

Otmar Steinbicker

Sicherheitspolitische Alternativen zur NATO

**Die internationalen Überlegungen zur Neubelebung
der OSZE, der russische Vorschlag eines Europäischen
Sicherheitsvertrages, eine kooperative
Sicherheitsarchitektur – Schritte zur Auflösung der NATO**

April 2009

Inhaltsverzeichnis

1. Vom Kriegsende zur NATO-Gründung	3	4. Der KSE-Vertrag	13
1.1. Die UN-Charta – Konsequenz aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges	3	4.1. Der KSE-Vertrag von 1990	13
1.2. Kapitel VIII der UN-Charta – Die Idee der Regionalisierung der UN	4	4.2. Die Anpassung von 1999	13
1.3. 1947/48: Der Beginn des Kalten Krieges	4	4.3. Die russische Vertragskündigung	13
2. Die Gründung der NATO	5	5. NATO kontra OSZE	15
2.1. Strategie-Entwicklung der NATO	5	5.1. Eindämmung Russlands statt kollektive europäische Sicherheit	15
2.2. Flexible Response	5	5.2. Präzedenzfall Kosovo	17
2.3. Sowjetische Reaktion auf die NATO-Gründung	6	5.3. Russische Reaktionen: Zwischen konstruktiven Vorschlägen und Konfrontation	19
2.4. NATO und KSZE – Entspannung und kollektive Sicherheit	7	6. OSZE in der Krise	21
2.4.1. Die Vorgeschichte der KSZE	7	6.1. OSZE scheitert im Georgien-Krieg	22
2.4.2. Der Vertragsinhalt der Schlussakte von Helsinki	8	7. Russischer Vorschlag: Europäischer Sicherheitsvertrag	23
2.4.3. Victory is possible? – Die NATO zu Beginn der 1980er Jahre	9	8. OSZE statt NATO	25
3. Hoffnung nach dem Kalten Krieg	10	8.1. Möglichkeiten für eine friedliche Koexistenz zwischen NATO und OSZE?	26
3.1. Die OSZE und die Charta von Paris	10	8.2. Möglichkeiten für eine friedliche Koexistenz zwischen EU und OSZE	26
3.2. Das Problem des Rechtsstatus der OSZE	11		
3.3. Die Agenda für den Frieden	11		

1. Vom Kriegsende zur NATO-Gründung

1.1. Die UN-Charta – Konsequenz aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges

Als unmittelbare Konsequenz aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges wurden die Vereinten Nationen (UN) gegründet. Ihre Charta wurde am 26. Juni 1945 durch die 50 Gründungsmitglieder in San Francisco unterzeichnet.

In der Präambel heißt es:

„WIR, DIE VÖLKER DER VEREINTEN NATIONEN - FEST ENTSCLOSSEN, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat, unseren Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von allen Nationen, ob groß oder klein, erneut zu bekräftigen, Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können, den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern, UND FÜR DIESE ZWECKE Duldsamkeit zu üben und als gute Nachbarn in Frieden miteinander zu leben, unsere Kräfte zu vereinen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, Grundsätze anzunehmen und Verfahren einzuführen, die gewährleisten, daß Waffengewalt nur noch im gemeinsamen Interesse angewendet wird, und internationale Einrichtungen in Anspruch zu nehmen, um den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt aller Völker zu fördern - HABEN BESCHLOSSEN, IN UNSEREM BEMÜHEN UM DIE ERREICHUNG DIESER ZIELE ZUSAMMENZUWIRKEN.“¹

Als eine der Hauptaufgaben sahen und sehen die Vereinten Nationen die Friedenssicherung. Ihre Bedeutung wird deutlich hervorgehoben, indem bereits im ersten Artikel der UN-Charta das Ziel formuliert wird, „... den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen.“²

Dabei haben die Vereinten Nationen durch die freiwillige Einbindung ihrer Mitgliedstaaten ein System kollektiver

Sicherheit geschaffen. Kern dieses kollektiven Sicherheitssystems ist das allgemeine Gewaltverbot:

„Alle Staaten unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt“.³

Trotz des allgemeinen Gewaltverbots schließt die Charta die Gewaltanwendung nicht völlig aus. Sie ist neben dem individuellen Selbstverteidigungsrecht jedes Landes auf den Sicherheitsrat konzentriert: Kollektive Maßnahmen gegen Friedensstörer unter Beachtung des Kapitels VII, wie wirtschaftliche, kommunikative und sonstige nichtmilitärische Sanktionen bis erforderlichenfalls hin zur Gewaltanwendung. Der Sicherheitsrat wird dadurch zum Träger des „Gewaltmonopols“.

Allerdings lässt Artikel 51 das individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht der Staaten bestehen:

„Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält.“⁴

Unter kollektiver Sicherheit verstanden die Vereinten Nationen bei ihrer Gründung dennoch ein universales Sicherheitssystem, das nach innen Wirksamkeit entfaltet und nicht gegen einen äußeren Feind gerichtet ist. Ein solches System sollte die allgemeine und umfassende Abrüstung unter wirksamer internationaler Kontrolle ermöglichen. Diesem System sollte auch die Bildung regionaler Einrichtungen dienen.

¹ UN-Charta: englische Originalfassung: <http://www.un.org/aboutun/charter/>, deutsche Übersetzung: http://www.unric.org/index.php?option=com_content&task=view&lang=de&id=108&Itemid=196

² UN-Charta, Art. 1, Ziff. 1.

³ UN-Charta, Art. 2, Ziff. 4.

⁴ UN-Charta, Art. 51.

1.2. Kapitel VIII der UN-Charta – Die Idee der Regionalisierung der UN

Die Vereinten Nationen sahen zur besseren Regelung von Konflikten auch die Bildung regionaler Einrichtungen vor. Ausdrücklich heißt es in Kapitel VIII der UN-Charta:

„Regionale Abmachungen

Art. 52

Regionale Abmachungen zur Wahrung des Friedens

(1) Diese Charta schließt das Bestehen regionaler Abmachungen oder Einrichtungen zur Behandlung derjenigen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten nicht aus, bei denen Maßnahmen regionaler Art angebracht sind; Voraussetzung hierfür ist, daß diese Abmachungen oder Einrichtungen und ihr Wirken mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sind.

(2) Mitglieder der Vereinten Nationen, die solche Abmachungen treffen oder solche Einrichtungen schaffen, werden sich nach besten Kräften bemühen, durch Inanspruchnahme dieser Abmachungen oder Einrichtungen örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen.“

Mit der Gründung der Vereinten Nationen hatten sich die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges also auf den Aufbau eines umfassenden Systems kollektiver Sicherheit für die Nachkriegszeit geeinigt, das den Weltfrieden nach einer gewissen Übergangsphase der multilateralen Kooperation hätte sichern sollen. In einer solchen Weltordnung waren regionale Bündnisse, die nicht nach dem Prinzip der kollektiven Sicherheit, sondern der kollektiven Verteidigung funktionieren, nicht vorgesehen.

Die Entstehung von NATO und Warschauer Vertrag ist also kein unmittelbares oder gar zwangsläufiges Ergebnis des Zweiten Weltkrieges, sondern ein Ergebnis des beginnenden Kalten Krieges.

1.3. 1947/48: Der Beginn des Kalten Krieges

Heute – im Rückblick – wird häufig die gesamte Zeit zwischen dem Ende des Zweiten Weltkrieg und dem Ende des Warschauer Vertrages (1991) als Kalter Krieg bezeichnet. Diese Vergrößerung der sicherlich die ganze Zeit über vorhandenen Konfrontation ist nicht hilfreich. Sie lenkt ab von der Erkenntnis der leichten, jedoch folgenreichen Modifikationen und Entwicklungen in der Stimmungslage der Beziehungen zwischen Ost und West, dem Wechsel von Spannung und Entspannung in den internationalen Beziehungen.

Sicherlich: Die Errichtung eines universalen Systems der kollektiven Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen fiel bereits dem beginnenden Kalten Krieg zum Opfer.

Nach Roosevelts Tod am 12. April 1945 zerbrach die sogenannte Anti-Hitler-Koalition. Unter seinem Nachfolger Harry S. Truman war es das Ziel der Westmächte, die „kommunistische Ausbreitung“ in Europa nach dem Sieg über Nazi-Deutschland zu verhindern.

Bereits am 5. März 1946 beschwor der unmittelbar nach Kriegsende abgewählte britische Premierminister Winston S. Churchill in seiner berühmt gewordenen Ansprache in Fulton (Missouri) eine „kommunistische Gefahr“ herauf und prägte den Begriff des „Eisernen Vorhanges“. „Niemand weiß“, so Churchill in dieser Rede, „was Sowjetrußland und die kommunistische internationale Organisation in der nächsten Zukunft zu tun gedenken oder was für Grenzen ihren expansionistischen und Bekehrungstendenzen gesetzt sind, wenn ihnen überhaupt Grenzen gesetzt sind. (...) Von Stettin an der Ostsee bis hinunter nach Triest an der Adria ist ein ‚Eiserner Vorhang‘ über den Kontinent gezogen. Hinter jener Linie liegen alle Hauptstädte der alten Staaten Zentral- und Osteuropas, Warschau, Berlin, Prag, Wien, Budapest, Belgrad, Bukarest und Sofia. Alle jene berühmten Städte liegen in der Sowjetsphäre, und alle sind sie in dieser oder jener Form nicht nur dem sowjetrussischen Einfluss ausgesetzt, sondern auch in ständig zunehmendem Maße der Moskauer Kontrolle unterworfen.“⁵

Dieser ersten Brandrede des aufziehenden Kalten Krieges folgte ein Jahr später, am 12. März 1947, ein weiterer wichtiger Schritt. US-Präsident Harry S. Truman verkündete in einer Botschaft an den Kongress die so genannte Truman-Doktrin, die der Sowjetunion eine expansive Politik unterstellte. Er beschwor die Bedrohung der „freien Welt“ durch den Kommunismus: „Ich bin der Ansicht, daß es die Politik der Vereinigten Staaten sein muss, die freien Völker zu unterstützen, die sich der Unterwerfung durch bewaffnete Minderheiten oder durch Druck von außen widersetzen.“⁶

Am 5. Juni 1947 folgte der Marshall-Plan, der eine europäische Wiederaufbauhilfe in Höhe von 17 Milliarden Dollar vorsah, gleichzeitig als Hilfe für die notleidende Bevölkerung des durch den Krieg zerstörten Europas, zur Eindämmung der kommunistischen Sowjetunion und zur Schaffung eines Absatzmarktes für die amerikanische Überproduktion.

Die Positionen zwischen Ost und West verhärteten sich auf den Vier-Mächte Außenministertreffen in Moskau (März/April) und London (November/Dezember 1947). Den Alliierten gelang es nicht, sich auf eine gemeinsamen Lösung der Deutschen Frage zu einigen. Das System der alliierten Kooperation und gegenseitigen Abstimmung scheiterte damit in einer ganz zentralen Frage und brach in der Folgezeit insgesamt auseinander.

⁵ Archiv der Gegenwart (AdG), CD 1999, 00669.

⁶ Konferenzen und Verträge. Vertrags-Ploetz. Würzburg, 1959, S. 305.

2. Die Gründung der NATO

Trotz aller Bekenntnisse zur UN setzten die großen Mächte auch nach dem Zweiten Weltkrieg in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen vornehmlich auf traditionelle Instrumente: die eigene militärische Stärke und den Beistand von Verbündeten. In Artikel 51 der UN-Charta hatten sich die einzelnen Staaten ja ausdrücklich das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung vorbehalten.

Bereits ab dem 6. Juli 1948 berieten Delegierte der USA, Großbritanniens, Frankreichs, Kanadas, Italiens, der Benelux-Staaten, Dänemarks, Norwegens und Portugals über die Gründung des Nordatlantikpakts (NATO), eines militärischen Bündnisses europäischer und nordamerikanischer Staaten. Dieser Vertrag wurde am 4. April 1949 unterzeichnet und auf zunächst 20 Jahre geschlossen.

Der NATO-Gründung folgten eine Reihe von weiteren Regionalpakten, so 1952 der Pazifik-Pakt zwischen Australien, Neuseeland und USA (ANZUS), 1954 die Südostasiatische Vertragsorganisation (Southeast Asia Treaty Organization, SEATO) und 1955 der „Bagdadpakt“ zwischen dem Irak und der Türkei, der 1959 mit den USA, Großbritannien, Pakistan und dem Iran zur Zentralen Vertragsorganisation (Central Treaty Organization, CENTO) erweitert und 1979 nach dem Sturz des Schah-Regimes im Iran wieder aufgelöst wurde.

Im Mai 1949 wurden die drei Westzonen zur Bundesrepublik Deutschland vereinigt. Als Antwort folgte im Oktober die Gründung der Deutschen Demokratischen Republik. Damit war die Teilung Deutschlands und Europas besiegelt und die bipolare Weltordnung zementiert. Ebenfalls 1949 zündete die UdSSR ihre erste Atombombe. 1955 gründeten die Sowjetunion, Albanien, Bulgarien, Polen, Rumänien, die CSSR und Ungarn den Warschauer Vertrag als Gegengewicht zur NATO.

Beide Allianzen beriefen sich in ihren Gründungsdokumenten ausdrücklich auf Artikel 51 der UN-Charta.

2.1. Strategie-Entwicklung der NATO

In den ersten Jahren nach der Berlin-Blockade, der Zündung der ersten sowjetischen Atombombe und dem Korea-Krieg formulierte die NATO ihr strategisches Ziel als Abwehr eines Angriffs durch die Sowjetunion. Das „National Security Memorandum“ Nr. 68 (NSC-68)⁷ von 1950 formuliert die militärische Variante der Containmentstrategie, „die vor allem auf der militärischen Überlegenheit der USA und ihrer Alliierten basieren sollte, zur Sicherung der amerikanischen Hegemonie.“⁸

⁷ NSC-68 s. unter: www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm.

⁸ Harald Müller/Stephanie Sohnius, Intervention und Kernwaffen, Zur neuen Nukleardoktrin der USA, HSKF-Report 1/2006, S.3.

Das Memorandum NSC-68 erlaubt jegliche „offene oder verdeckte, gewaltsame oder gewaltlose“ Maßnahmen zur Erreichung der politischen Ziele weltweit und legitimiert diese mit dem Verweis auf das Recht zur Selbstverteidigung. Seine Autoren plädierten für eine massive nukleare Aufrüstung, aber auch für starke konventionelle Streitkräfte der USA und der NATO.⁹

So verdreifachten die USA ab August 1950 ihre in Großbritannien stationierten Bomberverbände und am 7. Februar 1951 billigte die US-Regierung den Pleven-Plan zur Aufstellung einer europäischen Armee. Auf der vom 10. bis 14. September 1951 tagenden Außenministerkonferenz der USA, Frankreichs und Großbritanniens in Washington wurde bereits die Aufstellung westdeutscher Streitkräfte geplant, die in eine europäische Armee eingegliedert werden sollten.

