

von Plate, Bernard

**Research Report**

## Rußland und die OSZE: Erwartungen an das 9. OSZE-Ministerratstreffen in Bukarest

SWP-Aktuell, No. 23/2001

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* von Plate, Bernard (2001) : Rußland und die OSZE: Erwartungen an das 9. OSZE-Ministerratstreffen in Bukarest, SWP-Aktuell, No. 23/2001, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254352>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Rußland und die OSZE

### Erwartungen an das 9. OSZE-Ministerratstreffen in Bukarest

*Bernard von Plate*

Der 11. September 2001 hat das russische Interesse an der OSZE verändert. Die Anschläge in New York und Washington haben der Politik Moskaus ein »window of opportunity« geöffnet. Verstand sich Rußland vorher als ein Zentrum in einer multipolaren Ordnung, so ist es seitdem ein wichtiger Partner der USA in der Antiterrorcoalition. Die sicherheitspolitische Musik spielt aus Moskauer Sicht mehr noch als zuvor in Brüssel und Washington, nicht jedoch in Wien. Die OSZE als Gremium für gesamteuropäische Sicherheitsfragen hat schon seit dem Amtsantritt Putins an Gewicht verloren; dieser Trend ist deutlicher geworden. Er wird sich auch auf das bevorstehende Treffen des OSZE-Ministerrats in Bukarest auswirken. Die Folie, vor der diese Veränderung dargestellt wird, bilden das Ministerratstreffen der OSZE in Wien im vergangenen Jahr und die von Moskau genannten Gründe für sein Scheitern. Welches Gewicht haben sie ein Jahr später? Für die westlichen Teilnehmerstaaten der OSZE muß weiterhin gelten, Rußland nicht aus den Verpflichtungen zu entlassen, die es unter dem Dach der OSZE im Rahmen der adaptierten Flankenregelungen des KSE-Vertrages eingegangen ist. Das Interesse Rußlands könnte die OSZE indessen dadurch zurückgewinnen, daß sie sich mit dem Terrorismus eines Themas annimmt, an dem die russische Politik angesichts der Probleme im eigenen Land interessiert ist.

Am 3. und 4. Dezember 2001 tritt in Bukarest der Ministerrat der OSZE-Teilnehmerstaaten zum 9. Mal zusammen. Es ist mittlerweile ein Routinetreffen, wird aber dennoch nicht ohne Spannung erwartet. Dafür gibt es vor allem zwei Gründe:

- Verlauf und Scheitern der 8. Sitzung in Wien im vergangenen Jahr;
- die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nach den Terroranschlägen in New York und Washington.

Das Treffen in Wien war – erstmals in der Geschichte der OSZE – ohne die sonst übliche Abschlusserklärung zu Ende gegangen. Die Teilnehmerstaaten konnten sich neben einer Reihe von Beschlüssen zu Detailfragen lediglich auf eine Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa einigen. Dem Entwurf für die Abschlusserklärung, den die österreichische Außenministerin als Amtierende Vorsitzende vorgelegt hatte, versagte Rußland, unterstützt von Weißrußland, die Zustimmung.

Für ihren Dissens führte die russische Regierung die folgenden Tendenzen der OSZE an:

- die einseitige Fixierung der OSZE auf Fragen der »Menschlichen Dimension« und innerstaatliche Verhaltensgrundsätze zu Lasten von zwischenstaatlichen Ordnungsprinzipien;
- die unausgewogene Blickrichtung der OSZE auf einzelne Staaten und Regionen (d.h. vor allem Osteuropas);
- die erneute Kritik an der russischen Politik in Tschetschenien, das Drängen auf eine politische Lösung des Konflikts und auf ein konkretes Datum für die Rückkehr der OSZE-Unterstützungsgruppe in die Region;
- die Mahnung an Moskau, seine 1999 in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der Anpassung des KSE-Vertrages einzuhalten.

