



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 10/2015

Deutschlands OSZE-Vorsitz im Jahr 2016 Die Notwendigkeit von „Containment“

von Leonie Munk

Die Spannungen zwischen Russland und dem Westen stellen die Sicherheitsordnung der OSZE von innen heraus in Frage. Daher unterstützen Kritiker eine Eindämmungsstrategie im Rahmen der NATO. Die Konfliktbewältigung in der Ukraine zeigt jedoch, dass die OSZE Expertise, Inklusivität und rasche Reaktion immer noch erfolgreich zu kombinieren weiß. Zudem bietet das umfassende Sicherheitskonzept der Organisation eine Vielzahl von Möglichkeiten für Einbindung und Austausch. Infolgedessen sollte man sie als eine Organisation sehen, die den Frieden und die Sicherheit in Europa wiederherstellen kann. Während des deutschen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2016 sollte Deutschland danach streben, die Sicherheit durch Erneuerung des Dialogs und Wiederaufbau des Vertrauens in allen Arbeitsbereichen der Organisation wiederherzustellen. Dies würde die Containment-Strategie der NATO auf erfolgversprechende Weise ergänzen.

Am 1. Januar 2016 folgt Deutschland Serbien im Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Damit übernimmt Deutschland eine wichtige institutionelle Verantwortung inmitten aufkommender transnationaler sicherheitspolitischer Herausforderungen. Es ist insbesondere die russische Politik im Hinblick auf Syrien und die Ukraine, die besorgniserregende Trennlinien innerhalb und außerhalb des Schauplatzes OSZE offenbart. Diese Entwicklungen stellen die zukünftige europäische Sicherheitsordnung und Sicherheitsarchitektur auf die Probe.

Vor eben diesem Hintergrund will der deutsche Vorsitz die OSZE als eine Organisation wiederbeleben, die gemeinsam handelt, um diesen Herausforderungen effektiv zu begegnen. Daher führen deutsche Vertreter den Vorsitz im nächsten Jahr unter dem Leitmotiv „Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wiederherstellen“. Am 4. November brachte eine Konferenz anlässlich des 25. Jahrestags der Charta von Paris hochrangige Experten und Politiker aus über 15 Mitgliedsstaaten in Warschau zusammen, um über diese Zielsetzung zu beraten. Es wurde analysiert, wie sich diese Zielsetzung in die Sicherheitsordnung der OSZE einfügt (1), welche Herausforderungen mit diesen Bemühungen einhergehen (2), welche Überlegungen und Maßnahmen berücksichtigt werden müssen (3), und wie Deutschland dieser Agenda im Jahr 2016 gerecht werden kann (4).

1. Die Sicherheitsordnung der OSZE

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wurde durch ihre „Schlussakte von Helsinki“ im August 1975 und die „Charta von Paris“ im November 1990 etabliert und institutionalisierte sich im Jahr 1995 als multilaterales Forum für den Dialog – die „Konferenz“ wurde zur „Organisation“. Im Mittelpunkt der Gründungsdokumente der OSZE steht ein Kräftegleichgewicht, welches die europäischen

Landesgrenzen anerkennt und die territoriale Unversehrtheit der Mitgliedsstaaten anerkennt. Auf dieser Grundlage hatte die KSZE eine Annäherung zwischen Ost und West auf den Gebieten der Sicherheit, Wirtschaft und Kultur bewirkt. Die Organisation war in der Lage, einen ganzheitlichen sicherheitspolitischen Ansatz zu etablieren, gekennzeichnet durch die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die humanitäre (menschenrechtliche-) Dimension – ihre drei Arbeitsfelder. Dadurch bewirkte die OSZE ein gegenseitiges Gefühl der Sicherheit, welches sowohl auf Realismus als auch auf normativen Garantien beruht. Zudem machen die Beschlussfassungsverfahren nach dem Einstimmigkeitsprinzip einen breiten Konsens zwischen ost- und westeuropäischen Staaten erforderlich. Daher ist in allen drei „Dimensionen“ der OSZE und unter der Vorbedingung einer Verpflichtung zur territorialen Unversehrtheit der Mitgliedsstaaten wiederholter Dialog notwendig. Diese Dimensionen sind weiterhin entscheidend für die Wiederherstellung der ganzheitlichen sicherheitspolitischen Beziehungen, die in der Charta von Paris als Leitprinzipien eines „Zeitalters der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ in Europa festgehalten wurden.