Am 9. Dezember 1952 verabschiedete der NATO-Rat die Strategie der „Massiven Vergeltung“, Massive Retaliation (MC 14/1). Dabei wurden für den Fall eines sowjetischen Angriffs auf Westeuropa operative Maßnahmen beschlossen, die bereits in der ersten Phase vorsahen, den Feindangriff durch den Einsatz aller verfügbaren konventionellen Streitkräfte bei gleichzeitiger nuklearer Offensive der strategischen Luftstreitkräfte zu verzögern. Dieser martialische Plan basierte zugleich auf einer relativ schwachen strategische Luftwaffe der USA und einem noch geringen konventionellen Potential. So standen zum Beispiel 1953 in der Bundesrepublik östlich des Rheins nur 16 1/3 Divisionen.¹⁰

Durch die Unterzeichnung der Pariser Verträge am 23. Oktober 1954 wurde die Bundesrepublik Deutschland zum Beitritt eingeladen und am 6. Mai 1955 Mitglied der NATO. Am 19. Mai 1955 wurde wegen ihres NATO-Beitritts der Warschauer Pakt gegründet. Vier Tage zuvor, am 15. Mai 1955, war der Österreichische Staatsvertrag in Wien unterzeichnet worden, der die Souveränität Österreichs wiederherstellte und bis Oktober 1955 zur Beendigung der Besatzungszonen führte.

Am 13. März 1957 gab das US-Hauptquartier in der Bundesrepublik bekannt, die US-Streitkräfte mit Atomwaffen auszurüsten.

2.2. Flexible Response

In den 1960er Jahren ersetzte John F. Kennedy die Strategie der „Massiven Vergeltung“ als Antwort mit Atomwaffen auf einen konventionellen Angriff der

⁹ Warren I. Cohen (Hg.), The Cambridge History of American Foreign Relations, Volume IV, Cambridge, u.a. (Cambridge Univ. Press), 1993, S. 42-43.

¹⁰ <http://www.gerline.de/wb/pages/1950--1955/nato-strategie-der-massiven-vergeltung.php>

UdSSR, durch die Strategie der „flexible response“. Dabei sollte der Feind im Sinne einer „abgestuften Kriegsführung“, auf jedem Eskalationsniveau mit jeweils angemessenen Mitteln bekämpft werden. Hintergrund war, dass die UdSSR 1957 mit ihren Interkontinentalraketen eine Zweitschlagskapazität erlangte. Ein Atomwaffeneinsatz sollte jetzt als zu riskant vermieden werden und nicht als Erstschlag erfolgen. Diese strategische Umorientierung wurde bereits vor der Kubakrise formuliert und dort auch praktiziert.

Der mit der „flexible response“ einhergehende Verzicht auf einen atomaren Erstschlag wurde begleitet von einer verstärkten Ausrüstung der Streitkräfte der Allianz mit taktischen Atomwaffen und einer Dislozierung nuklearer Mittelstreckenraketen an der Peripherie der Sowjetunion. Im Zuge der Beilegung der Kuba-Krise verzichtete aber nicht nur die UdSSR auf die Stationierung von Mittelstreckenraketen auf Kuba, sondern auch die USA zogen bereits stationierte Mittelstreckenraketen aus der Türkei zurück.

Die Grundlagen der neuen Militärstrategie „flexible response“ trug US-Verteidigungsminister Robert S. McNamara erstmals in seiner Rede von Ann Arbor am 16. Juni 1962 vor.¹¹ Die neue Strategie sollte dem amerikanischen Präsidenten ein Repertoire militärischer Machtanwendung auf der gesamten Bandbreite moderner Waffentechnologie und damit eine Vielfalt an Reaktionsmöglichkeiten an die Hand geben.

Bei den strategischen Atomwaffen legte die Regierung Kennedy großen Wert auf eine gesicherte Zweitschlagskapazität, um glaubwürdig Abschreckung zu gewährleisten. Ein umfangreiches Rüstungsprogramm wurde aufgelegt mit dem Ziel, die strategischen Atomwaffen auf unterschiedliche Trägersysteme zu verteilen, in erster Linie auf bemannten Bombern, 1.000 landgestützten Interkontinentalraketen (ICBM) und auf 40 Atom-U-Booten installierten Mittelstreckenraketen (SLBM).¹² Damit wurde zugleich eine wichtige Grundlage für einen groß angelegten atomaren Rüstungswettlauf gelegt.

Nachdem jahrelang in der NATO über einen Strategiewechsel debattiert wurde, erklärte der NATO-Rat im Dezember 1967 – nach Ausscheiden Frankreichs aus der NATO – flexible response zur verbindlichen Strategie. Details der neuen Militärstrategie wurden in dem Dokument des Militärausschusses MC 14/3 vom 16. Januar 1968 niedergelegt, das drei Reaktionsformen auf einen gegnerischen Angriff vorsah, die gleichzeitig, nacheinander oder in beliebiger Reihenfolge, angewandt werden sollten:

- Verteidigung gegen einen Angriff auf gleicher Stufe, gegebenenfalls Eskalation durch Einsatz von taktischen Atomwaffen.

¹¹ http://www.defenselink.mil/specials/secdef_histories/bios/mcnamara.htm

¹² <http://www.gerline.de/wb/pages/1960--1970/mcnamara-formuliert-eine-neue-strategie.php>

- räumliche Ausweitung der Kampfhandlungen, unter Umständen auch Einsatz weiter reichender Atomwaffen.

- Androhung eines allgemeinen Atomwaffeneinsatzes durch Einsatz strategischer Atomwaffen gegen gegnerische Atomwaffensysteme und andere industrielle und kriegswichtige Ziele.

2.3. Sowjetische Reaktion auf die NATO-Gründung

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg versuchte die UdSSR, ihr in Europa neugewonnenes Einflussgebiet zu halten und zu stabilisieren. Das schloss auch Repressionen in ihrem Einflussgebiet wie die stalinistischen Verfolgungen 1948 (z.B. Slansky-Prozess) und auch den Einsatz von Waffengewalt wie am 17. Juni 1953 in der DDR mit ein. Darüber hinaus arbeitete die UdSSR mit Hochdruck daran, das Atomwaffenmonopol der USA zu brechen, was ihr 1949 gelang. Es gab aber keine aggressiven Akte gegen Staaten außerhalb ihres Einflussbereiches, wie die NATO befürchtete.

Der Warschauer Vertrag entstand also als ein Ergebnis der seit 1947 zunehmenden Spannungen zwischen den Alliierten des Zweiten Weltkriegs und der Gründung der NATO 1949. Als die Bundesrepublik Deutschland durch die Pariser Verträge vom 5. Mai 1955 in das westliche Militärbündnis (Westeuropäische Union) einbezogen wurde, reagierten die UdSSR und die mit ihr befreundeten Staaten ihrerseits mit der Gründung eines eigenen Militärbündnisses als Gegengewicht zur NATO und schlossen am 14. Mai 1955 in Warschau den Warschauer Vertrag.

Der Wortlaut des Vertrages ähnelt in weiten Teilen dem des NATO-Vertrages. Die Mitgliedsstaaten versicherten in Artikel 4 einander ihren Willen zur Friedenssicherung und zur gegenseitigen militärischen Hilfeleistung im Falle eines Angriffs auf einen oder mehrere der Teilnehmerstaaten. Dabei beriefen sie sich auf Artikel 51 der UN-Charta.¹³

Mit Militäreinsätzen und Interventionen sicherte die UdSSR auch 1956 in Ungarn und 1968 in der CSSR die Aufrechterhaltung ihres Einflussbereiches, griff aber nicht über die in Jalta 1944 vereinbarte Linie hinaus. Der Westen protestierte politisch und diplomatisch, hielt sich aber – trotz gegenteiliger Aufforderung durch die ungarische Regierung 1956 – militärisch zurück und damit ebenfalls an die Jalta-Vereinbarungen. Auch der Mauerbau durch die DDR 1961 und die Reaktion darauf im Westen verliefen im Rahmen dieser vereinbarten Grundlage.

Die militärischen Strukturen wurden am 31. März 1991, der Warschauer Vertrag selbst am 1. Juli 1991 offiziell aufgelöst. Die in der ehemaligen DDR, Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn stationierten sowjetischen Truppen wurden abgezogen.

¹³ engl. Vertragstext in: <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1955warsawpact.html>

2.4. NATO und KSZE – Entspannung und kollektive Sicherheit

2.4.1. Die Vorgeschichte der KSZE

Die Kuba-Krise im Oktober 1962 – mit ihrer hohen Konfrontationsintensität bis an den Rand eines Atomkrieges zwischen den USA und der UdSSR – stellte einen letzten Höhepunkt im Kalten Krieg dar. Danach setzte zuerst zwischen den beiden atomaren Hauptmächten USA und UdSSR und später in Europa das ein, was später Entspannungspolitik genannt wurde.

Hauptfelder dieser Entspannungspolitik wurden die Rüstungskontrolle und die Wirtschaftsbeziehungen. Dabei handelte es sich um eine schlichte Anerkennung der Realitäten. Die Kuba-Krise hatte das atomare Patt deutlich gemacht und keine der beiden Seiten konnte sich Hoffnungen machen, einen Atomkrieg überleben, geschweige denn gewinnen zu können.

Den ersten Vorschlag, eine „Konferenz über Fragen der europäischen Sicherheit“ einzuberufen, unterbreitete der Politische Beratende Ausschuss, das höchste Organ des Warschauer Vertrages, in der „Bukarester Erklärung“ vom 5. Juli 1966.¹⁴

Der Westen reagierte auf der Tagung des NATO-Rates im Dezember 1967 in Brüssel gesprächsbereit. Die NATO nahm auf dieser Tagung ein neues Konzept „Verteidigung und Entspannung“ an, den so genannten „Harmel-Bericht“, benannt nach dem damaligen belgischen Außenminister, der dieses Konzept federführend ausgearbeitet hatte. Im März 1969 konkretisierte der Warschauer Vertrag mit dem „Budapester Appell“ des Politischen Beratenden Ausschusses, den Vorschlag eine „Gesamteuropäische Konferenz“ einzuberufen, die durch ein Vorbereitungstreffen eingeleitet werden sollte. Der NATO-Rat erklärte sich auf seiner Tagung im April 1969 in Washington bereit, in Verhandlungen einzutreten. Die Regierung des neutralen Finnlands unterbreitete allen europäischen Ländern im Mai 1969 ein Memorandum, die Konferenz und ihre Vorbereitungstreffen in Helsinki auszurichten.¹⁵

¹⁴ Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1966: 1. Januar bis 30. Juni / 1. Juli bis 31. Dezember. Von Rainer Achim Blasius, Hans-Peter Schwarz, Matthias Peter, Harald Rosenbach, Germany Auswärtiges Amt, Institut für Zeitgeschichte (Munich, Germany), S. 1006 ff.

¹⁵ Lehren aus dem Potsdamer Abkommen? Die 1970er und 1980er Jahre: KSZE und Gemeinsames Haus Europa. Von Dr. Erhard Crome, Berlin, Rosa-Luxemburg-Stiftung; Beitrag auf der internationalen wissenschaftlichen Konferenz des Bundesausschusses Friedensratschlag und der Rosa-Luxemburg-Stiftung Brandenburg, die das Thema hatte: „Die Potsdamer Konferenz. Bedeutung und Wirkung für ein friedliches und sozial gerechtes Europa“, am 8. Mai 2005 in Potsdam. In: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Befreiung/potsdam-crome.html>

Wurde der UdSSR und dem Warschauer Vertrag anfangs von den NATO-Staaten vorgehalten, mit dem Ausschluss der NATO-Staaten USA und Kanada von dieser Konferenz Europa von diesen Staaten zu trennen, so fand man schließlich die Kompromisslösung, auch diese beiden Staaten als Teilnehmer einzuladen.

Als zentrale Frage im Vorfeld der Konferenz schälte sich die „deutsche Frage“ heraus. So hatte bereits der Harmel-Bericht der NATO aus dem Jahr 1967 die Deutschland-Frage als Kern der Spannungen in Europa gesehen. Für die Warschauer Vertrags-Staaten stand die Sicherung der Grenzen in Europa an erster Stelle. Dazu gehörte die Forderung nach Anerkennung der DDR und der Anerkennung der Nachkriegsgrenzen der anderen Staaten, vor allem Polens und der CSSR. Für die Bundesregierung unter Kurt-Georg Kiesinger war eine DDR-Anerkennung absolut inakzeptabel. Erst die „neue Ostpolitik“ von Willy Brandt eröffnete Möglichkeiten zu realistischen und für die unterschiedlichen Seiten akzeptablen Lösungen. Dazu gehörte als erstes der Abschluss des „Moskauer Vertrages“ zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland am 12. August 1970.

In diesem Schlüsselvertrag hieß es, dass beide Seiten von der in Europa „bestehenden wirklichen Lage“ ausgehen (Art. 1), sich in ihren gegenseitigen Beziehungen „der Drohung mit Gewalt oder der Anwendung von Gewalt... enthalten“ (Art. 2) und darin übereinstimmen, „daß der Friede in Europa nur erhalten werden kann, wenn niemand die gegenwärtigen Grenzen antastet“ (Art. 3).¹⁶

Dem „Moskauer Vertrag“ folgte das „Vierseitige Abkommen“ der Siegermächte UdSSR, USA, Großbritannien und Frankreich zur Regelung der Angelegenheiten um Westberlin am 3. September 1970, der „Warschauer Vertrag“ zwischen Polen und der Bundesrepublik am 7. Dezember 1970, der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen DDR und Bundesrepublik am 21. Dezember 1972 sowie der Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der CSSR und der Bundesrepublik am 11. Dezember 1973.

Mit diesen Verträgen waren die offenen Fragen, die mit der Anerkennung bzw. Nichtanerkennung der Nachkriegsgrenzen durch die Bundesrepublik und den gegensätzlichen Rechtspositionen in Bezug auf Westberlin zusammenhingen und seit Jahrzehnten die Lage in Europa belastet hatten, zumindest soweit geregelt, dass sie die europäischen Beziehungen nicht mehr belasteten.

„Mit dem Abschluss der Ostverträge war der Weg frei für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki im Jahr 1975 markiert den Beginn eines grundlegend neuen, multilateralen Entspannungsdialogs in Europa.“

¹⁶ http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/KontinuitaetUndWandel_vertragMoskauerVertrag/index.html

Erstmals verständigten sich West und Ost auf gemeinsame Werte als Grundlage ihrer Innen- und Außenpolitik. Mit der Teilnahme der USA und Kanadas an der Konferenz erkannte auch die Sowjetunion die Verantwortung dieser Staaten in und für Europa endgültig an. Die multilaterale Anlage der Entspannungspolitik sicherte ein höheres Maß an Einfluss aller europäischen Staaten in West und Ost, nicht nur der Großmächte.“¹⁷

Nach der Unterzeichnung der Ostverträge begann eine Serie von Konferenzen, beginnend am 22. November 1972 in Helsinki, danach in Genf und schließlich wieder in Helsinki, wo am 1. August 1975 die Schlussakte verabschiedet wurde.

2.4.2. Der Vertragsinhalt der Schlussakte von Helsinki

In der Schlussakte von Helsinki der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurden Vereinbarungen über Sicherheitsfragen, die Zusammenarbeit in Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt, die Menschenrechte, sowie Fragen der Zusammenarbeit in humanitären Angelegenheiten getroffen.¹⁸

Das Dokument ist in drei „Körbe“ gegliedert:

Korb I Prinzipiendekalog

Souveräne Gleichheit, Achtung der

- Souveränität innewohnenden Rechte

Enthaltung von der Androhung

- oder Anwendung von Gewalt

Unverletzlichkeit der Grenzen•

Territoriale Integrität der Staaten•

Friedliche Regelung von Streitfällen•

Nichteinmischung in innere Angelegenheiten•

Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, • einschließlich der Gedanken-,

Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit

Gleichberechtigung und

- Selbstbestimmung der Völker

Zusammenarbeit zwischen den Staaten•

Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen

- nach Treu und Glauben

Korb II Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt, Sicherheit in Europa

¹⁷ Hans-Dietrich Genscher, Wird die OSZE unterschätzt? In: OSZE-Jahrbuch 2001, Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Baden-Baden 2001, S. 22.