### **Erneutes Scheitern?**

Eine Antwort auf die Frage, ob auf dem bevorstehenden Ministerratstreffen abermals mit einem Fehlschlag gerechnet werden muß, hängt von der Gewichtung der folgenden drei Faktoren ab:

- Verschiebungen in der außen- und sicherheitspolitischen Prioritätenskala Rußlands. Sind ihre Koordinaten im Bezug auf den Stellenwert der OSZE im Kalkül der russischen Regierung auch nach dem 11. September 2001 unverändert geblieben, oder haben sich die Erwartungen russischer Politik zu Lasten der OSZE verändert?
- Der Erfüllungsbilanz der Verpflichtungen, die 1999 in Istanbul von der russischen Regierung im Rahmen des adaptierten KSE-Vertrages und in einer gemeinsamen Erklärung mit Georgien eingegangen wurden. Wie hat sie sich in den zurückliegenden zwölf Monaten entwickelt?
- Der Bereitschaft vor allem der USA und ihrer westlichen Partner, den russischen Bedenken Rechnung zu tragen, indem sie Flexibilität bei der Einhaltung ver-

einbarter Termine signalisieren, den Vorwurf entkräften, die Bestimmungen im Rahmen der »Menschlichen Dimension« einseitig anzuwenden, und die OSZE als Institution gesamteuropäischer Sicherheitsfragen aufwerten. Mit anderen Worten, der Westen entscheidet sich, an der Rolle der OSZE im Hinblick auf innerstaatliche Konflikte Abstriche vorzunehmen.

Würden diese Bedingungen erfüllt, ginge es bei der bevorstehenden Ministerratstagung der OSZE nicht nur um den Erfolg einer Jahrestagung, sondern auch um den künftigen Platz der Organisation im sicherheitspolitischen Kontext Europas.

### **Rußlands Interesse an sicherheitspolitischer Verantwortung der OSZE für Gesamteuropa**

Für den Stellvertretenden russischen Außenminister E. P. Gusarov ist das Ministerratstreffen in Wien in erster Linie an der ungeklärten Grundsatzfrage, »What in fact ... the OSCE in today's Europe [is] and how do we see its future« gescheitert, nicht jedoch an ungelösten Regionalproblemen. Was ist im Bezug auf die Grundsatzfrage mittlerweile geschehen?

Eine Antwort hat Moskau nicht erhalten. Die OSZE ist nicht, wie in einer russischen Vorlage vom Beginn des Jahres noch einmal empfohlen, zu einer Organisation geworden, in der in einer umfassenden Weise über europäische Sicherheitsfragen beraten und entschieden wird. Insofern sind das abrupte Ende der »Kosovo Verification Mission« im März 1999 und die anschließenden Luftangriffe der NATO auf Jugoslawien ein Schlüsselerlebnis, das zu dem Bedeutungsverlust der OSZE im politischen Kalkül Rußlands nachhaltig beigetragen hat. Was zunächst als ein schmerzhafter Affront durch die Atlantische Allianz und als Schockerlebnis empfunden werden mußte und den NATO-Rußland-Rat nahezu ein Jahr lahmlegte, könnte sich paradoxerweise als Weichenstellung für eine Annäherung Rußlands an die NATO erweisen. Eines war

im März 1999 durch den Rückzug der OSZE aus dem Kosovo in Moskau sicherlich noch einmal deutlich geworden: die Zweit-rangigkeit der OSZE als Regelsystem für gemeinsame Sicherheitspolitik.

Diese Hintergründe würden die Aussichten auf das Bukarester Treffen vor allem dann trüben, wenn es für die russische Regierung von gleichbleibend hoher Bedeutung wäre, der OSZE »eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung des ... gemeinsamen Sicherheitsraums« zu übertragen, wie es in Variationen in verschiedenen Schlußerklärungen der OSZE und Verlautbarungen Moskaus seit Jahren heißt. Davon kann jedoch angesichts der pragmatischeren Westorientierung Putins, aber auch vor dem Hintergrund eines härteren und selbstbewußteren Politikstils seit seinem Amtsantritt nicht ausgegangen werden. Der russische Präsident ist offenbar bereit – und nach dem 11. September mehr noch als vorher – für diese Politik einen Wertverlust der OSZE in Kauf zu nehmen.