2. Herausforderungen für die europäische Sicherheitsarchitektur

Derzeit befindet sich der Schauplatz OSZE inmitten einer tiefen Sicherheitskrise. Mit der Annexion der Krim hat Russland die grundlegende Vereinbarung über die Unverletzlichkeit der Grenzen und territoriale Unversehrtheit der Staaten, welche in der Schlussakte von Helsinki, der Charta von Paris und im Völkerrecht festgehalten sind, in Frage gestellt. Durch das Untergraben dieser fundamentalen Grundlagen der europäischen Sicherheitsgemeinschaft sind neue Trennlinien, Konkurrenzkämpfe und Konfrontationen im Herzen des OSZE-Raums entstanden. Dies bringt 25 Jahre nach Unterzeichnung der Charta eine ernüchternde Realität zum Vorschein.

Eine Annäherung zwischen Russland und dem Westen innerhalb des Rahmenwerks der Organisation ist aufgrund fehlenden Vertrauens und der aus der Unberechenbarkeit der Politik Moskaus erwachsenden Unsicherheit gefährdet. Einerseits hat Russland die Grundprinzipien der OSZE-Sicherheitsordnung durch die illegale Annexion der Krim untergraben. Andererseits hat Russland seine förmliche Unterstützung der OSZE bekundet, indem es für die Umsetzung der „Special Monitoring Mission to Ukraine“ (SMM) und der „Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk“ (OM) stimmte. Die Aufgabe dieser Mandate ist die Stabilisierung anderer Teile der Ostukraine. Tatsächlich aber stellt Russland die dritthöchste Zahl der an der SMM und OM beteiligten Beobachter und hat dadurch praktisch erheblichen Einfluss auf die Ergebnisse dieser Missionen. Außerdem bleibt die OM auf die russisch-ukrainischen Grenzübergänge bei Donezk und Gukowo beschränkt, wodurch ein fortwährender Austausch von Informationen, Personal und Waffen zwischen den Separatisten und Russland außerhalb dieser Grenzposten weiterhin möglich ist. Ein derartig wechselndes Verhalten lässt die Befürchtung aufkommen, dass Moskau die Einstimmigkeitsregel bei der Beschlussfassung dazu benutzt, bestimmte Elemente der Missionen mittels Veto zu unterbinden – zum Beispiel die Nutzung technologisch fortschrittlicher Beobachtungsmethoden oder die Verlängerung der Missionen über März 2016 hinaus. Damit ist die zukünftige Zusammenarbeit mit Russland höchst unvorhersehbar, was Kritiker veranlasst hat, Russland als „Hai“ zu beschreiben, „der sich getarnt in den Weltmeeren bewegt“.

Die sicherheitspolitischen Entwicklungen in Europa seit Ende des kalten Krieges werden in Russland über ganz andere Narrative wahrgenommen als im Westen. Aus westlicher Sicht werden EU-Angelegenheiten und die NATO-Osterweiterung als Errungenschaft verstanden, zu der die OSZE als Beschleuniger des demokratischen Wandels in erheblichem Umfang beigetragen hat. Im Gegensatz dazu stellen die Entwicklungen seit 1990 aus russischer Sicht eine Expansion westlicher Sicherheitsinstitutionen und Ideologien dar. Dies steht im Konflikt zur russischen innerstaatlichen Methode die Macht des Regimes zu erhalten, im Zuge derer Legitimation eher durch außenpolitische Leistung als durch Wahlen erlangt wird. Aus dieser Perspek-

tive bezeugen die sogenannten Farbrevolutionen in Georgien, Kirgisistan und der Ukraine eine Bewegung in Richtung des Westens und bedeuten somit eine Verkleinerung des russischen Einflussbereichs. Folglich sieht Moskau darin einen Machtverlust, der eine unmittelbare Gefahr für die nationale Sicherheit Russlands darstellt, und hält weiterhin ein aggressives Verhalten für notwendig.

