur dann besteht die Chance auf eine solide Vereinbarung. Auch sensible Themen wie die Rolle der menschlichen Dimension der OSZE sowie die Autonomie der OSZE-Institutionen müssten diskutiert werden. Derzeit ist es eher unwahrscheinlich, dass es zu solchen Verhandlungen kommt. Auch wenn eine Einigung auf einen neuen Status quo noch verfrüht scheinen mag, so wäre doch eine Verstän-

digung auf einen tragfähigen Modus Vivendi denkbar.

Der gegenwärtige russische Standpunkt sollte nicht zur Gänze für bare Münze genommen werden. Viele der Erklärungen der Russischen Föderation scheinen schlichtweg Teil des rhetorischen Schlagabtausches zu sein, der in der OSZE geführt wird. Damit die Eckpunkte eines möglichen Kompromisses ausgelotet werden können, muss jedoch wieder ein substanzieller Dialog aufgenommen werden. So könnte man den bevorstehenden 50. Jahrestag der Schlussakte von Helsinki zum Anlass nehmen, einen „Helsinki+50“-Dialog einzuleiten, um sich auf die Ziele der OSZE für die nächsten Jahre zu verständigen. Dabei sollte auch über die Verabschiedung eines Gründungsdokuments diskutiert werden, das die OSZE zu einer Vertragsorganisation machen würde. Dies könnte zugleich der Unterzeichnung des Übereinkommens über die Rechtspersönlichkeit der OSZE den Weg ebnen, das von den Teilnehmerstaaten ausgehandelt wurde. Das Gründungsdokument müsste auch eine Vereinbarung über den Modus Operandi der OSZE-Institutionen umfassen, wobei diese aus russischer Sicht nicht noch mehr Autonomie als heute genießen sollten. Eine weitere Grundsatzfrage, die im Rahmen dieses Dialogs behandelt werden müsste, ist die der Vereinbarkeit der Bündnisfreiheit mit einer anderen OSZE-Verpflichtung, nämlich jener zur Beachtung der berechtigten Besorgnisse der betroffenen Staaten (oder dem Konzept der „unteilbaren Sicherheit“).

Ein solcher „Helsinki+50“-Dialog sollte sich durchaus mit strittigen Fragen

befassen, aber nur, wenn sie sowohl für Russland als auch den Westen von Belang sind. Die OSZE könnte ihre Bestimmungen zur Medienfreiheit und zum Zugang zu Informationen überarbeiten und präzisieren. Sowohl Russland als auch der Westen sehen sich in einem Informationskrieg, der über neue digitale Technologien und soziale Netzwerke geführt wird. Das Konzept der Informationsfreiheit ist eng mit der Debatte über mögliche Einmischungen in innere Angelegenheiten mithilfe der neuen Informationstechnologien verknüpft. Daher sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten auch dazu ermutigt werden, das Prinzip der Nichteinmischung neu zu denken und den modernen Gegebenheiten anzupassen.

Aus russischer Sicht sollte die OSZE die Gemeinsamkeiten zwischen den Teilnehmerstaaten stärken, indem sie ihre Tätigkeit in den am wenigsten konfliktträchtigen Bereichen ausbaut – auch wenn es dabei nicht um die großen Grundsatzfragen geht. Die Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen und der Umgang mit den Folgen der Coronaviruspandemie wären dafür naheliegende Kandidaten.

Endnotes

- 1 Alexander Matwejew, „Die Identitätskrise der OSZE“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 67–90.
- 2 Michail Petrakow, „Die Rolle der OSZE aus russischer Sicht“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden: Nomos, 2002, S. 57–66.

- 3 Alexander N. Alexeev, „The Future of the OSCE: Russia's Version“, in: Daniel Warner, Valérie Clerc (Eds.), *Challenges Faced by the OSCE During 2001*, Geneva: The Graduate Institute of International Studies, 2002, S. 151–166.
- 4 Sergej A. Kostin, Реформирование ОБСЕ – необходимое условие для дальнейшего существования организации [Die Reform der OSZE – eine notwendige Voraussetzung für die weitere Existenz der Organisation], in: *Pravo I bezопасnost'*, 2013, Nr. 1–2, S. 106; Lew S. Woronkow, ОБСЕ и европейская безопасность. Что дальше? [Die OSZE und die europäische Sicherheit: Was nun?], in: *Sovremennaya Evropa*, 2018, Nr. 1, S. 73f.
- 5 Übersetzt nach: President of Russia, Meeting of the Valdai International Discussion Club, 27. Oktober 2016, en.kremlin.ru/events/president/news/53151
- 6 Aus Gesprächen des Autors mit den Mitgliedern des Panel of Eminent Persons im Jahr 2005.
- 7 Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation, „О предстоящем рабочем визите в Россию Министра иностранных дел Швеции, Действующего председателя ОБСЕ А. Линде“ [Zum bevorstehenden Arbeitsbesuch der schwedischen Außenministerin und amtierenden OSZE-Vorsitzenden A. Linde in Russland], 1. Februar 2021, https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4546081
- 8 Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation, „Foreign Minister Sergey Lavrov's statement at a meeting of the OSCE Ministerial Council, December 3, 2020“, 3. Dezember 2020, https://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4465649
- 9 Äußerungen eines hochrangigen Vertreters des russischen Außenministeriums im Rahmen eines deutsch-russischen Dialogs im April 2021.
- 10 Andrei Zagorski, „Make the OSCE institutions less dependent on politics, not more“, in: *Helsinki Monitor*, 16:3 (2005), S. 209–213.
- 11 Siehe Erklärung von Außenminister Sergei Lawrow, a.a.O. (Anm. 8).
- 12 Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation, „Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks and answers to questions at a joint news conference following talks with OSCE Chairperson-in-Office, Minister of Foreign Affairs of Sweden, Ann Linde, Moscow, February 2, 2021“, Moskau, 2. Februar 2021, https://www.mid.ru/en/web/guest/obychnye-vooruzeniya/-/asset_publisher/MlJdOT56NKIk/content/id/4550431
- 13 Sofern nicht anders angegeben, basiert dies auf: Erklärung von Außenminister Sergei Lawrow, a.a.O. (Anm. 8); den Äußerungen und Antworten von Außenminister Sergei Lawrow, a.a.O. (Anm. 12) und dem Dokument zum bevorstehenden Arbeitsbesuch der schwedischen Außenministerin, a.a.O. (Anm. 7).
- 14 Delegation of the Russian Federation, Statement by Mr. Alexander Lukashevich, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1305th Meeting of the OSCE Permanent Council via Video Teleconference, PC.DEL/313/21, 11. März 2021, S. 2–3, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/e/482352.pdf>
- 15 Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation, „Выступление Постоянного представителя Российской Федерации А.К.Лукашевича на заседании Постоянного совета ОБСЕ, 15 июля 2021 года“ [Erklärung des Ständigen Vertreters der Russischen Föderation A. K. Lukaschewitsch beim Treffen des Ständigen Rates der OSZE, 15. Juli 2021], 16. Juli 2021, <https://www.mid.ru/>

- 16

ru/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4814857

Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation, „Erklärung des Leiters der Delegation der Russischen Föderation für militärische Sicherheit und Rüstungskontrolle in Wien, K. J. Gawrilow, auf der 967. Plenarsitzung des Forums für Sicherheitskooperation der OSZE, Wien, 3. Februar 2021“, 4. Februar 2021, https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/osce/-/asset_publisher/bzhxR3zkq2H5/content/id/4552424; vom Sprachendienst der OSZE erstellte deutsche Fassung, als Anhang 6 des Journals dieser Plenarsitzung vom 3. Februar 2021, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/483569.pdf>

Frankreich und die OSZE

Barbara Kunz*

Zusammenfassung

Dieser Beitrag bietet einen Überblick über die Rolle Frankreichs innerhalb der OSZE und die Bedeutung der OSZE für die französische Außenpolitik. Frankreich bringt sich am stärksten in die politisch-militärische Dimension der OSZE ein, insbesondere bei der Konfliktlösung im OSZE-Raum. Auch die menschliche Dimension genießt eine besondere Aufmerksamkeit. Bei Frankreichs Bestrebungen, auf der internationalen Bühne eine wichtige Rolle zu spielen, steht die OSZE jedoch nicht im Vordergrund. Den französischen Außenpolitiker*innen gilt die OSZE nicht als Forum, das rasch politische Ergebnisse für Frankreich liefern könnte. In seiner außenpolitischen Rhetorik unterstreicht Frankreich zwar weiterhin die Bedeutung des Multilateralismus. Zugleich hat man in Paris kein Interesse daran, dass die OSZE zu einem eigenständigen Akteur wird. Frankreich ist daher auch gegen eine Aufstockung der Finanzmittel der Organisation. Angesichts der langfristigen außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten Frankreichs ist es unwahrscheinlich, dass sich seine Haltung zur OSZE in absehbarer Zeit ändern wird.

Einleitung

Obwohl es zunächst einiger Überzeugungsarbeit bedurfte, damit Frankreich die Schaffung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), der späteren OSZE, unterstützte, sollte Frankreich letztendlich in der Organisation eine wichtige Rolle spielen. Die Charta von Paris wurde bekanntlich 1990 in der Hauptstadt Frankreichs unterzeichnet, und französische Regierungen haben erfolgreich eigene Staatsan-

gehörige in Spitzenpositionen bei der OSZE gebracht. Von 2005 bis 2011 amtierte der französische Diplomat Marc Perrin de Brichambaut als Generalsekretär, und der frühere Minister für europäische Angelegenheiten Harlem Désir war von 2017 bis 2020 OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit.

In den operativen Betrieb der OSZE ist Frankreich heute gut eingebunden. Es entsendet Beobachter*innen zu allen Wahlbeobachtungsmissionen, und im Sekretariat und anderen OSZE-Gremien sind mehrere Dutzend Französinnen und Franzosen tätig. Noch deutlicher tritt das Engagement Frankreichs bei der Konfliktlösung im OSZE-Raum zutage: Das Land spielt sowohl in Bergkarabach als

* Barbara Kunz
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
kunz@ifsh.de

auch im Ukrainekonflikt eine Rolle. In Absprache mit der OSZE hat sich Frankreich 2008 auch intensiv in die Vermittlungsbemühungen im Konflikt in Georgien eingebracht.

Dennoch kann Frankreich wohl kaum als treibende Kraft in der Organisation bezeichnet werden. Seine Tätigkeit in der OSZE bleibt hinter seinen sonstigen Ambitionen in Bezug auf seine Rolle in Europa und der Welt zurück. Auch im französischen außenpolitischen Diskurs fristet die OSZE ein Schattendasein – obwohl eine Reihe von OSZE-Themen, von großen geopolitischen bis hin zu eher technischen Fragen, auch Prioritäten der französischen Außenpolitik sind. Dennoch kommt die OSZE in der *Actualisation stratégique*, dem im Februar 2021 veröffentlichten Strategiedokument Frankreichs, nicht einmal vor.¹

Vermittlung in Langzeitkonflikten

Die politisch-militärische Dimension, insbesondere die Konfliktlösung, ist ein Kernbereich der französischen Mitarbeit in der OSZE. Diesem Bereich wird auch im Land selbst die größte Aufmerksamkeit zuteil. Frankreich ist an den Bemühungen um die Lösung von zwei der größten Konflikte in der OSZE-Region beteiligt: der Konflikt um Bergkarabach zwischen Armenien und Aserbaidschan sowie der Ukrainekonflikt. Frankreich führt (zusammen mit den USA und Russland) den Co-Vorsitz in der Minsk-Gruppe, die auf eine friedliche Beilegung des Bergkarabachkonflikts hinarbeitet.² Nach dem Aufflammen der Gewalt Ende 2020

kam es zu einer innenpolitischen Debatte darüber, ob Frankreich Bergkarabach als unabhängigen Staat anerkennen sollte. Die beiden Kammern des französischen Parlaments stimmten für einen Antrag der konservativen Partei *Les Républicains*, die in erster Linie die „Christinnen und Christen im Osten“ unterstützen wollte – ein relativ populäres Thema in Frankreich, vor allem auf der rechten Seite des politischen Spektrums.³ Die französische Regierung wies den Antrag zurück und unterstrich dabei ihr Interesse, weiter den Co-Vorsitz in der Minsk-Gruppe zu führen; dies sei mit einer formellen Anerkennung Bergkarabachs unvereinbar.⁴ Zwischen Frankreich und Armenien bestehen langjährige Verbindungen, und Armenien ist, insbesondere aufgrund der großen Zahl französischer Bürger*innen armenischer Abstammung, Mitglied der *Organisation internationale de la Francophonie*. Frankreich hat auch den Völkermord an den Armenier*innen offiziell anerkannt.

Noch stärker im Rampenlicht steht Frankreich international vielleicht aber als eines der beiden „westlichen“ Mitglieder des Normandie-Quartetts, das sich aus Russland, Deutschland, Frankreich und der Ukraine zusammensetzt und im Ukrainekonflikt eine Lösung finden soll. Französische Präsidenten und Amtsträger*innen haben, zum Teil auch als Gastgeber, an mehreren Gipfeltreffen auf hoher Ebene teilgenommen, die unter anderem zum Minsk-II-Abkommen geführt haben.⁵ Im Kontext der OSZE im engeren Sinne leitete der französische Diplomat Pierre Morel bis Juni 2021 die Untergruppe für politische Angelegenheiten

der Trilateralen Kontaktgruppe für die friedliche Beilegung des Konflikts in der Ostukraine. Frankreich beteiligt sich finanziell und personell an der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine.

Abgesehen vom offenkundigen Interesse Frankreichs am Thema Konfliktlösung entspricht seine prominente Rolle im Rahmen dieser Formate auch seinem Selbstverständnis als wichtiger Global Player. Als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sieht es sich und seine Diplomaten*innen dazu berufen, auf der internationalen Bühne und in der hohen Diplomatie eine entscheidende Rolle zu spielen. Sowohl die Minsk-Gruppe als auch das Normandie-Format ermöglichen es Frankreich, mit anderen Großmächten an einem Tisch zu sitzen. Dies macht ein Engagement aus Pariser Sicht attraktiv.

Menschenrechte als Priorität

In der französischen Außenpolitik sind die Menschenrechte immer ein Thema. Dies hängt mit der Selbstwahrnehmung Frankreichs als „Land der Menschenrechte“ zusammen. Als Mutterland der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 sieht es sich in einer besonderen Verantwortung. Neben dem oben erwähnten Engagement in der politisch-militärischen Dimension ist Frankreich daher auch in der menschlichen Dimension der OSZE sehr aktiv. Am bemerkenswertesten war im Jahr 2020 vielleicht die Unterstützung Frankreichs für die Aktivierung des Moskauer Mecha-

nismus⁶ nach den mutmaßlich gefälschten Präsidentschaftswahlen 2020 in Belarus, als das belarussische Regime friedliche Demonstrationen unterdrückte und die Menschenrechte verletzte. Frankreich war einer von 17 Teilnehmerstaaten, die den Mechanismus auf britische Initiative hin aktivierten.⁷ Darüber hinaus führt Frankreich den Co-Vorsitz in der informellen OSZE-Freundesgruppe zur Sicherheit von Journalisten.⁸ Auch die Gleichstellung der Geschlechter stand auf der Tagesordnung, insbesondere beim Generation Equality Forum⁹, das von UN Women organisiert wurde und im Sommer 2021 in Paris stattfand. Auf diesem Forum verpflichtete sich die OSZE, „die Gleichstellung der Geschlechter durch Maßnahmen in den Bereichen geschlechterspezifische Gewalt, wirtschaftliche Gerechtigkeit und wirtschaftliche Rechte sowie Technologie und Innovation zu verbessern“.¹⁰ Ein weiteres großes Anliegen für Paris ist der Kampf gegen den Menschenhandel.¹¹

Skepsis hinsichtlich des Mehrwerts der OSZE

Ungeachtet dieser Aktivitäten kommt der OSZE für Frankreich kein besonders hoher Stellenwert zu, was sich in den letzten Jahren noch verstärkt hat. Insbesondere seit Emmanuel Macron das Präsidentenamt innehat, wurde Pragmatismus zum Kernelement französischer Außen- und Sicherheitspolitik. Dies äußert sich unter anderem darin, dass Formaten und institutionellen Rahmenbedingungen weniger Bedeutung beigemessen

wird als der tatsächlichen Erreichung von politischen Zielsetzungen. So verlor etwa die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU an Bedeutung, deren Aufbau und Stärkung lange Zeit ein politisches Anliegen Frankreichs gewesen war. Unter Macron geht es im Wesentlichen darum, was – in flexiblen multilateralen und minilateralen Formaten – „funktioniert“. Ein Beispiel dafür ist die Bekämpfung des Terrorismus in der Sahelzone, eines der wichtigsten Projekte der französischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Vor diesem Hintergrund ist die Haltung Frankreichs gegenüber der OSZE zu verstehen. Obwohl Paris immer wieder die Bedeutung des Multilateralismus betont und sogar gemeinsam mit Deutschland die Allianz für Multilateralismus¹² ins Leben gerufen hat, ist die französische Außenpolitik der jüngeren Zeit von unilateralen Tendenzen gekennzeichnet.¹³ Dass die OSZE die einzige verbliebene gesamteuropäische Sicherheitsinstitution und multilaterale Plattform ist, stellt für Frankreich keinen ausreichenden Grund dar, um viel in sie zu investieren. Darin unterscheidet sich das Land von den engagiertesten Teilnehmerstaaten, insbesondere Deutschland und der Schweiz. Außerdem deckt die OSZE nicht das geografische Gebiet ab, das Frankreich am meisten interessiert. Bis vor Kurzem fristete der westlich von Russland gelegene Teil Mittel- und Osteuropas im außenpolitischen Diskurs Frankreichs ein Schattendasein. Frankreich konzentriert sich traditionell mehr auf Afrika, den Nahen Osten und zunehmend auch auf den indopazifischen Raum.

