

Analyse

Russland und die OSZE: Gespannte Beziehungen

Daniela Mussnig, Institut für den Donauraum und Mitteleuropa, Wien

Zusammenfassung

Russland übt – unterstützt von einigen GUS-Staaten – starke Kritik an der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Sie konzentrierte sich zu sehr auf Menschenrechtsfragen und vernachlässigte aktuelle Sicherheitsprobleme. Gleichzeitig sieht sich Russland innerhalb der Organisation selbst Kritik ausgesetzt. Dieses Spannungsverhältnis bestimmt die derzeitige Debatte über die Zukunft der Organisation.

30 Jahre Helsinki-Schlussakte

Die Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte jährt sich dieses Jahr zum 30. Mal. Mit diesem Dokument wurde mitten im Kalten Krieg die bis heute entscheidende Grundlage für das weitere Wirken der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE), dem ersten institutionalisierten Dialog zwischen Ost und West geschaffen. Darin wurde einerseits die wechselseitige Anerkennung staatlicher Souveränität und bestehender Grenzen festgelegt, was für die Sowjetunion als Anerkennung der Teilung Europas von besonderem Interesse war. Zudem erhoffte man sich auf sowjetischer Seite bessere wirtschaftliche Kontakte und eine Annäherungsmöglichkeit an (West-)Europa. Andererseits gab es seitens der kommunistischen Staaten Osteuropas ein formales Bekenntnis zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, was zu einem wichtigen Angelpunkt für Dissidentinnen und Dissidenten in diesen Staaten wurde und letztendlich zum Sturz der Regime beitrug.

Das „gemeinsame Haus Europa“

Mit der Charta von Paris 1990 wurde schließlich im Rahmen der KSZE das Ende des Kalten Krieges besiegelt. Darin wurde nicht nur das Ende einer „Ära der Konfrontation und Teilung Europas“ erklärt, sondern auch der Beginn der zunehmenden Institutionalisierung der KSZE unter neuen Vorzeichen markiert. Im Jahre 1994 in „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ umbenannt, sollte sie nach damaligen russischen Vorstellungen als „Dach“ des „gemeinsamen Hauses Europa“ fungieren und anderen europäischen Organisationen übergeordnet werden. Für die Russische Föderation schien die KSZE/OSZE u.a. deshalb als geeignetes Forum zur Neugestaltung Europas, da sie die einzige Institution war, an der Russland und die anderen Transitions-

staaten als Gründungsmitglieder und durch das Konsensprinzip von Anfang an gleichberechtigt beteiligt waren. Doch schon bald stellte sich heraus, dass die europäische Integration nach ganz anderem Muster erfolgte und institutionell vor allem durch EU und NATO geprägt blieb. Die russischen Gestaltungsmöglichkeiten erwiesen sich als beschränkt.

Istanbul 1999: Isolation und Zugeständnisse

Die Euphorie der Wendejahre hielt auch innerhalb der OSZE nicht lange an und Differenzen zwischen Russland und anderen europäischen Staaten wurden in diesem Kontext virulent. Das Jahr 1999 stellte hier in vielerlei Hinsicht einen Kulminations- und Wendepunkt dar. 1999 war das Jahr der NATO-Intervention im Kosovo-Konflikt. In diesem Zusammenhang warf Russland den USA und ihren Verbündeten vor, die OSZE und ihre Kosovo Verification Mission zur Vorbereitung der Intervention missbraucht zu haben. 1999 war auch das Jahr, in dem Russland seinen zweiten Tschetschenienfeldzug begann, der fortan zu einem ständigen Streitpunkt mit anderen OSZE-Staaten wurde. Während im ersten Tschetschenienkrieg (1994–1996) trotz einiger interner Widerstände eine OSZE-Assistenzgruppe vor Ort zugelassen wurde, die auch tatsächlich Vermittlungshilfe leisten konnte, lehnt Russland seit 1999 konsequent jede Einmischung ab. Ohne Entgegenkommen Russlands ist die OSZE allerdings gegenüber der laut International Helsinki Federation for Human Rights „zweifelloso schlimmsten menschenrechtlichen und humanitären Krise in Europa“ und der Verletzung ihrer eigenen Grundprinzipien machtlos.

Auf dem OSZE-Gipfel von Istanbul 1999, dem bislang letzten Treffen der OSZE-Staats- und Regierungschefs, sah sich die Russische Föderation jedenfalls isoliert und zusehends unter Druck gesetzt.