Sowohl die Krise in der Ukraine als auch die russische Militärintervention in Syrien zeigen die Projektion von Macht. Insbesondere die Annexion der Krim hatte im Inland eine breite Unterstützung der Öffentlichkeit zur Folge und lieferte damit eine Begründung für revisionistisches Verhalten als Anreiz zur Fortführung einer aggressiven Außenpolitik. Dies erzeugt ein feindseliges Klima, insbesondere für Regional- und Nationalregierungen in historischer, demographischer oder geographischer Nähe zu Russland, die sich möglicherweise psychologischem Druck ausgesetzt sehen oder fürchten müssen, fremdgesteuerten separatistischen Bewegungen anheimzufallen. Letztlich veranschaulichen die unterschiedlichen Narrative in Bezug auf die sicherheitspolitischen Entwicklungen in Europa ein erhebliches Ungleichgewicht in der von der OSZE vorgesehenen gemeinsamen Sicherheitsstruktur.

Aufgrund dieser Umstände wurde Kritik laut, der ganzheitliche sicherheitspolitische Ansatz der OSZE sei irreparabel beschädigt, wodurch die Begeisterung für die Ansicht abnahm, die Organisation sei der wichtigste Rahmen für die Wahrung der Sicherheit in Europa. Stattdessen befürworten insbesondere osteuropäische Mitgliedsstaaten jetzt die Strategie einer Gegenoffensive durch die NATO und außerhalb der Strukturen der OSZE. Diese Staaten argumentieren, dass das Bündnis die Sicherheit seiner Mitgliedsstaaten seit 1949 erfolgreich bewahrt hat, und betrachten es als eher imstande, die Glaubwürdigkeit westeuropäischer Sicherheitsprinzipien wiederherzustellen. Genauer gesagt stellen sie sich eine konventionelle Abschreckungsstrategie vor, im Rahmen derer die NATO eine 5.000 Mann starke „Very High Readiness Joint Task Force“ aufrechterhält und möglicherweise dauerhaft schwerbewaffnete Kräfte in betroffenen Regionen aufstellt – immer bereit, Gebiete gemäß Artikel 5 des Nordatlantikvertrags zu verteidigen. Ein solcher Ansatz würde jedoch bedeuten, dass eine kooperative Beziehung auf politischer und operativer Ebene in Bereichen wie der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung durch eine reine Containment-Politik ersetzt würde.

3. Wiederherstellung der Sicherheit durch das Rahmenwerk der OSZE

Eine westliche Sicherheitsstrategie abseits des Rahmenwerks der OSZE könnte den Niedergang der Organisation und ihrer Kernprämisse nach sich ziehen, dass nachhaltige Sicherheit nur durch einen inklusiven Ansatz bewirkt werden kann. Um den eigenen Zerfall zu verhindern, muss die OSZE das Mandat, welches ihr von ihren 57 Mitgliedsstaaten erteilt wurde, weiterhin erfüllen und danach streben, dimensionsübergreifend Sicherheit für *all* ihre Mitglieder – nicht *gegen* eines von ihnen – zu bieten.

3.1 Eine neue Generation vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen für normative Rechtmäßigkeit und politisch-militärische Substanz

Der Schlüssel zur Reduzierung der Unsicherheit, die aus Moskaus anscheinend unberechenbarem Verhalten resultiert, könnten umfassende vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen („Confidence and Security Building Measures“ – CSBM) sein. In der Vergangenheit wurden vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in erster Linie auf der politisch-militärischen Ebene formuliert, welche die erste Dimension der OSZE-Sicherheitsgemeinschaft bildet. In diesem Rahmen ist es sehr wichtig, dass die Mitgliedsstaaten ein grundlegendes Maß an Stabilität und Offenheit anstreben, welches Landesgrenzen respektiert und die Konfliktgefahr so weit mindert, dass eine Berechenbarkeit wieder möglich ist.