¹⁸ http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_de.pdf

Korb III Grundsätze der Zusammenarbeit im humanitären und anderen Bereichen, Erleichterung von menschlichen Kontakten über die Blockgrenzen hinweg, Informationsaustausch

Außerdem enthält sie eine Präambel und einen Schlussteil mit dem Titel „Folgen der Konferenz“.

In der KSZE-Schlussakte wurden auch Vereinbarungen über konkrete vertrauensbildende militärische Maßnahmen festgehalten. Hierzu gehörte die Ankündigung von Manövern ab 25.000 Soldaten mindestens 21 Tage im Voraus und die Einladung von Beobachtern zu diesen Manövern.

Die Konferenz war selbstverständlich ein Kompromiss. Für die Staaten des Warschauer Vertrages brachte sie die völkerrechtliche Anerkennung der Nachkriegsgrenzen (insbesondere Polens und der DDR), die Anerkennung des Prinzips der „Nichteinmischung“ in die inneren Angelegenheiten und einen stärkeren wirtschaftlichen Austausch mit dem Westen. Im Gegenzug machten die sozialistischen Staaten Zugeständnisse in Fragen der Menschenrechte. Die im Korb 3 anerkannten Regeln im Umgang mit den Menschenrechten bildete die Grundlage für die Arbeit vieler osteuropäischer Dissidenten und Menschenrechtsorganisationen.

Damit war die KSZE zwischen 1975 und 1990 eine „Antwort auf den Kalten Krieg, ein etwas sperriges Instrument für den Dialog und für Verhandlungen selbst in den düstersten Tagen der Spaltung zwischen Ost und West.“¹⁹ Sie diente „in erster Linie als ein Mechanismus, der die Stabilität der europäischen Nachkriegsordnung unter den Bedingungen der Konfrontation zweier Systeme gewährleisten sollte. Die zehn Prinzipien der Schlussakte von Helsinki wurden implizit als ‚Spielregeln‘ und als Grundlage für eine friedliche Koexistenz akzeptiert.“²⁰

„Mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte im Jahre 1975 wurde der Grundstein für die heute umfassendste Sicherheitsorganisation in Europa gelegt. Was vor rund einem Vierteljahrhundert geschah, wird in der historischen Würdigung der Geschichte des 20. Jahrhunderts als eines der herausragenden Ereignisse bewertet werden. In einer Zeit der tiefsten Spaltung unseres Kontinents, geprägt von tief greifenden ideologischen Gegensätzen und geplagt von einer einmaligen militärischen Konfrontation, trafen sich die Staats- und Regierungschefs von 35 Staaten, um sich über die Regeln des künftigen Zusammenlebens zu verständigen. ... Von besonderer Bedeutung war, daß hiermit ein

¹⁹ Eric Mlyn, Die USA, Russland und die OSZE – Europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg), OSZE-Jahrbuch 2002, Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Baden-Baden 2002, S. 33.

²⁰ Michail Petrakow, Die Rolle der OSZE aus russischer Sicht, In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg), OSZE-Jahrbuch 2002, Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit.

multilateraler Entspannungsprozess zustande kam, der auch in schwierigen Situationen aufrechterhalten wurde. Und es war vor allem die Aufnahme einer Bestimmung über die friedliche Veränderbarkeit der Grenzen in Europa, die die Chance für die deutsche Einheit eröffnete, aber auch für den immer engeren Zusammenschluss der damals noch Europäische Gemeinschaft genannten Europäischen Union.“²¹

2.4.3. Victory is possible? –

Die NATO zu Beginn der 1980er Jahre

Anfang der 1980er Jahre suchten vor allem die USA einen Ausweg aus dem atomaren Patt. Dazu sollten in Westeuropa erstmals seit der Kuba-Krise wieder atomare Mittelstreckenraketen stationiert werden. Die dazu ausgesuchten Pershing-II-Raketen mit einer Reichweite bis Moskau waren mit ihren speziellen Sprengköpfen weniger darauf ausgerichtet, eine maximale Vernichtung der Zivilbevölkerung zu erreichen, als vielmehr gehärtete Bunker der politischen und militärischen Führung zu zerstören. Dazu diente vor allem die verringerte Vorwarnzeit gegenüber den Interkontinentalraketen und eine Treffgenauigkeit von zwölf bis 40 Metern.²²

Auf dem Hintergrund der von Colin S. Gray und Keith Paine in dem Aufsatz „Victory is possible“ formulierten Strategie sollte hier ein Weg gefunden werden, die seit der Kuba-Krise aufgegebene Hoffnung auf einen Sieg im Atomkrieg wiederzubeleben. Wörtlich heißt es in diesem Aufsatz: „Wenn die atomare Macht der USA dazu dienen soll, den außenpolitischen Zielen der USA zu dienen, dann müssen die Vereinigten Staaten in der Lage sein, rational Atomkrieg führen zu können“ und weiter: „Die Vereinigten Staaten sollten planen, die Sowjetunion zu besiegen und dies zu einem Preis, der eine Erholung der USA erlauben würde. Washington sollte Kriegsziele festlegen, die letztendlich die Zerstörung der politischen Macht der Sowjets und das Entstehen einer Nachkriegs-Weltordnung, die den westlichen Wertvorstellungen entspricht, in Betracht zu ziehen.“²³

Die NATO beschloss die Stationierung der bereits ab 1976 entwickelten Pershing-II-Raketen in Westeuropa am 9.12.1979. Nach der Zustimmung des Deutschen Bundestages am 22.11.1983 wurden die Raketen bis 1985 in der Bundesrepublik stationiert. In Folge des INF-Vertrages vom 8.12.1987 wurden bis Mai 1991 alle Pershing-II-Raketen unter Kontrolle der Vertragspartner (USA und UdSSR) demonstriert und zerstört.

Differenzierter verlief die Debatte innerhalb der NATO über das geplante weltraumgestützte Raketenabwehrsystem der USA (SDI). Hier befürchtete vor allem die Bundesregierung, SDI könne den Zusammenhalt des Bündnisses gefährden, da SDI zwei Klassen von Mitgliedern schaffe, „solche, die unter dem Schutz der Raketenabwehr ständen, und solche, die draußen bleiben, also die USA und Kanada einerseits und die europäischen Länder andererseits.“²⁴ Der Generalinspekteur der Bundeswehr Altenburg prägte den Begriff, SDI schaffe „Zonen ungleicher Sicherheit“.²⁵

Im April 1985 forderten die Unionspolitiker Franz Josef Strauß und Alfred Dregger eine „europäische strategische Verteidigungsinitiative“ als „Ergänzung zu SDI“ (Strauß) und als Abwehr gegen alle Bedrohungen, die durch SDI nicht abgedeckt würden (Dregger).²⁶

Der INF-Vertrag (INF = Intermediate Range Nuclear Forces) zwischen der UdSSR und den USA vom 8.12.1987 sah die Vernichtung aller Raketen mit mittlerer und kürzerer Reichweite (500 bis 5500 Kilometer) und deren Produktionsverbot vor. Der Vertrag war zugleich ein Durchbruch bei den Bemühungen um Abrüstung, da es sich nicht nur wie zuvor um eine Festlegung von Obergrenzen, sondern um einen wirklichen Verzicht auf eine ganze Familie von Waffen handelte, verbunden mit wirksamen Kontrollverfahren. 1991 folgte der START-Vertrag zur gemeinsamen, schrittweisen Reduzierung atomarer Trägerwaffensysteme.

²¹ Hans-Dietrich Genscher, Wird die OSZE unterschätzt? In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Baden-Baden 2001, S.21 ff.

²² <http://wissen.spiegel.de/wissen/dokument/dokument.html?id=14340691&top=SPIEGEL>

²³ Colin S. Gray und Keith Paine, Victory is possible, in: Foreign Policy, Heft 39, 1980. Deutsche Übersetzung in: Karl D. Bredthauer, Klaus Mannhardt (Hrsg.), Es geht ums Überleben, Köln 1981, S. 181 ff.

²⁴ „Bonn besorgt über US-Weltraumstrategie“, in: SZ v. 29.3.1984.

²⁵ Wolfgang Altenburg, Stärkung der konventionellen Verteidigungsfähigkeit, in: Wehrtechnik 7/1984. S. 22.

²⁶ Strauß fordert europäische SDI, in: GRAZ v. 23.4.1985, Abwehrsystem gegen Kurzstreckenraketen und Marschflugkörper gefordert, in: FAZ v. 23.4.1985.

3. Hoffnung nach dem Kalten Krieg

3.1. Die OSZE und die Charta von Paris

Die Umwälzungen in den sozialistischen Staaten in den Jahren 1989/90 und die deutsche Wiedervereinigung am 3.10.1990 veränderten schlagartig die strategische Situation in Europa. Auf einmal standen sich nicht mehr zwei hochgerüstete, gegensätzliche politische und soziale Systeme mit ihren Militärallianzen gegenüber.

„Wir, die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, sind in einer Zeit tiefgreifenden Wandels und historischer Erwartungen in Paris zusammengetreten. Das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas ist zu Ende gegangen. Wir erklären, daß sich unsere Beziehungen künftig auf Achtung und Zusammenarbeit gründen werden. Europa befreit sich vom Erbe der Vergangenheit. Durch den Mut von Männern und Frauen, die Willensstärke der Völker und die Kraft der Ideen der Schlussakte von Helsinki bricht in Europa ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an“, schrieben die Staats- und Regierungschefs, der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in die Präambel des Dokumentes ihres Treffens in Paris vom 19.-21. November 1990, die „Charta von Paris für ein neues Europa“.²⁷

Weiter heißt es: „Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen: unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder“.

Ausdrücklich begrüßten die Staats- und Regierungschefs die Unterzeichnung des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) durch zweiundzwanzig Teilnehmerstaaten, der zu niedrigeren Niveaus der Streitkräfte führen sollte. In dem sich wandelnden politischen und militärischen Umfeld in Europa sahen sie neue Möglichkeiten für gemeinsame Anstrengungen im Bereich der militärischen Sicherheit. Dabei sollte auf den Ergebnissen des KSE-Vertrages aufgebaut werden.

In Anerkennung der Prinzipien der UN-Charta und der bisherigen KSZE-Praxis hielten sie fest: „In dem Bewusstsein, daß die friedliche Beilegung von Streitfällen eine wesentliche Vervollständigung der Pflicht der Staaten ist, sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt zu enthalten, und daß beide wesentliche Faktoren für die Aufrechterhaltung und Festigung des Weltfriedens und der internationalen

Sicherheit sind, werden wir nicht nur darum bemüht sein, nach wirksamen Verfahren zur Verhütung immer noch möglicher Konflikte durch politische Mittel zu suchen, sondern im Einklang mit dem Völkerrecht auch geeignete Mechanismen zur friedlichen Beilegung eventueller Streitfälle festzulegen. Wir verpflichten uns daher, nach neuen Formen der Zusammenarbeit in diesem Bereich zu suchen, insbesondere nach einer Reihe von Methoden zur friedlichen Beilegung von Streitfällen, einschließlich der obligatorischen Hinzuziehung einer Drittpartei.“

Die „quasi-notarielle Beurkundung der Beendigung des Ost-West- Konflikts“²⁸ durch die „Charta von Paris“ markierte zugleich das Ende der bisherigen KSZE-Praxis mit allen Widersprüchlichkeiten und Balanceakten. In diesem Sinne hatte die KSZE ihre bisherige Funktion verloren.

Die in der „Charta von Paris“ formulierten Ziele wurden zwei Jahre später auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki 1992 weiterentwickelt.

„Dabei wurde der umfassende Sicherheitsbegriff bestätigt, der einen Zusammenhang zwischen Friedenssicherung und der Wahrung von Menschenrechten und Grundfreiheiten sowie zwischen Solidarität und Zusammenarbeit in wirtschafts- und umweltpolitischen Bereichen und friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen hergestellt hatte. Es wurden Möglichkeiten zur Friedenserhaltung durch die KSZE vorgesehen, und zwar in Konflikten sowohl innerhalb von als auch zwischen Teilnehmerstaaten. Die Institution des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und andere Einrichtungen wurden in Helsinki geschaffen. Das Treffen formulierte ein umfassendes Mandat, auf dessen Grundlage die Organisation sich zu einem systembildenden Faktor europäischer Sicherheit hätte entwickeln können.“²⁹

Die sich neu eröffnenden Möglichkeiten zur Zusammenarbeit motivierten die Teilnehmer des KSZE-Gipfeltreffen am 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest, die bisherige „Konferenz“ KSZE in eine Organisation umzuwandeln und mit Wirkung vom 1. Januar 1995 in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umzubenennen.

Nach dem Gipfel von Budapest rückte die OSZE allerdings mehr und mehr vom gesamteuropäischen Sicherheitsmodell

²⁷ Originaltext der Charta in: <http://www.menschenrechtsbuero.de/pdf/paris90g.pdf>

²⁸ Wilfried von Bredow, Konstruktions- und Identitätsprobleme der OSZE. In: OSZE-Jahrbuch 2000, S. 49.

²⁹ Michail Petrakow, Die Rolle der OSZE aus russischer Sicht. In: OSZE-Jahrbuch 2000, S. 58.

des KSZE-Gipfeltreffens von Helsinki ab. Kritik gab es daher aus Moskauer Sicht: „In den Vordergrund rückte nunmehr eine Theorie, die das Entstehen von Krisen im OSZE-Raum hauptsächlich auf innere soziale Probleme sowie soziale und wirtschaftliche Instabilitäten zurückführte. Diese Theorie wurde später dem intrusiven Ansatz zugrunde gelegt, der die Aufmerksamkeit der OSZE primär auf innerstaatliche Entwicklungen in den OSZE-Teilnehmerstaaten lenken sollte.“³⁰

Aber auch Hans-Dietrich Genscher, einer der Gründerväter der KSZE, äußerte sich bereits 2001 kritisch über den eingeschlagenen Weg: „Konfliktprävention und zivile Krisenbewältigung gehören zu den Kernaufgaben der OSZE. Von entscheidender Bedeutung wird auch sein, die Handlungsfähigkeit der OSZE zu stärken. Das bedeutet auch eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung der Organisation. Letztlich stehen die Teilnehmerstaaten vor der Frage, ob sie bereit sind, eine Repolitisierung der OSZE vorzunehmen. Ein Verständnis der OSZE als eine Art Dienstleistungsorganisation für die Durchsetzung von politischen Entscheidungen, die innerhalb anderer Organisationen getroffen werden, müsste zu einer Verkümmern der OSZE führen. Das wiederum würde den Verzicht auf die großen Möglichkeiten bedeuten, die die Organisation mit ihrem Prinzip der Universalität im nordamerikanisch-europäischen Raum bereithält.“³¹

3.2. Das Problem des Rechtsstatus der OSZE

Mittlerweile zählt die OSZE 56 Teilnehmerstaaten, darunter alle Staaten Europas, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie die USA und Kanada. Sie erfüllt damit alle Voraussetzungen, um als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der UN-Charta als System kollektiver Sicherheit zu wirken und für die UN als erster internationaler Ansprechpartner bei Konflikten innerhalb ihres Wirkungsbereiches zu dienen.