Gestützt wird die tendenzielle Rückstufung der OSZE im außen- und sicherheitspolitischen Prioritätenkatalog russischer Politik durch die EU-Beschlüsse zugunsten einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). In dem Maße, wie sie umgesetzt werden und damit die Voraussetzungen schaffen, daß die EU zu einem handlungsfähigen Akteur auch in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik wird, wächst das russische Interesse an sicherheitspolitischer Partnerschaft mit Brüssel.

Das erlaubt nicht die Erwartung, daß die russische Regierung nun von ihren Vorgängerinnen abrückt und sich von der Vision einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung verabschiedet, in der sie in allen Entscheidungsfragen gleichberechtigt am Tisch sitzt. Es bleibt dies die seit dem Ende des Ost-West-Konflikts in ihrer Tonart unveränderte Hintergrundmelodie der außen- und sicherheitspolitischen Interessen Rußlands in Europa und im atlantischen Raum. In der KSZE/OSZE hatten sie ihre institutionalisierte Heimat gefunden. Es gibt gerade mit Blick auf die gegenüber

Putin skeptischen Stimmen in der außenpolitischen Elite Moskaus keinen Grund, dem zumindest rhetorisch nicht weiterhin Rechnung zu tragen.

Zu rechnen ist also nicht mit einer ausdrücklichen Abkehr Moskaus von der in Wien ansässigen Organisation, sondern mit einer schrittweisen, wenn auch nicht immer gradlinigen Angleichung an eine sicherheitspolitische Konstellation, in der die NATO als zentrale sicherheitspolitische Organisation fortbesteht und sich als handlungsfähig zu erweisen scheint und die ESVP die Möglichkeit einer zusätzlichen Option für Moskau eröffnet. Die Bewegung russischer Politik in Richtung Westen ist nicht taktisch-kurzfristiger, sondern so lange strategischer Natur, wie in der internationalen Kräftekonstellation keine grundlegenden Veränderungen eintreten.

Insofern wirkt der 11. September als Beschleuniger einer Entwicklung; nicht als ihr Startsignal. Schon seit Mitte der 90er Jahre – also lange vor dem Abschluß der ersten Erweiterungsrunde der NATO – mehrten sich die Anzeichen dafür, daß Moskau sein sicherheitspolitisches Stimmengewicht in Europa stärker mit der NATO verbindet als mit der OSZE. Der Unterschied zwischen damals und heute besteht nicht in erster Linie in den an die NATO gerichteten Erwartungen, sondern in der größeren Berechenbarkeit und Konstanz, mit der sie vorgetragen werden.

Eine entscheidende Station auf dem Wege zu einer »sicherheitspolitischen Westorientierung« war zweifellos die Unterzeichnung der NATO-Rußland-Grundakte. Mit ihr wurde ein Beteiligungsverhältnis etabliert – wenn auch keineswegs immer zur vollen Befriedigung beider Seiten genutzt –, für das es im Rahmen der OSZE keine Entsprechung gibt und auch nicht erreicht werden kann.

## **Europa ohne sicherheitspolitische Grenzen**

Der sicherheitspolitische Stellenwert der NATO wird aus russischer Sicht auch nicht

durch die regional umfassendere Zuständigkeit der OSZE ausgeglichen, auch wenn in Moskau auf diesen Aspekt immer wieder nachdrücklich hingewiesen wird. Davon kann um so weniger ausgegangen werden, als die russische Regierung nicht zuletzt aufgrund der enttäuschenden Zusammenarbeit im Rahmen der GUS ihre sicherheitspolitischen Interessen gegenüber den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zunehmend bilateral, auf jeden Fall ohne die OSZE verfolgt. So liegt – am Rande bemerkt – die geographische Ausdehnung der OSZE auf Zentralasien und die transkaukasischen Staaten als Rahmen regionaler Kooperationsansätze vor allem im Interesse des Westens – zumindest sollte sie es.

### **Die »Menschliche Dimension« – ein Stein des Anstoßes**

Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit im NATO-Rußland-Rat wird hinter den Konditionen Putins zurückbleiben. Auch sind die Erwartungen an die mit Rußland verabredeten monatlichen Treffen des dem EU-Ministerrat zugeordneten Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) überzogen. Daß es zur Keimzelle eines permanenten Organs für einen gesamteuropäischen Raum der Sicherheit wird, ist zumindest höchst ungewiß. Ungeachtet dieser Bedenken – ein Zurück zu einer russischen Haltung, welche die OSZE für den einzig prädestinierten Rahmen gesamteuropäischer Sicherheitsbelange hält, wird es seitens Moskaus nicht geben. Dies gilt zumindest dann, wenn sich die OSZE auch in Zukunft als eine Organisation versteht, die in besonderer Weise den innerstaatlichen Ursachen potentieller Konflikte verpflichtet ist, wie sie in den Dokumenten zur »Menschlichen Dimension«, der »Charta von Paris«, aber auch im »Code of Conduct« von 1994 angesprochen sind.

Diese Prognose bliebe auch dann gültig, wenn die Teilnehmerstaaten der OSZE der russischen Kritik insofern Rechnung trügen, daß sie in Bereichen der »Menschlichen Dimension« zurücksteckten. Es ist

nicht erkennbar und wäre angesichts des russischen Diskurses über den eigenen Status als Großmacht auch nicht plausibel, daß die keineswegs in jeder Hinsicht unberechtigte Kritik aus Moskau an der Einäugigkeit der OSZE dadurch hinfällig würde, daß auf ihren Tagesordnungen auch innerstaatliche Konflikte erschienen (etwa in Nordirland, in der baskischen Provinz Spaniens oder auf der Insel Korsika). Ein regionales Ungleichgewicht der OSZE-Aktivitäten ließe sich zumindest theoretisch beheben; der grundsätzlichen Ablehnung Rußlands gegen vermeintlich unberechtigte Einmischungen in innere Angelegenheiten des eigenen Landes oder bevorzugter Partner wäre damit nicht Genüge getan.

Ein Beispiel für die russische Distanz zu den Bestimmungen der »Menschlichen Dimension« ist die Haltung Putins zu den Präsidentenwahlen in Weißrußland im September des Jahres und der Wiederwahl Lukaschenkas. Noch bevor die OSZE ihr Urteil gesprochen hatte, erteilte er den Wahlen, die nach vorläufigen Einschätzungen die »OSCE commitments for democratic elections formulated in the 1990 Copenhagen Document an the Council of Europe standards« nicht erfüllen, spontan seinen Segen.

### **Vordergründige Kritik, aber grundsätzliche Bedenken**

Ein Anlaß für die russische Kritik an der operativen Praxis der Wiener Organisation war die Amtsführung Österreichs als »Chair in Office«. Die im ersten Halbjahr 2001 von russischer Seite eingebrachten Diskussionsvorschläge für eine »Optimierung« der Arbeit des Ständigen Rats und der ihm zugeordneten Organe sollen sicherstellen, daß die OSZE nicht noch einmal einer Amtsführung ausgesetzt wird, die aus der Sicht Moskaus (und nicht nur dort) – auf einen kurzen Nenner gebracht – als subjektiv und einseitig empfunden worden war.

Die russischen Vorschläge haben jedoch eine über den konkreten Anlaß hinaus-

gehende Bedeutung: Sie sind der Wiederhall eines politischen Selbstbewußtseins, das mit dem Amtsantritt Putins deutlichere Konturen erlangt hat, als dies unter seinem Vorgänger der Fall war. Man will eine Organisation, ihre Organe und Verfahrensweisen, die unter dem Rubrum der Flexibilität immer auch über ein beträchtliches Maß nur bedingt formalisierten Eigenlebens verfügt haben, in ein Regelsystem einspannen, das jederzeit kontrollierbar ist. In dieser Hinsicht ist die Vermutung nicht unbegründet, daß unter einer Präsidentschaft Putins der in Istanbul im November 1999 mit Jelzin mühsam erreichte Kompromiß einer Abschlusserklärung des OSZE-Gipfels noch schwieriger, wenn nicht sogar unerreichbar gewesen wäre. Das heißt, die Berufungsgrundlage, an der im vergangenen Jahr in Wien die Einhaltung von Zusagen gemessen wurde, hätte es in der vorliegenden Form möglicherweise gar nicht gegeben.

### »Frozen conflicts« und andere Probleme – welche Fortschritte?

Mißt man die Aussichten für das bevorstehende Ministerratstreffen an einer Reihe von Einzelproblemen, steht auch die Ratsagung in Bukarest vor erheblichen Schwierigkeiten. Die Bilanz dessen, was in den zurückliegenden zwölf Monaten erreicht werden konnte, ist bestenfalls widersprüchlich:

- Die *OSZE-Unterstützungsmission für Tschetschenien* ist seit dem Sommer in die Region zurückgekehrt. Die Kritik an der russischen Tschetschenien-Politik dauert indessen an: »Wir können die Vorstellung, daß die Bekämpfung des Terrorismus mit der Wahrung der Menschenrechte nicht in Einklang zu bringen ist, nicht akzeptieren«, lautete noch im Oktober dieses Jahres das Urteil des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (FAZ, 10.10.2001, S. 16).

Die Frage, welchen Stellenwert der Tschetschenien-Konflikt für den Ausgang

des Ministerratstreffens in Bukarest haben wird, ist angesichts der Aussage Lord Russell-Johnstons, des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, allerdings nicht nur ein Problem der russischen Vorgehensweise in der Region. Sie hat sich offenbar gegenüber dem Vorjahr allenfalls marginal verändert. So ist es nicht zuletzt Angelegenheit ihrer Kritiker, welches Gewicht sie einem Tatbestand zumessen, der im vergangenen Jahr noch für kritikbedürftig gehalten wurde. Muß er nach dem 11. September einer neuen weltpolitischen Harmonie Platz machen? Russische Stimmen haben bereits eine Verbindungslinie zwischen dem amerikanischen Krieg gegen Afghanistan und dem eigenen Vorgehen im Nordkaukasus gezogen.

- Dem *OSZE-Medienbeauftragten* Freimut Duve ist das Mandat für weitere drei Jahre erteilt worden. In Wien war eine Entscheidung vor allem wegen russischer Einwände gegen den Amtsinhaber, der die Berichterstattung über Tschetschenien und das Kursk-Unglück sowie die Medienpolitik Moskaus kritisiert hatte, verschoben worden.
- Zwiespältig sind hingegen die Veränderungen, die im *Verhältnis zwischen Rußland und Georgien* erreicht bzw. nicht erreicht werden konnten. Auf dem Gipfeltreffen der OSZE in Istanbul im November 1999 hatten beide Staaten in einer gemeinsamen Erklärung vereinbart, daß Rußland von den Stützpunkten Vaziani bei Tiflis und Gudauta in der seit 1992 abtrünnigen georgischen Teilrepublik Abchasien militärische Ausrüstungen und Anlagen entsprechend den Bestimmungen der adaptierten Flankenvereinbarung des KSE-Vertrages bis zum 31.12.2000 abzieht und beide Basen bis zum 1.7.2001 auflöst.

Für Vaziani sind die Zusagen mittlerweile eingelöst; der im Rahmen des KSE-Vertrages vereinbarte Abtransport der Rüstung aus Gudauta sowie der völlige Rückzug aus dem Standort insgesamt

stehen offenbar noch aus. Insoweit könnte die Nichterfüllung des KSE-Vertrages ungeachtet der weiteren Reduzierungen im Oktober dieses Jahres abermals zu einem Streitpunkt werden.

Moskaus Haltung ist nicht eindeutig auszumachen. Die russische Regierung drängt Georgien, einer Umwidmung Gudautas in einen Stützpunkt für die russischen Peacekeeping-Einheiten zuzustimmen, die seit 1994, dem Waffenstillstand zwischen Georgien und Abchasien im Namen der GUS – also mit (einer eher erzwungenen) Zustimmung aus Tiflis –, in der Region stationiert sind. Dem widerspricht das Angebot Putins, auch seine friedenserhaltenden Truppen zurückzuziehen, ein Angebot, auf das Shevardnadze ungeachtet einer mehrheitlichen Unterstützung durch das georgische Parlament bislang nicht eingegangen ist.

Ebenso fragwürdig ist das russische Drängen auf eine sicherheitspolitische Garantien einschließende Vereinbarung zwischen Georgien und Abchasien. Diesem zumindest tendenziellen Vorgriff auf die noch ungeklärte Statusfrage der abtrünnigen Provinz steht das Bekenntnis des russischen Präsidenten zur territorialen Integrität Georgiens gegenüber. Verschärft wird dieser Widerspruch dadurch, daß Rußland für Georgier eine Visumpflicht eingeführt hat, von der allerdings die abtrünnigen Provinzen Südossetien und Abchasien ausgenommen sind.

Hinter diesen offensichtlichen Ungeheimheiten steht das russische Interesse, für eine unbestimmte Zeit in der Region militärisch präsent zu bleiben. Spannungen im Verhältnis zwischen Georgien und Abchasien kommen diesem Ziel insofern nicht ungelegen. Gerüchte, daß Rußland direkt und indirekt zu ihnen beiträgt, haben einen durchaus interessenbezogenen Hintergrund.

Es ist folglich nur schwer auszumachen, ob die im Oktober erneut ausgebrochenen heftigen Feindseligkeiten in

dem Abchasien und Georgien verbindenden Kodori-Tal ein verdeckter Versuch der Regierung in Tiflis sind, Abchasien zurückzugewinnen, oder aber einen von Moskau zumindest tolerierten Unruheherd darstellen, der seinen Einfluß in der Region begünstigt. Jedenfalls unterstreichen die Zwischenfälle, wie dringlich es nach wie vor zu sein scheint und tatsächlich wohl auch ist, an einem friedenserhaltenden Mandat im Namen der GUS festzuhalten.

Für das Bukarester Ministerratstreffen ergibt sich daraus ein Dilemma: Das Interesse an einem stabilen Transkaucasus geht weit über Rußland hinaus. In der gegebenen Situation ist es jedoch nur Rußland, das durch seine Präsenz für diese Stabilität sorgen kann, auch wenn es dabei getroffene Vereinbarungen mißachtet. Eine multilaterale Alternative, an der Rußland zwar teilhaben müßte, die aber nicht allein aus Moskau kontrolliert wäre, zeichnet sich nicht ab und ist von der russischen Regierung auch nicht gewollt. Das Diktum, so viel Multilateralismus wie nötig, aber so wenig wie möglich, gilt bezogen auf den georgisch-abchasischen Konflikt auch für die russische Politik. Ob es die Haltung Moskaus zur OSZE insgesamt prägt, bleibt freilich abzuwarten. Georgien ist ein Testfall, aber nicht der einzige.

- Im Bezug auf den zweiten »frozen conflict«, die ungeklärte Lage in Moldawien, ist die Bilanz des letzten Jahres nicht ungetrübt. Weder ist eine Lösung für den Status der transnistrischen Region erreicht worden, noch ist zweifelsfrei erkennbar, ob die russische Regierung entschlossen ist, die in Istanbul vereinbarte Reduzierung bzw. Vernichtung der in Transnistrien gelagerten schweren Rüstung bis Ende dieses Jahres durchzuführen und ihre Truppen bis Ende 2002 abzuziehen.