Dafür gibt es zwei Voraussetzungen. Erstens ist es auf militärischer Ebene weniger wichtig, einen neuen konventionellen Rüstungskontrollvertrag als Ersatz für den zum Stillstand gekommenen Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa zu schaffen. Da ein solcher Vertrag für sich genommen keine Konfliktver-

hütung vorsieht und den Herausforderungen der modernen hybriden Kriegführung nicht gerecht wird, ist seine Struktur nicht mehr zeitgemäß. Dafür haben die Verpflichtungen zu transparentem Verhalten bezüglich militärischer Kapazitäten und die Mechanismen zu deren Überwachung, wie das Wiener Dokument von 1990/2011 und der Vertrag über den Offenen Himmel von 1992, den Nutzen von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen zur Förderung der Offenheit bewiesen. Zweitens muss eine stärkere Interaktion auf politischer Ebene stattfinden, um Spannungen zu deeskalieren. Insofern bietet die Einhaltung von Minsk II eine Gelegenheit, Zeichen des guten Willens zu senden. Solche Maßnahmen ermöglichen eine politisch-militärische Annäherung im Rahmen der Organisation. Dennoch ist es mehr denn je entscheidend, den Wert des integrativen Ansatzes der OSZE zu unterstreichen, indem man diese Bemühungen mit einer glaubhaften Zusage seitens der NATO verbindet.

Eine wirksame Komplementarität zwischen der Politik der OSZE und der der NATO erfüllt eine wichtige Doppelfunktion. Sie wird dazu beitragen, osteuropäische Mitgliedsstaaten zu beruhigen, damit Vertrauen fördern und das gemeinsame Vorgehen in den eigenen Reihen konsolidieren. Gleichzeitig signalisiert sie Russland, dass politisch-militärische Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE eine Schutzmaßnahme ist, die einen neuen Rüstungswettlauf mit der NATO verhindert.

Obgleich vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in der politisch-militärischen Dimension zweifellos unerlässlich sind, liegt die wahre Essenz der OSZE in ihrer dimensionsübergreifenden Konzeption sicherheitspolitischer Beziehungen. Die jüngste Geschichte hat in der Tat gezeigt, dass ideologische und wirtschaftliche Bewegungen von Staaten in der Nachbarschaft Russlands in Richtung des Westens den Kreml dazu veranlasst haben, politischen Druck auszuüben und eine Destabilisierung herbeizuführen. Während dies darauf hindeutet, dass es in den sicherheitspolitischen Beziehungen erhebliche Themenverknüpfungen gibt, kann es möglicherweise auch beim Wiederaufbau des Vertrauens in die europäischen sicherheitspolitischen Beziehungen innerhalb der beiden anderen OSZE-Dimensionen behilflich sein. Das Instrumentarium der Organisation beinhaltet weitere institutionelle Foren, die auf eine solche umfassende Deeskalation hinarbeiten können. Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) beispielsweise hat einen Rundumblick auf Menschenrechtsaktivitäten in den Mitgliedsstaaten und überwacht die Umsetzung der menschlichen Dimension. Eine russische Zusammenarbeit mit dem ODIHR könnte ein kurzfristiger Erfolg sein, der Verlässlichkeit zum Ausdruck bringt und damit eine weitere Verschlechterung der Beziehungen verhindert. Langfristig könnte dies gemeinsame normative Übereinkünfte fördern, was wiederum dazu beitrüge, Fortschritte in der politisch-militärischen Dimension unumkehrbar zu machen.

Insgesamt ist der ganzheitliche sicherheitspolitische Ansatz geeignet, das Vertrauen und die Zusammenarbeit in allen OSZE-Dimensionen und mit politischen anstatt militärischen Mitteln wiederzubeleben. Damit federn dimensionsübergreifende vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen eine durch militärische Abschreckungsstrategien herbeigeführte Verschlechterung der Beziehungen ab.

3.2 „Engagement“: Empirische Belege für die Fähigkeit der OSZE, ein feindseliges Klima zu verbessern

Von der Mission in Bosnien im Jahr 1996 bis zur ihrem Mandat in der Ukraine im Jahr 2015 hat die OSZE gezeigt, dass sie Missionen rasch neu konzipieren, aufstellen und ausweiten kann. Die derzeitige Sicherheitslage in der Ostukraine ist zweifellos feindselig, dennoch hat die OSZE wiederholt ihre Relevanz unter Beweis gestellt als Organisation, die durch Krisenmanagement Deeskalation erwirken sowie durch Einbindung und Austausch (*Engagement*) mit allen Beteiligten den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen allen Interessengruppen fördern kann. Trotz der Herausforderungen bei den derzeitigen Missionen können für das zukünftige Engagement der OSZE wichtige Schlüsse gezogen werden.