Angesichts der zahlreichen Schwierigkeiten der OSZE ist ihr Mehrwert für Paris nicht klar erkennbar. Dies betrifft den Nutzen der Organisation für die Gewährleistung der Sicherheit in Europa und auch die Tatsache, dass gerade eine zentrale Sicherheitsherausforderung – der Konflikt mit Russland und seinen Verbündeten – den Hauptgrund für die Schwierigkeiten der OSZE darstellt. Paris sieht die OSZE nur selten als geeignete Plattform, um die eigenen Interessen zu verfolgen. Diese Skepsis zeigt sich deutlich, wenn es um den Haushalt der Organisation geht: Paris hält es für unfair, dass die OSZE zum Großteil von den EU-Mitgliedstaaten, den Vereinigten Staaten, Kanada, der Schweiz und Norwegen finanziert wird. 2018 zahlte Frankreich 14,6 Millionen Euro an Pflichtbeiträgen bei einem Gesamtbudget von 138 Millionen Euro (dazu kamen freiwillige Beiträge, wie etwa die 7,6 Millionen Euro, die es im gleichen Jahr zur Sonderbeobachtermission beisteuerte).¹⁴ Im Jahr 2019 ging Frankreich deshalb sogar so weit, den Haushaltsplan der Organisation zu blockieren.¹⁵ Bei der Verabschiedung des Gesamthaushaltsplans 2020 hat Frankreich vor Kurzem bekräftigt, es sei „nicht hinnehmbar, dass 17 Teilnehmerstaaten alleine 99 Prozent des OSZE-Haushalts finanzieren.“¹⁶ Angesichts der knappen Mittel, die für die Außenpolitik des Landes zur Verfügung stehen, sowie der allgemeinen Sparmaßnahmen infolge der Eurokrise¹⁷ ist Paris ein entschiedener Verfechter eines „nominalen Nullwachstums“ und somit ein Gegner jeder Erhöhung des OSZE-Haushalts. Berücksichtigt man die Inflation, läuft dies auf eine

Verringerung des Budgets der Organisation hinaus.¹⁸

Diese Zurückhaltung Frankreichs hängt auch mit der Frage der Governance der Organisation zusammen. Für Paris ist hier mehr Effizienz notwendig. Gleichzeitig hat Frankreich aber wenig Interesse daran, dass die OSZE zu einem eigenständigen Akteur wird, der autonome Strategien entwickelt. Dies zeigte sich beispielsweise an der Skepsis Frankreichs gegenüber der Schaffung einer kleinen Strategic Policy Support Unit im Sekretariat unter Generalsekretär Thomas Greminger. Greminger war für seinen ehrgeizigen Ansatz bekannt, er wollte die Bedeutung der OSZE und ihre strategische Ausrichtung stärken. Frankreich möchte aber, dass die OSZE möglichst eine zwischenstaatliche Plattform bleibt, um keine Macht- und Strategieplanungsbefugnisse an Wien abzugeben. Die Tatsache, dass Greminger niemals offiziell in Paris empfangen wurde, ist ein weiterer Beleg für das begrenzte Interesse Frankreichs an der Organisation und deren Aufwertung.

Es lässt sich also ein Gegensatz zwischen Frankreichs allgemeinen diplomatischen Ambitionen und seines Engagements in der Konfliktlösung einerseits und am Arbeitsalltag in der OSZE andererseits feststellen. Die OSZE genießt die öffentliche Unterstützung der französischen Diplomatie und Frankreich leistet sowohl finanziell als auch mit (entsandtem) Personal einen Beitrag zur Organisation. So gesehen ist es ein loyaler Teilnehmerstaat, der bereit ist zu tun, was zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der OSZE nötig ist. Gleichzeitig ist das Land aber nicht daran interessiert, den Status

quo zu ändern und die OSZE weiterzuentwickeln. Die Organisation soll möglichst „zwischenstaatlich“ bleiben.

Paris fehlt ein „OSZE-Reflex“

Es überrascht daher nicht, dass Frankreich die meisten seiner außen- und sicherheitspolitischen Ziele außerhalb der OSZE verfolgt. Die OSZE spielt in der politischen Debatte in Frankreich kaum eine Rolle. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür ist der Präsidentschaftswahlkampf 2017, in dem mehrere der Kandidat*innen quer durch die politischen Lager eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz forderten. Niemand erwähnte dabei die OSZE. Präsident Macron hat zudem mehrfach von einer „Überprüfung“ der europäischen Sicherheitsarchitektur und der Notwendigkeit einer Wiederaufnahme des Dialogs mit Russland gesprochen.¹⁹ Der rein bilaterale „strategische Dialog“ Frankreichs mit Russland begann 2019. Er umfasst unter anderem Treffen im „2+2“-Format, also zwischen den jeweiligen Außen- und Verteidigungsminister*innen. Darüber hinaus ernannte Macron den französischen Spitzendiplomaten Pierre Vimont zum „Sonderbeauftragten für die Sicherheits- und Vertrauensarchitektur mit Russland“.²⁰ Auch diese Initiative kommt ohne jegliche Bezüge zur OSZE aus, obwohl sie deren Mandat direkt betrifft. Bei dieser Entscheidung mag auch die Angst vor einer Blockade dieser Initiative in der OSZE eine Rolle gespielt haben, etwa durch organisationsinterne Meinungsverschiedenheiten und die allgemeine Handlungs-

unfähigkeit, wie sie sich etwa im Rahmen des „Strukturierten Dialogs über die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum“ zeigt. Eine andere Erklärung wäre, dass die Möglichkeit, derartige Initiativen innerhalb der OSZE anzugehen, schlichtweg niemandem eingefallen ist. Dies würde darauf hindeuten, dass Paris ein „OSZE-Reflex“ fehlt: Die OSZE wird womöglich erst gar nicht als Option in Betracht gezogen, wenn über den geeigneten Rahmen zur Verfolgung von Frankreichs Interessen entschieden wird.

Zudem gibt es Beispiele für eher technische Initiativen mit offensichtlichem OSZE-Bezug, bei der man die Organisation ebenfalls außen vor gelassen hat. Ein Thema, das in die politisch-militärische Dimension fällt und von Frankreich innerhalb der OSZE weiterhin vorangetrieben wird, ist etwa der Kampf gegen den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen. Frankreich verfolgt dabei parallel zu den laufenden OSZE-Initiativen weitere Projekte, etwa die deutsch-französische Initiative zu Kleinwaffen und leichten Waffen auf dem Westbalkan.²¹ Obwohl die OSZE selbst in diesem Bereich tätig ist, kam die deutsch-französische Initiative beim Ministerrat 2018 in Mailand bloß im Rahmen einer Nebenveranstaltung zur Sprache.²²

Alles in allem ist Frankreich kein Motor für wichtige Initiativen innerhalb der OSZE; die Rolle des Impulsgebers überlässt man in der Regel Deutschland oder der Schweiz. Frankreich schließt sich diesen dann oftmals an. Dies war etwa

der Fall, als Deutschland 2016 als Instrument zur Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa den „Strukturierten Dialog“ vorschlug. Diese Neubelebung forderte im Anschluss an Frank-Walter Steinmeiers Initiative dann auch Frankreich, als eines von vielen gleich gesinnten Ländern.²³

Zukunftsaussichten: Veränderungen eher unwahrscheinlich

Insgesamt scheint Frankreich nur mäßig davon überzeugt zu sein, sein diplomatisches Gewicht in die OSZE einzubringen. Innerhalb der Organisation entspricht die Rolle Frankreichs, abgesehen von Einzeldossiers wie der Ukraine, selten seinem Selbstverständnis als Weltmacht und Ständigem Mitglied des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Die Beziehungen zwischen Frankreich und der OSZE lassen sich daher gewissermaßen als eine Geschichte der verpassten Gelegenheiten lesen. So ist es beispielsweise bedauerlich, dass der 30. Jahrestag der Charta von Paris nicht gebührend begangen wurde. Dies mag an der Führungslosigkeit der Organisation im Sommer 2020 und an der Pandemie gelegen haben, aber dennoch wäre dieser Jahrestag eine hervorragende Gelegenheit gewesen, die Bedeutung einer regelbasierten europäischen Sicherheitsordnung herauszustreichen. Auch dass Generalsekretär Thomas Greminger nicht vom französischen Außenminister empfangen wurde, kann wohl nur als Zeichen von Desinteresse gewertet werden. Ein vielleicht ermutigendes Indiz ist, dass Gre-

mingers Nachfolgerin, die deutsche Diplomatin Helga Schmid, im Juli 2021 in Paris mit dem französischen Staatssekretär für europäische Angelegenheiten Clément Beaune und Außenminister Jean-Yves Le Drian zusammengetroffen ist.²⁴

Es ist unwahrscheinlich, dass Frankreich sein Engagement in der OSZE mittel- bis langfristig verstärken wird. Denn die Organisation hat für die wichtigsten außenpolitischen Ziele und Herausforderungen, die Frankreich für sich und Europa definiert, wenig Bedeutung. In der *Actualisation stratégique* 2021 werden der dschihadistische Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die „Rückkehr des strategischen Wettbewerbs zwischen den Großmächten“ hervorgehoben.²⁵ Letzteres bezieht sich insbesondere auf die Vereinigten Staaten und China. Insgesamt geht Frankreich davon aus, dass sich das strategische Umfeld Europas weiter und immer rasanter verschlechtern wird. Diese Einschätzung wird künftige französische Präsident*innen und Regierungen dazu bewegen, sich noch stärker auf die Prioritäten ihres eigenen Landes zu konzentrieren. Dies betrifft die Zuteilung von Finanzmitteln und Personal sowie die Frage, welche diplomatischen Kanäle genutzt werden, wenn es um die Förderung der Sicherheit in Europa und der französischen und europäischen Interessen geht. Die OSZE befasst sich nicht mit oben genannten Prioritäten, weder was ihr Aufgabengebiet noch was ihren geografischen Tätigkeitsbereich angeht. Es ist daher unrealistisch, wesentliche Änderungen bei der Haltung Frankreichs gegenüber der OSZE zu erwarten.

Endnotes

- 1 Siehe Verteidigungsministerium der französischen Republik, *Actualisation stratégique* 2021, Februar 2021, <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evènements/actualisation-strategique-2021> (in Französisch und in einer offiziellen englischen Übersetzung)
- 2 Die Minsk-Gruppe ist keine OSZE-Institution im eigentlichen Sinne, obwohl sie enge Verbindungen zur Organisation hat. Die drei Co-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe (Russland, Frankreich und die USA) haben bei der Beilegung des Krieges um Bergkarabach 2020 keine Rolle gespielt. Zur Minsk-Gruppe gehören Belarus, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Russland, Schweden, die Türkei, die USA sowie Armenien und Aserbaidschan. Bislang haben sich die immer komplizierter werdenden Beziehungen zwischen Frankreich und der Türkei – man denke etwa an die gefährlichen Situationen mit Militärschiffen im östlichen Mittelmeer im Juni 2020 und die persönlichen Attacken Präsident Erdogans auf Emmanuel Macron – anscheinend nicht auf Frankreichs Rolle in der Minsk-Gruppe ausgewirkt.
- 3 Eine kurze Einführung bietet David Rich, „La cause des chrétiens d’Orient suscite de vives oppositions politiques en France“, *France24*, 5. März 2021, <https://www.france24.com/fr/moyen-orient/20210305-défense-des-chrétiens-d-orient-la-cause-suscite-de-vives-oppositions-politiques-en-france>
- 4 Siehe Frédéric Senneville, „Pourquoi la France ne veut-elle pas reconnaître le Haut-Karabakh ?“, *LCI*, 4. Dezember 2020, www.lci.fr/international/pourquoi-la-france-ne-veut-pas-reconnaître-le-haut-karabakh-2171958.html
- 5 Für Einzelheiten siehe z. B. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, „Auf einen Blick – Ukraine: Fünf

- Jahre nach den Minsker Vereinbarungen“, März 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646203/EPRS_ATA\(2020\)646203_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646203/EPRS_ATA(2020)646203_DE.pdf)
- 6 OSCE, „Moscow Mechanism“, 1. Dezember 1991, revised 1993, <https://www.osce.org/odihr/20066>
- 7 Stephanie Liechtenstein, „Exclusive: Austrian professor nominated for OSCE mission to investigate human rights violations in Belarus“, Security and Human Rights Monitor, 23. September 2020, <https://www.shrmonitor.org/exclusive-nomination-austrian-professor-for-osce-mission-to-investigate-human-rights-violation-s-in-belarus/>
- 8 Siehe den Twitter-Feed der französischen Vertretung bei der OSZE vom 18. Mai 2021, https://twitter.com/RP_France_OSCE/status/1394670737051504640/photo/1; sowie Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE, „OSZE-Delegationen gründen Freundesgruppe zur Sicherheit von Journalisten“, 23. April 2018, <https://wien-osze.diplo.de/osze-de/aktuelles/-/1696214>
- 9 UN Women Deutschland, „Generation Equality: 25 Jahre Pekinger Aktionsplattform“, März 2021, <https://www.unwomen.de/informieren/internationale-vereinbarungen/pekinger-erklaerung-und-aktionsplattform/generation-equality.html>
- 10 OSCE, „OSCE Commits to New Gender Equality Goals at Generation Equality Forum in Paris“, press release, 1. Juli 2021, <https://www.osce.org/secretariat/491506>
- 11 OSCE, „OSCE Special Representative commends France on prioritizing fight against trafficking and calls for strengthening victim-centred approaches“, press release, 2. Juli 2021, <https://www.osce.org/cthb/491620>
- 12 Weitere Informationen finden sich auf der Website der Allianz unter <https://multilateralism.org/>
- 13 Siehe z. B. Ronja Kempin (Hrsg.), Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Macron, SWP-Studie 4/2021, <https://www.swp-berlin.org/publikation/frankreichs-aussen-und-sicherheitspolitik-unter-praesident-macron>
- 14 Ministry for Europe and Foreign Affairs of the French Republic, „France’s financial contribution to the OSCE“, Dezember 2019, https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/our-alliances-and-cooperations/france-and-the-osce/#sommaire_4
- 15 Blaise Gauquelin, „La France bloque le budget 2019 de l’OSCE“, Le Monde, 8. Januar 2019, https://www.lemonde.fr/international/article/2019/01/08/la-france-bloque-le-budget-2019-de-l-osce_5406338_3210.html
- 16 OSZE, Beschluss Nr. 1369, Genehmigung des Gesamthaushaltsplans 2020, 1269. Plenarsitzung, PC-Journal Nr. 1269, Punkt 6 der Tagesordnung, 28. Mai 2020, S. 76, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/e/454885.pdf>
- 17 In den letzten Jahren wurde der Haushalt des französischen Außenministeriums erheblich gekürzt. Von 2007 bis 2020 verlor das Ministerium aufgrund budgetärer Sachzwänge etwa 10 Prozent seines Personals und bis zur Pandemie erhielt es Jahr für Jahr weniger Mittel. Siehe z. B. „France cuts billions from public spending to meet EU limit“, BBC, 11. Juli 2017, <https://www.bbc.com/news/world-europe-40569589>
- 18 Loïc Simonet, „Twenty Years after the Istanbul Platform for Co-operative Security: How Can the OSCE’s Contribution to ‘Effective Multilateralism’ Be Strengthened through Co-operation with Other International and Regional Organizations?“, in: IFSH (Ed.), OSCE Yearbook 2019, Baden-Baden: Nomos, 2020, S. 247–272, https://ifsh.de/file/publication/OSCE_Yearbook_en/2019/Simonet.pdf

- 19 Siehe die Reden von Präsident Macron auf den jährlichen Botschafterkonferenzen, etwa die im August 2018 bzw. 2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs>; <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-1>
- 20 Für nähere Informationen siehe Stephanie Liechtenstein, „If we want to defend Europe’s interests, we have to engage with Russia“ (Interview with Pierre Vimont), Security and Human Rights Monitor, 14. April 2021, <https://www.shrmonitor.org/if-we-want-to-defend-europe-s-interests-we-have-to-engage-with-russia-dialogue-with-russia/>
- 21 Siehe Ministerium für Europa und auswärtige Angelegenheiten, „Deutsch-französische Initiative zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels in den Westbalkan-Staaten“, <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/aussenpolitik-frankreichs/landernformationen-erklarungen/europa/westbalkan/article/deutsch-franzosische-initiative-zur-bekampfung-des-illegalen-waffenhandels-in>
- 22 OSCE, „Franco-German roadmap for comprehensive control of small arms and light weapons discussed in side event at OSCE Ministerial Council in Milan“, 7. Dezember 2018, <https://www.osce.org/chairmanship/405647>
- 23 Auswärtiges Amt, „Relaunching conventional arms control in Europe“, 25. November 2016, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/abruestung/161125-ruestungskontrolle/285652>
- 24 Siehe den Twitter-Feed von OSZE-Generalsekretärin Helga Schmid, https://twitter.com/HelgaSchmid_SG/status/1410630567222202373?s=20
- 25 Verteidigungsministerium, a.a.O., (Anm. 1), S. 14 (englische Fassung).

Die Türkei und die OSZE

Giray Sadık*

Zusammenfassung

Dieser Beitrag untersucht die Wahrnehmung der OSZE durch die Türkei und türkische Erwartungen an die Organisation. Die Türkei ist vor allem daran interessiert, dass die OSZE sich bei Krisen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft effektiver für eine Lösung einsetzt. Weitere Prioritäten sind der Kampf gegen den Terrorismus und die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Der Beitrag empfiehlt, dass die Regierungen die OSZE als Plattform für Verhandlungen nutzen sollten. Gerade bei Streitigkeiten zwischen den EU-Mitgliedern und der Türkei kann die OSZE vermitteln. Außerdem sollten die türkische Zivilgesellschaft und die Wissenschaft sich stärker mit OSZE-Themen befassen.

Die Bedeutung der OSZE für die Außen- und Sicherheitspolitik der Türkei

Die Türkei hat im OSZE-Raum eine einzigartige geostrategische Position: Sie grenzt an den Balkan, das Schwarze Meer, den Kaukasus, den Nahen Osten und das Mittelmeer. Das Land war von Anfang an in den KSZE-/OSZE-Prozess eingebunden und ist nach wie vor in der OSZE aktiv. Es befürwortet eine Stärkung der OSZE, insbesondere in seiner unmittelbaren Nachbarschaft. Das betrifft beispielsweise den Umgang mit undokumentierten Migrant*innen sowie regionale Konflikte wie in Syrien, die sich auf den östlichen Mittelmeerraum auswirken. Diese Herausforderungen sind

zunehmend hybrider Natur: Die Grenze zwischen nationaler und internationaler Sicherheit, ziviler und militärischer Sicherheit sowie physischer und Cybersicherheit verschwimmt immer mehr.

Die Türkei trat in den ersten Jahren des Kalten Krieges der NATO (1952) und dem Europarat (1950) bei. Über diese Organisationen war das Land mit dem Westen verbunden und sie werden wohl auch in Zukunft die Angelpunkte bleiben. Die Türkei möchte, dass die NATO, der Europarat sowie die OSZE einander ergänzen – im Sinne eines wirksamen Multilateralismus, wie ihn die türkische Politik anstrebt. Das Land betrachtet die OSZE und den Europarat als Tandem. Der ehemalige Ständige Vertreter der Türkei bei der OSZE, Rauf Engin Soysal, beschreibt die Vorteile einer Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen folgendermaßen:

* Giray Sadık
Ankara Yıldırım Beyazıt University
gsadik@ybu.edu.tr

„Internationale Organisationen, die in demselben Bereich tätig sind – ich meine den Begriff ‚Bereich‘ hier sowohl geografisch als auch konzeptuell –, stehen nicht per se in einem Konkurrenzverhältnis zueinander. Im Gegenteil: Durch positive Überschneidungen und Übertragungseffekte können sie sich in ihrer Arbeit gegenseitig stärken. Wir begrüßen daher die Bemühungen um die Verstärkung des Dialogs und der institutionellen Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Europarat. Synergien auf Führungs- und technischer Ebene können einen wirksameren Multilateralismus ermöglichen.“¹

Ein Schwerpunkt liegt dabei auf Synergien bei der Bekämpfung des Terrorismus und des Menschenhandels. Das Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus aus dem Jahr 2015 ist der erste internationale Vertrag, der sich mit dem Phänomen der „ausländischen Kämpfer*innen“ befasst.² Die Türkei hat das Zusatzprotokoll ratifiziert, es ist dort am 1. Juni 2018 in Kraft getreten.³ Bei der Umsetzung dieses Zusatzprotokolls setzt die Türkei auf die Unterstützung der OSZE.

Die Beziehungen zur EU sind für die Türkei wichtig, aber nicht unproblematisch. Die OSZE bietet dem Land daher eine Plattform, um sich der EU anzunähern. Bei der OSZE gehörte die Türkei von Anfang zu den Teilnehmerstaaten, während ihr Beitritt zur EU noch ungewiss ist. Diese Ungewissheit beeinträchtigt allerdings auch die multilaterale Zu-

sammenarbeit der Türkei innerhalb der OSZE. Es besteht immer das Risiko, dass ein EU-Staat die Debatte über ein für die Türkei wichtiges Thema in die EU verlagert, wo die Türkei nicht vertreten ist.

Die Erwartungen der Türkei an die OSZE

Die Mitwirkung der OSZE an der Lösung von Langzeitkonflikten wird von der Türkei unterstützt. Das Land führte 2020 den Vorsitz im Forum für Sicherheitskooperation. Dies zeigt, dass die Türkei sich in der politischen-militärischen Dimension der OSZE einbringt und sich für Sicherheit und Stabilität einsetzt.⁴ Die Türkei betont, dass die Rolle des Forums für Sicherheitskooperation gestärkt werden müsse, da es eine einzigartige Plattform für Zusammenarbeit und Vertrauensbildung darstelle.

Der Terrorismus und andere grenzüberschreitende Sicherheitsrisiken wie Kriminalität stellen eine Gefahr für den OSZE-Raum und darüber hinaus dar. Ihre Bekämpfung ist für die Türkei zentral. Sie pocht darauf, man müsse „gleichermaßen entschieden, mit wachsender Entschlossenheit und ohne Unterschied nicht nur den Islamischen Staat, sondern auch andere terroristische Organisationen bekämpfen“.⁵ Dass die OSZE im Kampf gegen den Terrorismus und andere Sicherheitsrisiken, von der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität bis hin zu Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie, immer die gleichen Standards anwendet, ist in den Augen der Türkei ein wesentlicher Aspekt des Konzepts der unteilbaren Sicherheit im OSZE-Raum.

Bezüglich Konflikten in der Nachbarschaft der Türkei – wie um Bergkarabach – verlangt die Türkei, dass die Teilnehmerstaaten die OSZE in die Lage versetzen, die Konflikte zu lösen. Die Türkei überwacht gemeinsam mit Russland die Waffenruhe im Konflikt um Bergkarabach und unterstützt Aserbaidschan bei der Minenräumung.

Die Türkei will die Beziehungen zu den Kooperationspartnern der OSZE im Mittelmeerraum und in Asien vertiefen und weitere mögliche Bereiche für die Zusammenarbeit ausloten. Die Annäherung der Türkei an die Partner im Mittelmeerraum, insbesondere die jüngsten diplomatischen Avancen gegenüber Ägypten und Tunesien, zeigen, dass das Land – angesichts der Krisen in Libyen und im östlichen Mittelmeerraum – nach Unterstützung in der Region sucht. Was die Partner in Asien betrifft, so bemüht sich die Türkei dort eher um eine intensivere wirtschaftliche Zusammenarbeit, gerade mit den großen Volkswirtschaften wie Japan, Korea und Australien.

In der menschlichen Dimension will die Türkei das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte stärken, insbesondere im Hinblick auf die Berichterstattung über Hassverbrechen und die Integration von Migrant*innen.⁶ Nach Ansicht der Türkei sollte die OSZE bei der Thematisierung der Bedrohung durch Hassrede und ethnische und religiöse Diskriminierung eine Vorreiterrolle einnehmen. Es sei wichtig, dass in Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung von Muslim*innen konkrete Ergebnisse erzielt würden.

Defizite der OSZE aus Sicht der Türkei

Die Türkei bezichtigt die OSZE einer Doppelmoral, gerade bei der Bekämpfung von Populismus und Fremdenfeindlichkeit. Die Türkei hat eine säkulare Verfassung und eine überwiegend muslimische Bevölkerung. In vielen OSZE-Teilnehmerstaaten in Europa, insbesondere in Deutschland, gibt es eine große türkische Diaspora. Islamophobie und Rassismus nehmen zu und es gibt Angriffe auf Türk*innen in Europa. Der Umgang mit dem Rechtsextremismus in Europa ist für die Türkei daher eine Frage, die sie direkt betrifft.⁷ Die Türkei erwartet von der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten, bei der Verhinderung solcher Übergriffe und der strafrechtlichen Verfolgung der Täter*innen intensiv zusammenzuarbeiten. Bisher findet eine solche Zusammenarbeit jedoch nur sehr begrenzt statt, und dies dürfte die Beziehungen der Türkei zur OSZE weiterhin belasten.

In Bezug auf Langzeitkonflikte ist aus Sicht der Türkei die bloße Einhegung dieser Konflikte kein Erfolg; die OSZE sollte sich tatkräftiger um die Lösung dieser Konflikte bemühen und dabei ihren Acquis (Prinzipien, Normen und Verpflichtungen), ihre Instrumente und operativen Fähigkeiten optimal einsetzen.⁸ Die Unzufriedenheit der Türkei bezieht sich in erster Linie auf die Unfähigkeit der Minsk-Gruppe der OSZE, den Konflikt in Bergkarabach und den massenhaften Einsatz verbotener Landminen zu beenden.

Mit Skepsis betrachtet die türkische Regierung zudem die Zusammenarbeit nichtstaatlicher Organisationen mit der

OSZE. Die Teilnahme bestimmter türkischer Nichtregierungsorganisationen an OSZE-Veranstaltungen führte in den letzten Jahren wiederholt zu Streitigkeiten zwischen der Türkei und der Organisation. Die türkische Regierung befürchtet, dass einige der Nichtregierungsorganisationen, die sich als Vertreter der Zivilgesellschaft ausgeben, mit terroristischen Organisationen in Verbindung stehen. Die Türkei besteht darauf, dass die OSZE Organisationen mit Nähe zum Terrorismus keine Plattform bietet. Dementsprechend erwartet die Türkei, dass die Bestimmungen des Helsinki-Dokuments von 1992 zur verstärkten Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in die Aktivitäten der OSZE vollständig umgesetzt werden. Dies betrifft insbesondere die Klausel, laut derer Personen oder Organisationen von der Teilnahme ausgeschlossen sind, die öffentlich den Terrorismus oder die Anwendung von Gewalt billigen.⁹

Ausblick

Der Schutz der nationalen Sicherheit ist das Hauptinteresse der Türkei bei der Zusammenarbeit mit der OSZE und anderen internationalen Organisationen. Es gibt viele latente und offene Konflikte in der unmittelbaren Nachbarschaft des Landes (vom östlichen Mittelmeerraum über den Nahen Osten bis hin zum Kaukasus), und die Sicherheit in der Region hat für die Türkei oberste Priorität.

Laut der Türkei sollte die OSZE auch in Zukunft eine Schlüsselrolle bei der Aufrechterhaltung der europä-

ischen Sicherheitsarchitektur spielen. Um ihre strategische Bedeutung wiederzuerlangen, müsse die OSZE rechtzeitig auf Entwicklungen vor Ort reagieren. Die Unterstützung von Initiativen wie der Einrichtung des türkisch-russischen Beobachtungszentrums zur Überwachung der Waffenruhe in Bergkarabach im aserbaidzschanischen Bezirk Ağdam ist ein Beispiel dafür und könnte ein Wiedererstarken der OSZE einläuten.

Es gibt weitere Möglichkeiten, wie die Teilnehmerstaaten – einschließlich der Türkei – die Rolle der OSZE stärken könnten. Erstens sollten die Regierungen, wenn möglich, die OSZE als primäre Plattform für Verhandlungen und Konfliktlösungsbemühungen nutzen. Die OSZE kann bei Streitigkeiten zwischen den EU-Mitgliedern und der Türkei eher vermitteln als die EU, bei der die Türkei nur Beitrittskandidat ist. Der OSZE gehören mehr Staaten an und sie kann daher eine neutralere Position einnehmen.

Zweitens braucht es einen pragmatischen Ansatz, was die Beziehung zwischen den drei Dimensionen der OSZE betrifft. Möglicherweise müssen sie stärker voneinander abgegrenzt werden. Um es mit der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel zu sagen: „[Die] strategische Zusammenarbeit sollten wir voranbringen, obwohl wir mit der Türkei gravierende Differenzen im Bereich [...] der Einhaltung der Grundrechte haben.“¹⁰ Die EU hat jüngst auch gegenüber Ungarn und Polen einen ähnlichen Ansatz gewählt.

Als eines der Gründungsmitglieder der OSZE muss sich auch die Türkei mehr engagieren und dabei die zweite und drit-

te Dimension stärker einbeziehen. Daher sollten Wissenschaft und Zivilgesellschaft in der Türkei dazu ermuntert werden, sich auf nationaler und internationaler Ebene verstärkt mit OSZE-Themen auseinanderzusetzen. Dies würde zwei wichtigen Zwecken dienen. Erstens könnten die türkische Zivilgesellschaft und Wissenschaft stärker in die OSZE eingebunden werden, was bisher zugegebenermaßen nur wenig der Fall ist, und damit türkische Perspektiven auf dem internationalen Parkett besser sichtbar gemacht werden. Zweitens könnte der Input der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft die türkische Außenpolitik dazu ermutigen, einen facettenreicheren Ansatz bei OSZE-Themen zu verfolgen. Angesichts der Herausforderungen für die Sicherheit der Staaten und ihrer Bürger*innen haben Wissenschaft und Zivilgesellschaft das Potenzial, zu neuen Impulsgebern für die OSZE-Agenda zu werden, insbesondere in der menschlichen Dimension.

Endnotes

- 1 Übersetzt nach: OSZE, Erklärung von Botschafter Rauf Engin Soysal, Ständiger Vertreter der Türkei, in Antwort auf S. E. Marija Pejčinović Burić, Stellvertretende Ministerpräsidentin und Ministerin für Äußeres und europäische Angelegenheiten Kroatiens und Vorsitzende des Ministerkomitees des Europarats, 1189. Plenarsitzung des Ständigen Rates, 14. Juni 2018.
- 2 Europarat, Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus vom 22. Oktober 2015, Sammlung der Europaratsverträge, Nr. 21, <https://rm.coe.int/16807762e1>
- 3 OSZE, Erklärung von Botschafter Rauf Engin Soysal, 14. Juni 2018, a.a.O. (Anm. 1).
- 4 Übersetzt nach: OSZE, Erklärung von Botschafter Rauf Engin Soysal, Ständiger Vertreter der Türkei, in Antwort auf George Zereteli, Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, 1255. Plenarsitzung des Ständigen Rates, 16. Januar 2020.
- 5 Übersetzt nach: OSZE, Erklärung von Botschafter Rauf Engin Soysal, Ständiger Vertreter der Türkei, in Antwort auf den Minister für auswärtige und europäische Angelegenheiten der Slowakei, S. E. Miroslav Lajčák, 1211. Sitzung (Sondersitzung) des Ständigen Rates, 10. Januar 2019.
- 6 Übersetzt nach: OSZE, Erklärung von Botschafter Rauf Engin Soysal, Ständiger Vertreter der Türkei, zur Vorstellung des OSZE-Programms für 2021 durch den Generalsekretär, 1266. Plenarsitzung des Ständigen Rates, 7. Mai 2020.
- 7 OSZE, Erklärung von Botschafter Rauf Engin Soysal vom 16. Januar 2020, a.a.O. (Anm. 4).
- 8 Ebd.
- 9 „Die Teilnehmerstaaten schaffen Möglichkeiten für die verstärkte Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in die Aktivitäten der KSZE. [...] Die obigen Bestimmungen [über eine stärkere Offenheit der KSZE-Aktivitäten, die Verbreitung von Informationen über die KSZE, die Stärkung der Rolle nichtstaatlicher Organisationen] gelten nicht für Personen oder Organisationen, die zur Anwendung von Gewalt greifen oder öffentlich den Terrorismus oder die Anwendung von Gewalt billigen.“ KSZE, Helsinki-Dokument 1992, „Herausforderung des Wandels“, 10. Juli 1992, Kapitel IV, Absätze 14 und 16.
- 10 Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 236. Sitzung, Tagesordnungspunkt 8, Abgabe einer Regierungserklä-

zung durch die Bundeskanzlerin zum
Europäischen Rat am 24. und 25. Juni

2021, <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19236.pdf>, S. 30537

Kasachstan und die OSZE

*Rustam Burnashev und Irina Chernykh**

Zusammenfassung

Seit dem OSZE-Beitritt Kasachstans 1992 hat sich die Haltung des Landes zur OSZE geändert. Zunächst stand Kasachstan voll hinter den Prinzipien der Organisation. Mit der Zeit wandte sich Kasachstan aber immer mehr von einzelnen Prinzipien ab, insbesondere in der menschlichen Dimension. Heute zählt Kasachstan die Zusammenarbeit mit der OSZE zwar nach wie vor zu seinen außenpolitischen Prioritäten, misst der Organisation in der Praxis aber nur wenig Bedeutung bei. Für das Land ist die OSZE eine von vielen europäischen und eurasischen Organisationen und gehört daher eher zur „Außenwelt“. Rhetorisch betont die Regierung das kasachische Engagement in der OSZE. Dies dient aber eher der Imagepflege; so verweist das Land gerne auf die Erfolge seines OSZE-Vorsitzes im Jahr 2010. In den vergangenen Jahren hat sich Kasachstan dafür eingesetzt, dass ein OSZE-Themenzentrum für nachhaltige Konnektivität in seiner Hauptstadt Nur-Sultan entsteht.

Einleitung

Nach der Auflösung der Sowjetunion wurde Kasachstan 1992 Teilnehmerstaat der KSZE, die 1995 in OSZE umbenannt wurde. Seitdem hat sich seine Haltung zur Organisation erheblich gewandelt. In den 1990er Jahren bemühte sich das Land, die Prinzipien der KSZE/OSZE umzusetzen, insbesondere den Grundsatz, dass Sicherheit nicht mehr auf dem Umgang mit gegenseitigen Bedrohungswahrnehmungen beruht, sondern auf

dem Aufbau gegenseitigen Vertrauens durch Offenheit und Transparenz.¹ Doch schon zu Beginn der 2000er-Jahre distanzierte sich Kasachstan von OSZE-Prinzipien, insbesondere in der menschlichen Dimension. Grund war zum einen, dass sich die Zusammenarbeit zwischen westlichen und östlichen OSZE-Teilnehmerstaaten Ende der 1990er Jahre verschlechterte. Zum anderen wuchsen die autoritären Tendenzen in Kasachstan und anderen postsowjetischen Staaten.

Etwa zur gleichen Zeit begann sich Kasachstan um den OSZE-Vorsitz zu bemühen. Das Programm „Der Weg nach Europa“, in dessen Rahmen Kasachstan eine „strategische Partnerschaft“ mit den führenden europäischen Ländern anstrebte, sollte den Vorsitz mit ermöglichen.² Der kasachische OSZE-Vorsitz 2010 und das

* Rustam Burnashev
Deutsch-Kasachische Universität, Almaty
burnashev@hotmail.com
Irina Chernykh
Deutsch-Kasachische Universität, Almaty
chernykh@yahoo.com

OSZE-Gipfeltreffen in Astana konnten dann aber die Krise der Organisation nicht überwinden. Auch das politische Regime in Kasachstan und seine Haltung zu den OSZE-Prinzipien haben sich dadurch nicht geändert. Kasachstan ging es beim Vorsitz wie auch beim Gipfeltreffen weniger um Inhalte als vielmehr um Imagepflege. In den Jahren nach dem eigenen Vorsitz gingen das kasachische Engagement in der OSZE und auch die Aktivitäten der Organisation in Kasachstan zurück.