In Istanbul machte Russland zudem Zugeständnisse in Bezug auf einen Truppenabzug aus Georgien und Moldova, deren Nichteinlösung bis heute einen Hauptstreitpunkt im Spannungsverhältnis Russlands zur OSZE darstellt. Das Thema war ein wesentlicher Grund dafür, dass es bei den letzten beiden Ministerratstreffen in Maastricht und Sofia zu keiner gemeinsamen Schlussklärung der OSZE-Staaten gekommen ist und hat bis heute nichts an Aktualität eingebüßt. Das Treffen in Sofia im letzten Dezember stand zudem im Zeichen von Kontroversen rund um die politische Lage in der Ukraine.

Russische OSZE-Kritik

Russland zeigt sich dementsprechend zusehends unzufrieden mit der Entwicklung der OSZE. Seit Jahren wird das geographische Ungleichgewicht ihrer Aktivitäten bemängelt, die sich auf die Regionen „östlich von Wien“ beschränken. Auch die ungleiche Gewichtung der drei Dimensionen (militärisch-politisch, Wirtschaft/Umwelt, menschliche Dimension) wird vehement kritisiert. Stark verkürzt lässt sich diese Kritik unter den Schlagworten „zu viel menschliche Dimension, zu wenig Sicherheit“ zusammenfassen. Eine Stärkung der notorisch unterentwickelten Wirtschafts- und Umweltdimension wird zwar auch gefordert, aber mit weit weniger Nachdruck.

Eine äußerst deutliche Unmutsäußerung erfolgte im Juli 2004 in einer gemeinsamen Erklärung der Präsidenten Russlands und der GUS-Staaten Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisien, Moldova, Tadschikistan, Ukraine und Usbekistan: Die OSZE sei unfähig, sich an neue Herausforderungen anzupassen und sie verletze ihre Grundprinzipien der Anerkennung staatlicher Souveränität und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Die Prioritätensetzung auf die „menschliche Dimension“ beeinträchtige ihre Reaktionsfähigkeit auf neue Bedrohungen und Herausforderungen. Sie beschränke sich auf die Beobachtung der Menschenrechtssituation in Südosteuropa und den GUS-Staaten, lenke die Aufmerksamkeit selektiv auf einzelne Staaten, wende doppelte Standards an ohne die Besonderheiten der einzelnen Länder zu beachten. Die Arbeit der OSZE entspreche damit nicht den Interessen und Bedürfnissen der GUS-Staaten.

Hervorzuheben ist hier die Berufung auf das Grundprinzip „Nichteinmischung“ in innere Angelegenheiten, bei der scheinbar die diesbezügliche Entwicklung der Organisation nach Ende des Kalten Kriegs übersehen wird. So heißt es in der Moskauer

Deklaration von 1991, dass „die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen.“

Die deutlich formulierte Kritik diente für Russland auch als Basis für das aktive Vorantreiben einer OSZE-Reformdebatte. Auf die Juli-Erklärung folgte ein Aufruf der GUS-Außenminister im September 2004 in Astana, in dem konkrete Verbesserungen vorgeschlagen wurden. Dazu gehörten u.a. eine verstärkte Terrorismusbekämpfung, die Ratifizierung des 1999 geänderten Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), die Formulierung objektiver Kriterien für Wahlvaluierung, eine vergleichende Analyse von Wahlgesetzen, eine Konzentration der Feldmissionen auf vom Gastgeberland gewünschte Projekte statt politischen Monitorings, eine geographisch faire Verteilung von Posten, die Transparenz des Budgets, besonders was außerbudgetäre Quellen betrifft, eine Neuaufschlüsselung der Budgetbeiträge, eine Effizienzsteigerung des Sekretariats und Überlegungen zur Stärkung der Rolle des Generalsekretärs.

Streitpunkt Wahlbeobachtung

Stark ins Zentrum der russischen OSZE-Kritik ist das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) gerückt, das eine institutionelle Verwirklichung der nach Meinung Russlands zu stark gewichteten „menschlichen Dimension“ darstellt. Russland ist vor allem mit den von ODIHR durchgeführten Wahlbeobachtungen unzufrieden, denen methodologische Mängel, intransparente Auswahl zu beobachtender Wahlen, Doppelstandards und generell „Politisierung“ vorgeworfen werden. Oberflächlich gesehen mag die Kritik vielleicht nicht ganz verständlich sein, da sich ODIHR auf eine in langjähriger Praxis entwickelte Expertise und Methodologie stützen kann, auf die sich auch EU oder UN berufen. Doch die Rolle, die diese Wahlbeobachtungen in jüngster Zeit im direkten Umfeld Russlands gespielt haben, ist den außen- und geopolitischen Interessen Russlands oft diametral entgegengesetzt.

Bei den politischen Machtwechseln in Georgien, der Ukraine und Kirgisien spielte die negative Beurteilung von Wahlen durch die OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen eine wesentliche Rolle. Unter dem Schlagwort einer „vierten Welle der Demokratisierung“ wurden diese Machtwechsel oft

als mögliches Modell für andere GUS-Staaten – einschließlich Russland – diskutiert. Damit scheint für Russland eine zunehmende westliche Einflussnahme in seiner unmittelbaren Umgebung zu drohen, zu der die Wahlbeobachtungen beitragen. Der kritischen Beurteilung von Wahlen in den GUS-Staaten durch die OSZE steht meist eine völlig gegensätzliche Sicht der GUS-Wahlbeobachter gegenüber. Hinzu kommt, dass auch die letzten russischen Parlaments- und Präsidentenwahlen von ODIHR kritisiert wurden.

Die gegenwärtige russische politische Elite kann darin für die Zukunft eigentlich nur eine Bedrohung für sich selbst und ihr Modell der „geleiteten Demokratie“ sehen. Die relative Autonomie von ODIHR wird von Russland jedenfalls beanstandet und eine verstärkte Kontrolle durch die nach Konsensprinzip funktionierenden Kollektivorgane der OSZE eingefordert. Der russischen Kritik an der Überdimensionierung der „menschlichen Dimension“ stehen das fast ausschließliche Interesse der USA, für welche die OSZE nicht allzu große Bedeutung hat, an diesem Teilbereich und ähnlich große EU-Interessen gegenüber.

Kompromissversuche und Reformdialog

Das problematische Verhältnis OSZE-Russland fand in jüngster Zeit Ausdruck im unerwarteten russischen Veto gegen eine Verlängerung der OSZE-Grenzbeobachtungsmission in Georgien (an der Grenze zu Tschetschenien und den benachbarten Nordkaukasusrepubliken). Die Mission war von den

meisten anderen OSZE-Staaten als äußerst erfolgreich betrachtet worden. Zudem blockierte Russland, das auf eine – für sich günstigere – Neuauflösung der Beitragsleistungen nach UN-Vorbild bestand, lange Zeit den Beschluss des diesjährigen OSZE-Budgets. Erst im Mai konnte man sich auf ein provisorisches Budget einigen. (Ein Überblick über das Budget findet sich auf Seite 6) In der OSZE gibt es dabei immer Raum für Kompromisse. So wurde z.B. nach dem abrupten Ende der Grenzbeobachtungsmission ein Trainingsprogramm für die georgische Grenzpolizei entwickelt, das nach den ersten Erfahrungen auch von russischer Seite positiv beurteilt wurde.

30 Jahre nach Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte wird unter dem diesjährigen slowenischen Vorsitz jedenfalls intensiv über die Zukunft der OSZE debattiert. So wurde im Juni von einem „Panel of Eminent Persons“ ein Report zur Steigerung der Effektivität der OSZE vorgelegt, in dem – wie auch in anderen Reformpapieren – russischen Kritikpunkten und Vorschlägen Rechnung getragen wurde. Die russischen Reaktionen waren entsprechend positiv. Der slowenische Außenminister Dimitrij Rupel hat sich um Vermittlung und Einbeziehung Russlands in die grundsätzliche Reformdebatte bemüht. Wie erfolgreich er damit war und inwieweit Russland seine außenpolitischen Interessen innerhalb der OSZE verwirklicht sieht, wird das OSZE-Ministerratstreffen am 5. und 6. Dezember in Ljubljana zeigen.

Redaktion: Heiko Pleines

Über die Autorin:

Daniela Mussnig ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für den Donauraum und Mitteleuropa in Wien.

Aktuelle Links:

www.osce.org

Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, September 15, 2004

<http://www.belarusembassy.org/news/digests/pr092004.htm>

Common Purpose. Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE. 27 June 2005.

http://194.8.63.155/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf

Lesetipp:

Danilov, Dmitry 2005, Russia and European Security. In: Lynch, Dov (ed.) What Russia sees. Chaillot Paper No.74, Paris (ISS) 79-97

<http://aei.pitt.edu/archive/00003378/01/cha74.pdf>