Strebt die russische Regierung auch für Moldawien einen Modus an, der die Stationierung eines militärischen Kontingents für eine unbestimmte Dauer

unter legalen Bedingungen zuläßt? Von den Vorgängen in und um Georgien unterscheidet sich die Situation in Moldawien möglicherweise jedoch durch die prinzipiell moskaufreundliche Regierung des Landes. Moskau scheint dem im Bezug auf den Status von Transnistrien durch Signale Rechnung zu tragen, die eine Regelung im Einvernehmen mit der Führung in Chisinau möglich erscheinen lassen.

Diese Einschätzung wird durch die im Oktober erfolgte Abberufung Primakows als Sonderbeauftragter der russischen Regierung für die Region bestätigt. Der vormalige russische Regierungschef gilt als ein Befürworter enger Beziehungen zu traditionellen sowjetisch/russischen Partnern wie Iran, Irak und Nordkorea. Wurden sie nach dem 11. September überprüft, um eine kooperative Antiterrorpolitik mit den USA zu erleichtern? Ist in diesem Zusammenhang die Ablösung Primakows, der für weitgehende Autonomie Transnistriens eintritt, ein Signal für den Beginn einer flexibleren Politik gegenüber Moldawien und der Frage des Status für die abtrünnige Provinz? Die von der OSZE gesetzten Ziele – Regelung der Statusfrage für Transnistrien und der im KSE-Vertrag vereinbarte Abtransport schwerer Waffen – wären damit zwar noch nicht erreicht, aber möglicherweise in eine absehbarere Nähe gerückt, als sie es im vergangenen Jahr waren.

### **Reform der OSZE »Ja«, aber nicht zu ihren Lasten**

Wie weit könnten und sollten die westlichen Teilnehmerstaaten der OSZE gehen, um Bedenken aus Moskau Rechnung zu tragen, ohne dabei die im Namen der OSZE angesammelte normative Substanz zu gefährden? Den Möglichkeiten, das russische OSZE-Interesse neu zu beleben, sind enge Grenzen gezogen. Das Maß der Bereitschaft, Rußland auf einem Wege entgegenzukommen, auf dem es zwar nicht aus den

unter dem Dach der OSZE geschlossenen vertraglichen Verpflichtungen (KSE) entlassen wird, auf dem aber ein Bedeutungsverlust der OSZE als kooperativer Sicherheitsorganisation und eine Abwertung innerstaatlicher Verhaltensnormen im Bereich der »Menschlichen Dimension« in Kauf genommen werden, würde die russische Regierung zweifellos stillschweigend begrüßen und einen (vordergründigen) Erfolg des Bukarester Treffens begünstigen.

Es solcher Schritt wäre für die Wiener Organisation eine Weichenstellung zu einem langfristigen Abseits. Der Preis wäre zu hoch und ungerechtfertigt. Auch durch ein stärkeres politisches Profil der Wiener Organisation würde Rußland sein einstmaliges großes Interesse an der OSZE nicht zurückgewinnen. Das gilt nicht zuletzt deshalb, weil entsprechende Vorschläge letztlich nicht deutlich machen können, was mit diesem Verlangen unterhalb der Ebene einer gesamteuropäischen Sicherheitszuständigkeit gemeint ist. Diese Unsicherheit beruht in erster Linie auf dem von Putin genährten Eindruck, daß sich die russische Außen- und Sicherheitspolitik in einer Phase befindet, in der Weichenstellungen an der OSZE vorbei durchaus möglich sind.

Der Blick auf das Verhältnis Rußlands zur OSZE schließt nicht nur das ein, was von dem Bukarester Treffen erwartet werden kann, sondern bezieht sich auch auf die Entwicklungsmöglichkeiten der OSZE insgesamt. Rußland und zuvor die Sowjetunion waren paradoxerweise – zusammen mit Deutschland – die OSZE-Protagonisten par excellence. In dem Maße wie die russische Politik ihr Interesse an der Wiener Organisation zurückfährt, wird sich auch die OSZE in ihren Möglichkeiten bescheiden müssen.

### **Ausblick**

Eine Folgerung aus dem Gesagten ist die Notwendigkeit, die Meßlatte, mit der die Leistung der OSZE gemessen werden sollte,

neu festzulegen. Anfang der 90er Jahre wurde die OSZE in Verkennung ihres Selbstverständnisses und ihrer Möglichkeiten als einer Organisation kooperativer Sicherheit fälschlicherweise danach beurteilt, ob es ihr gelingen würde, die Kriege auf dem Balkan zu verhindern. Der Fehler von damals sollte sich nicht in der Art und Weise wiederholen, daß heute und in Zukunft der Maßstab für die Wertigkeit der OSZE darin gesehen wird, ob und inwieweit es ihr gelingt, eine Zuständigkeit für gesamteuropäische Sicherheit zu erlangen.

Unterhalb dieser Makroebene hat die OSZE ein Arsenal von Kompetenzen angesammelt, für das sich in absehbarer Zeit nicht nur keine andere Organisation finden läßt, sondern für das sich insbesondere nach dem 11. September Erweiterungsmöglichkeiten auftun. Warum eigentlich hat es einen mitunter abfälligen Beigeschmack, wenn die OSZE als Dienstleistungsunternehmen charakterisiert wird, wofür der Einsatz im Kosovo ein Beispiel wäre? Für das, was die OSZE leistet, besteht Bedarf. Das sehen auch die Teilnehmerstaaten so, andernfalls wären die Zuwachsraten des OSZE-Haushalts nicht zu erklären. Vielleicht ist die OSZE im Prozeß der sicherheitspolitischen Neustrukturierung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts als kooperative Sicherheitsorganisation mit Blick auf innerstaatliche Konflikte dort angekommen, wo sie am wirkungsvollsten sein kann und ihre komparativen Stärken hat. Das gilt es herauszustellen, nicht den Verlust uneingelöster Visionen.

Der umfassende Sicherheitsbegriff der OSZE bietet einen Rahmen, in dem vor allem die nicht-militärische Abwehr terroristischer Gefahren zu einem gemeinsamen Anliegen werden kann. Russischen, aber auch den Vorstellungen zentralasiatischer Teilnehmerstaaten käme das insofern entgegen, als insbesondere aus Moskau schon seit längerem darauf gedrängt wird, daß sich die OSZE mit einer sicherheitspolitischen Dimension befaßt, mit der russische Regierungen in Tschetschenien in einer

besonderen Weise konfrontiert waren und sind.

Die Erweiterung des OSZE-Spektrums bedeutet selbstverständlich nicht, sich dem russischen Standpunkt zum Tschetschenien-Konflikt unterzuordnen. Die Behandlung seines unstrittig terroristischen Aspekts ist jedoch der Fuß in der Tür zu einer Diskussion über seine menschenrechtlichen Begleiterscheinungen. Es geht auch nicht darum, die von russischer Seite beklagte Betonung der »Menschlichen Dimension« der OSZE aufzugeben; es geht um ihre Ergänzung um ein Phänomen, durch das Rußland sich in einer besonderen Weise gefährdet fühlt.

Verbunden mit dem 11. September ist nicht nur die Erfahrung, sich mit Sicherheit in einem breiten Kontext befassen zu müssen, sondern hierfür in unterschiedlichen Zusammenhängen einen multilateralen Rahmen zu benötigen. Diese zunächst einmal atmosphärischen Veränderungen machen vor der OSZE nicht halt. Die Frage ist, inwieweit sie genutzt werden können und genutzt werden, um das Treffen in Bukarest weniger als Bilanzveranstaltung einzelstaatlicher Versäumnisse und mehr als Forum für gemeinsame Problemlösungen zu sehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2001  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für Gestaltung und Realisierung  
Buchendorf