Als System kollektiver Sicherheit steht die OSZE damit in deutlicher Konkurrenz zur NATO. Und es sind vornehmlich die USA, die die Fixierung des Rechtsstatus der OSZE als internationale Organisation verhindern. Artikel 22 der Budapester Erklärung sieht explizit keine Hinterlegung beim Generalsekretariat der Vereinten Nationen (gemäß Artikel 102 der UN-Charta) vor. Der Streit um den Rechtsstatus der OSZE hält an. „Ohne Zweifel stellte die Etablierung der KSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen einen wichtigen Schritt nach vorn dar. Allerdings muss angemerkt werden, dass von den darin liegenden Möglichkeiten nur unzureichend Gebrauch gemacht wurde.“³²

Genscher geht mit seinen Vorschlägen weiter: „Die OSZE als Organisation sollte auf eine schrittweise Verrechtlichung hinarbeiten. Dieser Weg sollte in einen OSZE-Vertrag einmünden, der Rechte und Pflichten postuliert und handlungsfähige Institutionen schafft. Wenn das Verständnis der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne von Artikel VIII der VN-Charta zu nachhaltigen praktischen Konsequenzen führen soll, muss die seit Beginn der neunziger Jahre erhobene Forderung nach Einrichtung eines OSZE-Sicherheitsrates mit Entschlossenheit weiterverfolgt werden. Die Möglichkeiten der VN-Satzung - nämlich regionale Organisationen zu bilden - werden durch die OSZE erfüllt. Ein OSZE-Sicherheitsrat hätte für die europäischen Angelegenheiten Befugnisse inne, die sonst nur dem Weltsicherheitsrat zustehen; er könnte aber sehr viel problemnäher, sehr viel konkreter Entscheidungen treffen und Verhandlungen begleiten. Das alles verlangt aktive Initiativen. Denkbar und wünschenswert wäre es deshalb, dass sich die Europäische Union – als ein Teil ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – als ein Anwalt der OSZE versteht, wie sich die Bundesrepublik Deutschland in der Zeit des Kalten Krieges als ein Anwalt der KSZE verstanden hat und dabei für sich als Erfolg verbuchen konnte, dass der Kalte Krieg überwunden werden konnte. Das kann beispielhafte Wirkungen auch für andere Teile der Welt haben.“³³

Parlamentarische Initiativen für eine Verrechtlichung der OSZE dürften die größten Chancen auf eine breite Basis haben. Sie tragen dazu bei, im Bundestag und in der Öffentlichkeit das Verständnis für die OSZE zu stärken und können zugleich eine Basis für ein öffentlichkeitswirksames Auftreten gegen die NATO bilden.

3.3. Agenda für den Frieden

Eines der bedeutendsten Dokumente zum Problem der politischen Bearbeitung von Konflikten, die in organisierte Gewalttätigkeit zu eskalieren drohen oder schon eskaliert sind, formulierte 1992 der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in der „Agenda für den Frieden“.³⁴

Sie besteht aus vier Handlungsebenen: der vorbeugenden Diplomatie (preventive diplomacy), der Friedensschaffung (peace making, peace enforcement), der Friedenssicherung (peace keeping) und der Friedenskonsolidierung (post conflict peace building). Das breite Spektrum von Maßnahmen zur Deeskalation legt einen Schwerpunkt auf Präventivhandlungen und Eingriffe in den Konflikt herde mit zivilen Mitteln, kennt aber ebenso wie die UN-Charta militärische Interventionen mit und ohne Zustimmung aller lokalen Konfliktparteien und schließt auch die Nachbereitung von Konflikten ein, um Rückfälle in die Gewalt zu verhindern.

³⁰ Ebd.

³¹ Hans-Dietrich Genscher, Wird die OSZE unterschätzt?, a.a.O., S. 26.

³² Ebd., S. 25.

³³ Ebd., S.26.

³⁴ UN Dokument A/47/277 - S/24111 vom 17 Juni 1992. In: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>. Deutsche Fassung in: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/UN/agenda.html>

Zu den in der Agenda aufgeführten Mitteln der vorbeugenden Diplomatie zählen u.a. diplomatische Gespräche, vertrauensbildende Maßnahmen, Frühwarnsysteme und die vorsorgliche Einrichtung entmilitarisierter Zonen. Sie dienen dazu, die Entstehen von Streitigkeiten zu verhindern, bzw. den Ausbruch schwelender Konflikte zu verhindern und bereits ausgebrochene Konflikte schnell einzugrenzen.

Die Mittel zur Friedensschaffung beinhalten Vermittlung und Verhandlungen, Schiedssprüche und Entscheidungen des internationalen Gerichtshofes. Dazu kommen als gewaltlose Sanktionen Wirtschafts- und Verkehrsblockaden sowie der Abbruch der Beziehungen. Die Friedensdurchsetzung wird gegebenenfalls speziell ausgebildeten, ständig abrufbereiten bewaffneten UN-Truppen übertragen, nicht aber Koalitionen von Willigen mit UN-Mandat. So kann unter Umständen auch militärische Gewalt zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eingesetzt werden, wenn alle friedlichen Mittel versagen. Das Ziel besteht in jedem Falle darin, nach Ausbruch eines Konfliktes die feindlichen Parteien zu einer Einigung zu bringen.

Als Mittel zur Friedenssicherung dienen neben einem umfassenden Konfliktmanagement die Entsendung von Beobachtermissionen; der Einsatz von UN-Truppen zur Untersuchung von Grenzverletzungen und zur Grenzkontrolle, zur Beobachtung von Wahlen, zur Überwachung von waffenstillstands- und Friedensvereinbarungen, zur Bildung von Pufferzonen zwischen gegnerischen Mächten, zur Wahrnehmung von Polizeiaufgaben und zur Sicherung humanitärer Maßnahmen. Das Ziel besteht in diesen Fällen darin, die Lage in einer Konfliktzone zu entschärfen und zu stabilisieren und die Einhaltung der Vereinbarungen zwischen den Konfliktparteien zu überwachen und durchzusetzen.

Als Mittel der Friedenskonsolidierung stehen nach einem Konflikt innerhalb eines Landes zur Verfügung: die Entwaffnung der feindlichen Parteien, die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung, das Einsammeln von Waffen, die Minenräumung, die Repatriierung von Flüchtlingen, die Ausbildung und Beratung von Sicherheitskräften, die Überwachung von Wahlen, der Schutz der Menschenrechte und die Reform oder der Neuaufbau staatlicher Institutionen. Nach einem internationalen Krieg stehen gemeinsame Projekte im Vordergrund, die der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung dienen und das gegenseitige Vertrauen stärken sowie der Abbau von Schranken zwischen Nationen durch Kulturaustausch, Reiseerleichterung und gemeinsame Jugend- und Bildungsprogramme. Hier besteht das Ziel in einer Konsolidierung des Friedens nach Beendigung eines Konflikts. Dabei sind die Konfliktparteien zum friedlichen Wiederaufbau anzuhalten.

Die Agenda stellt im Prinzip eine Konkretisierung der bereits in der UN-Charta aufgeführten Orientierung auf internationale Konfliktlösungen dar. Jede dieser Maßnahmen ist für bestimmte Abschnitte typischer Konfliktentwicklung gedacht. Die UN würde über Möglichkeiten verfügen, das gesamte Spektrum der in der Agenda aufgeführten Maßnahmen zum jeweils sinnvollsten Zeitpunkt einzusetzen. Sicherheitspolitik würde sich so stärker in Prävention verlagern.

Bemerkenswert ist an diesem Dokument, dass regionalen Staatenorganisationen großes Gewicht bei der Konfliktbearbeitung beigemessen wird, zugleich aber auch Kritik an regionalen Staatenbünden geübt wird, die wie die NATO oder der Warschauer Vertrag nicht auf dem universalen System der kollektiven Sicherheit beruhen. So heißt es in Artikel 63: „In der Vergangenheit entstanden regionale Abmachungen oftmals aufgrund des Fehlens eines universalen Systems der kollektiven Sicherheit; somit kam es gelegentlich vor, daß ihre Aktivitäten im Widerspruch zu dem für die Wirksamkeit der Weltorganisation erforderlichen Geist der Solidarität standen. In der heutigen Zeit jedoch, in der sich uns neue Möglichkeiten darbieten, können regionale Abmachungen oder Einrichtungen wertvolle Dienste leisten, wenn sie ihre Tätigkeit so gestalten, dass sie mit den Zielen und Grundsätzen der Charta vereinbar ist, und wenn ihr Verhältnis zu den Vereinten Nationen und insbesondere zum Sicherheitsrat den Bestimmungen von Kapitel VIII der Charta folgt.“³⁵

Hier kommt der OSZE Bedeutung zu: Konfliktbearbeitung in einem frühen Stadium gehört seit Jahren zu den besonderen Fertigkeiten der OSZE. Hier spielen Erfahrungen mit Rüstungskontrolle und vertrauensbildenden Maßnahmen sowie Missionen und Feldoperationen eine wichtige Rolle. Auch Friedensaufbauarbeit nach einem Krieg kann von der OSZE mit Aussicht auf Erfolg geleistet werden. Für militärische Interventionen in gewalttätigen Konflikten ist die OSZE aber weder vorgesehen noch ausgestattet.

Gerade im Bereich der internationalen zivilen Konfliktbearbeitung bieten sich parlamentarische Initiativen zur Stärkung der OSZE an. Zugleich kann anhand des Verhaltens der NATO im aktuellen Fall fundierte Kritik angebracht und auf alternative Lösungsmöglichkeiten verwiesen werden.

³⁵ <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/UN/agenda.html>

4. Der KSE-Vertrag

4.1. Der KSE-Vertrag von 1990

Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)³⁶ wurde am 19. November 1990 in Paris von den 22 Regierungschefs der Länder der NATO und des damaligen Warschauer Vertrages unterzeichnet. Er trat zunächst am 17. Juli 1992 vorläufig und am 9. November 1992 endgültig in Kraft.

Das Vertragswerk baute zunächst das große Ungleichgewicht konventioneller Streitkräfte zwischen der NATO und dem damaligen Warschauer Vertrag ab. Der KSE-Vertrag setzt Begrenzungen für fünf Waffenkategorien fest: Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie mit mindestens 100-mm-Kaliber, Kampfflugzeuge und -hubschrauber. Der Geltungsbereich reicht vom Atlantik bis zum Ural. Der Vertrag enthält umfassende Verifikationsregelungen (u.a. Inspektionen und Informationsaustausche).

4.2. Die Anpassung von 1999

Die in den Jahren nach 1990 eingetretenen einschneidenden Veränderungen, die Auflösung des Warschauer Vertrages, der Zerfall der Sowjetunion und die NATO-Erweiterung machten Anpassungen des Vertrages erforderlich. Am 19. November 1999 wurde das Übereinkommen über die Anpassung des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa³⁷ von den Teilnehmerstaaten unterzeichnet.

Dieses Übereinkommen ersetzt das im KSE-Vertrag festgelegte, blockbezogene militärische Gleichgewicht durch ein europäisches System (sub-)regionaler Stabilität. Statt des Gruppenprinzips wurden nationale und territoriale Obergrenzen festgelegt, Flexibilitätsmechanismen für militärische Übungen und Krisensituationen geschaffen sowie das Informations- und Verifikationsregime verbessert und verdichtet.

Mittlerweile gibt es 30 Vertragsstaaten: Armenien, Aserbaidschan, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Island, Italien, Kanada, Kasachstan, Luxemburg, Moldawien, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Slowakei, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, die Ukraine, Ungarn, die Vereinigten Staaten von Amerika, das Vereinigte Königreich und Weißrussland.

Allerdings wurde dieser adaptierte KSE-Vertrag (AKSE) nie von den NATO-Staaten ratifiziert. 2004 ratifizierten die Sowjetunion-Nachfolger Russland, Weißrussland, Kasachstan und die Ukraine den angepassten KSE-Vertrag.

Die NATO-Staaten verlangten als Voraussetzung für ihre Ratifizierung eine zeitliche Regelung des Abzugs der russischen Truppen aus Georgien sowie den Abzug der russischen Truppen mitsamt Material und Munition aus Moldawien-Transnistrien. Diese Forderungen ergeben sich allerdings nicht aus dem KSE-Vertrag.

4.3. Die russische Vertragsaussetzung

Am 26. April 2007 kündigte Russlands Präsident Wladimir Putin die Möglichkeit der Aussetzung des Vertragswerkes durch das russische Parlament an, da Russland seiner Auffassung nach den KSE-Vertrag bislang nur einseitig erfüllt und einige neu hinzugekommene NATO-Staaten, namentlich die Slowenien und die baltischen Staaten, dem Vertrag nicht beigetreten sind.³⁸

Am 22. Juni 2007 erklärte der russische Außenminister Sergej Lawrow, Russland werde seine Verpflichtungen aus dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) erfüllen, nachdem die NATO-Länder ihn ratifiziert haben.³⁹

Hintergrund für den russischen Schritt ist die geplante Einrichtung eines Raketenabwehrschilts der USA in Tschechien und Polen. Diese Pläne sieht Moskau als erneuten Versuch Washingtons, Russland der Fähigkeit zur nukleare Abschreckung zu berauben, um damit selbst in die Lage zu kommen, einen Atomkrieg siegreich beenden zu können. Die USA haben mit der geplanten Raketenabwehr und den Radaranlagen, die weite russische Gebiete abdecken, ihr Versprechen gebrochen, dass es in den neuen NATO-Mitgliedstaaten keine dauerhafte Stationierung strategisch relevanter Waffenzentren geben werde.⁴⁰

Einen Grundpfeiler der Abrüstungsverträge, den ABM-Vertrag aus dem Jahr 1972, hatten die USA bereits zum 13. Juni 2002 gekündigt. In diesem Vertrag zwischen den USA und der UdSSR zur Begrenzung von Raketenabwehrsystemen (Anti-Ballistic Missiles, ABM) hatten beide Seiten die Begrenzung auf bis zu 100 Raketenabwehrsystemen an einem Standort vereinbart.

³⁸ Jahresbotschaft: Putin droht mit Aussetzung von KSE-Vertrag
In: <http://de.rian.ru/safety/20070426/64458850.html>

³⁹ RIA Novosti: Russland hält an KSE-Vertrag bei Ratifizierung aller NATO-Staaten fest, 22. Juni 2007. In: <http://de.rian.ru/safety/20070622/67648908.html>

⁴⁰ „Putins letzte Schlacht“ von Otfried Nassauer.
In: <http://www.bits.de/public/articles/taz/taz080607.html>

³⁶ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Abruestung/Downloads/KSE-Vertrag.pdf>

³⁷ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Abruestung/Downloads/KSE-UE-Anpassung.pdf>

Damit wurde das System der nuklearen Abschreckung stabilisiert, denn ein umfassendes Raketenabwehrsystem begünstigt einen atomaren Erstschlag, weil es dem Angreifer die Möglichkeit bietet, den Zweitschlag der anderen Seite eventuell abfangen zu können.

Am 12. Dezember 2007 notifizierte die Russische Föderation an die übrigen 29 Teilnehmerstaaten die einseitige Aussetzung der Anwendung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa und der damit verbundenen Verpflichtungen.⁴¹

⁴¹ http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/28850_de.pdf.html

5. NATO kontra OSZE

5.1. Eindämmung Russlands statt kollektive europäische Sicherheit

Die USA brachen mit der NATO-Gründung 1949 mit den Vorstellungen kollektiver Sicherheit, wie sie in der UN-Charta festgeschrieben worden war. Seither hatte die NATO für die wechselnden US-Regierungen die absolute Vorrangstellung in allen europäischen Sicherheitsfragen. Daran änderte weder das Zustandekommen der KSZE, noch die Auflösung des Warschauer Vertrages oder die Weiterentwicklung der KSZE zur OSZE irgend etwas. Russland versuchte dagegen immer wieder den Gedanken der kollektiven Sicherheit zu aktualisieren und seit den neunziger Jahren die OSZE zur übergeordneten Sicherheitsorganisation für Europa auszubauen. Mit ihrer absoluten NATO-Präferenz und der nicht immer überzeugten Unterstützung ihrer Verbündeten gelang es den USA, die OSZE in eine untergeordnete Rolle zu drängen.

Umgekehrt maß die UdSSR und ebenso später Russland der KSZE und später der OSZE große Bedeutung zu. In Vorbereitung auf das Gipfeltreffen von Budapest (5.-6. Dezember 1994) und während der Debatte über das europäische Sicherheitsmodell präsentierte Russland „ein ehrgeiziges Projekt für eine europäische Sicherheitsarchitektur.“⁴²

Dabei sollte die OSZE eine zentrale Rolle spielen und die anderen regionale Sicherheitsinstitutionen koordinieren. Russland plädierte in diesem Zusammenhang dafür, die NATO aufzulösen, wie es zuvor der Warschauer Vertrag tat.

Vor allem bedingt durch die Auflösung der Sowjetunion ist der Teilnehmerkreis der KSZE/OSZE in der ersten Hälfte der neunziger Jahre von ursprünglich 35 auf nunmehr 56 Staaten angewachsen. Allerdings brachte die erweiterte Zahl von Teilnehmerstaaten keine räumliche Ausdehnung mit sich. Die OSZE ist und bleibt damit die umfassendste europäische Sicherheitsorganisation sowohl im Hinblick auf den Teilnehmerkreis als auch hinsichtlich der geografischen Ausdehnung – von Vancouver bis Wladiwostok.

Grundsätzlich blieben die traditionellen Politikfelder der KSZE – Politik und Sicherheit einschließlich militärischer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, wirtschaftliche Beziehungen sowie humanitäre Angelegenheiten und Menschenrechtsfragen – auch nach Ende des Ost-West-Konflikts für die OSZE erhalten. Zunehmend setzte die OSZE die Förderung von Demokratisierungsprozessen, den Schutz von nationalen Minderheiten sowie die Bemühungen um Konfliktverhütung und politische Krisenbewältigung auf die

Agenda und beschränkte dabei in der Praxis ihre Arbeit auf die Überwachung und Verbesserung der Normeneinhaltung – auch durch Beobachtermissionen – auf die Nachfolgestaaten der UdSSR.

Die NATO nutzte die Gunst der Stunde für ihre im Unterschied zur OSZE auch massive räumliche Erweiterung. Nach der Auflösung von Sowjetunion und Warschauer Vertrag warb sie in den Staaten Mittel- und Osteuropas um neue Mitglieder und nutzte dabei historische Vorbehalte und Negativerfahrungen dieser Staaten gegenüber Russland, bzw. der UdSSR. Zugleich suchte sie Russland in Dialogstrukturen einzubinden. So wurde 1991 der Nordatlantische Kooperationsrat gebildet und 1994 das Programm „Partnerschaft für den Frieden“ geschaffen. Der 1997 gegründete Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) löste den Nordatlantischen Kooperationsrat ab. Ihm gehören außer den Kleinststaaten Andorra, Liechtenstein, Malta, Monaco, San Marino, Vatikan und Zypern alle Mitgliedsstaaten der OSZE an.

Russland setzte sich dagegen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre vergeblich dafür ein, die NATO-Osterweiterung zu verhindern oder sie zumindest zu verzögern.

Um Russland für die Aufnahmeverhandlungen der NATO mit Polen, Tschechien und Ungarn milde zu stimmen, unterzeichneten NATO-Generalsekretär Javier Solana und Russlands Präsident Boris Jelzin im Mai 1997 in Paris die „Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation“, die die Beendigung der Gegnerschaft von NATO und Russland festschrieb. Als zusätzliches Koordinationsforum wurde der NATO-Russland-Rat (NRR) eingerichtet.

1997 wurden dann von der NATO zugleich Beitrittsverhandlungen mit Polen, Tschechien und Ungarn aufgenommen, die 1999 der NATO beitraten. 2004 folgten Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien, Rumänien, die Slowakei und Slowenien und wurden Mitglieder der NATO. Albanien und Kroatien unterzeichneten am 9. Juli 2008 die Beitrittsprotokolle. Offen bleibt, ob auch Georgien und die Ukraine NATO-Mitglieder werden dürfen. Am 2. Dezember 2008 entschieden die NATO-Mitgliedsstaaten, dass die beiden Staaten zunächst mit „nationalen Jahresprogrammen“ auf einen späteren Beitritt vorbereitet werden sollen.⁴³

42 Adam Daniel Rotfeld, Hat die OSZE eine Zukunft? In OSZE-Jahrbuch 2003, Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Baden-Baden, 2003, S. 38.

⁴³ sueddeutsche.de, 2.12.2008

Nachdem die militärische Ost-West-Konfrontation, das ursprüngliche strategische Konzept der NATO, obsolet wurde, wurden neue Aufgabenfelder entdeckt. Statt der Abschreckung und Verteidigung gegenüber einer angenommenen direkten militärischen Bedrohung des Territoriums der Mitgliedsstaaten ging es jetzt unter Stichworten wie Migration, Terrorismus, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen usw. vor allem um Out-of-area-Einsätze. Für die multinationale Krisenoperation außerhalb des NATO-Gebiets wurde 1994 eigens das Konzept Allierter Streitkräftekommandos (Combined Joint Task Forces, CJTF) eingeführt. Einsätze außerhalb des NATO-Gebiets sollen von „Staaten, die wollen und können“ („coalitions of the willing and able“) geführt werden.⁴⁴

Erste Einsatzerfahrungen sammelte die NATO in Bosnien, Albanien und dem Kosovo. In Bosnien trat sie als Führungsmacht der vom UN-Sicherheitsrat mandatierten Stabilization Force (SFOR) auf, an der sich neben den 16 NATO-Mitgliedern 19 weitere Staaten beteiligten.

Auf eine ebenfalls räumliche Erweiterung setzte auch die EU. 1995 wurden die neutralen Staaten, also Nicht-NATO-Mitglieder Schweden, Finnland und Österreich aufgenommen, 2004 folgten die Staaten aus dem ehemaligen Warschauer Vertrag Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn, sowie die neutralen Staaten Slowenien, Malta und Zypern, 2007 schließlich die ehemaligen Warschauer Vertrags-Staaten Rumänien und Bulgarien.

Zugleich stärkte die EU ihre militärische Ausrichtung. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1992 eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) errichtet und 1999 als Bestandteil der GASP die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) mit eindeutiger militärischer Zielrichtung eingerichtet. Damit gaben die vormals neutralen Staaten wie Schweden, Finnland und Österreich de facto ihre Neutralität auf, ohne jedoch der NATO beizutreten.

Auf ihrem Gipfel in Helsinki beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU, dass die Europäische Union künftig auch ohne Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO in und außerhalb Europas Militäroperationen einleiten und durchführen kann. Geplant dafür ist die Aufstellung hochmobiler Interventionstruppen mit einer Stärke von 50 000 bis 60 000 Mann, ausgestattet mit eigener Streitkräfteführung, einer strategischen Aufklärung sowie entsprechender Logistik und modernsten Präzisionswaffen wie Marschflugkörper, Laserbomben und Video-Raketen.⁴⁵

⁴⁴ Ingo Peters, OSZE, NATO und EU im „Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen“: Hierarchisierung, Flexibilisierung, Marginalisierung. In: OSZE-Jahrbuch, 2003, S. 436.

⁴⁵ Pressemitteilung von Sylvia Yvonne-Kaufmann, MdEP (PDS) v. 13.12.1999, <http://www.sylvia-yvonne-kaufmann.de/presse/pe/199912131945.html>

Diese Erweiterungen von NATO und EU schwächten die OSZE erheblich. Für eine „integrative Schlüsselrolle“ der OSZE in Fragen kooperativer Sicherheit blieb 1999 im Dokument von Istanbul nur noch eine vorsichtige „Kann-Formulierung“ übrig („In Anerkennung der integrativen Schlüsselrolle, die die OSZE spielen kann“).⁴⁶ Die großartigen Perspektiven der „Charta von Paris“ waren damit praktisch auf Eis gelegt, die Option jedoch nicht völlig verschüttet.

Erschwerend kommt hinzu, dass die EU-Staaten der NATO in den Beschlüssen von Helsinki das Vorrecht des „ersten Zugriffs“ auf akute Krisen eingeräumten. So besitzt die NATO eine Veto-Position, die sich auch auf die anderen europäischen Sicherheitsinstitutionen auswirkt, da in ihnen die NATO-Staaten über eine Sperrminorität verfügen und so maßgeblich bestimmen, welche Organisation wann und auf welche Weise mit kollektiven Sicherheitsaufgaben betraut wird.⁴⁷ Damit fällt in der Praxis die „Schlüsselrolle“ der Sicherheitspolitik der NATO statt der dafür geeigneten übergeordneten OSZE zu. Die NATO entscheidet also in letzter Konsequenz welche Aufgaben der Krisenbewältigung bei Konflikten in Europa, der NATO, der EU, der UN und der OSZE zufallen.

Unter diesen Prämissen bleiben für die OSZE Aufgabenbereiche „meist im Schatten öffentlicher Aufmerksamkeit stattfindender Sisyphos-Arbeit“.⁴⁸ Friedenserhaltende Aktivitäten, die im Helsinki-Dokument der KSZE von 1992⁴⁹ mit Zustimmung der NATO-Staaten ausdrücklich der KSZE zugewiesen waren, werden heute – wenn sie nicht gleich als NATO- oder EU-Missionen reklamiert werden – im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) verhandelt.

Entgegen den Vorstellungen, wie sie Anfang der neunziger Jahre geäußert wurden, ist die OSZE nicht zur zentralen Klärungsstelle in Fragen europäischer Sicherheit aufgebaut worden. Die OSZE wird nur dann und nur insoweit verantwortlich mit Aufgaben befasst, wie NATO und EU bzw. deren Mitgliedstaaten es zulassen. So bekam die OSZE eine Nische im Bereich der Förderung von Demokratisierung, Menschen- und Minderheitenrechten und des Konfliktmanagements abseits militärischen Engagements zugewiesen, deren Grenzen von Beschlüssen der NATO und der EU gesetzt werden. Mehr und mehr drängt die NATO inzwischen auch auf klassische OSZE-Arbeitsfelder in den Bereichen kooperative Sicherheit und ziviles Krisenmanagement vor, während die EU sich auf Militärationen vorbereitet, die bislang der NATO vorbehalten waren.

⁴⁶ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul, http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_de.pdf

⁴⁷ Ingo Peters, a.a.O., S. 428.

⁴⁸ Ebd., S. 437.

⁴⁹ KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, S.9, http://www.osce.org/documents/mcs/1992/07/4046_de.pdf

5.2. Präzedenzfall Kosovo

Der Konflikt zwischen der albanischen und serbischen Bevölkerungsgruppe im Kosovo 1998 war für die OSZE eine Bewährungsprobe. Hier musste sich die Wirksamkeit eines kollektiven Sicherheitssystems zeigen.

Der historisch weit zurückreichende Konflikt verschärfte sich, als das serbische Parlament am

28. März 1989 die seit 1974 bestehende Autonomie der Provinz Kosovo aufhob. Seit dem Frühjahr 1996 führte die albanische Miliz UÇK militärische Operationen gegen staatliche Einrichtungen und die Zivilbevölkerung im Kosovo durch (Die UÇK wurde im deutschen Verfassungsschutzbericht 1998 als „ihrer Heimat terroristisch operierend“ eingestuft). Im März 1998 schließlich unternahm serbische Sonderpolizei und Einheiten der jugoslawischen Armee eine Großoffensive gegen die UÇK. Am 31. März 1998 beschloss die Vereinten Nationen in der Resolution 1160 des Welt-sicherheitsrates ein Embargo gegen Jugoslawien, um die jugoslawische Staatsführung zum Einlenken oder zumindest zu Gesprächen zu zwingen. In einer weiteren Resolution 1199 verurteilte der Weltsicherheitsrat am 23. September 1998 scharf den „exzessiven Gebrauch von Gewalt“ durch serbisches Militär und Polizeikräfte und bezeichnete ihn als „Bedrohung des Friedens“ Er verzichtete aber darauf, Gewalt gegen Jugoslawien zur Unterbindung von Menschenrechtsverletzungen anzuordnen. Der serbische Präsident Milošević erklärte sich im Oktober 1998 bereit, der UN-Resolution Folge zu leisten, den größten Teil der serbisch-jugoslawischen Truppen und der Sonderpolizei aus dem Kosovo abzuziehen, die Flüchtlinge heimkehren zu lassen und den Prozess von einer 2000 Mann starken internationalen Beobachterkommission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) überwachen zu lassen.

Brigadegeneral a. D. Heinz Loquai, der von 1995 bis 1999 als militärischer Berater bei der deutschen OSZE-Vertretung in Wien arbeitete, zog eine positive Bilanz der OSZE-Arbeit: „Die sichtbare internationale Präsenz trug zur Entspannung bei, ließ die Flüchtlinge wieder zurückkehren. Mitte November wurden nur noch wenige hundert in einem Lager künstlich zusammengehalten, um den Medien ein solches Camp vorführen zu können.“⁵⁰

Trotz im Januar 1999 erneut aufflammender Kämpfe im Kosovo habe weiter Aussicht auf eine politische Lösung bestanden. „Noch am 28. Januar erklärte OSZE-Missions-Chef Walker, seine Mitarbeiter hätten Vertrauen bei der Bevölkerung gewonnen, man erkenne, daß die Mission hilfreich sei“, sagte Loquai. Dennoch habe drei Tage später der amerikanische OSZE-Botschafter verlangt, in Anbetracht drohender

Nato-Angriffe den Abzug der OSZE-Beobachter vorzubereiten. „Frankreich warnte vor solchen Schritten, da man sich noch in der Logik der Verhandlungen befinde. Aber die USA schienen ein militärisches Eingreifen schon vor den Rambouillet-Gesprächen fest im Blick zu haben (...) In keinem Lagevortrag weder des Auswärtigen Amtes noch der Nato oder der OSZE ist vor dem 24. März von einer großangelegten und planmäßigen Vertreibung die Rede gewesen.“⁵¹

Willy Wimmer, Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vom Juli 1994 bis Juli 2000 kam zu einer ähnlichen Bewertung wie Heinz Loquai: „Wir haben eine schwierige, menschenrechtlich gravierende Situation im Kosovo gehabt im Zusammenhang mit einer bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzung. Und die OSZE-Mission, die dann schmachvoll ausziehen musste, hat – solange sie an Ort und Stelle war – dazu beigetragen, dass die Dinge sich beruhigten und dass sie auch einer politischen Lösung nähergebracht werden konnten. Da man die nicht wollte, musste die Mission ausziehen und musste im Prinzip ein Scheitern deklarieren. Und das ist etwas, was ich im Prinzip nicht verstehen kann, dass in einer demokratischen Gesellschaft so etwas durchgelassen wird. Man wollte den Krieg, das hat der Bundeskanzler im Oktober 1998 bereits dem Außenminister gesagt, sonst wäre er nicht Außenminister geworden.“⁵²

Die seit dem 6. Februar 1999 in Rambouillet unter NATO-Vermittlung laufenden Friedensgespräche zwischen der jugoslawischen Führung und den Führern der Kosovo-Albaner wurden am 19. März 1999 unterbrochen.

Heinz Loquai in einem Interview über die letzten Tage vor Kriegsausbruch: „Ich möchte nur zwei kompetente Quellen anführen, die kurz vor Beginn des Krieges gegen Jugoslawien die Lage im Kosovo beurteilten. Die OSZE, die mit 1.500 Beobachtern im gesamten Kosovo präsent war, hat die Lage am 18. oder 19. März, also nur wenige Tage vor Kriegsbeginn, so zusammengefasst: ‚Die Lage über die ganze Provinz hinweg bleibt angespannt, aber ruhig.‘ Und die Nachrichtenspezialisten des deutschen Verteidigungsministeriums haben noch am 23. März, einen Tag vor Beginn des Krieges, festgestellt: ‚Tendenzen zu ethnischen Säuberungen sind weiterhin nicht zu erkennen.‘“⁵³

Am 24. März griff die NATO unter Führung der USA die Bundesrepublik Jugoslawien, d.h. die noch in Rest-Jugoslawien verbliebenen Teilstaaten, also Serbien und Montenegro an – ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates und damit völkerrechtswidrig. Die NATO führte damit erstmals in ihrer Geschichte Krieg.

⁵¹ Ebd.

⁵² Interview mit Willy Wimmer im DeutschlandRadio, 10. Februar 2001. Dokumentiert in: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/NATO-Krieg/wimmer.html>

⁵³ „Präzedenzfall Kosovokrieg“, In: taz vom 23.08.2003.

⁵⁰ <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/1999/0625/none/0033/index.html>

Nach den mit der Niederlage Belgrads beendeten Kampfhandlungen übernahm wiederum die NATO die Führung bei der von den Vereinten Nationen mandatierten multinationalen Schutztruppe Kosovo Force (KFOR). Für die OSZE blieben – wie schon in den zuvor stattgefundenen Balkankriegen erprobt – untergeordnete, wenn auch wichtige und komplizierte Spezialaufgaben wie die Wiedereingliederung von Flüchtlingen, die Errichtung von Wahlsystemen und die Ausbildung der lokalen Polizei. Der OSZE blieb damit für den Aufbau des Nachkriegs-Kosovo nur eine Unterstützer-Rolle unterhalb der Schwelle von UN und NATO. Vor dem Krieg war sie noch die wichtigste internationale Organisation vor Ort gewesen.⁵⁴

Der Alleingang der NATO – ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates – Jugoslawien anzugreifen, führte Europa und der Welt die Ohnmacht Russlands als traditionelle Schutzmacht Serbiens und die Isolation der einstigen Weltmacht innerhalb der OSZE vor Augen. Vergeblich pochte Russland auf die von der Sowjetunion stets hochgehaltenen Prinzipien der KSZE, die souveräne Gleichheit der Staaten, die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und die Nichtanwendung von Gewalt, die mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist. Die Beziehungen zwischen Russland und der NATO erkalteten zusehens zumal der Westen jetzt die Situation in Tschetschenien zur Ausübung massiven politischen Drucks auf Moskau nutzte.⁵⁵

Im Juli 1999 nahm eine OSZE-Mission ihre Arbeit im Kosovo auf. Sie ist mit 450 internationalen Mitarbeitern (und 1.100 Ortskräften) die größte Feldmission und arbeitet als Teil der UNMIK-Verwaltung verantwortlich in den Bereichen Polizeiausbildung, Justiz- und Zivilverwaltung, Organisation von Wahlen, Menschenrechtsschutz und Schutz der Medienfreiheit.⁵⁶ In dieser Situation war das OSZE-Gipfeltreffen 1999 in Istanbul gefährdet, ein Scheitern konnte jedoch vermieden werden. Allerdings blieb es bis heute das letzte Treffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Staaten.

Angesichts der problematischen Prämissen konnte sich das Ergebnis des Gipfeltreffens dennoch sehen lassen. Verabschiedet wurde eine Europäische Sicherheitscharta, die Gipfelerklärung⁵⁷ sowie eine Reihe wichtiger Dokumente im militärisch-politischen Bereich – der angepasste KSE-Vertrag und das modernisierte Wiener Dokument. Intensiv und kontrovers wurden die Themen Kosovo und Tschetschenien

debattiert. Trotz aller Differenzen wurden Kompromissformeln gefunden, die sich in der Gipfelerklärung widerspiegeln. „Dabei nahm Russland, das in Istanbul sehr scharfer Kritik ausgesetzt war, eine nicht minder harte Gegenposition ein und ging keinerlei Verpflichtungen ein, die der Lösung der tschetschenischen Frage als innere Angelegenheit Russlands im Wege stehen würden.“⁵⁸

Die unter diesen schwierigen Umständen formulierte Europäische Sicherheitscharta stellte eine Art Verhaltenskodex für die Mitgliedsstaaten auf. In ihrer Charta bekennen sich alle OSZE-Teilnehmerstaaten uneingeschränkt zur Charta der Vereinten Nationen sowie zur Schlussakte von Helsinki, zur Charta von Paris und zu allen anderen OSZE-Dokumenten. Hervorgehoben wurde ausdrücklich, dass die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen liege.

Die Feststellung, dass jeder Teilnehmerstaat dasselbe Recht auf Sicherheit hat und verpflichtet ist, seine Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten zu festigen (Artikel 8), interpretierte die russische Seite so, dass sie „das politische Recht der Staaten, ihre Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern“⁵⁹, einschränkt. Nach diesem Verständnis müsste das implizit Konsequenzen für die Ostausdehnung der NATO haben und nicht exakt definierte Grenzen setzen.

In Kapitel III der Charta definiert die „Plattform für kooperative Sicherheit“ die Regeln für eine „neue Zusammenarbeit“ zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen auf der Grundlage der Charta der Vereinten Nationen und der Schlussakte von Helsinki.

Auch in der lange kontrovers debattierten Frage der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen sowie möglicher Maßnahmen im Falle ihrer Nichteinhaltung wurden in der Charta Kompromissformulierungen gefunden. Dabei wurden bewusst „Bestrafungs“-Ansätze vermieden. Stattdessen wurde festgelegt, zur Verbesserung der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen Hilfe „anzubieten“ (Artikel 14). Dabei können die Teilnehmerstaaten souverän darüber entscheiden, ob sie eine solche Hilfe annehmen wollen oder nicht. Sie können dazu nicht gezwungen werden. Vage heißt es weiter: „Wir werden nach Möglichkeiten suchen, die Effizienz der Organisation in Fällen eindeutiger, grober und nicht behobener Verletzungen dieser Prinzipien und Verpflichtungen weiter zu erhöhen.“

Weiterhin definierte die Charta als gemeinsame Aufgaben, sich Problemen wie internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen und Drogenhandel zu stellen und beschloss die Einrichtung von

⁵⁴ Eric Mlyn, Die USA, Russland und die OSZE - Europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert., a.a.O.

⁵⁵ Michail Petrakow, Die Rolle der OSZE aus russischer Sicht, a.a.O., S. 60/61.

⁵⁶ Andreas Heinemann-Grüder, Die OSZE und Reformen im Sicherheitssektor, In: OSZE-Jahrbuch 2003, S. 266.

⁵⁷ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, In: http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_de.pdf

⁵⁸ Petrakow, S. 60.

⁵⁹ Ebd., S. 61.

Feldoperationen „mit Zustimmung des betroffenen Staates“, um es so der OSZE zu ermöglichen, „bei der Förderung des Friedens, der Sicherheit und der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen eine gewichtigere Rolle zu spielen“.

Trotz der Einigung auf die Charta blieb das Thema Kosovo im Hinblick auf die OSZE weiterhin bis heute hochkontrovers. So nannte noch am 1. Juli 2008 auf der Sicherheitskonferenz der OSZE in der Wiener Hofburg der russische Vize-Außenminister Alexander Gruschko die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo einen „gefährlichen Präzedenzfall“ in Bezug auf die Verletzung der KSZE-Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975. Er forderte: „Es müssen klare Prinzipien für die Konfliktbeilegung ausgearbeitet werden, die für alle OSZE-Staaten rechtsverbindlich sind und auf alle Konflikte im OSZE-Raum Anwendung finden“. ⁶⁰

5.3. Russische Reaktionen: Zwischen konstruktiven Vorschlägen und Konfrontation

Die OSZE ist die einzige verbliebene euro-atlantische Organisation, der Russland als Vollmitglied angehört und in der Moskau seine Position und seine Anliegen zu regionalen Sicherheitsfragen darlegen kann. Die mit der Charta von Paris 1990 erweckte Hoffnung auf eine Umwandlung der OSZE in die führende europäische Sicherheitsinstitution ist im Laufe der neunziger Jahre mit der Erweiterung von NATO und EU mehr und mehr geschwunden. Die OSZE überließ stattdessen Fragen der politisch-militärischen Sicherheit zunehmend den anderen europäischen Sicherheitsorganisationen NATO und EU und zog sich weitgehend auf Fragen der Menschenrechts und der Demokratisierung in den UdSSR-Nachfolgestaaten und auf dem Balkan zurück. Russlands Besorgnisse hinsichtlich terroristischer Aktivitäten verhalten ungehört und wurden von anderen eher für Ausflüchte angesichts des russischen Vorgehens in Tschetschenien gehalten.

Russland versuchte zu Beginn des Jahres 2001, in der OSZE eine umfassende Reformdebatte über die Arbeit der Organisation anzustoßen, ohne ernsthafte Aussichten auf Erfolg. ⁶¹ Eine gewisse Chance zur Kehrtwende und zur Rückbesinnung auf die eigentlichen Anliegen ergab sich nach den Terroranschläge vom 11. September 2001. Die USA zeigten auf einmal Kompromissbereitschaft, so dass das Ministerratstreffen in Bukarest am 3. und 4. Dezember reibungslos verlief.

Die Beschlüsse von Bukarest enthielten einige der von Russland gewünschten Elemente, blieben insgesamt jedoch „weit hinter den grundlegendsten Erwartungen“ ⁶² zurück. Russland blieb dennoch geduldig und forderte die Fortsetzung und Weiterentwicklung des Reformprozesses.

⁶⁰ <http://de.rian.ru/safety/20080701/112718137.html>

⁶¹ Victor-Yves Ghebali, Der Reformprozess der OSZE seit den Beschlüssen des Ministerrats von Bukarest im Jahre 2001. In: OSZE-Jahrbuch 2002, S. 367.

⁶² Ebd., S. 370.

Daraufhin wurde auf dem Ministerratstreffen eine Arbeitsgruppe beschlossen, die sich weiterhin mit Fragen einer OSZE-Reform befassen sollte.

Unmittelbar nach dem 11. September 2001 stand die Frage einer gemeinsamen Terrorismusbekämpfung im Mittelpunkt der Überlegungen. Doch führten konkrete Maßnahmen, mit denen die USA unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung ihre Militärpräsenz in unmittelbarer Nachbarschaft Russlands deutlich erhöhten, zu Spannungen zwischen den USA und Russland. So wurden US-Truppen zur Unterstützung des Afghanistan-Krieges in zentralasiatischen Nachbarstaaten Russlands stationiert und in Georgien zur Bekämpfung von Gruppen, denen Verbindungen zu Al-Qaida nachgesagt wurden. ⁶³

Teilnehmerstaaten wie Aserbaidshan, Georgien und Moldau äußerten sich „extrem unzufrieden mit der Unfähigkeit der OSZE, die ‚eingefrorenen Konflikte‘ wirksam zu bearbeiten“ ⁶⁴, in denen sie selbst Konfliktparteien sind. Anderen Staaten wie Weißrussland und den zentralasiatischen Staaten gefiel nicht, dass die OSZE ihnen eine fehlende Respektierung der Menschenrechte vorwarf. Die Staaten der EU drängten darauf, dass die OSZE sich bei der UN als Internationale Organisation registrierte, um internationale Rechtsfähigkeit zu erlangen. Dieses jedoch scheiterte am Widerstand der USA.

In dieser Situation forderte Russland, „eine komplette institutionelle Generalüberholung mit dem Ziel, die Kontrolle der beschlussfassenden Organe über die Aktivitäten der OSZE sowie über die Verwaltung und die Haushaltsführung ‚wiederherzustellen‘“. ⁶⁵ Russland pochte dabei auf die ausgeglichene Entwicklung aller drei Dimensionen umfassender Sicherheit, so wie 1975 von der KSZE in Helsinki beschlossen. Moskau sah ein Übergewicht der Menschenrechtsproblematik und forderte eine Aufwertung der politisch-militärischen Sicherheitsfragen einschließlich gesamteuropäischer Peacekeeping-Einsätze sowie der ökonomisch-ökologischen Themen. Auch solle die „Politik der doppelten Standards“ beendet werden, die dazu führe, dass die OSZE ihre Kritik auf diejenigen Teilnehmerstaaten beschränke, die „östlich von Wien“ liegen.

Die EU-Staaten sahen dagegen Bedarf eher bei kleineren praktischen Verbesserungen der OSZE-Arbeit, nicht aber im Sinne der von Russland geforderten Generalüberholung.

⁶³ Ekaterina Stepanova, Die OSZE und die amerikanisch-russische Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus. In: OSZE-Jahrbuch 2002, S. 63ff.

⁶⁴ Victor-Yves Ghebali, Der Reformprozess der OSZE seit den Beschlüssen des Ministerrats von Bukarest im Jahre 2001. a.a.O., S. 373.

⁶⁵ Ebd., S. 374.

Im September 2003, ein halbes Jahr nachdem die USA und weitere – aber nicht alle – NATO-Staaten in den Irak einmarschiert waren, kritisierten Russland, Weißrussland, Kasachstan und Kirgisistan im Hinblick auf die Feldmissionen der OSZE die geographische Asymmetrie (alle auf dem Balkan oder auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion), die themenbezogene Asymmetrie (Schwerpunkt Menschenrechte) sowie die Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten.⁶⁶ Ein Jahr später, im September 2004, forderten Russland und weitere Staaten im so genannten Astana-Dokument, konkrete Maßnahmen, um mehr Gewicht auf die politisch-militärischen Aspekte von Sicherheit zu legen und den Schwerpunkt der menschlichen Dimension über die Menschenrechte hinaus weiter zu fassen.⁶⁷

Die wechselnden Positionen Russlands kommentierte die russische Zeitung „Kommersant“ am 15. Februar 2008 anlässlich einer scharfen Kritik Präsident Putins am OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) so: „Eine Zeitlang visierte Russland intensiv eine Transformation der NATO an. Die Argumente waren durchaus gewichtig:

Nach der Selbstauflösung der Organisation des Warschauer Vertrags hat die NATO keinen Hauptgegner mehr. Ihr droht keine Gefahr mehr, folglich ist es an der Zeit, sich aus einem Militärbündnis in eine politische Organisation wie die OSZE umzuwandeln.

Dann setzte sich Russland beharrlich für eine radikale Reform der OSZE ein. Der wichtigste Vorwurf von Moskau war, dass sich diese Organisation hauptsächlich mit den Menschenrechten befasste und die beiden anderen Richtungen (die militärpolitische und die wirtschaftliche) vernachlässigte. Es lag nicht nur daran, dass Russland zu jener Zeit in der OSZE zunehmend beinahe allein dastand. Schon die Schaffung der OSZE mit ihrem humanitären Auftrag war im Grunde die erste Kapitulation der UdSSR vor dem Westen –, in Moskau hat man das nicht vergessen.“⁶⁸

⁶⁶ Pál Dunay, Verbessern, was zu verbessern ist – ignorieren, was nicht zu ändern ist: Zur Reform und zu den Aussichten der OSZE. In: OSZE-Jahrbuch 2004, S. 55.

⁶⁷ Ebd., S. 57.

⁶⁸ <http://de.rian.ru/world/20080215/99314653.html>

6. OSZE in der Krise

„Die OSZE befindet sich an einem Scheideweg. Die wichtigste Frage ist, wohin die weitere Entwicklung der Organisation führen wird. Die eine Option ist die weitere Einengung des Funktionsbereiches der Organisation. Die andere ist die Umsetzung des Konzeptes der OSZE als einer umfassenden universellen Organisation, die für die Lösung von Sicherheitsfragen im euro-atlantischen Raum zuständig ist“, beschreibt Michail Petrakow schon im Jahr 2000 das Grundproblem aus russischer Sicht und präferiert die zweite Option: „Die OSZE muss die Verschiebung des Schwerpunkts auf die operative Tätigkeit überwinden, sie muss einen wirklich umfassenden, universellen Charakter erhalten und eine vollwertige regionale Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen werden. Nur wenn die OSZE zu einer echten Ausgewogenheit zwischen ihren operativen und ihren normbildenden Funktionen sowie hinsichtlich ihrer geographischen Ausrichtung findet, kann sie zu einem gewichtigen Forum der Zusammenarbeit zwischen Staaten und Organisationen werden, das komplizierte internationale Probleme lösen kann. Selbstverständlich setzt dies den politischen Willen aller Teilnehmerstaaten voraus.“⁶⁹

Deutliches Zeichen der Krise der OSZE ist, dass seit 1999 kein Gipfeltreffen mehr stattfand, obwohl für solche Treffen ursprünglich ein Zweijahresturnus vereinbart war. Wer immer die OSZE reformieren will, in welche Richtung auch immer, benötigt dafür einen Konsens unter allen 56 Teilnehmerstaaten. Fast wie zu Zeiten des Kalten Krieges stehen sich die USA und Russland gegenüber – allerdings die USA mit NATO- und EU-Staaten als Bündnispartner in einer Position der Stärke, Russland mit nur einigen UdSSR-Nachfolgestaaten in einem nicht festgefügtten Bündnis in einer Position der Schwäche. Alle Groß- und Mittelmächte Europas sind außer in der OSZE auch Mitglieder in EU und NATO. Die EU stellt heute fast die Hälfte der Teilnehmerstaaten, rund 70 Prozent des Budgets und einen großen Teil des OSZE-Personals.

⁷⁰ Die OSZE ist für diese Staaten nur eine unter mehreren internationalen Organisationen und im Zweifelsfalle die am wenigsten bedeutsame. Und Russland steht als Großmacht weitgehend isoliert da.

Obendrein gehen NATO und EU sehr flexibel vor, was ihre Zusammenarbeit mit Nichtmitgliedern angeht, so dass eine allzu scharfe Trennung zwischen potentiellen zukünftigen Mitgliedern und Nichtmitgliedern vermieden wird. Da gibt es Assoziierungs- und Stabilisierungsabkommen, die „Partnerschaft für den Frieden“ oder den Euro-Atlantischen

Partnerschaftsrat und damit unterschiedliche Formen der Anbindung und Einbindung.

Die USA haben unter George W. Bush ihr Interesse an der OSZE weitgehend verloren. Klassische Rüstungskontrolle war für sie kein Thema mehr. Im Gegenteil, die militärische Stärke wurde weiter ausgebaut und in Afghanistan sowie im Irak auch praktisch demonstriert. Bilaterale Vereinbarungen wurden bevorzugt, um die eigenen Interessen effektiver zur Geltung zu bringen. Unter diesen Bedingungen reduziert sich das Interesse an der OSZE hauptsächlich auf die Einflussnahme auf Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

Russland erlebt dabei, dass aus der ehemals als Organisation der kollektiven Sicherheit angelegte KSZE/OSZE zunehmend ein Instrument anderer Organisationen (NATO und EU) gegen seine Interessen wurde und wird. Nur für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion in Zentralasien und eingeschränkt im Kaukasus ist die OSZE die einzige regionale internationale Organisation, die ihnen eine gleichberechtigte Mitgliedschaft ermöglicht.

Dennoch gibt es von keiner Seite die Forderung, die OSZE aufzulösen. Mit ihren erwiesenen Fähigkeiten in Prävention, Krisenmanagement und Nachsorge bewaffneter Konflikte bleibt die OSZE für alle Beteiligten interessant, aber zunehmend besetzen auch EU und NATO dieses Aufgabenfeld, vor allem auf dem Balkan und an den Außengrenzen von EU und NATO.

Vor allem die EU versucht mit ihrer im Dezember 2003 beschlossenen Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS)⁷¹ sich zunehmend in diesem Bereich zu profilieren und auch militärisch in Szene zu setzen. Auch dieser Schritt führt in der Konsequenz zu einer Marginalisierung und einer räumlichen Beschränkung der OSZE auf den Balkan sowie die Nachfolgestaaten der UdSSR in Zentralasien und im Kaukasus.

Die Aussichten auf eine Reform der OSZE sind daher bei den gegenwärtigen Kräfteverhältnissen außerordentlich gering.

Vorschläge gehen in Richtung einer Nischenrolle für die OSZE, z.B. in den Bereichen Polizeiarbeit, Grenzsicherheit, Bekämpfung des Menschenhandels und des unerlaubten Drogen- und Waffenhandels sowie die Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus.“⁷²

⁶⁹ Michail Petrakow, Die Rolle der OSZE aus russischer Sicht. a.a.O.

⁷⁰ Hans-Georg Ehrhart, Die EU und die OSZE. In: Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, Baden-Baden 2007, S. 457.

⁷¹ Deutscher und englischer Wortlaut in: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Europa/strategie.html>

⁷² Daan W. Everts, Die Zukunft der OSZE. In: OSZE-Jahrbuch 2003, S. 29.

OSZE-Befürworter in den USA, wie Robert L. Barry, sehen einen steigenden Bedarf an Krisenmanagement. Weil die NATO in Afghanistan überfordert ist, propagiert Barry ein mögliches Engagement der OSZE bei Instabilität im OSZE-Raum oder auch „über den europäischen Tellerrand hinaus“ engagiert, am besten gleich im Nahen Osten und in Afghanistan.⁷³ Damit wäre die OSZE zum Hilfspolizisten der NATO degradiert.

Dann kann man gleich weiter gehen, wie der ehemalige stellvertretende polnische Außenminister Adam Daniel Rotfeld: „Angesichts dessen kann man – mit gutem Grund – die Frage stellen: Wäre es nicht vernünftig, wenn der Euro-Atlantische-Partnerschaftsrat (EAPR) unter der Schirmherrschaft der NATO die Aufgaben der OSZE übernehme, so wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU die Funktionen der WEU übernommen hat?“⁷⁴

Zu den wenigen namhaften Stimmen, die nach wie vor die Bedeutung der OSZE betonen, gehört der ehemalige deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher. Bei der Verleihung des Rathenau-Preises 2008 sagte er in seiner bemerkenswerten Rede: „Die nach dem Kalten Krieg entstandene, seit einigen Jahren derodierende Sicherheitsarchitektur für Europa, muss revitalisiert werden, andere Regionen müssen solche Sicherheitsarchitekturen nach der Grundidee der KSZE schaffen und weltweit muss das Schritt für Schritt entwickelt werden.“⁷⁵

Damit bekräftigte er den gleichen Ansatz, den er im Jahre 2001 so formuliert hatte: „Für die Stabilität in Europa wird es wichtig sein, die OSZE in Zukunft als umfassende Organisation mit allen ihren Möglichkeiten zu nutzen. Der OSZE kommt eine Schlüsselrolle für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in ihrem geographischen Zuständigkeitsbereich zu. Sie muss den Rahmen für eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur bilden. Sie ist ein Baustein dieser gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur, gleichwertig neben den Organisationen der kollektiven Verteidigung.“⁷⁶

6.1. OSZE scheitert im Georgien-Krieg

Anfang August 2008 versuchte Georgiens Präsident Michail Saakaschwili, den bereits lange schwelenden Konflikt um Südossetien mit einer Militärintervention für sich zu entscheiden. Dieser Versuch führte zum Desaster. Russland nutzte die Gunst der Stunde, trat als mächtige Schutzmacht für Südossetien auf und schlug die schwachen georgischen Truppen rasch in die Flucht. Dass Saakaschwili bei dem Angriffsbefehl allein auf sein geringes Militärpotential vertraute, gilt als unwahrscheinlich. Anfang April hatte der NATO-Gipfel in Bukarest⁷⁷ nach einigem Streit beschlossen, dass Georgien NATO-Mitglied werden dürfe, wenn auch nicht sofort. Einiges spricht dafür, dass Saakaschwili seinen Angriff auf Südossetien mit der US-Administration abgesprochen hatte und auf Unterstützung, welcher Art auch immer, durch die NATO spekulierte.

Das militärische Eingreifen Russlands machte zugleich deutlich, dass die NATO scheitert, wenn sie versucht, ihren Aktionsradius auf den Kaukasus ohne Rücksicht auf die Sicherheitsinteressen anderer Akteure auszudehnen.

Georgien und Russland unterzeichneten am 15. und 16. August 2008 einen Friedensplan, den sogenannten Sechspunkte-Plan, für Transkaukasien, der durch den französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy, zugleich in diesem Zeitraum Vorsitzender des Europäischen Rats, vermittelt wurde. Die Europäische Union übernahm eine Garantie für den Gewaltverzicht der georgischen Seite gegenüber Abchasien und Südossetien und stationierte rund 300 Beobachter in der Region. Die ersten Patrouillen der EU-Mission begannen am 1. Oktober 2008.

Die OSZE, die eigentlich die erste Adresse für Friedensbemühungen hätte sein müssen, kam praktisch nicht vor. Dabei begann die OSZE-Mission in Georgien bereits 1992 und umfasste zuletzt 200 Mitarbeiter. Ende August 2008 machte die OSZE der georgischen Regierung schwere Vorwürfe, den Krieg gegen Russland begonnen zu haben.⁷⁸

Dennoch scheiterte die OSZE nicht zuletzt am russischen Beharren auf einer Anerkennung der abchasischen und südossetischen Unabhängigkeit und musste ihre Beobachtermission in Georgien beenden. Russland blieb bisher das einzige OSZE-Mitglied, das die Unabhängigkeitserklärung der georgischen Provinzen Abchasien und Südossetien anerkannt hat.

⁷³ Robert L. Barry, Die zukünftigen Aufgaben der OSZE. In: OSZE-Jahrbuch 2004, Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Baden-Baden 2004, S. 29.

⁷⁴ Adam Daniel Rotfeld, Hat die OSZE eine Zukunft? In: OSZE-Jahrbuch 2003, S. 40.

⁷⁵ Wortlaut in: <http://www.liberalis.de/phpBB3/viewtopic.php?f=4&p=11917>

⁷⁶ Hans-Dietrich Genscher, Wird die OSZE unterschätzt? a.a.O., S. 27.6.1

⁷⁷ http://www.bpb.de/themen/5YI80Y,0,0,NatoGipfel_in_Bukarest.html

⁷⁸ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,575396,00.html>

7. Russischer Vorschlag: Europäischer Sicherheitsvertrag

Russlands Präsident Dmitrij Medwedew schlug bei seinem Besuch am 5. Juni 2008 in Berlin Bundeskanzlerin Angela Merkel vor, einen neuen euro-atlantischen Sicherheitsvertrag auszuarbeiten. Die Reaktionen des Westens fielen anfangs „verhalten bis ausweichend aus“.⁷⁹

Nach dem Georgien-Krieg mehrten sich allerdings die positiven Stimmen: So forderte Frankreichs Präsident Nikolas Sarkozy am 8. Oktober 2008 auf der International Policy Conference in Evian eine Gipfelkonferenz der OSZE, um über den Medwedew-Plan und die Vorstellungen der EU zu diskutieren. Europas Sicherheitssystem müsse von Grund auf neu aufgebaut werden. In Evian konkretisierte Medwedew seine Vorstellungen. „Kein Land sollte seine eigene Sicherheit zu Lasten eines anderen gewährleisten“, sagte er. „Wir sollten nicht zulassen, dass die Entwicklung von Militärbündnissen die Sicherheit anderer Mitglieder des Vertrages beeinträchtigt.“ Russland sei strikt gegen die weitere Osterweiterung der Nato auf die Ukraine oder Georgien. Bei der Erarbeitung des Vertrages müsse man die Bedeutung der bestehenden Strukturen prüfen, sagte Medwedew. „Wir schlagen nicht vor, etwas Bestehendes (die Nato) zu zerstören oder auch nur zu schwächen. Wir reden über harmonischeres Handeln auf der Basis gemeinsamer Regeln.“⁸⁰

Ausführlicher äußerte sich Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier in seiner Rede beim OSZE-Ministerrat in Helsinki am 4. Dezember 2008, wo er direkt den Bogen zur „Charta von Paris“ schlug:

„Barack Obama hat in Berlin gefordert, das Denken in den Kategorien des Kalten Krieges zu überwinden. Sein Vorschlag: eine Partnerschaft, die den gesamten Kontinent umfasst – auch Russland. Sein Gegenüber in Moskau plädiert für einen neuen gesamteuropäischen Sicherheitsvertrag. Präsident Sarkozy will dazu einen OSZE-Gipfel. In jedem dieser Vorschläge stecken Chancen! Wir sollten sie offen diskutieren. Am Ende könnte die Verständigung auf eine neue Sicherheitspartnerschaft stehen. Ein verbindlicher Text, der den Rahmen liefert für gemeinsame Sicherheit und gemeinsames Handeln. Eine neue ‚Charta‘, die jene von Paris fortführt und für das 21. Jahrhundert erneuert.“ Als „unverzichtbar“ bezeichnete Steinmeier „eine tragfähige Sicherheitsarchitektur“ und „Fortschritte bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung“ im konventionellen wie im nuklearen Bereich.

Doch dürfe die NATO nicht infrage gestellt werden: „Um jedem Zweifel vorzubeugen: EU, NATO und OSZE bleiben Eckpfeiler der europäischen Sicherheit. Ohne ein starkes transatlantisches Fundament wird es auch in Zukunft keine Sicherheit in Europa geben. Was wir in Jahrzehnten aufgebaut haben, steht nicht zur Disposition.“ Allerdings forderte Steinmeier für die NATO „so etwas wie einen neuen ‚Harmel-Bericht‘ – eine grundsätzliche Verständigung über den zukünftigen Weg“.⁸¹

Die Bush-Administration trat gleich am nächsten Tag deutlich auf die Bremse. US-Vizeaußenminister Daniel Fried hielt in einer Pressekonferenz in Helsinki die Einberufung eines OSZE-Gipfels zur Erörterung der russischen Initiative über einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag für verfrüht und erklärte: „Es wäre falsch, ein Gipfeltreffen zu voreilig und unvorbereitet durchzuführen“.⁸²

Russlands Außenminister Sergej Lawrow drohte daraufhin mit einem „Verlöschen“ der OSZE, falls sie sich nicht grundlegend ändere. Die OSZE sei in ihrer derzeitigen Form nicht in der Lage, „die Sicherung von gleicher und unteilbarer Sicherheit für alle“ zu gewährleisten. Sie sei nicht nur nicht in der Lage, Kriege zu verhindern, sie könne sie nicht einmal verurteilen, „wie 1999 die dreimonatige Bombardierung Jugoslawiens oder den Überfall auf Südossetien“. Russland plädiere dafür, die OSZE in die Initiative des russischen Präsidenten Medwedew für einen neuen, rechtlich bindenden „Vertrag über europäische Sicherheit“ einzubeziehen.⁸³

Als Schwerpunkte der russischen Initiative zum neuen Sicherheitsvertrag für Europa nannte Lawrow nach einem Bericht der Nachrichtenagentur Nowosti:

„Erstens wolle der Kreml die ‚Unteilbarkeit‘ der europäischen Sicherheit ‚rechtlich verbindlich‘ verankern, sagte Lawrow am Freitag in Helsinki. Medwedew hatte zuvor dafür plädiert, dass sich alle europäischen Länder unabhängig von ihrer Bündniszugehörigkeit dem neuen Vertrag anschließen können.

Zweitens muss der neue Vertrag laut Lawrow die Rüstungskontrolle beinhalten. Das hänge damit zusammen, dass die korrigierte Fassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) von den europäischen Ländern nicht ratifiziert worden sei.

⁷⁹ Dr. Regina Heller, Die EU und Russland nach dem Gipfel von Nizza: alles auf Null?. In: www.ifsh.de/pdf/stellungnahme_heller.pdf

⁸⁰ http://www.focus.de/politik/ausland/medwedew-und-sarkozy-neues-sicherheitssystem-fuer-europa_aid_339171.html

⁸¹ Partnerschaft wagen – für eine Erneuerung der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert - Namensartikel von Außenminister Frank-Walter Steinmeier. In: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Info-service/Presse/Interviews/2008/081204-BM-OSZE.html>

⁸² <http://de.rian.ru/safety/20081205/118705389.html>

⁸³ Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 7.12.2008.

Drittens müsse es im Vertrag auch um die Konfliktregelung im OSZE-Raum gehen, betonte der russische Außenminister.⁸⁴

Am 10. Dezember 2008 schließlich schlossen sich die Sicherheitssekretäre der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), dem Armenien, Kasachstan, Kirgisien, Russland, Tadschikistan, Weißrussland und Usbekistan an, der Initiative Medwedews an, einen juristisch verbindlichen Vertrag über die europäische Sicherheit zu schließen.⁸⁵

Der russische Vorschlag für einen neuen Sicherheitsvertrag greift den ursprünglichen KSZE-Gedanken auf und will die OSZE aus der Isolation befreien, in die sie nach und nach durch die Ausdehnung von NATO und EU hineingedrängt wurde. Ob Lawrows Drohung eines „Verlöschens“ der OSZE ernstzunehmen ist, darf infrage gestellt werden, da sich Russland damit selbst aus der einzigen gesamteuropäischen und transatlantischen Organisation verabschieden würde, in der es durch den Zwang zur Einstimmigkeit auch noch Vetorecht besitzt. Ebenso klar ist aber auch, dass es für Russland wenig Sinn macht, in der Sackgasse der letzten Jahre zu verbleiben.

Spätestens der Konflikt mit Georgien bis hin zum Kaukasuskrieg hat Russland gezeigt, dass es offensiv werden muss, um die Würgeschlinge der unbegrenzten NATO-Osterweiterung abzustreifen. Der Vorschlag für einen neuen Sicherheitsvertrag ist die diplomatische Variante dieser Offensive. Mit dem von Medwedew explizit ausgesprochenen Verzicht auf die „Zerstörung“ der NATO erkennt die russische Regierung zugleich die Realitäten an, so wie sie seit Beginn des KSZE-Prozesses die Realitäten anerkannt hat.

Es liegt jetzt an den anderen Regierungen – vor allem an den europäischen – auf den russischen Vorschlag zu reagieren. Natürlich muss es dabei Fragen nach einer Präzisierung des Vorschlages geben, so wie es ebenso üblich ist, dass der Vorschlag so vage formuliert ist, um genügend Flexibilität zu bieten und nicht sofort abgelehnt zu werden.

In Deutschland gilt es – nicht nur für die Regierung, sondern für alle politischen Kräfte – jetzt auf die Debatte um den russischen Vorschlag Einfluss zu nehmen, so wie es auch im Vorfeld des KSZE-Prozesses geschah. Dabei sollte die kritische Frage des Umgangs mit der NATO im Vordergrund stehen.

⁸⁴ <http://de.rian.ru/world/20081205/118713578.html>

⁸⁵ <http://de.rian.ru/world/20081210/118780729.html>

8. OSZE statt NATO

Die deutsche Friedensbewegung ist sich in ihrer Ablehnung der NATO und in ihrer Befürwortung einer Stärkung der OSZE einig.

So heißt es in These 57 der „60 Thesen für eine europäische Friedenspolitik“, im Jahre 2005 herausgegeben von der AG Friedensforschung an der Uni Kassel: „Die Europäische Union soll alle ihre Möglichkeiten nutzen, um die OSZE zu einem wirklichen System kollektiver Sicherheit im Sinne der UN-Charta auszubauen. Eine solche Regionalorganisation der Vereinten Nationen, der alle europäischen Staaten gleichberechtigt angehören, würde einen Militärpakt wie die NATO ebenso wie die Militarisierung der EU vollends überflüssig machen.“⁸⁶

Bereits 2003 formulierte die Kooperation für den Frieden, der Zusammenschluss von mittlerweile 50 deutschen Friedensorganisationen und -initiativen: „Die Auflösung der UdSSR und des Warschauer Paktes, die Wiedervereinigung Deutschlands und die Osterweiterung der EU haben auch die Bündnisverteidigung im ursprünglichen Sinn überflüssig gemacht. Jetzt erst recht: Die NATO ist aufzulösen.“⁸⁷

Was macht die Bedeutung der OSZE aus?

1. der umfassende Teilnehmerkreis der OSZE.

56 Staaten gehören insgesamt der Organisation an, ihr Wirkungsgebiet reicht von Vancouver bis Wladiwostok. Es gibt kein vergleichbares Forum mit einer so umfassenden Mitgliedschaft in diesem Teil der Welt. Keine andere internationale Sicherheitsorganisation hat so eindeutig die Sicherheit als gemeinsame Verantwortung definiert. Die Sicherheit eines jeden Teilnehmerstaates hängt mit der Sicherheit aller zusammen. Jeder OSZE-Teilnehmerstaat hat daher ein Interesse an der Sicherheit jedes anderen Teilnehmerstaates und an der Sicherheit Europas. Nur durch Kooperation können Krisen, Konflikte und Krieg verhindert werden.

2. die OSZE ist das einzige Staatenforum, in dem innerstaatliche Themen wie Demokratie und Menschenrechte von allen Mitglieder angesprochen, untersucht und behandelt werden können, ohne dass Teilnehmerstaaten bei diesen Themen auf ihr Recht auf Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten pochen können.

⁸⁶ 60 Thesen für eine europäische Friedenspolitik, Herausgegeben von der AG Friedensforschung an der Uni Kassel (Michael Berndt, Ingrid El Masry, Werner Ruf, Peter Strutynski), Kassel 2005.

<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Europa/60-thesen.pdf>

⁸⁷ „Friedenspolitische Richtlinien“ der Kooperation für den Frieden. In: <http://www.koop-frieden.de/dokumente/fpr2003.html>

3. die OSZE verfügt über ein umfassendes Sicherheitskonzept. Für sie ist Sicherheit mehr als die üblichen Elemente Rüstungskontrolle, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und die Beilegung politischer Differenzen. Ausdrücklich gehören die Respektierung der Menschenrechte sowie die wirtschaftliche und die ökologische Entwicklung zu Aspekten nachhaltiger Sicherheit, ohne die kein dauerhafter Frieden erreicht werden kann.

4. die OSZE ist bereits mit Feldmissionen in nahezu 20 Ländern präsent und dabei erfahren in vielfältigen Methoden der Konfliktbearbeitung von der präventiven Diplomatie bis zur Konfliktnachsorge.

In den für Europa zentralen Fragen konventioneller Abrüstung, Rüstungskontrolle und militärischer Vertrauensbildung hat die OSZE über lange Jahre viel erreicht. Auch wenn Russland den KSE-Vertrag über konventionelle Abrüstung in Europa gekündigt hat, so zeigt doch der neue russische Vorschlag, dass Interesse besteht, auch auf diesem Gebiet wieder zu für alle Seiten akzeptablen Übereinkommen zu gelangen.

Jenen Staaten und Regionen, die nicht von NATO und EU umworben werden, bietet die OSZE als einzige vergleichbare Organisation eine gleichberechtigte Mitgliedschaft an.

Wenn man berücksichtigt, dass internationale Stabilität und Sicherheit langfristig nicht nur von einem funktionierenden zwischenstaatlichen Konfliktmanagement abhängt, sondern auch von innenpolitisch funktionierenden und demokratisch strukturierten Staaten, dann kann die OSZE in diesen Bereichen nicht nur die Zielstellung, sondern auch bereits umfangreiche praktische Erfahrungen aufweisen.

Der Weg der NATO führte in den 60 Jahren ihrer Geschichte immer wieder in die Konfrontation. Nach dem Ende des Kalten Krieges löste sie sich nicht auf, sondern versuchte sich ohne entsprechende Legitimation als neues „System kollektiver Sicherheit“ – in Konkurrenz selbst zur UN – zu positionieren. Als solche führte sie dann auch logisch-konsequent ohne Mandat den Krieg gegen Jugoslawien 1999. Ebenso ist die NATO-Erweiterung in letzter Konsequenz auf Konfrontation ausgerichtet.

Mit der Debatte über den Einsatz von „Mini-Nukes“ – miniaturisierter Atombomben mit begrenzter Vernichtung – auf dem NATO Gipfel in Bukarest droht auch noch das letzte Tabu aus der Zeit des kalten Krieges zu fallen: der bewusste, präventive Einsatz von Atomwaffen zu Angriffszwecken – ob gegen verbunkerte Ziele im Iran oder anderswo.⁸⁸

⁸⁸ Rhein-Zeitung vom 2.04.2008. In: <http://rhein-zeitung.de/on/08/04/02/tt/t/rzo414133.html>

„Die Strategie der NATO wird immer mehr zur Verzweigungsstrategie einer ökonomisch schwer angeschlagenen Weltmacht USA, die sich um ihre Vormachtstellung sorgt. Diese Strategie ist nicht dazu angetan, Konflikte zu lösen oder gar den Frieden zu erhalten. Die NATO ist damit für Deutschland und Europa zum Sicherheitsrisiko geworden.“⁸⁹

Ebenso zeigt die Geschichte von 60 Jahren NATO, dass Entspannungsphasen immer dann von Konfrontationsphasen abgelöst wurden, wenn die NATO den Eindruck gewann, politisch und/oder militärisch Oberhand zu bekommen. In Situationen, wo die NATO erkennbar ihre Ziele nicht mit militärischer Gewalt oder der Drohung mit ebendieser durchsetzen konnte, zeigte sie Bereitschaft zur Entspannung. Insofern bleibt die NATO wohl, solange sie existieren mag, ein Sicherheitsrisiko! Mag es auch unter bestimmten Umständen gelingen, auf der Basis des neuen russischen Vorschlages oder anderer vergleichbarer Vorschläge einen neuen Sicherheitsvertrag im Rahmen der OSZE-Strukturen auszuhandeln, so blieben dessen Ergebnisse immer wieder bedroht.

Nur eine Auflösung der NATO kann eine langfristige Sicherheit für eine Weiterentwicklung des KSZE/OSZE-Prozesses bedeuten, die vor allem Europa dringend braucht.

^{8.1.} Möglichkeiten für eine friedliche Koexistenz zwischen NATO und OSZE?

Da Russland, wenn es seinen Vorschlag für einen neuen Sicherheitsvertrag ernsthaft in der OSZE diskutiert sehen will, keine Auflösung der NATO vorschlagen, geschweige denn zur Voraussetzung für einen Vertragsabschluss machen kann, wird die politische Debatte auch in Deutschland eher darum geführt werden, wie OSZE und NATO in einer friedlichen Koexistenz und Arbeitsteilung leben können.

NATO-Kritiker sollten diese Debatte nicht scheuen. Wer ausschließlich auf einer Auflösung der NATO oder einem deutschen Austritt aus diesem Militärbündnis beharrt, gerät leicht in eine vollständige Isolation, zumal die NATO leider in weitesten Kreisen der Bevölkerung noch als der Sicherheit

Deutschlands dienlich angesehen wird. Notwendig wird daher eine mittel- und langfristig angelegte Aufklärungskampagne über die NATO als Sicherheitsrisiko und die Unvereinbarkeit eines europäischen Sicherheitsvertrages im OSZE-Rahmen mit der Weiterexistenz der NATO. Eine solche Aufklärungskampagne kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie möglichst politisch breit getragen und aus der Friedensbewegung unterstützt wird.

Für die parlamentarische Begleitung einer solchen Kampagne bietet sich ein weites Spektrum von Formen an: von der Frage nach Garantien, dass die NATO die Realisierung eines solchen Sicherheitsvertrages nicht behindert, bis hin zum Antrag auf Austritt aus der NATO.

8.2. Möglichkeiten für eine friedliche Koexistenz zwischen EU und OSZE

Wie die Geschichte der OSZE zeigt, droht dieser Organisation die Gefahr, immer weiter marginalisiert zu werden, nicht nur von der NATO, sondern mindestens ebenso von der erweiterten EU.

Wenn ein ernsthafter neuer europäischer Sicherheitsvertrag angestrebt wird, dann sind eigene militärische Ambitionen der EU damit ebensowenig kompatibel, wie eine Weiterexistenz der NATO. Ansonsten wird die EU entweder wie bisher den NATO-Konfrontationskurs im Zweifelsfall unterstützen oder bei Wegfall der NATO deren Rolle übernehmen.

Es ist daher in der Debatte über einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag darauf zu drängen, dass in diesem Vertrag eine Monopolisierung der Sicherheitsfragen auf die OSZE festgeschrieben wird.

Problematisch bleibt selbst im Falle einer militärischen Enthaltensamkeit der EU die Wirtschaftsmacht der EU. Darauf wies bereits 2003 die Kooperation für den Frieden hin: „Der KSZE-Prozess und die OSZE haben zur Ausweitung der europäischen Friedenszone beigetragen; die EU-Erweiterung kann diese Entwicklung weiter befördern und stabilisieren. Die Kehrseite dieser Friedens-Medaille jedoch ist die Ausgrenzung des armen „Restes“ der Welt, die Abschottung der Reichtums-Festung EU-Europa und eine militärgestützte Interventionspolitik nach außen. Opfer dieser Politik sind die Staaten und Völker an der europäischen Peripherie (Balkan, Kaukasus) und im Süden, die ihrem – von der EU mitverursachten – Schicksal von Armut, Unterentwicklung und Gewaltkonflikten überlassen werden.“⁹⁰

⁸⁹ Otmar Steinbicker, „Die Nato ist zu einem Sicherheitsrisiko geworden“. In: „Aachener Nachrichten vom 9.04.2008.

⁹⁰ „Friedenspolitische Richtlinien“ der Kooperation für den Frieden. In: <http://www.koop-frieden.de/dokumente/fpr2003.html>