Bedeutung der OSZE für die Außen- und Sicherheitspolitik Kasachstans

Kooperation im Rahmen der OSZE ist zentral für die kasachische Sicherheitspolitik.³ Auch die Entwicklung einer umweltschonenden Wirtschaft, die Energiesicherheit, der Katastrophenschutz und die Förderung einer nachhaltigen Konnektivität werden in Kasachstan mit der OSZE in Verbindung gebracht.⁴ Viele politische Dokumente verweisen auf die OSZE. Im „Umfassenden Plan zur Umsetzung der staatlichen Politik im religiösen Bereich“ für die Jahre 2021–2023 heißt es beispielsweise, dass „die Gesetzgebung des Landes den Grundprinzipien entspricht, die den von der OSZE verabschiedeten internationalen Standards zugrunde liegen“.⁵ Kasachstan verlängert jedes Jahr das Mandat des OSZE-Programmbüros in Nur-Sultan und betont dabei, wie wichtig dessen Aktivitäten in allen drei Sicherheitsdimensionen der OSZE sind.⁶

Zugleich ist die OSZE für Kasachstan jedoch nur eine von vielen europäischen und eurasischen Organisationen. Im offiziellen Diskurs ist häufig nicht von der Mitwirkung Kasachstans „in“ der OSZE, sondern von seiner Zusammenarbeit „mit“ der OSZE die Rede. Im außenpolitischen Konzept der Republik Kasachstan für die Jahre 2020–2030 wird die OSZE nur einmal erwähnt, und zwar – zusammen mit der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, dem Europarat und der NATO – bei der Beschreibung der kasachischen Prioritäten für die regionale und multilaterale Diplomatie.⁷ Die OSZE wird in Kasachstan also als „externer“ Akteur wahrgenommen; das Land scheint die Prinzipien und Werte der Organisation nicht als seine eigenen zu akzeptieren, sondern betrachtet sie eher als etwas von außen Aufgezwungenes.

In Kasachstan wird auf Regierungs- oder Parlamentsebene nicht systematisch über die Bedeutung der OSZE für das Land debattiert oder auch darüber gesprochen, wie die OSZE mehr Nutzen für Kasachstan bringen könnte. Die OSZE wird nur beachtet, wenn es einen konkreten Anlass dafür gibt. Und diesen schafft meistens die Organisation selbst, wie durch die Beobachtung der Parlamentswahlen im Januar 2021, denen ein Mangel an fairem politischen Wettbewerb und systematische Einschränkungen attestiert wurden, oder durch den Besuch der Amtierenden OSZE-Vorsitzenden Ann Linde in Kasachstan im April 2021.

Kasachstan nutzt die OSZE vornehmlich für seine Außenwirkung.⁸ Es misst

seiner Vorsitzführung im Jahr 2010 nach wie vor eine große Bedeutung bei und betont, dass es „als erster unter den Mitgliedstaaten der GUS [Gemeinschaft Unabhängiger Staaten] sowie als erstes asiatisches, als erstes muslimisches und als erstes turkssprachiges Land“ den Vorsitz in der Organisation innegehabt habe.⁹ In einem ähnlichen Licht sieht die Regierung auch die Bestellung des kasachischen Diplomaten Kairat Abdrakhmanov zum Hohen Kommissar für nationale Minderheiten im Jahre 2020.¹⁰

Erwartungen an die OSZE

Abgesehen vom allgemeinen Wunsch, die OSZE möge den „Geist von Helsinki“ wieder aufleben lassen und die Wirksamkeit ihrer Tätigkeit erhöhen, äußert Kasachstan üblicherweise keine konkreten Erwartungen oder Vorschläge. Aus der Analyse der offiziellen Dokumente und Reden ergibt sich jedoch eine Reihe von Themen, die für Kasachstan relevant sind.

Erstens geht es Kasachstan um die regionale Sicherheit. Das Land will, dass sich die OSZE stärker um die Lösung der Langzeitkonflikte im OSZE-Raum bemüht und sich für die Stabilität in Afghanistan einsetzt. Aus Sicht der Regierung kann Kasachstan zu diesen Bemühungen beitragen. Bei den gewalttätigen Auseinandersetzungen im benachbarten Kirgisistan im Jahr 2010 vermittelte Kasachstan, das damals den OSZE-Vorsitz innehatte. Zudem ist Kasachstan Gastland des Astana-Prozesses, in dessen Rahmen Russland, die Türkei und der Iran seit 2017 über eine Lösung des Syrienkon-

flikts sprechen. Auf diesen Erfahrungen ließe sich aufbauen.

Zweitens vertritt Kasachstan die Ansicht, die Aktivitäten der OSZE in der Wirtschafts- und Umweltdimension könnten „als Katalysator für die Verringerung der Spannungen und die Stärkung der vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten wirken“. Insbesondere erwartet es von der OSZE, die Entwicklung von Verkehrskorridoren zwischen Asien und Europa zu fördern.¹¹

Drittens unterstützt Kasachstan regionale und subregionale Projekte in Zentralasien¹² und bemüht sich dabei auch um Synergien zwischen den OSZE-Feldoperationen in Zentralasien, beispielsweise bei der Bekämpfung von Terrorismus und Korruption, dem Grenz- und Wasserressourcenmanagement, der Digitalisierung, der Entwicklung einer umweltfreundlichen Wirtschaft, Good Governance sowie beim Umweltschutz. Das Land setzt sich für die OSZE-Akademie in Bischkek (Kirgisistan) und die OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe (Tadschikistan) ein.¹³

Viertens nutzt Kasachstan die OSZE als Plattform, um sein internationales Profil zu schärfen. So schlug es in seiner außenpolitischen Initiative „Drei Dialoge“ vor, die Zusammenarbeit der OSZE mit der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA) zu intensivieren.¹⁴ Kasachstan setzt sich seit 2017 dafür ein, dass ein OSZE-Themenzentrum oder eine regionale Drehscheibe für nachhaltige Konnektivität in seiner Hauptstadt eingerichtet wird. Diese Vorhaben sind unter den

Teilnehmerstaaten umstritten und können ebenfalls als Versuch gewertet werden, schlicht das internationale Ansehen des Landes zu erhöhen.¹⁵ Kasachstan ist es wichtig, dass die OSZE-Strukturen gleichmäßig über das Gebiet der Teilnehmerstaaten verteilt sind, um das wechselseitige Vertrauen und Verständnis zu stärken.¹⁶

Manche Vorschläge sind konkreter und realistischer als andere. So sind etwa die Idee, Verkehrskorridore zwischen Asien und Europa zu schaffen, und der Vorschlag, die regionalen und subregionalen Aktivitäten der OSZE zu intensivieren, durchaus umsetzbar. Die Forderung, die OSZE solle ihre Arbeit in der Konfliktlösung verstärken und globale Dialoginitiativen fördern, hat jedoch eher einen deklaratorischen Charakter. Auch die Erfahrungen und die Erfolge bei der Vermittlung in Konflikten werden in Kasachstans Selbstdarstellung aufgebauscht.

Einige kasachische Politiker haben Vorschläge für die Arbeit der OSZE gemacht. Der ehemalige Amtierende OSZE-Vorsitzende Kanat Saudabayev brachte beispielsweise gemeinsame Anstrengungen im Kampf gegen Covid-19, die Abwehr von Cyberangriffen und die Einberufung eines neuen OSZE-Gipfels ins Spiel.¹⁷ Diese Ideen passen zwar zur kasachischen Rhetorik, sind aber nicht Teil eines offiziellen Programmes.

Kritik an der OSZE

Kasachstan kritisiert die OSZE derzeit nicht direkt – abgesehen von allgemeinen Äußerungen, dass der „Geist von

Helsinki“ und der „Geist von Astana“ nachlassen würden, dass das gegenseitige Vertrauen und ein Raum für Dialog verloren gegangen seien sowie Spannungen eskalierten.¹⁸ Wenn Kasachstan Kritik an der OSZE äußert, so geschieht dies in der Regel als Reaktion auf negative Äußerungen von OSZE-Strukturen, vor allem in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der demokratischen Verfahren in dem Land.

Im Jahr 2010 veröffentlichte Präsident Nursultan Nasarbajev einen Artikel über die größten Probleme der OSZE.¹⁹ Dazu zählte er, dass die Teilnehmerstaaten nicht gleichberechtigt an der Lösung gemeinsamer Problemen beteiligt sind; dass das politisch-militärische Gleichgewicht im OSZE-Raum gestört ist; „eingefrorene Konflikte“; die Zersplitterung des OSZE-Raums in drei Zonen (Nordamerika, Europa und Asien); dass der eurasische Raum nicht in die Kapazitätsentwicklung der Organisation einbezogen ist; das erneute Aufflammen von Spannungen zwischen ethnischen und religiösen Gruppen sowie die irreguläre Migration und die schlechte Integration von Migrant:innen in den Aufnahmelandern. In Reden und Erklärungen weisen kasachische Amtsträgerinnen immer wieder auf diese Probleme hin. Gleichzeitig hält Kasachstan daran fest, dass „die zentralen Aktivitäten der OSZE auf bewährten Prinzipien, Standards und Regeln beruhen, die es nicht aufgeben will, da sie den geistigen Kern der Organisation verkörpern“.²⁰

Die OSZE aus Sicht der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft

In der kasachischen Zivilgesellschaft und Wissenschaft gibt es keine breite Diskussion über OSZE-Themen. Die Meinungen über die OSZE gehen weit auseinander, und es gibt keine klar definierbare gemeinsame Auffassung.²¹ Die meisten regierungsnahen Fachleute sind sich darin einig, dass die Arbeit der OSZE wichtig sei, ihre Projekte aber stärker auf Aktivitäten wie die Unterstützung von Strafverfolgungsbehörden oder von Grenzkontrollen ausgerichtet sein sollten. Unter unabhängigen Wissenschaftler:innen und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft ist man wiederum der Ansicht, die OSZE tue zu wenig für die Menschenrechte und daß die Mehrzahl ihrer Projekte in diesem Bereich Alibiübungen ohne echte Substanz seien.

Wissenschaftler:innen kritisieren die begrenzte Reichweite und ineffektive Umsetzung der OSZE-Projekte in Kasachstan, die auf eine übermäßige Formalisierung zurückzuführen seien. Die Themen, Agenden und Teilnehmerinnen bei Projekten und Veranstaltungen würden oftmals in einem mehrstufigen Abstimmungsprozess zwischen Kasachstan und der OSZE sowie innerhalb der Organisation ausgewählt, wodurch die Relevanz sinke und kritische Inhalte kaum eine Chance hätten. Beklagt wird auch, dass die Aktivitäten der OSZE meist auf die Initiative staatlicher Stellen hin entständen. Es sei nicht dokumentiert, wie sich die von der OSZE organisierten Auslandsbesuche und Studienreisen, Runden Tische und Schulungsveranstaltungen für

Staatsbedienstete auf die Qualität der Arbeit der Ministerien auswirken. Forscher:innen bezweifeln die Sinnhaftigkeit und Relevanz der in diesem Rahmen gemachten Empfehlungen.

Ein weiteres Problem sehen Fachleute und Aktivistinnen darin, dass es schwierig sei festzustellen, wer von OSZE-Aktivitäten tatsächlich profitiert. So wurde beispielsweise das Treffen der Amtierenden OSZE-Vorsitzenden Linde mit Vertreter:innen der kasachischen Zivilgesellschaft kritisiert, weil es hinter verschlossenen Türen stattfand und das Verfahren zur Auswahl der Teilnehmerinnen nicht transparent gestaltet wurde.²² Sowohl die von der OSZE eingeladenen ausländischen Expert:innen als auch die Programmmitarbeiterinnen werden von Fachleuten und Aktivist:innen oft als unbedarft hinsichtlich der Lage in Kasachstan wahrgenommen, was sich negativ auf das Image der OSZE auswirkt.

Allerdings verweisen Vertreter:innen der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft auch auf positive Aspekte. Die OSZE erleichtere die Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten in der politisch-militärischen und der Wirtschafts- und Umweltdimension. Und sie biete zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Plattform für ihre Standpunkte, insbesondere in der menschlichen Dimension, so etwa auf dem jährlichen Implementierungstreffen in Warschau.

Ausblick

Kasachstan wird mittelfristig seine Haltung zur OSZE wahrscheinlich nicht än-

dern und sich auch nicht stärker in der Organisation einbringen. Das Land wird sich weiterhin zu den Zielen und Werten der Organisation bekennen und die OSZE als eine seiner außenpolitischen Prioritäten darstellen; allerdings wird die OSZE eine von mehreren europäischen und eurasischen Organisationen für Kasachstan bleiben.

Kasachstan wird die OSZE weiterhin als Plattform nutzen, um sein außenpolitisches Profil zu schärfen, etwa indem es sich für die Einrichtung eines OSZE-Themenzentrums in Kasachstan einsetzt und seine Diplomaten in wichtige Positionen innerhalb der Organisation zu bringen versucht. Es wird regionale und subregionale OSZE-Projekte befürworten, insbesondere in der Wirtschafts- und Umweltdimension, um beispielsweise Verkehrskorridore zwischen Asien und Europa zu schaffen. Auch der Vermittlung und Konfliktlösung wird das Land weiterhin eine große Bedeutung beimessen, gerade mit Blick auf Zentralasien und die Lage in Afghanistan.

Endnotes

- 1 Siehe Robert Cooper, „Russia, the West and Global Civilization“, in: Sergei Medvedev /Alexander Konovalov /Sergei Oznobishchev (Eds.), „Russia and the West at the Millennium: Global Imperatives and Domestic Policies“, Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies, 2003, S. 22.
- 2 Siehe Präsident der Republik Kasachstan, Über das staatliche Programm „Der Weg nach Europa“, Erlass Nr. 653 vom 29. August 2008, Juristisches Informati-

onssystem für Rechtsakte der Republik Kasachstan „Adilet“, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U080000653> [in russischer Sprache]

- 3 Präsident der Republik Kasachstan, Zur Verabschiedung der Militärdoktrin der Republik Kasachstan, Erlass Nr. 554 vom 29. September 2017, Juristisches Informationssystem für Rechtsakte der Republik Kasachstan „Adilet“, <https://adilet.zan.kz/eng/docs/U1700000554>
- 4 Botschaft der Republik Kasachstan in der Ukraine, „Äußerungen des Außenministers der Republik Kasachstan B. Atamkulov auf dem Informellen OSZE-Ministerratstreffen, Außenministerium der Republik Kasachstan“, 10. Juli 2019, <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-kiev/press/news/details/49963?lang=en>
- 5 Übersetzt nach: Regierung der Republik Kasachstan, Об утверждении Комплексного плана по реализации государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2021 – 2023 годы [Über die Verabschiedung des umfassenden Plans zur Umsetzung der staatlichen Politik im religiösen Bereich für die Jahre 2021–2023], Beschluss Nr. 953 vom 31. Dezember 2020, Juristisches Informationssystem für die Rechtsakte der Republik Kasachstan „Adilet“, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000953>
- 6 OSZE, Beschluss Nr. 1364 des Ständigen Rates über die Verlängerung des Mandats des OSZE-Programmbüros in Nursultan, Interpretative Erklärung, PC.DEC/1364, 19. Dezember 2019, <https://www.osce.org/files/f/documents/e/3/444208.pdf>
- 7 Präsident der Republik Kasachstan, Zum außenpolitischen Konzept der Republik Kasachstan für 2020-2030, Erlass Nr. 280 vom 6. März 2020, Juristisches Informationssystem für Rechtsakte der Republik Kasachstan „Adilet“, <https://adilet.zan.kz/eng/docs/U2000000280>

- 8 Ana-Maria Anghelescu, „Does It Matter That the New OSCE High Commissioner for [sic] National Minorities Is from Kazakhstan?“, *The Diplomat*, 16. Dezember 2020, <https://thediplomat.com/2020/12/does-it-matter-that-the-new-osce-high-commissioner-for-national-minorities-is-from-kazakhstan/>
- 9 The Library of the First President of the Republic of Kazakhstan – Elbassy, „OSCE Summit 2010: Kazakhstan as a Regional and Global Leader“, 7. Dezember 2020, <https://presidentlibrary.kz/en/news/osce-summit-2010-kazakhstan-regional-and-global-leader>; see also Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, „International online conference ‚OSCE Astana Summit 2010: Historical Significance and Relevance‘“, 19. Februar 2021, <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/news/details/163332?lang=en>
- 10 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, „Kazakh diplomat appointed OSCE High Commissioner on National Minorities“, 4. Dezember 2020, <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/news/details/131951?lang=en>
- 11 Chabar 24, „Председатель ОБСЕ прибыла в Казахстан“ [OSZE-Vorsitzende trifft in Kasachstan ein], 12. April 2021, <https://24.kz/ru/news/policy/item/467167-predsedatel-obse-pribyla-v-kazakhstan>
- 12 OSZE, Beschluss Nr. 1364 des Ständigen Rates, a.a.O. (Anm. 6).
- 13 Embassy of the Republic of Kazakhstan in the Republic of Austria und Permanent Representation at the International Organizations in Vienna, „Kazakhstan Strengthens Cooperation with Central Asian Countries within the OSCE“, 21. Mai 2020, <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-vienna/press/news/details/kazakhstan-ukreplyaet-sotrudnichestvo-so-stranami-centralnoy-azii-v-ramkah-obse?lang=en>
- 14 Offizielle Website des Präsidenten der Republik Kasachstan „Akorda“, „Нурсултан Назарбаев предложил новую геополитическую реальность ‚Три Д‘“ [Nursultan Nasarbáyev schlägt neue geopolitische Realität der „Drei D“ vor], 27. April 2019, <https://www.akorda.kz/ru/events/nursultan-nazarbaev-predlozhl-novuyu-geopoliticheskuyu-realnost-tri-d>
- 15 Embassy of the Republic of Kazakhstan in Ukraine, „Kazakhstan’s foreign policy initiatives presented at OSCE Ministerial Council meeting“, 6. Dezember 2019, <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa-kyiv/press/news/details/51524?lang=en>; siehe auch Sebastian Mayer, „Kasachstans Konnektivitätsambitionen in der OSZE: Handelsförderung und Normumgehung“, in: IFSH (Hrsg.), *OSCE Insights 4*, Baden-Baden: Nomos, 2020, <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748911630-04/kasachstans-konnektivitaetsambitionen-in-der-osze-handelsfoerderung-und-normumgehung?page=1>
- 16 Baige News, „Кайрат Абдрахманов встретился с Генеральным секретарем ОБСЕ“ [Kairat Abdrakhmanov trifft OSZE-Generalsekretär], 11. Oktober 2018, https://baigenews.kz/news/kairat_abdrahmanov_vstretilsya_s_generalnim_sekretarem_obse/
- 17 Kulpash Konyrova, „Казахстан вышел с инициативой о необходимости созыва нового саммита ОБСЕ“ [Kasachstan legt eine Initiative zur Notwendigkeit der Einberufung eines neuen OSZE-Gipfels vor], Nachrichtenagentur Inbusiness.kz, 19. Februar 2021, <https://inbusiness.kz/ru/news/kazakhstan-vyshel-s-iniciativoj-o-neobzhodimosti-sozyva-novogo-sammita-obse>
- 18 Embassy of the Republic of Kazakhstan in Ukraine, Statement of Minister of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan B. Atamkulov, a.a.O. (Anm. 4).
- 19 Nursultan Nasarbáyev, „Судьба и перспективы ОБСЕ“ [Die Zukunft und

- die Perspektiven der OSZE], Izvestija, 28. Januar 2010, <https://iz.ru/news/357755>
- 20 Übersetzt nach ebd.
- 21 Siehe auch Irina Chernykh et al., „Central Asian Narratives on the OSCE“, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2019.
- 22 Radio Azattyk, „Председатель ОБСЕ встретила в Нур-Султане с представителями гражданского общества“ [Die amtierende OSZE-Vorsitzende trifft sich mit Vertretern der Zivilgesellschaft in Nur-Sultan], 13. April 2021, <https://rus.azattyq.org/a/31201040.html>

Schweden und die OSZE

*Lars-Erik Lundin**

Zusammenfassung

Als Schweden 2021 den Vorsitz in der OSZE übernahm, schlug es vor, sich auf die Ursprünge der Organisation zu besinnen. Damit meinte das Land, dass die OSZE-Verpflichtungen und die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki von 1975 beachtet werden. Die Nichteinhaltung dieser Prinzipien nimmt Schweden als Bedrohung der Sicherheit in Europa und damit auch der Sicherheit Schwedens wahr. Beim OSZE-Vorsitz konzentriert sich das Land auf drei Schwerpunkte: die Bewahrung der europäischen Sicherheitsordnung, den Schutz des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE sowie die Förderung der Konfliktlösung in kleinen Schritten. Zentrale Ziele der schwedischen Regierung sind, für Geschlechtergerechtigkeit zu sorgen und die Rolle der Frauen in der Arbeit der OSZE zu stärken.

Einleitung

Schweden setzt sich schon viele Jahrzehnte für den Multilateralismus ein. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist dies ein wichtiges Element der schwedischen Außenpolitik. Daher bewarb sich das Land um den OSZE-Vorsitz im Jahre 2021. Laut der schwedischen Außenministerin Ann Linde sei das Hauptanliegen des OSZE-Vorsitzes Schwedens, „sich auf die Ursprünge zu besinnen“. Damit meinte sie, dass die Prinzipien der Organisation wieder geachtet und die Funktionsfähigkeit der OSZE sichergestellt werden muss.¹

Schweden engagiert sich schon seit 40 Jahren in der OSZE bzw. KSZE. Von 1984 bis 1986 richtete es die dreijährige „Stockholmer Konferenz“ aus, die Pionierarbeit in Sachen Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen leistete. Im Jahr 1993 war es eines der ersten Länder, die den Vorsitz führten. Der schwedische Diplomat Rolf Ekéus war von 2001 bis 2007 Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten. Zusammen mit anderen Ländern setzt sich Schweden schon lange für die Konsolidierung der OSZE als internationale Organisation ein, obwohl die OSZE bisher nicht als Völkerrechtspersönlichkeit allgemein anerkannt wird. Im Jahr 2020 arbeitete die schwedische Delegation in Wien mit dem albanischen OSZE-Vorsitz zusammen, um sich schon vorher einzubringen und sich damit auf

* Lars-Erik Lundin
Stockholm International Peace Research Institute
larserik.lundin@gmail.com

die Übernahme des Vorsitzes im folgenden Jahr vorzubereiten.

Mit der Rückbesinnung auf die Ursprünge meinte Schweden vor allem, dass die Grundprinzipien wieder geachtet werden müssen, die in der Schlussakte von Helsinki (1975) und in der Charta von Paris (1990) verankert sind. Darin sind die Teilnehmerstaaten Verpflichtungen eingegangen, die für Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit von Vancouver bis Wladiwostok fundamental sind. Im Jahr 2010, beim OSZE-Gipfel in Astana, haben die Teilnehmerstaaten diese Verpflichtungen erneut bekräftigt.² Doch bei ihrer Umsetzung gibt es Rückschritte, sowohl im Osten als auch im Westen, selbst bei den Grundsätzen der Souveränität und der territorialen Integrität. Dies betrachtet Schweden als Bedrohung für die europäische Sicherheitsordnung und damit auch für die Sicherheit Schwedens. Die Einhaltung dieser Prinzipien zu gewährleisten ist ein Kernanliegen der schwedischen Sicherheitspolitik – und damit die zentrale Erwartung des Landes an die OSZE.

Die „harte“ Sicherheit im Fokus

Aus schwedischer Sicht ist die Sicherheitslage im OSZE-Raum in den letzten Jahren schwieriger geworden. Ende der 1990er Jahre ging Schweden noch davon aus, dass die Teilnehmerstaaten bei Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit dieselben Ansichten vertreten. Die Sicherheitslage schien sich im Großen und Ganzen schrittweise zu verbessern. Die Konflikte in Südost- und

Osteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien fanden für Schweden eher an der Peripherie statt. Doch Russlands Widerstand gegen die „Farb-Revolutionen“ in Georgien (2003) und der Ukraine (2004) verschlechterte die Lage. Die nach dem Ende des Kalten Krieges gehegten Hoffnungen in eine stabilere Sicherheitsordnung erfüllten sich nicht. Schweden betrachtet die Annexion der Krim (also eines Teils des Hoheitsgebietes eines Teilnehmerstaates) im Jahr 2014 als klares Warnzeichen, dass die Sicherheit im OSZE-Raum abnimmt.

Dass Teilnehmerstaaten in den letzten Jahren von zentralen OSZE-Prinzipien abrücken, hat aus schwedischer Sicht gravierende Konsequenzen. Das Land sieht das Risiko einer militärischen Eskalation, nicht zuletzt angesichts der enormen Atomwaffenarsenale, die im europäischen Teil Russlands stationiert sind. Mit den Spannungen in Belarus im Jahr 2021 sind Fragen der Konfliktverhütung und Konfliktlösung näher an die schwedischen Grenzen herangerückt. Dies gilt auch für die Langzeitkonflikte im OSZE-Raum, da es bei Waffen und im Cyberspace eine enorme technologische Entwicklung gibt. Das humanitäre Leid, das durch den Konflikt um Bergkarabach verursacht wird, verdeutlicht das Zerstörungspotenzial dieser Konflikte.

Deshalb baut Schweden seine Landesverteidigung wieder auf und verstärkt die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit.³ Schweden ist keinem Militärbündnis beigetreten und verfolgt daher eine „auf Solidarität beruhende Sicherheitspolitik“.⁴ Das Land ist seit 1994 Mitglied der Partnerschaft für den Frieden,

in dessen Rahmen NATO-Mitglieder mit Partnerländern auf militärischem Gebiet zusammenarbeiten. Als EU-Mitgliedstaat hat das Land sich rechtsverbindlich zur Solidarität mit den anderen EU-Mitgliedern verpflichtet. Außerdem hat es unilateral seine Solidarität mit den nordischen Staaten, einschließlich der Nicht-EU-Mitglieder Island und Norwegen, erklärt. Im Rahmen seiner bilateralen Verteidigungszusammenarbeit mit Finnland besteht auch eine gemeinsame Absichtserklärung mit den USA.

Zugleich ist Schweden der Ansicht, dass Abschreckung durch vertrauensbildende Maßnahmen ergänzt werden muss. An Verhandlungen über die harte Sicherheit, auch über nukleare Fragen, sollten laut Schweden die wichtigsten Mächte beteiligt sein, und zwar auf einer formell gleichberechtigten Basis. Hier kommt die OSZE als Forum für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen West und Ost ins Spiel.

Schweden will die OSZE als Plattform für die Zusammenarbeit stärken, etwa über den Strukturierten Dialog, in dem sich Regierungsvertreter:innen aus den 57 Hauptstädten über aktuelle und zukünftige Sicherheitsherausforderungen und -risiken austauschen. Schweden hatte 2018 den Vorsitz des Forums für Sicherheitskooperation der OSZE inne.⁵ Seither setzt sich das Land für eine Stärkung der Rüstungskontrolle und die Umsetzung des Wiener Dokuments und des Vertrags über den Offenen Himmel ein.⁶ Einen substanziellen Dialog über diese Fragen aufzunehmen ist jedoch schwierig, da sich Russland und andere Großmächte gegen die Multilateralisierung von Ver-

handlungen sträuben, die ihre Machtressourcen und insbesondere ihre nuklearen Fähigkeiten betreffen. Da sich Russland mittlerweile klar gegen eine EU- und NATO-Erweiterung ausspricht, ist es jedoch umso dringlicher geworden, einen übergreifenden Dialog wiederaufzunehmen.

Im Rahmen seines OSZE-Vorsitzes 2021 bemüht sich Schweden insbesondere um eine Lösung der Langzeitkonflikte im OSZE-Raum. Die Aufrechterhaltung der Waffenruhe in der Ukraine bleibt ein wichtiges Ziel, ebenso die Bestrebungen um Fortschritte im Transnistrienkonflikt in Moldau. Schweden ist sich schon lange der Gefahr bewusst, dass Konflikte in Ländern außerhalb des OSZE-Raums, wie etwa Afghanistan, auf die OSZE-Teilnehmerstaaten ausstrahlen. Die Amtierende Vorsitzende hat diese Sorge auch bei ihren Kontakten mit ihren Amtskollegen in Zentralasien angesprochen.

Vorreiterrolle in der menschlichen Dimension

Die menschliche Dimension nimmt eine zentrale Stellung im umfassenden Sicherheitskonzept der OSZE ein. Zu ihr gehören Fragen der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Es gibt aber auch Verbindungen zu den wirtschaftlich-ökologischen Prinzipien der zweiten OSZE-Dimension sowie zu den Rechten nationaler Minderheiten und zur menschlichen Sicherheit in der ersten Dimension. Schweden bekennt sich zu den Normen der menschlichen Dimension, die in der Charta von Paris

von 1990 und in weiteren nach dem Kalten Krieg verabschiedeten OSZE-Dokumenten verankert sind. Dieses Bekenntnis war eine Voraussetzung für die Integration des Landes in die internationale Gemeinschaft, da diese Normen in verschiedenen internationalen Organisationen, darunter die EU und der Europarat, rechtsverbindlich sind.

In der menschlichen Dimension gibt es Spannungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten. Das bereitet der schwedischen Politik Sorge, spornt sie aber auch an. Sowohl im Osten als auch im Westen gab es Rückschritte bei der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen. Dies zeigt etwa die Zunahme von Populismus und Fremdenfeindlichkeit, insbesondere nach der Migrationskrise 2015. Für Schweden ist das ein heikles Thema, sowohl mit Blick auf seinen EU-Ratsvorsitz 2023 als auch in seiner Zusammenarbeit mit Polen, das den OSZE-Vorsitz im Jahr 2022 innehat.

Aus Sicht der schwedischen Regierung zeigt die OSZE gerade bei einer ihrer Verpflichtungen zu wenig Tatendrang: der Förderung der Rolle von Frauen bei der Bewältigung und Verhütung von Konflikten und bei der Friedensstiftung. Obwohl bei der Umsetzung der globalen Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“, angestoßen durch die Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, in den letzten 20 Jahren kaum Fortschritte erzielt wurden, hofft Schweden, dass es in diesem Politikfeld in der OSZE etwas erreichen kann. Ein Beispiel dafür ist die Themensetzung beim Wirtschafts- und Umweltforum 2021: Es ist

der wirtschaftlichen Ermächtigung von Frauen gewidmet.

Eine Politik der kleinen Schritte

Als Schweden Anfang 2021 den OSZE-Vorsitz übernahm, war ungewiss, welche Auswirkungen innenpolitische Veränderungen in wichtigen Ländern (z.B. die Wahl von Joe Biden zum US-Präsidenten) auf den Multilateralismus und die OSZE haben werden. Daher wählte der schwedische Vorsitz eine Politik der kleinen Schritte, unterstützt durch rege Kontakte auf Ministerebene. Als Amtierende Vorsitzende hat die schwedische Außenministerin Ann Linde eine Reihe von öffentlichen Auftritten absolviert, unter anderem vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen⁷, und reiste häufig in Konfliktgebiete.⁸ Sie traf mit dem russischen Außenminister zusammen⁹ und sprach im Rahmen einer Anhörung vor der U.S. Helsinki Commission¹⁰.

Der schwedische Vorsitz versucht Themen zu ermitteln, in denen derzeit eine Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten und Fortschritte möglich scheinen. Dabei setzt Schweden auf die Zusammenarbeit mit den OSZE-Institutionen und -Feldoperationen, um Doppelungen mit anderen internationalen Organisationen zu vermeiden. Ein Schwerpunkt liegt auf der lokalen Ebene. Ein Beispiel dafür ist das Engagement des OSZE-Programmbüros in Bischkek, das weibliche Führungskräfte unterstützt, die sich für die Lösung der ethnischen Auseinandersetzungen in Osch und an anderen Orten in Südkirgisistan einsetzen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schweden versucht politische Hindernisse zu umschiffen, indem es in der OSZE eine Politik der kleinen Schritte verfolgt. Aus den Erfahrungen, die Schweden während seines Vorsitzes gemacht hat, lassen sich Empfehlungen ableiten, von denen die OSZE als Ganzes profitieren könnte.¹¹ Für Schweden erwies es sich als vorteilhaft, sich zuerst auf die Verfahren und dann erst auf die Inhalte zu verständigen und Probleme auf lokaler Ebene anzupacken, anstatt umfassende Lösungen anzustreben. Außerdem hat es sich bewährt, sich auf weniger strittige Bereiche der Zusammenarbeit (insbesondere auf die Wirtschafts- und Umweltdimension) zu konzentrieren sowie auf gemeinsame Herausforderungen wie grenzüberschreitende Risiken. Schweden hat erkannt, dass auch der Dialog zwischen den Hauptstädten (und nicht ausschließlich in Wien) und die Suche nach informellen Kommunikationskanälen wichtig sind. Beim schwedischen Vorsitz während der Covid-19-Pandemie war Kreativität gefragt: Es galt, trotz der Krise weiterzuarbeiten. Dies gelang insbesondere durch Neuerungen in der digitalen Kommunikation. Auf diesen Neuerungen lässt sich aufbauen, um die OSZE zu einem Ort des Dialogs zwischen den Teilnehmerstaaten und der Zivilgesellschaft zu machen.

Endnotes

1 Siehe U.S. Helsinki Commission, „Hearing: Sweden’s Leadership of the OSCE“,

YouTube, 11. Juni 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=iCsDyle6Xng&camp;it=4s>>

2 OSZE, „Auf dem OSZE-Gipfeltreffen verabschiedete Erklärung von Astana weist den Weg in die Zukunft“, 2. Dezember 2010, <https://www.osce.org/de/cio/87382>

3 Government Offices of Sweden, „Objectives for Swedish total defence 2021–2025 – Government bill ‚Totalförsvaret 2021–2025‘“, 18. Dezember 2020, <https://www.government.se/government-policy/defence/objectives-for-swedish-total-defence-2021-2025---government-bill-totalforsvaret-20212025/>

4 Government Offices of Sweden, „Summary of Government bill ‚Totalförsvaret 2021–2025‘ (Total defence 2021–2025)“, 17. Dezember 2020, <https://www.government.se/4af8fa/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/ip-2021-2025/summary-of-government-bill-total-defence-2021-2025-final.pdf>

5 Government Offices of Sweden, „Address by Mr. Jan Salestrand, State Secretary to the Minister for Defence, Sweden, at the opening session of the Forum for Security Co-operation, Vienna, September 5, 2018“, FSC.DEL/145/18, 5. September 2018, <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/393464.pdf>

6 Lars-Erik Lundin, „Johan Huovinen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder i OSSE“ [Johan Huovinen on confidence- and security-building measures in the OSCE], SoundCloud, Dezember 2020, <https://soundcloud.com/lars-erik-lundin/forutsattningarna-for-fortroende-och-sakerhetsskapande-atgarder-i-osse>; siehe auch die Aussagen Ann Lindes vor der U.S. Helsinki Commission bei Minute 32: „Appearance at Helsinki Commission by Ann Linde“, YouTube, 11. Juni 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=iCsDyle6Xng&t=4s>

7 Government Offices of Sweden, „Briefing by H.E. Ms. Ann Linde, Minister for For-

- eign Affairs of Sweden and OSCE Chairperson-in-Office to the United Nations Security Council“, 10. März 2021, <https://www.government.se/speeches/2021/03/briefing-by-h.e.-ms.-ann-linde-minister-for-foreign-affairs-of-sweden-and-osce-chairperson-in-office-to-the-united-nations-security-council/>
- 8 Siehe z. B. OSCE, „OSCE Chairperson-in-Office Linde concludes official visit to Ukraine“, 16. Juni 2021, <https://www.osce.org/chairmanship/489845>>
- 9 OSCE, „OSCE Chairperson-in-Office Ann Linde discusses OSCE agenda with Russian Foreign Minister Lavrov in Moscow“, 3. Februar 2021, <https://www.osce.org/chairmanship/477439>
- 10 Zu Ann Lindes Auftritt vor der U.S. Helsinki Commission, bei dem sie die Aktivitäten und Schwerpunkte des Vorsitzes nach fünf Monaten zusammenfasste, siehe U.S. Helsinki Commission, a.a.O. (Anm. 1).
- 11 Es handelt sich hierbei um Vorschläge des Autors. Diese wurden zwar von Vertreter:innen des OSZE-Vorsitzes positiv aufgenommen, stellen aber keine offizielle Liste von Arbeitsergebnissen für den Ministerrat dar.

Polen und die OSZE

*Łukasz Kulesa**

Zusammenfassung

Polen fühlt sich von der Lage jenseits seiner Ostgrenze zunehmend bedroht und bemüht sich um konkrete Sicherheitsgarantien durch multilaterale Formate. Dabei setzt das Land weniger auf die OSZE als vielmehr auf die NATO und die EU. Durch die erfolgreiche Bewerbung um den OSZE-Vorsitz im Jahr 2022 ist die OSZE in Warschau jedoch vorübergehend in den Fokus gerückt. Polen schätzt das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE und ist bereit, sich einzubringen. Das Land will der Organisation gerade in der politisch-militärischen Dimension mehr Bedeutung verleihen und ihre Rolle in Konfliktgebieten, insbesondere in Osteuropa, stärken. Angesichts der Differenzen unter den Teilnehmerstaaten, die auch die Funktionsfähigkeit der Organisation gefährden, ist Polen allerdings skeptisch, ob die OSZE in der Lage ist, den Sicherheitsherausforderungen in Europa zu begegnen.

Einleitung

Dank seiner erfolgreichen Bewerbung um den Vorsitz im Jahr 2022 ist die OSZE für Polen wichtiger geworden und das Land hat sein Engagement in der OSZE verstärkt. Seit Januar 2021 ist es Mitglied der OSZE-Troika und führt den Vorsitz in der Kontaktgruppe für die OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum. Im Jahr 2022 will, wie Außenminister Zbigniew Rau im Juli 2021 erklärte, Polen „keine Mühen scheuen, um den Teilnehmerstaaten bei der Förderung des Dialogs bei gleichzeitiger Wahrung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zu helfen“.¹ Diese verstärk-

te Aufmerksamkeit bedeutet jedoch nicht unbedingt, dass Polen den Wert der Organisation nun grundlegend anders einschätzt oder bereit wäre, mutigen OSZE-Initiativen den Weg zu ebnen.

Die Rolle der OSZE in der polnischen Außen- und Sicherheitspolitik

Von der Lage jenseits seiner Ostgrenze fühlt sich Polen zunehmend bedroht und bemüht sich um konkrete Sicherheitsgarantien durch multilaterale Formate. Dabei setzt das Land eher weniger auf die OSZE. Schon bevor Russland die Krim im Jahre 2014 annektierte, waren die NATO und die EU in der polnischen Außen- und Sicherheitspolitik viel wichtiger geworden als die KSZE bzw. OSZE.² Die polnische Sicherheitspolitik stützt sich

* Łukasz Kulesa
Polish Institute of International Affairs
kulesa@pism.pl

auf vier Säulen: die Mitgliedschaft in der NATO und in der EU, die Sicherheitspartnerschaft mit den Vereinigten Staaten und die regionale Sicherheitszusammenarbeit. Seit sich die Beziehungen Polens zu Russland verschlechtert haben, sind Strukturen mit glaubwürdigen Abschreckungs- und Einflussmöglichkeiten für Polen deutlich wichtiger geworden. Die OSZE ist dabei nur von beschränktem Nutzen, gerade im Vergleich zur NATO, die harte Sicherheitsgarantien bietet, und zur EU mit ihrer Östlichen Partnerschaft und ihrer Politik gegenüber Russland und Zentralasien.

In polnischen Strategiedokumenten wird die OSZE durchaus erwähnt, doch ihre Rolle wird dabei nicht genau umrissen. So heißt es etwa in der Nationalen Sicherheitsstrategie 2020 lediglich, Polen werden „Schritte unternehmen, um die Wirksamkeit [...] der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa als wichtigen Teils des kooperativen Sicherheitssystems in Europa zu verbessern“. ³ Das Interesse der Öffentlichkeit, der Medien, der Fachwelt und der Wissenschaft an der OSZE ist begrenzt. Allein der ehemalige Außenminister und Experte für internationale Sicherheit Adam Daniel Rotfeld schreibt über die OSZE. ⁴ Die polnische Delegation in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE bringt sich nach wie vor ein, aber weder das polnische Parlament noch seine außenpolitischen Ausschüsse haben in letzter Zeit OSZE-spezifische Debatten geführt.

Das bedeutet jedoch nicht, dass die OSZE für Polen irrelevant ist. Polen ist sich der besonderen Stellung der OSZE

als regionaler Sicherheitsorganisation mit gemeinsamen Prinzipien und Verpflichtungen, einem breiten Teilnehmerkreis und bedeutenden Erfolgen sehr wohl bewusst. Die Organisation gehört zu den Grundpfeilern der regelbasierten internationalen Ordnung, deren Aufrechterhaltung in Polens Interesse liegt. Bei der Erläuterung der Gründe für die Bewerbung um den OSZE-Vorsitz betonte der damalige Außenminister Jacek Czaputowicz denn auch, dass Polen der Organisation für ihre Rolle bei der Förderung der Stabilität in Europa dankbar sei und bereitstehe, als „unparteiischer Mittler“ die Zusammenarbeit zu erleichtern. ⁵

Die Agenda der OSZE und die regionalen Prioritäten der polnischen Außen- und Sicherheitspolitik sind eng miteinander verbunden. Dies betrifft vor allem Osteuropa und den Südkaukasus, den Westbalkan sowie Zentralasien. Die politisch-militärische Sicherheitsdimension der Organisation ist wichtig für Polens Bestrebungen, militärische Transparenz und Berechenbarkeit zu erhöhen. Die OSZE bleibt für Polen ein Forum, in dem es seinen Standpunkten in wichtigen europäischen Sicherheitsfragen Gehör verschaffen kann, etwa wenn es darum geht, zusätzlichen Druck auf das belarussische Regime und Russland auszuüben.

Wahrnehmung der Rolle und der Fähigkeiten der OSZE

Polen sieht den OSZE-Raum mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert, etwa anhaltende Konflikte, innen-

politische Krisen, subregionale Krisenherde, grenzüberschreitende Risiken sowie die Covid-19-Pandemie. Dass die OSZE bei der Bewältigung dieser Herausforderungen eine führende Rolle übernehmen könnte, sieht Polen jedoch nicht. Das Land verfolgt daher einen pragmatischen Ansatz. Forderungen, die OSZE zu einem Angelpunkt des europäischen Sicherheitssystems auszubauen oder mit der Koordinierung anderer regionaler Organisationen zu betrauen, betrachtet es mit Skepsis. Das würde der zentralen Stellung der NATO und der EU in der polnischen Außenpolitik zuwiderlaufen und Russland die Möglichkeit geben, seinen Einfluss zu vergrößern. Das Land ist aber der Auffassung, dass einige der in der Schlussakte von Helsinki und anderen OSZE-Dokumenten enthaltenen Grundprinzipien weiter gültig seien und die Organisation die Länder diesbezüglich in die Verantwortung nehmen solle, und nicht einfach akzeptieren könne, dass mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten autokratische Regime sind.

Polens Erwartungen an die OSZE sind nicht besonders hoch. Bei der Annexion der Krim durch Russland und dessen Präsenz in Donezk und Lugansk, dem Konflikt zwischen Russland und Georgien, den Konflikten um Bergkarabach und Transnistrien liegen die Interessen der Konfliktparteien weit auseinander – und die Organisation verfügt aus polnischer Sicht weder über die entsprechende politische Macht noch über die nötigen Instrumente, um nachhaltigen Druck auf die Konfliktparteien auszuüben oder eine dauerhafte Lösung durchzusetzen. Sie kann jedoch ihr Instrumentarium

nutzen, um die Lage in diesen Gebieten zu stabilisieren, die humanitären Probleme zu lindern und den Dialog zu erleichtern. So wird beispielsweise der Einfluss der OSZE-Sonderbeobachtermission auf die Lage in der Ostukraine positiv bewertet – Polen hat diese Mission unterstützt, indem es Personal entsandte und im Juni 2021 Covid-19-Impfungen für die Mitarbeiter:innen bereitstellte.⁶ Für eine langfristige Lösung der Krise wäre aber, zumindest aus polnischer Sicht, in erster Linie ein politischer Kurswechsel seitens Russlands nötig. Der Bergkarabach-Krieg zwischen Aserbaidschan und Armenien im Jahr 2020 zeigte außerdem, dass der Einfluss der OSZE in der aktiven Konfliktphase begrenzt ist.

Auch die sich verschärfenden Spannungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten werden ihre Spuren hinterlassen. Polen selbst scheut sich keineswegs, Teilnehmerstaaten zu kritisieren, die seiner Ansicht nach gegen die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen verstoßen. Es ist außerdem dafür, dass sich die NATO- und EU-Länder eng miteinander abstimmen und dass sich ihre Aktivitäten in Wien mit den politischen Standpunkten der NATO und der EU decken. Zugleich zeigt Polen sich besorgt über die Politisierung so gut wie aller Aspekte der OSZE-Arbeit – bis hin zu Beschlüssen über den Haushaltszyklus und der eigentlich routinemäßigen Verlängerung der Mandate von Feldoperationen.

Auch dass Fragen, die nichts oder wenig miteinander zu tun haben, aus machtpolitischen Überlegungen miteinander verknüpft werden, sieht Polen als Problem. Bisweilen führt dies dazu, dass

ein einziger Teilnehmerstaat die gesamte Organisation lahmlegt, um ganz spezielle Forderungen durchzusetzen. Ein Beispiel, das der ehemalige OSZE-Generalsekretär Thomas Greminger anführte, war die Blockade der Reform der Haushaltsplanung aufgrund einer Meinungsverschiedenheit über einen Vermerk auf den über das OSZE-System verteilten Dokumenten, der klarstellte, dass die OSZE nicht für deren Inhalt verantwortlich ist.⁷ Auch die Krise im Zusammenhang mit der Verlängerung der Mandate der Leiter*innen der OSZE-Institutionen und des Sekretariats im Jahr 2020 kann als Folge dieser Grundeinstellung gesehen werden. Was mit Vorbehalten eines einzigen Landes gegen den Leiter einer OSZE-Institution begonnen hatte, wuchs sich zu einer größeren institutionellen Krise aus, die schließlich dazu führte, dass die Mandate des Generalsekretärs, des Beauftragten für Medienfreiheit, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und der Direktorin des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) im Juli 2020 nicht verlängert werden konnten.

Insgesamt betrachtet Polen die OSZE als zwar wertvollen, aber nicht zentralen Teil der europäischen Sicherheitsarchitektur. Diese Einschätzung prägt seine Erwartungen an die Organisation und den Grad seiner Mitwirkung. Der normative Rahmen und das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE werden weiterhin als positiv wahrgenommen. Darüber hinaus schätzt Polen die praktischen Beiträge der Organisation vor Ort, insbesondere in Konfliktgebieten.

Polens Engagement in der OSZE

Polen kann auf eine beachtliche Bilanz verweisen. Es ist nicht nur Gastland des ODIHR, sondern richtet auch das alljährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension aus – die größte regelmäßig stattfindende Menschenrechtsveranstaltung in Europa. Polen führte 1998 den Vorsitz in der OSZE, und polnische Diplomaten hatten und haben wichtige Positionen in der Organisation inne. Botschafter Adam Kobieracki leitete von 2011 bis 2015 das Konfliktverhütungszentrum, und Botschafter Andrzej Kasprzyk ist seit 1996 als „Persönlicher Beauftragter des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsk-Konferenz der OSZE befasst“ (Bergkarabach) tätig.

Die Bewerbung um den OSZE-Vorsitz zeigt, dass Polen heute bereit ist, über seine NATO- und EU-Mitgliedschaft hinauszudenken. Das entspricht auch den größeren internationalen Ambitionen Polens, wie sie etwa in seiner Zeit als nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2018/19 zutage traten. Dabei konzentrierte sich Polen auf Themen, die auch im Hinblick auf seinen Vorsitz in der OSZE relevant sind: die Stärkung des Völkerrechts, den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten und die Sicherheitslage in Osteuropa. Bei der Vorstellung des Programms für den polnischen Vorsitz 2022 nannte Außenminister Rau im Juli 2021 drei Ziele, die in etwa den drei OSZE-Dimensionen entsprechen: erstens die Unterstützung der OSZE bei der Konfliktlösung, zweitens die Bewältigung der Herausfor-

derungen nach der Covid-19-Pandemie durch wirksame multilaterale Ansätze, und drittens die Ausschöpfung des Potenzials der Organisation zur Umsetzung der gemeinsamen Verpflichtungen.

Die politisch-militärische Dimension ist für Polen die mit Abstand wichtigste, besonders seitdem sich die Sicherheitslage in Mitteleuropa verschlechtert hat. Polen bringt sich aktiv in den Strukturierten Dialog und das Forum für Sicherheitskooperation ein. Dort thematisiert es die Diskrepanz zwischen den Bestimmungen des Wiener Dokuments der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und den aktuellen militärischen Operationen in Polens östlicher Nachbarschaft. Das Problem ist dringlicher geworden, da Russland aus polnischer Sicht versucht, wichtige Elemente des Wiener Dokuments selektiv umzusetzen oder gar zu umgehen – etwa indem es erklärt, seine militärischen Manöver lägen knapp unterhalb dem Schwellenwert, ab dem sie angekündigt werden müssten und beobachtet werden könnten, und indem es groß angelegte Alarmübungen veranstaltet. Polen weist auch auf die erhöhte Gefahr militärischer Zwischenfälle hin und fordert, die Bestimmungen des Wiener Dokuments zur Verminderung der Risiken (einschließlich der Verfahren zum Umgang mit gefährlichen Zwischenfällen und ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten) zu überprüfen und zu ändern. Die Modernisierung des Wiener Dokuments wird von Polen unterstützt. Es hat dazu auch eigene Anregungen eingebracht, die 2019 in einen gemeinsamen Vorschlag einer Gruppe von Staaten ein-

flossen.⁸ Da Russland diese Modernisierungsmaßnahmen blockiert, unterstützt Polen auch freiwillige Transparenzmaßnahmen wie Unterrichtungen über militärische Übungen und Aktivitäten.

Polen ist besorgt über die Demontage der europäischen Rüstungskontrollarchitektur, die eng mit dem umfassenden Sicherheitskonzept der OSZE verknüpft ist, und wirft Russland vor, den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa und den Vertrag über nuklearefähige landgestützte Mittelstreckensysteme zu untergraben. Es befürwortete zwar die Beibehaltung des Open-Skies-Abkommens, thematisierte aber – ebenso wie die Vereinigten Staaten – auch das Problem, dass Russland bei den Beobachtungsflügen den Zugang zu bestimmten Gebieten beschränkt, insbesondere was die Flüge über das Gebiet Kaliningrad betrifft. Daher hielt sich Polen mit Kritik am Rückzug der Vereinigten Staaten aus dem Open-Skies-Abkommen im November 2020 zurück, reagierte jedoch im Januar 2021 mit „Enttäuschung“ auf die Ankündigung Russlands, seinerseits den Rückzug vorzubereiten.

Polen unterstützt die Bemühungen und Aktivitäten im Krisenmanagement der OSZE. Im Hinblick auf seinen Vorsitz hat das Land Bereiche eruiert, in denen die OSZE Menschen und Gemeinschaften, die von Konflikten betroffen sind, helfen kann. Dabei will Polen sich auf die am stärksten gefährdeten Gruppen konzentrieren. Sein eigenes internationales Hilfsprogramm plant Polen zu diesem Zweck besser mit den Aktivitäten der OSZE abzustimmen.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension steht in Warschau weniger im Fokus. Das Land will, ganz pragmatisch, die Aktivitäten der OSZE mit den Strategien anderer Organisationen, wie den Vereinten Nationen, der EU und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), verknüpfen. So möchte Polen etwa, dass die OSZE bei der Unterstützung eines nachhaltigen Aufschwungs nach der Pandemie auf der Arbeit anderer Organisationen aufbaut. Auch wird Polen wahrscheinlich weiterhin den Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsentwicklung und der Bekämpfung von Geldwäsche betonen und – unter Verweis auf seine eigene Bilanz – die Bemühungen der OSZE bei der Stärkung der Steuerverwaltung und der Reduzierung der Schattenwirtschaft unterstützen.

Wenn es um die Bekämpfung des Klimawandels geht, wird Polen wahrscheinlich die Ergebnisse der 2018 in Polen abgehaltenen 24. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen und insbesondere das Klimapaket von Katowice hervorheben. Dabei pocht Polen auf eine „faire Wende“, die die Interessen von Ländern mit gemischten Energiequellen und von Regionen, die noch stark von fossilen Brennstoffen und CO₂-intensiven Branchen abhängig sind, wahrt. Auch seine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Karpatenregion, um die Umweltzerstörung zu bekämpfen und die Biodiversität zu schützen, wird das Land innerhalb der OSZE herausstreichen.

In der menschlichen Dimension plant Polen, die Lage in Belarus in den Blick-

punkt zu rücken. Im September 2020 gehörte es zu den 17 Staaten, die den Moskauer Mechanismus aktivierten, um die Menschenrechtsverletzungen in Belarus zu untersuchen. Polen steht dem belarussischen Regime sehr kritisch gegenüber und verurteilt auch dessen Schikanen gegen Angehörige der polnischen Minderheit sowie Journalistinnen und Journalisten.⁹ Polen wird höchstwahrscheinlich darauf pochen, dass die Lage in Belarus und deren Auswirkungen weiterhin ganz oben auf der OSZE-Agenda stehen. Dabei wird es danach trachten, das gesamte Instrumentarium der OSZE auszuschöpfen, um die Lage in Belarus sowie in anderen potenziellen Krisenherden zu beeinflussen. Polens OSZE-Vorsitz wird im Bereich Menschenrechte wohl eine Reihe von Fragen bearbeiten, die für alle Teilnehmerstaaten relevant sind, darunter: Menschenrechte im digitalen Zeitalter, die Auswirkungen der Pandemie auf die Menschenrechte, die wirtschaftliche Ermächtigung von Frauen, Religions- und Weltanschauungsfreiheit sowie Schutz und Unterstützung für bestimmte Gruppen wie Menschen mit Behinderungen, Kinder und Jugendliche. Polen setzt sich auch für den Schutz der Menschenrechte in Konfliktgebieten ein. Die Themen freie und faire Wahlen und Wahlbeobachtung stehen traditionell ganz oben auf der polnischen OSZE-Agenda.

Die Entwicklungen in Polen selbst und das Funktionieren seines Wahlsystems (z. B. im Zuge der Präsidentschaftswahlen 2020)¹⁰ werden in der OSZE kritisch verfolgt und auch hinterfragt. So hat etwa der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit in den letzten Jahren mehrere

Fälle mit Bezug zu Polen zur Sprache gebracht.¹¹

Polen ist bemüht, als verantwortungsvolles Mitglied der internationalen Gemeinschaft aufzutreten, indem es in allen Dimensionen und in allen Haupttätigkeitsbereichen der OSZE aktiv ist und zu den strategischen Debatten über die Zukunft der Organisation beiträgt. Dies gilt sowohl für die Regierung, wie im Korfu-Prozess und im Strukturierten Dialog, als auch auf Expertenebene, wie etwa mit Adam Daniel Rotfeld als Mitglied im Weisenrat¹² und der Beteiligung Polens an der Initiative für kooperative Sicherheit.¹³

Szenarien für die Zukunft der OSZE

Es wäre übertrieben zu behaupten, die OSZE nehme in der polnischen Außen- und Sicherheitspolitik eine herausragende Stellung ein. In Polen ist man sich bewusst, wo die Organisation an ihre Grenzen stößt. Dass die gegenwärtigen Sicherheitskrisen in Europa durch Maßnahmen oder Einzelinitiativen im Rahmen der OSZE, wie z. B. durch einen „Jubiläumsgipfel“ im Jahr 2025, überwunden werden können, erwartet in Polen niemand.

Beim eigenen OSZE-Vorsitz rechnet Polen nicht mit großen Würfeln. Doch es möchte bei der Umsetzung seiner eigenen Prioritäten wie auch der Agenda der Organisation zumindest bescheidene Fortschritte erzielen und unparteiisch seine Verpflichtungen als Vorsitz wahrnehmen, um damit zur Stabilisierung des OSZE-Raums und zum effizienten Funktionieren der Organisation beizutragen.

Unerwartete Entwicklungen können diese Pläne natürlich durcheinanderbringen. Dann würde für Polen möglicherweise das Krisenmanagement im Vordergrund stehen und nicht mehr die eigene Agenda für 2022.

Langfristig wird Polen seine derzeitige Haltung gegenüber der Organisation wahrscheinlich nicht ändern. Als Forum, in dem selbst Gegner den Dialog pflegen und in bestimmten Bereichen zusammenarbeiten können, hat die OSZE für Polen einen Nutzen – besonders dann, wenn es keine anderen Kommunikationskanäle gibt.

Für den unwahrscheinlichen Fall, dass sich die politischen Interessen der Vereinigten Staaten, Russlands und der größeren europäischen Länder einander annähern und sie sich für eine echte Verbesserung der Sicherheit in Europa einsetzen sollten, würde Polen auch die Rolle der OSZE schlagartig anders einschätzen. Polen würde sich wahrscheinlich aktiv an jeder OSZE-weiten Diskussion über die Wiederherstellung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems beteiligen. Es würde dabei allerdings in erster Linie nach Belegen suchen, dass in der russischen Sicherheitspolitik tatsächlich ein Umdenken stattgefunden hat. Lösungen, die Russland eine unverhältnismäßig starke Rolle oder ein Vetorecht bei Entwicklungen in der gemeinsamen Nachbarschaft einräumen würden, würde Polen nicht unterstützen.

Im negativen Szenario einer existenziellen Krise der OSZE – beispielsweise ausgelöst durch den drohenden oder tatsächlichen Austritt eines ihrer Teilnehmerstaaten¹⁴ oder die Behinderung ihrer

Aktivitäten – würde Polen, zusammen mit anderen, gleichgesinnten Staaten, versuchen, die Lage zu entschärfen. Allerdings würde Polen wahrscheinlich nicht überzogene Forderungen eines Staates akzeptieren, der die Organisation dazu nötigen will, sich seinen Wünschen zu fügen.

Endnotes

- 1 Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland Press Office, „Minister Zbigniew Rau takes part in OSCE Permanent Council meeting in Vienna“, 15. Juli 2021, <https://www.gov.pl/web/diplomacy/minister-zbigniew-rau-takes-part-in-osce-permanent-council-meeting-in-vienna>
- 2 Marcin Bużański, „Poland – Flexibility to Address a Broad Area of Subjects“, in: Alexandra Dienes/Reinhard Krumm (Eds.), *Perceptions of the OSCE in Europe and the USA*, Vienna: FES-Regionalbüro für Zusammenarbeit und Frieden in Europa, 2018, S. 76–77.
- 3 „National Security Strategy of the Republic of Poland“, 12. Mai 2020, S. 25, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/National_Security_Strategy_of_the_Republic_of_Poland_2020.pdf
- 4 z. B. Adam Daniel Rotfeld, „Eine euroatlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft: eine neue Rolle für die OSZE“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2013*, Baden-Baden: Nomos, 2014, S. 59–74, https://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/13/Rotfeld-dt_S.pdf
- 5 Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland Press Office, „Poland to chair OSCE in 2022“, 5. Dezember 2019, <https://www.gov.pl/web/osce/poland-to-chair-the-osce-in-2022>
- 6 Bis Dezember 2020 waren 36 polnische Staatsangehörige zur OSZE-Sonderbeobachtermission sowie eine Person mit pol-

nischer Staatsbürgerschaft zur OSZE-Beobachtermission an der russisch-ukrainischen Grenze entsandt worden.

- 7 Thomas Greminger, „Für eine effektivere OSZE: Praktische Empfehlungen eines ehemaligen Generalsekretärs“, IFSH (Hrsg.), *OSCE Insights 1/2021*, Baden-Baden: Nomos, 2022, S. 6, <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748911449-01/fuer-eine-effektivere-osze-praktische-empfehlungen-eines-ehemaligen-generalsekretaers>
- 8 Auswärtiges Amt, „Deutschland bringt in der OSZE Vorschläge für Anpassung des Wiener Dokuments vor“, Pressemitteilung vom 23. Oktober 2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/annun-wiener-dokument-osze/2259490>
- 9 Ministry of Foreign Affairs of Lithuania, „Joint statement invoking the Moscow Mechanism in relation to serious human rights violations in Belarus“, 5. November 2020, <https://urm.lt/default/en/news/joint-statement-invoking-the-moscow-mechanism-in-relation-to-serious-human-rights-violations-in-belarus>
- 10 OSCE, „Poland, Presidential Elections, 28 June and 12 July 2020: ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report“, 23. September 2020, <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/464601>
- 11 Siehe OSCE, „Press statements of the OSCE Representative on Freedom of the Media on Poland“, https://www.osce.org/fom/statements/?filters=+im_taxonomy_v_id_5%28274%29&solrsort=ds_date%20desc&rows=10
- 12 Siehe OSCE, „Panel of eminent persons“, <https://www.osce.org/networks/pep>
- 13 Siehe Website der Initiative für kooperative Sicherheit, <https://www.cooperative-security-initiative.org/>
- 14 Andrej Kortunow, „To stay or not to stay? Seven concerns Russia has about the OSCE“, Russian International Affairs Council, 19. Mai 2021, <https://russiancouncil.ru/en/press-releases/other-press/2021051909/>

ncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/to-stay-or-not-to-stay-seven-concerns-russia-has-about-the-osce/

Nordmazedonien und die OSZE

Ana Krstinovska*

Zusammenfassung

Die OSZE hat in den 1990er- und 2000er-Jahren maßgeblich zur Konsolidierung Nordmazedoniens beigetragen. Heute stehen die EU und die NATO stärker im Fokus. Dennoch ist die Arbeit der OSZE für den Reformprozess in Nordmazedonien sehr wichtig und unterstützt dessen politisches Projekt, der EU beizutreten sowie die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen zu erreichen. Dabei spielt die OSZE-Mission in Skopje eine zentrale Rolle. Nordmazedonien wird im Jahr 2023 den OSZE-Vorsitz übernehmen. Das Land könnte den Vorsitz dazu nutzen, seinen internationalen Ruf zu verbessern und die Leistungsfähigkeit seiner Institutionen unter Beweis zu stellen. Außerdem könnten gezielte Aktivitäten die Sichtbarkeit der OSZE im Land erhöhen und auf die große Bedeutung der Organisation für die Stabilisierung und die demokratische Transformation Nordmazedoniens hinweisen.

Einleitung

Die Republik Mazedonien wurde nach dem Zerfall Jugoslawiens 1991 unabhängig.¹ Sie unterzeichnete im Juli 1992 die Schlussakte von Helsinki und nahm im September desselben Jahres eine OSZE-Feldoperation auf, die ein Übergreifen der Kriege im ehemaligen Jugoslawien auf das Land verhindern sollte. Die Bemühungen der OSZE wurden 1993 durch eine Mission der Vereinten Nationen verstärkt. So konnte Mazedonien damals einen gewaltsamen Konflikt vermeiden. Das Land kann deshalb „als ein relativ erfolgreiches Beispiel für die Bemühungen der OSZE um Konfliktverhütung

angesehen werden“ sowie als „Testfall für gemeinsame vorbeugende Maßnahmen von OSZE und Vereinten Nationen“.²

Dies änderte sich jedoch nach 1999: Nach dem Kosovokrieg und dem Abzug der Preventive Deployment Force der Vereinten Nationen eskalierten die ethnischen Spannungen in Mazedonien und führten 2001 zu einem bewaffneten Konflikt. Die OSZE trug viel dazu bei, dass der Konflikt gelöst werden konnte, obwohl die Organisation nicht der maßgebliche Sicherheitsakteur war. Die OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje gab eine Frühwarnung ab, sorgte mit dafür, dass die Konfliktparteien und die internationale Gemeinschaft an den Verhandlungstisch kamen, und trug zur Bewältigung der anschließenden Flüchtlingsproblematik bei.³ Die EU und die USA vermittelten im August 2001 ein

* Ana Krstinovska
ESTIMA
krstinovska@estima.mk

Friedensabkommen. Das Rahmenabkommen von Ohrid legte den Grundstein für eine Gesellschaft, die ethnische, religiöse, kulturelle und sprachliche Vielfalt achtet.

In den letzten 20 Jahren waren die Umsetzung des Rahmenabkommens von Ohrid und insbesondere die vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen den Volksgruppen die Prioritäten des Landes bei der Zusammenarbeit mit der OSZE. Nordmazedonien, wie das Land seit Februar 2019 offiziell heißt, hat bei der Aussöhnung Fortschritte gemacht. Diese verdankt das Land auch der Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE und der Spill-over-Überwachungsmission bzw. der späteren OSZE-Mission in Skopje. Die Beziehungen zwischen den Volksgruppen in Nordmazedonien geben dennoch nach wie vor Anlass zur Sorge und das Modell der Machtteilung, das im Rahmenabkommen verankert ist, führt immer wieder zu politischen Krisen.⁴ Nach der Konsolidierung Nordmazedoniens war das ursprüngliche Mandat der OSZE zur Konfliktverhütung und -beilegung im Land weitgehend hinfällig geworden. Heute wird die Organisation als Partnerin wahrgenommen, die das Land bei der Entwicklung zu einem voll funktionsfähigen demokratischen Staat unterstützt.

Studien über die Jahre nach der Entsendung der OSZE-Feldoperation nach Nordmazedonien zeigen, wie die OSZE-Feldoperation bei der Konfliktbewältigung vor Ort mit den Vereinten Nationen, der EU und der NATO zusammenarbeitete, wie effizient die etablierten Mechanismen waren, wann sie funktionierten und wann sie nicht ausreichten.⁵ Das

Mandat der Feldoperation wurde ständig weiterentwickelt, von der Konfliktverhütung über die Aussöhnung bis hin zur Staatsbildung. Damit bewies die OSZE, wie wichtig ihre langfristigen Operationen sind und dass sie sich an veränderte Umstände anpassen kann.⁶ Auch wurde untersucht, wie die sich wandelnden Prioritäten der OSZE-Mission umgesetzt wurden, wie sich die Mission in den 2000er-Jahren engagierte und welche Rolle die OSZE in einzelnen Politikbereichen spielte.⁷ Doch über den Erfolg und die Nachhaltigkeit der von der OSZE unterstützten Reformen ist wenig bekannt. Auch findet man kaum Erklärungen für die ambivalente Haltung der Regierung gegenüber der OSZE und ihrer Feldpräsenz im Land.

Das Interesse Nordmazedoniens an der OSZE

Das Interesse Nordmazedoniens an der OSZE ist eher pragmatischer Natur. Das liegt vor allem daran, dass das Land seine Außenpolitik und seine Prioritäten in den bilateralen Beziehungen und in multilateralen Foren noch ausarbeitet.⁸ Die OSZE gilt zwar nach wie vor als eine der wichtigsten internationalen Organisationen für Nordmazedonien (neben den Vereinten Nationen, der Welthandelsorganisation und dem Europarat), hat jedoch nicht die strategische Bedeutung, die der EU und der NATO zukommt.⁹ Darüber hinaus gibt es seit dem NATO-Beitritt Nordmazedoniens im März 2020 Signale, dass das Land die Zusammenarbeit in sicherheitsrelevanten Bereichen

lieber über die NATO-Strukturen und seine dortigen Verbündeten abwickeln und die Zusammenarbeit mit der OSZE zurückfahren möchte. Daher verlagert sich das Engagement der Regierung in der OSZE allmählich von der politisch-militärischen Dimension auf die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die menschliche Dimension. Dennoch sieht Nordmazedonien den OSZE-Vorsitz im Jahr 2023 als Chance, sein internationales Ansehen zu verbessern und die Leistungsfähigkeit seiner Institutionen zu demonstrieren.

Der Beitrittsprozess zur EU bestimmt die Reformagenda Nordmazedoniens. Die nationalen Gesetze und Normen müssen an den Besitzstand der EU (*Acquis communautaire*) angeglichen werden. Da die EU und die OSZE in ähnlichen Bereichen tätig sind – etwa Justiz, Medien, Good Governance, Migration, Grenzmanagement und Menschenrechte – unterstützen die Aktivitäten der OSZE im Land dessen Integration in die EU. Diese Bereiche sind Teil des wichtigsten Verhandlungskapitels in der neuen Erweiterungspolitik der EU.¹⁰ Wenn Nordmazedonien sich auf die Verhandlungen über den EU-Beitritt vorbereitet, ist es gut möglich, dass es die OSZE um weitere Hilfe in diesen Bereichen bittet.

Zugleich betrachtet die nordmazedonische Regierung die Präsenz der OSZE-Mission in Skopje aber auch als problematisch. Denn die OSZE-Feldoperationen, die allesamt in Südost- und Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien angesiedelt sind, werden in Nordmazedonien als „Dienstleister für Krisensituationen, Übergangsprozesse und die

Staatsbildung“ wahrgenommen.¹¹ Dass das Land kein Sicherheitsrisiko mehr darstellt, zeigt laut der Regierung die Entscheidung der OSZE-Teilnehmerstaaten, Nordmazedonien den Vorsitz im Jahr 2023 zu übertragen. Eine Feldoperation im Land passt daher nicht zur „Erfolgsgeschichte“ Nordmazedoniens.

Allerdings hat die OSZE-Mission in Skopje dringend nötige Reformen angestoßen und umgesetzt, etwa die multiethnische Polizeiarbeit und die Beobachtung von Gerichtsprozessen. Dies gelang nur, weil die Mission über eine langjährige Erfahrung verfügt und die lokalen Zusammenhänge gut kannte. Darüber hinaus hat die OSZE Flexibilität bewiesen, indem sie auf die jeweils aktuellen Bedürfnisse der staatlichen Institutionen wie auch der Zivilgesellschaft einging. Dies war etwa der Fall, als die OSZE die Bemühungen des Parlaments um mehr Offenheit und Bürgernähe unterstützte, bei der Entwicklung eines Rechtsrahmens für Jugendarbeit und die Teilhabe der Jugendlichen an Entscheidungsprozessen half, oder nach Ausbruch der Coronaviruspandemie den Kontakt mit besonders schutzbedürftigen Gruppen suchte. Die Einstellung der Feldoperation würde wahrscheinlich erhebliche Lücken hinterlassen. Daher stand im Jahr 2021 die Schließung der Mission nicht auf der Regierungsagenda. Wenn es um das zukünftige Mandat der Mission geht, könnte die Regierung allerdings den Wunsch äußern, dass die Mission sich anstatt der Krisenprävention auf den Reformprozess des Landes konzentriert.

Die OSZE aus Sicht der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit

Die OSZE genießt sowohl bei staatlichen Stellen als auch in der Zivilgesellschaft einen guten Ruf. Die Feldoperation der OSZE ist insbesondere für die Zivilgesellschaft wichtig, da sie bei ihren Aktivitäten weitgehend auf die Hilfe externer Geldgeber angewiesen ist und die Mission in Skopje als wichtigen Partner ansieht. In der breiten Öffentlichkeit ist der Bekanntheitsgrad der OSZE hingegen eher gering. Das liegt zum Teil auch daran, dass die OSZE „stille Diplomatie“¹² einsetzt, um mit heiklen Situationen umzugehen und zwischen verschiedenen Akteuren zu vermitteln. Hier steht die Organisation im Gegensatz zur EU, die auch öffentliche Erklärungen nutzt, um Debatten zu beeinflussen und die Richtung für politische und strategische Entscheidungen vorzugeben. Die OSZE arbeitet in der Regel „hinter den Kulissen“. Bei ihren Empfehlungen setzt die Organisation auf ihre Glaubwürdigkeit und nutzt ihren Zugang zu hochrangigen Entscheidungsträger:innen. Daher sind die Aktionen und Methoden der OSZE der Öffentlichkeit nicht bekannt und sie kann die Effizienz dieses Ansatzes nicht beurteilen.

Bei der Wahlbeobachtung dagegen ist die OSZE deutlich sichtbar. Nordmazedonien lässt sämtliche Wahlen vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte beobachten. Die Beobachtungsmissionen schaffen Vertrauen in die Wahlen und zeigen, dass sie internationalen Standards entsprechen. Die Berichte und Empfehlungen der Beobachtungsmissionen wer-

den in der Regel sowohl von den Regierungs- als auch von den Oppositionsparteien über alle ethnischen Gruppen hinweg akzeptiert und fließen direkt in die jährlichen Fortschrittsberichte an die Europäische Kommission ein. In Nordmazedonien wurde 2021 über Änderungen des Wahlmodells debattiert. Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte könnte dazu beitragen, mehr Inklusivität zu schaffen und Schwächen des Rahmenabkommens von Ohrid zu beheben.

Auch der Umweltschutz bietet ein großes Potenzial für eine engere Zusammenarbeit zwischen der nordmazedonischen Zivilgesellschaft und der OSZE. Im Jahr 2019 wurde ein von der OSZE unterstütztes Aarhus-Zentrum in Skopje eingerichtet, dessen Strahlkraft jedoch noch begrenzt ist.¹³ Bei den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung ist Nordmazedonien im Rückstand. Hier könnte die OSZE-Mission in Skopje Unterstützung leisten. Dies entspräche auch der engen Verknüpfung des OSZE-Konzepts der umfassenden Sicherheit mit nachhaltiger Entwicklung. Konkret geht es dabei um das Nachhaltigkeitsziel 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen), aber auch um die Ziele 4 (hochwertige Bildung), 5 (Geschlechtergleichheit) und 10 (weniger Ungleichheit).¹⁴

Der OSZE-Vorsitz 2023

Nordmazedonien bewarb sich um den OSZE-Vorsitz 2023 mit dem Ziel, sein internationales Ansehen zu verbessern,

die Leistungsfähigkeit seiner Institutionen – als NATO-Mitglied und künftiges EU-Mitglied – unter Beweis zu stellen und seine OSZE-Verpflichtungen zu erfüllen.¹⁵ Die Regierung sieht den Vorsitz als Chance, das Land als Vorbild zu präsentieren, vor allem beim Umgang mit ethnischen Gruppen und bei der Lösung bilateraler Konflikte. Allerdings gibt es eine Reihe von Problemen. So ermöglicht das Modell der Machtteilung im Rahmenabkommen von Ohrid, dass ethnische Fragen im Kampf um die Macht als Druckmittel zwischen den politischen Parteien gebraucht bzw. missbraucht werden. Auch hat das Prespa-Abkommen mit Griechenland 2018, das die damalige Republik Mazedonien verpflichtete, ihren offiziellen Namen in Nordmazedonien zu ändern, das Land dem EU-Beitritt nicht nähergebracht. Bulgarien hat ein Veto gegen die Aufnahme von EU-Beitrittsgesprächen mit Nordmazedonien eingelegt und führt als Grund hierfür Fragen zur nationalen Identität Nordmazedoniens an, obwohl die beiden Länder 2017 einen Vertrag über „gute Nachbarschaft“ unterzeichnet haben.

Der OSZE-Vorsitz ist für Nordmazedonien die bisher größte Herausforderung bei der multilateralen Diplomatie. Der Staat muss erhebliche Ressourcen mobilisieren und effiziente interne und externe Koordinierungsmechanismen schaffen. Außerdem gilt es, das diplomatische Netzwerk zu erweitern, insbesondere im Südkaukasus und in Zentralasien. Zudem sind Botschafterposten in einer Reihe wichtiger Hauptstädte, darunter Washington und Moskau, zu besetzen. Wenn Nordmazedonien als ehrli-

cher Vermittler wahrgenommen werden will, muss es auch eine Gesprächsebene mit Russland finden.

Empfehlungen

In den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit spielte die OSZE in Nordmazedonien eine wichtige Rolle bei der Konfliktverhütung und Aussöhnung. Als es um die Stabilisierung und Konsolidierung des Landes ging, traten EU und NATO stärker in den Vordergrund. Die OSZE unterstützt das Land aber nach wie vor dabei, seine EU-Beitrittsagenda umzusetzen und die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen zu erreichen. Dabei spielt die OSZE-Mission in Skopje eine zentrale Rolle. Allerdings wird das Synergiepotenzial dieses OSZE-Engagements nicht ausreichend genutzt und die Mission in Skopje wird von den staatlichen Stellen bisweilen stigmatisiert. Allein die Wahlbeobachtung durch die OSZE wird in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Wenn Nordmazedonien im Jahr 2023 den OSZE-Vorsitz übernimmt, könnte die OSZE stärker ins Bewusstsein der Bevölkerung rücken. Zugleich bietet der OSZE-Vorsitz die Chance, das internationale Ansehen des Landes zu verbessern, die Organisation noch stärker in die demokratische Transformation des Landes einzubinden und auch mehr Unterstützung für die EU-Integration des Landes zu generieren.

Als Vorsitz könnte Nordmazedonien die Interessen des Landes in der OSZE in den Blickpunkt rücken und eine „Gruppe der Freunde der OSZE“ ins Leben ru-

fen, um eine neue „Helsinki-2025-Agenda“ zu diskutieren. Das alljährliche Verfahren zur Verlängerung des Mandats der OSZE-Mission in Skopje böte die Gelegenheit, um gemeinsam mit anderen Teilnehmerstaaten die Leistungen der Mission zu bewerten und das neue Mandat in einem breit angelegten Konsultationsprozess auszuarbeiten. Dies würde die Rolle der OSZE im Reformprozess des Landes stärken.

Die OSZE könnte in dem Land auch andere Felder als Wahlen beobachten, etwa die Medienfreiheit, den Schutz nationaler Minderheiten, die Polizeireform und die Menschenrechte. Die Ergebnisse könnten in die jährlichen Berichte der Europäischen Kommission zu Nordmazedonien einfließen. Das Fachwissen der OSZE und die Arbeit der OSZE-Mission in Skopje ließen sich nutzen, um Fortschritte im EU-Beitrittskapitel 10 (Medien) sowie in den Kapiteln 19 (Sozialpolitik), 23 (Grundrechte und Justiz), 24 (Recht und Inneres) und 27 (Umwelt) zu erzielen.

Außerdem sollten die Empfehlungen des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte bei der Wahlreform in Nordmazedonien stärker berücksichtigt werden. Wenn es um die Entwicklung von Zielen und Initiativen und um deren Monitoring geht, wäre es sinnvoll, das Aarhus-Zentrum in Skopje einzubinden. Die OSZE-Mission in Skopje könnte Maßnahmen entwickeln, mit denen sich die Ziele für nachhaltige Entwicklung in Nordmazedonien umsetzen lassen.

Die Länder des westlichen Balkans arbeiten immer enger zusammen. Daher

könnte der Vorsitz Nordmazedoniens auch zu einer positiven Wahrnehmung der gesamten Region in der OSZE beitragen. Die Ziele dieser Länder im Rahmen des EU-Integrationsprozesses entsprechen weitgehend ihren OSZE-Verpflichtungen. So könnte ein gut durchdachter Ansatz Nordmazedoniens der Erweiterungsmüdigkeit einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten entgegenwirken. Daher sollte sich die nordmazedonische Regierung mit den anderen OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem westlichen Balkan abstimmen, wenn sie ihre Prioritäten für den Vorsitz im Jahr 2023 definiert. Dann könnte das Land mit seinem OSZE-Vorsitz zugleich den ins Stocken geratenen EU-Integrationsprozess voranbringen.

Bei der Formulierung ihrer Schwerpunkte für den OSZE-Vorsitz sollte die Regierung auch die Zivilgesellschaft einbeziehen. Im Rahmen des OSZE-Vorsitzes sollte Nordmazedonien Aktivitäten durchführen, die die Sichtbarkeit der OSZE im Land erhöhen (z. B. Veranstaltungen mit Jugendorganisationen und Graswurzelbewegungen) und die Rolle der Organisation bei der Demokratisierung des Landes stärken.

Endnotes

- 1 Der Beitrag stützt sich auf amtliche Dokumente, Medienberichte, Sekundärliteratur und semi-strukturierte Interviews mit Vertreter:innen der nordmazedonischen politischen Institutionen, der Zivilgesellschaft und der OSZE-Mission in Skopje. Außerdem sind Beobachtungen der Autorin während ihrer Tätigkeit als außenpolitische Beraterin, Diplomatin

- und Amtsträgerin in der nordmazedonischen Regierung (2013–2018) eingeflossen. Die Autorin bedankt sich bei ihren Gesprächspartner:innen und bei Argyro Kartsonaki, Frank Evers und den externen Lektor:innen für ihre Anmerkungen zu einem früheren Entwurf dieses Beitrags.
- 2 Alice Ackermann, „Die Republik Mazedonien und die OSZE – Präventive Diplomatie in der Praxis“, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden: Nomos, 1998, S. 73.
- 3 Wilson Center, „An End to the Beginning of War: The OSCE’s Role in Conflict Prevention in Macedonia and Kosovo“, 9. Februar 2005, <https://www.wilsoncenter.org/event/end-to-the-beginning-war-the-osces-role-conflict-prevention-macedonia-and-kosovo>
- 4 Nikola Ambarkov, „Features of the Macedonian Power-Sharing Model and its Future“, in: Horizons International Scientific Journal 2016, S. 81.
- 5 Emeric Rogier, „The Operational Role of the OSCE in the Field of Conflict Prevention: An Assessment of the Spillover Monitor Mission to Skopje (Macedonia)“, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Eds.), The Operational Role of the OSCE in South-Eastern Europe, London: Routledge, 2001, S. 46–51; Alice Ackermann, „The Prevention of Armed Conflicts as an Emerging Norm in International Conflict Management: The OSCE and the UN as Norm Leaders“, in: Peace and Conflict Studies 1/2003, S. 1–16; Boyka Stefanova, „OSCE and Balkan security“, in: Journal of Balkan and Near Eastern Studies 1/2009, S. 43–60.
- 6 Victor-Yves Ghebali, „The OSCE Long-Term Missions: A Creative Tool under Challenge“, in: Helsinki Monitor 3/2004, S. 202–208; Victor-Yves Ghebali, „The OSCE Between Crisis and Reform: Towards a New Lease on Life“, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper 10, November 2005, https://www.files.ethz.ch/isn/15051/PP10_Ghebali.pdf; Marc Perrin de Brichambaut, „The OSCE in South Eastern Europe“, in: Crossroads 1/2006, S. 104–112.
- 7 Zur multiethnischen Polizeiarbeit siehe z.B.: Ali Dikici, „Introducing Multi-Ethnic Policing in Macedonia: The Role of the OSCE“, in: Review of International Law and Politics 10/2007, S. 129–146; zur Bildungsreform siehe z.B.: Raffaele Mastorocco, „OSCE and Civil Society in the Western Balkans: The Road to Reconciliation“, in: Anja Mihr (Ed.), Transformation and Development, Cham: Springer, 2020, S. 83–100.
- 8 Im Juni 2021 begann die Arbeit an der ersten außenpolitischen Zehnjahresstrategie des Landes.
- 9 Zoran Zaev, Mandatsschreiben an Außenminister Bujar Osmani, 3. September 2020, S. 3, https://vlada.mk/sites/default/files/img/mandatno_pismo_osmani.pdf
- 10 Europäische Kommission, „Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan“, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0057>
- 11 Wolfgang Zellner/Frank Evers et al., „The Future of OSCE Field Operations (Options)“, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2014, S. 3, https://osce-network.net/file-OSCE-Network/documents/The_Future_of_OSCE_Field_Operations_Options_.pdf
- 12 Walter Kemp (Ed.), „Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities“, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/7/78633.pdf>
- 13 Das Aarhus-Zentrum Skopje ist Teil eines Netzwerks von mehr als 60 Zentren in über einem Dutzend europäischer Länder, die sich für die Umsetzung des Übereinkommens der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für

- Europa über den Zugang zu Informationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) einsetzen.
- 14 OSZE-Website, <https://www.osce.org/sustainable-development-goals>
- 15 Stephanie Liechtenstein, „North Macedonia and Estonia are seeking the OSCE Chairmanship“, Security and Human Rights Monitor, 29. November 2020, <https://www.shrmonitor.org/north-macedonia-is-seeking-the-osce-chairmanship-in-2023/>

Über die Autorinnen und Autoren

Rustam Burnashev ist Professor an der Deutsch-Kasachischen Universität in Almaty, Kasachstan. Er lehrt an verschiedenen Hochschulen in Usbekistan und Kasachstan. Zuvor war er unter anderem Direktor für Analysen und Beratung am Institut für politische Lösungen (Almaty, Kasachstan, 2009–2013), Leiter der Abteilung für außenpolitische Analysen des Instituts für strategische und interregionale Studien beim Präsidenten der Republik Usbekistan (1998–2000) und Gastforscher an der University of California, Berkeley, USA (2006–2010). Burnashev ist Mitverfasser von „Security in Central Asia: A Methodological Framework for Analysis (Military Security Sector)“ (2006).

Irina Chernykh hat in Politikwissenschaft und in Internationalen Beziehungen promoviert. Sie ist Projektmanagerin der Rosa-Luxemburg-Stiftung in Zentralasien und Teilzeitprofessorin an der Deutsch-Kasachischen Universität (Almaty, Kasachstan). Sie war leitende wissenschaftliche Mitarbeiterin am kasachischen Institut für strategische Studien beim Präsidenten der Republik Kasachstan (2011–2020), Leiterin der Abteilung für angewandte Analyse am Institut für politische Lösungen (2009–2010) und Leiterin des Instituts für Regionalwissenschaften an der Kasachischen Nationalen Al-Farabi-Universität (2007–2009).

Frank Evers ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) und stellvertretender Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung am IFSH. Er arbeitete als Berater im OSZE-Büro in Eriwan und war stellvertretender Leiter der OSZE-Mission in der Ukraine, Simferopol (Krim). Er gehörte zu den Initiatoren des Aarhus-Zentrums in Eriwan und war maßgeblich an der Konzeption und Einrichtung der OSZE-Akademie in Bischkek, der Diplomatischen Akademie Armeniens, des OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions sowie von Fachschulungen für designierte OSZE-Vorsitzländer beteiligt.

Daniel S. Hamilton ist Distinguished Fellow an der Austrian Marshall Plan Foundation (Wien, Österreich) und Leiter des Global Europe Program am Woodrow Wilson International Center for Scholars (Washington, D. C.). Er lehrt an der School of Advanced International Studies der Johns Hopkins University (Baltimore, USA), wo er das Postdoktorandenprogramm zu den USA, Europa und zur Weltordnung leitet. Er war Deputy Assistant Secretary of State for European Affairs und damit verantwortlich für die US-Politik gegenüber der OSZE und für transatlantische Sicherheitsfragen. Zu seinen jüngsten Publikationen zählen „Uncommon Cause: The Future of the OSCE“ und „Europe Whole and Free: Vision and Reality“.

Argyro Kartsonaki ist seit Oktober 2021 OSCE Insights-Redakteurin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH. Sie promovierte an der Universität Birmingham (Großbritannien) in internationalen Beziehungen. Sie ist Expertin für Sezessionismus und den Übergang zum Frieden nach Bürgerkriegen. Zu ihren Publikationen zählen: „PAIC: a New Dataset on Political Agreements for the Termination of Intra-State Conflicts 1989–2016“; „Playing with Fire: an Assessment of the EU’s Approach of Constructive Ambiguity on Kosovo’s Blended Conflict“; „The False Hope of Remedial Secession: Theory, Law and Reality“; „Breaking Away: Kosovo’s Unilateral Secession“.

Ana Krstinovska ist Gründerin und Präsidentin von ESTIMA, einem Thinktank in Nordmazedonien, und Mitglied des Ständigen Rates für Außenpolitik von Nordmazedonien. Zuvor war sie als Staatssekretärin für europäische Angelegenheiten in der nordmazedonischen Regierung und als Erste Sekretärin in der Vertretung Nordmazedoniens bei der EU in Brüssel tätig. Sie promoviert in internationalen Beziehungen an der Heiligen-Kyrrill-und-Method-Universität Skopje und hat einen Master in EU-Studien des Europakollegs in Brügge, Belgien. Ihre Forschungsinteressen erstrecken sich auf den westlichen Balkan, die EU und China, mit Schwerpunkt auf Governance und Außenpolitik.

Barbara Kunz promovierte an der Universität Stockholm. Seit 2019 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, wo sie sich vor allem mit Fragen der Sicherheit und Verteidigung in Europa beschäftigt. Davor arbeitete sie am Institut français des relations internationales (Paris), bei der Stiftung Genshagen (Ludwigsfelde), bei der Bertelsmann Stiftung (Gütersloh) und am Centre for Baltic and East European Studies (Huddinge, Schweden). Barbara Kunz studierte Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen am Institut d’Études Politiques in Paris. Während ihres Doktoratsstudiums war sie Gaststipendiatin am Center for Transatlantic Relations (Johns Hopkins University) in Washington, D.C.

Lukasz Kulesa ist stellvertretender Leiter der Forschungsabteilung des Polnischen Instituts für Internationale Angelegenheiten. Er war als Forschungsdirektor beim European Leadership Network (London) tätig (2014–2019). Von 2010 bis 2012 war er stellvertretender Direktor der Abteilung für strategische Analysen im polnischen Büro für nationale Sicherheit. Zu seinen Publikationen gehören: „Reinventing Nuclear Nonproliferation and Disarmament as Cooperative Endeavors“ (2021); „Dilemmas of Arms Control: Meeting the Interests of NATO’s North-Eastern Flank“ (2020); „Towards a More Stable NATO-Russia Relationship“ (2019); „The Future of Conventional Arms Control in Europe“ (2018).

Lars-Erik Lundin promovierte in Politikwissenschaft/Internationalen Beziehungen. Als ehemaliger schwedischer Diplomat (1976–1996) spezialisierte er sich auf Sicherheitspolitik, unter anderem im Rahmen der KSZE/OSZE (1984–1986 und 1990–1996). Lundin war in der Europäischen Kommission (1996–2009) und als EU-Botschafter bei der OSZE (2009–2011) tätig. Er ist Distinguished Associate Fellow am

Stockholm International Peace Research Institute und gewähltes Mitglied der schwedischen Königlichen Akademie der Kriegswissenschaften. Lundin ist Autor eines Handbuchs über die EU und Sicherheit (2015), und Mitautor von Büchern über die südliche Dimension der europäischen Sicherheit (2020) und die schwedische Sicherheitspolitik (2021, in Vorbereitung).

Giray Sadık ist Gründer und Leiter des Forschungszentrums für Europastudien an der Ankara Yıldırım Beyazıt University in der Türkei sowie Professor am Institut für internationale Beziehungen der dortigen Fakultät für Politikwissenschaften, das er auch leitet. Er war Stipendiat des Eisenhower Fellowship am NATO Defense College in Rom und Postdoc-Stipendiat des Swedish Institute an der Universität Malmö, Schweden. Er promovierte in Politikwissenschaft an der University of Georgia, USA, und spezialisierte sich auf internationale Beziehungen und vergleichende Politikwissenschaft. In seiner Forschung befasst er sich hauptsächlich mit der europäischen Sicherheits- und Außenpolitik.

Andrei Zagorski ist Leiter der Abteilung für Abrüstungs- und Konfliktlösungsstudien am Nationalen Primakow-Forschungsinstitut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der Russischen Akademie der Wissenschaften. Außerdem ist er Professor für internationale Beziehungen am Staatlichen Moskauer Institut für Internationale Beziehungen. Er ist Mitglied des Russischen Rates für internationale Angelegenheiten und der trilateralen Deep Cuts Commission (Hamburg). Zuvor war er Vizerektor des Staatlichen Moskauer Instituts für Internationale Beziehungen, Senior Vice President des EastWest Institute (Prag), Lehrbeauftragter am Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik und stellvertretender Direktor des Instituts für angewandte internationale Forschung in Moskau.