Konzeption und Implementierung der Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM) und der Observer Mission (OM) sind ein Beispiel dafür, wie die OSZE in kürzester Zeit und unter dem Druck einer sich anbahnenden Krise mithilfe ihres Instrumentariums statt durch langwierige abstrakte Krisengespräche ein innovatives

Mandat entwickelte. Auf Grundlage ihrer Vision, dass OSZE-Feldmissionen in Krisensituationen Dienstleister sind und nicht gegen den Willen des jeweiligen Empfängerstaates eingerichtet werden können, wurden das SMM- und OM-Mandat im Dialog zwischen den Spitzenpolitikern formuliert.

Zudem beinhalten diese Missionen den dimensionsübergreifenden sicherheitspolitischen Ansatz und bestätigen damit die fortwährende Gültigkeit des ganzheitlichen OSZE-Konzeptes zur Krisenbeilegung. Die Observer Mission erfüllt die militärische Bestätigung des Wiener Dokuments, während die Special Monitoring Mission to Ukraine die menschenrechtliche Dimension durch Beteiligung des ODIHR, der Hohen Kommissarin für nationale Minderheiten und der Beauftragten für die Freiheit der Medien einbezieht.

Diese jüngsten empirischen Belege legen nahe, dass die OSZE trotz des feindseligen Klimas immer noch in der Lage ist, Expertise, Inklusivität und rasche Reaktion erfolgreich zu kombinieren. Es zeigt auch, dass weder Russland noch der Westen aufhören möchten, sich des ganzheitlichen sicherheitspolitischen Ansatzes der OSZE zur Krisenbeilegung zu bedienen. Eine derartige Bereitschaft zum *Engagement* im Rahmen der Organisation zeigt, dass deren Mandat immer noch wirksam und in der Lage ist, sich neu zu beleben.

4. Deutschlands Agenda für 2016

Ein erfolgreicher deutscher Vorsitz im Jahr 2016 sollte eine Doppelstrategie in Betracht ziehen. Mit ihren 57 Mitgliedsstaaten ist die Organisation ein umfassendes und inklusives Dialogforum, welches eine Vielzahl von Gelegenheiten zur Zusammenarbeit bietet. Indem klargemacht wird, dass die innerhalb der Organisation eingegangenen Verpflichtungen nicht verhandelbar sind, und durch Rückgriff auf dimensionsübergreifende vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen kann eine für beide Konfliktparteien positive Form des *Engagement* aufgebaut werden.

Gleichzeitig sollte dieses *Engagement* komplementär zur Politik der NATO sein, um die Haltung zu bekräftigen, dass, wer die europäische Friedens- und Sicherheitsordnung verletzt, zur Verantwortung gezogen werden muss. Dies sollte jedoch nicht die Bemühungen der OSZE ersetzen, mittels ihres dimensionsübergreifenden Ansatzes Konflikte zu verhüten und Stabilität wiederherzustellen. Abschreckung ist genauso notwendig wie Dialog. Auf diese Weise kann gleichzeitig mit der Bemühung um die Wiederbelebung einer ernsthaften Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE auch Druck ausgeübt werden.

Die Herausforderung für den deutschen OSZE-Vorsitz besteht darin, ein Gleichgewicht zwischen einer Erhöhung des Drucks durch Eindämmung (*Containment*) weiterer Anfechtungen der europäischen Sicherheitsordnung und einem *Engagement* herzustellen, das *gleichzeitig* gegenüber Russland und allen Interessengruppen praktiziert wird, um Vertrauen und Dialog zu fördern. Je besser ein solches „*Contagement*“ – eine Mischung aus *Containment* und *Engagement* – umgesetzt wird, desto wahrscheinlicher kann die Sicherheit wiederhergestellt werden und die OSZE ihre Rolle als ganzheitliche Normgeberin, die umfassend Frieden und Sicherheit wiederherstellt, wiederaufnehmen.

Leonie Munk arbeitete an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik als Projektassistentin für die Konferenz „25 Jahre Charta von Paris – wie können Verpflichtungen erneuert, Erwartungen erfüllt und die OSZE wiederbelebt werden?“ am 4. November 2015 in Warschau. Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder.