

## Die Vereinigten Staaten und die OSZE im Jahr 2007: Rückschau und Ausblick auf eine dauerhafte Partnerschaft<sup>1</sup>

### Einführung

Als US-Präsident Gerald Ford am 1. August 1975 die Schlussakte von Helsinki unterzeichnete, waren seine Worte an die neu geschaffene Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ernüchternd, jedoch voller Hoffnung:

„Frieden ist kein Blatt Papier. Dauerhafter Frieden ist heute jedoch zumindest möglich, da wir aus den Erfahrungen der letzten 30 Jahre gelernt haben, dass Frieden ein Prozess ist, der nach gegenseitiger Zurückhaltung und konkreten Vereinbarungen verlangt. Diese Konferenz ist Teil jenes Prozesses – eine Herausforderung, kein Abschluss [...] Unsere Völker werden unsere Fortschritte beobachten und bewerten. Sie werden fragen, wie diese hehren Gefühle in Taten umgesetzt werden, die mehr Sicherheit und eine gerechtere Ordnung in das tägliche Leben unserer Nationen und unserer Bürger bringen.“<sup>2</sup>

Heute, mehr als 30 Jahre danach, wird erst richtig deutlich, wie weitsichtig die Worte des Präsidenten waren. Obwohl das geopolitische Umfeld Europas und die drängenden Probleme heute ganz andere sind, wirkt dieselbe Dynamik weiter: Eine Gruppe von Staaten, heute die OSZE, konfrontiert mit weitreichenden Herausforderungen, versucht hochfliegende Ziele durch viele kleine, bedeutsame, ineinandergreifende und konkrete Taten zu erreichen. Auch wenn unschwer zu erkennen ist, dass die Grundprinzipien des Auftrags der OSZE unverändert geblieben sind – wir halten noch immer an den Verpflichtungen der Schlussakte fest und unsere Arbeit lässt sich nach wie vor am besten als die Reaktion auf eine Herausforderung und keineswegs als abgeschlossen bezeichnen –, ist es doch erhellend einmal zu untersuchen, was wir seit jenem Tag im Jahr 1975 erreicht haben. In diesem Lichte sollten wir auch unser Engagement im Jahr 2007 betrachten. Ein kurzer Rückblick auf unsere institutionelle Geschichte und die ausführlichere Betrachtung der Arbeit der jüngsten Zeit zeigen, dass die Auseinandersetzung damit selbst von

---

1 Der vorliegende Beitrag wurde im Frühjahr 2008 abgeschlossen.

2 Address by US President Gerald R. Ford to the third stage of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Helsinki, 30 July to 1 August 1975, 1. August 1975, S. 2 und 3, unter: [http://www.osce.org/documents/osce/1975/08/15775\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/osce/1975/08/15775_en.pdf) (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

unschätzbarem Nutzen ist, denn nur wenn wir wissen, wo wir einmal waren, wissen wir zu schätzen, wo wir stehen und nur so können wir am besten beurteilen, wohin wir in Zukunft gehen müssen.

### *Ein Blick zurück auf das Jahr 2007*

Als die KSZE ins Leben gerufen wurde, betrachteten die Vereinigten Staaten die Konferenz angesichts der tiefen Spaltung Europas und der Dringlichkeit, diese zu überwinden, zwar optimistisch, zugleich aber auch mit leisem Zweifel. Auf der Konferenz in Helsinki wandte sich Präsident Ford in gesonderten Teilen seiner Ansprache an die Nationen des Westens und die Nationen des Ostens. Vor dem Hintergrund der damaligen Spannungen war ein friedliches, demokratisches und ungeteiltes Europa in der Tat kaum vorstellbar – ein Europa, von dem wir alle hoffen, dass es heute auf dem besten Wege dahin ist. Als Kind des Kalten Krieges wurde die KSZE ursprünglich eher als ein zögerliches Forum für den diplomatischen Ost-West-Dialog genutzt denn als die umfassende Rechts- und Sicherheitsorganisation, zu der sie inzwischen geworden ist. Ein kurzer Abriss ihrer Geschichte zeigt jedoch, dass sie – wie später auch die OSZE – den Herausforderungen des Kalten Krieges gewachsen war und sich in noch größerem Umfang auch weiterhin allen seither aufgetretenen europäischen Sicherheitsproblemen stellt. Staatssekretär Nicholas Burns formulierte auf dem 15. Ministerrat am 29. November 2007 in Madrid treffend:

„Herr Vorsitzender, lassen Sie mich zum Schluss anmerken, dass die OSZE und die KSZE in den letzten 30 bis 35 Jahre viel durchgemacht haben – den Höhepunkt des Kalten Krieges, das Ende des Kalten Krieges, die Balkankriege der 90er Jahre, den Beginn des neuen Jahrtausends. Es waren harte Zeiten, aber heute ist es nicht leichter. An diesem Tisch gibt es ernsthafte Differenzen über die Zukunft der Organisation, aber es ist uns bislang immer gelungen, durch Kooperation und Kompromisse auf der Schlussakte von Helsinki aufzubauen [...] Im Angesicht der derzeitigen Probleme und Streitigkeiten sollten wir uns durch die Arbeit unserer Vorgänger inspirieren lassen. Die Vereinigten Staaten werden den schwierigeren Weg der Zusammenarbeit, des Kompromisses und des Dialogs gehen, da wir weiterhin auf einen demokratischen Frieden in Europa hinarbeiten wollen, der unser übergeordnetes strategisches Ziel ist.“<sup>3</sup>

---

3 R. Nicholas Burns, Under Secretary for Political Affairs, Intervention to the OSCE Ministerial Council, 15th OSCE Ministerial Council, Madrid, Spanien, 29. November 2007, S. 2, unter: <http://merln.ndu.edu/archivepdf/EUR/State/95922.pdf>.

Während ihres kurzen, aber ereignisreichen Bestehens hat sich die OSZE beständig weiterentwickelt, um den jeweiligen aktuellen Anforderungen gerecht zu werden; dadurch ist eine Organisation entstanden, die nicht nur zeitgemäß, sondern auch umfassend, erfahren und kompetent ist. Der OSZE ist ein Großteil der Fortschritte zu verdanken, die in den letzten Jahrzehnten in der europäischen Sicherheit gemacht wurden – Fortschritte, die einst unvorstellbar waren, inzwischen aber unumkehrbar sind, so dass man in der Rückschau versucht ist, sie für selbstverständlich zu halten. In ihrer heutigen Arbeit hat die OSZE das Erbe ihrer Vergangenheit bewahrt und sich zugleich an die neu entstandenen Anforderungen ihres Mandats angepasst. Aus dieser Perspektive müssen die Bemühungen des Jahres 2007 beurteilt werden, und wenn man die überwundenen Hindernisse gegen die noch zu bewältigenden Hürden abwägt, erschließt sich der Blickwinkel, aus dem die USA die OSZE betrachten, am besten.

#### *Wie die Vereinigten Staaten die OSZE sehen*

Im Geiste zweier pragmatischer Prinzipien, die seit Langem zu den Grundsätzen der OSZE gehören – dass eine Aufgabe von denjenigen ausgeführt werden sollte, die dafür am besten geeignet sind, und dass man es vermeiden sollte, etwas noch einmal zu machen, was schon von anderen kompetent erledigt wurde –, scheint es angemessen, nochmals auf die Worte von Staatssekretär Burns auf dem 15. Ministerratstreffen zurückzugreifen, mit denen er die aktuelle US-amerikanische Haltung zur OSZE zusammenfasst:

„Ohne Zweifel hat die OSZE im Laufe der Jahre aufgrund ihrer Pionierarbeit, die sie mit ihrem Konzept der Zusammenarbeit und der kooperativen Sicherheit geleistet hat, international an Bedeutung gewonnen. Dieses Konzept verknüpft die Sicherheit zwischen Staaten mit der Achtung der Menschenrechte im Innern der Staaten. Das ist das Geheimnis der OSZE und das hat sie einzigartig gemacht.“<sup>4</sup>

Die USA und die OSZE hatten von Beginn an gemeinsame Hauptziele. Das wird auch an den Säulen deutlich, auf denen die Nationale Sicherheitsstrategie der USA vom März 2006 beruht: die Förderung von Freiheit, Gerechtigkeit, Menschenwürde und wirksamer Demokratie; auf diesen Säulen ruht auch die OSZE. Wie die OSZE glauben auch die USA, dass wir durch die Gewährleistung der menschlichen Grundfreiheiten am besten ein sicheres Europa aufbauen und dass wir so auch am besten eine sichere Welt schaffen können. Im Laufe ihrer Partnerschaft mit der Organisation sind die USA zu der Überzeugung gelangt, dass die OSZE den USA die wertvolle Chance bie-

---

4 Ebenda, S. 1.

tet, die gemeinsamen Interessen kollektiv zu fördern, indem sie Aktivitäten koordiniert statt sie unbeabsichtigt zu duplizieren und so die Erfolgsaussichten maximiert. Die USA verlassen sich aus mehreren Gründen auf die OSZE als leistungsstarkes Instrument für den Fortschritt.

Erstens glauben wir, dass die OSZE ein wichtiges Vehikel für einen „effektiven Multilateralismus“ ist, das auf der Grundlage gleichberechtigter Partnerschaft und der Stärke des Konsenses funktioniert. Als eurasische Sicherheitsorganisation, in der alle Staaten der euro-atlantischen Region, Zentralasiens und des Kaukasus gleiches Mitspracherecht und gleiche Verantwortung tragen, ist die OSZE einzigartig. Als Forum für den politischen Dialog schließt sie niemanden aus und als Einrichtung, die nach dem Konsensprinzip handelt, spiegelt ihre Arbeit grundsätzlich das Engagement aller wider. Dies ist von besonderer Bedeutung, weil wir uns als Teilnehmerstaaten zwar alle auf die Werte der Schlussakte verpflichtet haben, unser großer Teilnehmerkreis aber gleichzeitig unterschiedliche nationale Ausgangssituationen und Blickwinkel repräsentiert, was unseren kollektiven Übereinkünften und Tätigkeiten noch zusätzlich Wert und Gewicht verleiht.

Zweitens schätzen die USA die OSZE wegen ihres Querschnittsansatzes. Die Fragen rund um die Themen Menschenrechte und Sicherheit sind alle miteinander verbunden und aufeinander bezogen. Um Wirkung zu erzielen, müssen daher auch die Antworten so angelegt sein. Die OSZE ist nicht nur erfolgreich, sie ist auch einzigartig, weil es ihr gelingt, die Staaten zur Mitwirkung in allen drei Sicherheitsdimensionen zu bewegen. Die Arbeit der letzten Jahre hat erneut bewiesen, dass Bemühungen und Fortschritte in einer Dimension untrennbar mit Anstrengungen und Erfolgen in einer anderen zusammenhängen. So hat sich beispielsweise gezeigt, dass bedeutende Fortschritte in der wirtschaftlichen Dimension am ehesten dann eintreten, wenn Individuen und Institutionen in einer offenen Gesellschaft bestimmte Grundrechte garantiert werden. Wir sind ebenso davon überzeugt, dass ein weiteres Ziel der OSZE, die Förderung von Energiesicherheit, durch Entwicklungen in der wirtschaftlichen Dimension erreicht werden kann, indem darauf hingewirkt wird, dass die Marktkräfte transparent und auf der Grundlage von allen akzeptierter Normen wirksam werden können. Eine der größten Stärken der OSZE bei der Förderung von Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa besteht in der Erkenntnis, dass ein solches Mandat viel mehr erfordert als Aufmerksamkeit für ausschließlich traditionelle Fragen der „Sicherheit“.

Drittens sind die USA davon überzeugt, dass die OSZE eine exklusive Nische besetzt. Obgleich die besondere Rolle der Organisation in der Vergangenheit von einigen in Frage gestellt wurde, hat die OSZE inzwischen eindeutig ihren Platz gefunden. Die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und die Vermeidung von Doppelarbeit müssen zwar ständig im Auge behalten werden; die OSZE hat sich jedoch offenkundig umfangreiches spezifisches technisches und organisatorisches Fachwissen auf verschiedenen Gebieten angeeignet. Etliche Staaten in der OSZE-Region sowie viele

der OSZE-Partnerstaaten sind mit vielfältigen Problemen konfrontiert – Problemen, die durch gemeinsame Anstrengungen innerhalb der OSZE in Angriff genommen werden. Die OSZE konnte dabei greifbare, substantielle Fortschritte in wichtigen Fragen erzielen, indem sie ihre Stärken ausschöpfte und sich um diejenigen Probleme gekümmert hat, für die sie am besten oder sogar als Einzige geeignet ist. Die OSZE hat sich große Verdienste und ein unvergleichliches Repertoire an Fachwissen in Schlüsselfragen erworben. Bei der Festlegung von Prioritäten für Tätigkeiten, zu denen die USA im Rahmen der OSZE ermutigen möchten, ziehen wir diejenigen Bereiche in Betracht, auf denen die Organisation ihr institutionelles Wissen und themenspezifisches Know-how einbringen kann.

Die OSZE ist zwar ebenso erfolgreich wie fähig, gleichwohl ist ihre Arbeit noch keineswegs abgeschlossen und ihre Verpflichtung auf gemeinsame Werte alles andere als unverletzlich. Die gemeinsamen Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten im Rahmen der Organisation vor langer Zeit eingegangen sind, und die Prinzipien, die uns miteinander verbinden, werden in ganz neuer Weise in einigen Teilen der OSZE-Region in Frage gestellt. In den letzten Jahren ist vieles unverändert geblieben und wir werden auch in den kommenden Jahren vor anhaltenden Herausforderungen stehen. Die Vereinigten Staaten glauben an die OSZE und wir werden es nicht akzeptieren, dass unsere bestehenden Verpflichtungen beschnitten werden; es ist ebenso noch lange nicht an der Zeit, sich auf dem Erreichten auszuruhen. Wir und unsere OSZE-Partner sollten vielmehr unser Vertrauen in die grundlegenden Prinzipien der Organisation bestätigen und unseren Weg fortsetzen. In diesem Zusammenhang zeigt der folgende Überblick über die wichtigsten Ziele, die die Tätigkeit der OSZE aus Sicht der USA haben sollte, zwei sehr wichtige Dinge. Erstens ist ein solcher Überblick über die Hauptaktivitäten der OSZE ein Ausweis für die Stärke und Bedeutung der Organisation und unterstreicht die Beteiligung und das Engagement der USA an vielen Fronten. Zweitens zeigt es Möglichkeiten für weitere künftige Bemühungen auf, die zum Teil von den USA selbst in ihren Erklärungen im Ständigen Rat und in anderen wichtigen Foren vorgeschlagen wurden.

#### *Die Ziele der Vereinigten Staaten*

US-Außenministerin Condoleezza Rice äußerte am 31. Mai 2007 vor dem Ständigen Rat:

„Ich weiß auch, dass die OSZE ihre Vergangenheit hat, sie hat ihre Gegenwart, aber sie hat auch eine Zukunft. Und wenn ich sehe, welche wichtige Arbeit zur Unterstützung von Wahlen, zur Unterstützung der Friedenssicherung, zur Förderung der Menschenrechte und zur Unterstützung der Sicherheitsarchitektur, die die Grundlage für das entstehen-

de geeinte, freie und friedliche Europa bildet, geleistet wird, möchte ich Ihnen versichern, dass die Vereinigten Staaten weiterhin in der Organisation aktiv mitarbeiten werden und die Absicht haben, auch künftig eine Führungsrolle zu übernehmen, und die guten Dienste der Institution für die vor uns liegenden wichtigen Aufgaben nutzen werden.“<sup>5</sup>

Die USA haben im Jahr 2007 viel Mühe darauf verwandt, das Versprechen von Außenministerin Rice in Taten umzusetzen.

### *Terrorismusbekämpfung*

Die OSZE spielt inzwischen eine wichtige und gezielte Rolle bei der Terrorismusbekämpfung – einem Kampf, der, in der OSZE-Region ausgefochten, zur menschlichen Sicherheit auf der ganzen Welt beitragen kann. Für die USA ist es ein Schlüsselziel, diese noch neue Tätigkeit zu fördern und zu unterstützen. Wir begrüßen den im November 2007 vom 15. Ministerrat in Madrid verabschiedeten *Beschluss über das Engagement der OSZE für Afghanistan*, der es der OSZE ermöglicht, eine Mission nach Afghanistan zu entsenden, die dazu beitragen wird, die Sicherheit der Grenze zum benachbarten Tadschikistan zu verbessern, da wir davon überzeugt sind, dass dadurch eine wichtige Lücke in der gegenwärtigen eurasischen Sicherheit geschlossen wird. Die Grenze zwischen Afghanistan und Tadschikistan ist eine Achillesferse. Sie begünstigt nicht nur terroristische Aktivitäten, sondern auch eine Reihe anderer Sicherheitsbedrohungen, von der organisierten Kriminalität bis zum Drogenschmuggel. Kurz und bündig: Die afghanische Regierung braucht zur Lösung dieser Probleme die Hilfe der internationalen Gemeinschaft. Die von der OSZE geförderte Zusammenarbeit in diesem Bereich ist entscheidend für die künftige Sicherheit Afghanistans; die Agenda für das OSZE-Engagement in Afghanistan ist ein exzellentes Beispiel dafür, wie die Organisation ihre Bemühungen so gestalten kann, dass sie zum einen einzigartig sind und gleichzeitig andere ergänzen, indem sie ein neues Thema aufgreift, das bislang nicht angemessen behandelt wurde, und dabei ihre Arbeit mit bestehenden Projekten der NATO, der VN und der Europäischen Union in der Region koordiniert.

Die Vereinigten Staaten sind davon überzeugt, dass die OSZE sogar über ein noch größeres Potenzial zur Terrorismusbekämpfung verfügt und dass dieses Thema von großer Bedeutung für alle Teilnehmer- und Partnerstaaten ist. Entsprechend dieser Prioritätensetzung haben die USA ihre Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass Grenzsicherheit eines der drängendsten Probleme der OSZE ist, ein Problem nicht nur im Zusammenhang mit Terrorismus, sondern auch mit illegaler Migration, Schmuggel und Menschenhandel.

---

5 Secretary Condoleezza Rice, Remarks at the Organization for Security and Cooperation in Europe, Wien, 31. Mai 2007, unter: <http://statelists.state.gov/scripts/wa.exe?A2=ind0705e&L=dospress&F=P&P=1755>.

Die Zusammenarbeit beim Aufbau sicherer, legaler Grenzen im gesamten OSZE-Gebiet ist daher eine der gewaltigsten, aber auch lohnendsten Aufgaben, die wir zu bewältigen haben; dieses Thema bietet gleichzeitig Gelegenheit, die Beteiligung der zentralasiatischen Länder an der Organisation zu verstärken.

Die USA haben erkannt, dass die OSZE nicht nur die Sicherheit in den OSZE-Staaten fördern, sondern auch den angrenzenden Regionen als Vorbild dienen kann. Die Handlungen der Teilnehmerstaaten können als Wissensquelle und als Maßstab für andere Regionen dienen, die versuchen, Instabilität zu überwinden und Freiheiten zu unterstützen, die der Sicherheit förderlich sind. Mit der Arbeit der OSZE im Bereich Rüstungskontrolle – einschließlich der Maßnahmen im Zusammenhang mit Kleinwaffen und leichten Waffen sowie den Lagerbeständen konventioneller Munition – und ihren Initiativen zur Sicherheit von Grenzen und Reisedokumenten haben die Teilnehmerstaaten begonnen, eine regionale Antwort auf die ernsthafte Bedrohung durch den Terrorismus zu geben. Sie waren klug genug, ihren Kurs entlang erprobtem OSZE-Sachverstand abzustecken. Darüber hinaus hat die OSZE durch die Förderung von Freiheit, Sicherheit und Wohlstand in ihrem gesamten Gebiet auch mit ihren anderen Aktivitäten viel dazu beigetragen, die schlechten Lebensbedingungen, die terroristischen Organisationen Zulauf verschaffen, zu bekämpfen. In diesem Sinne haben die USA eng mit der Russischen Föderation und der Gruppe Terrorismusbekämpfung der OSZE bei der Durchführung der Konferenz „Partnerschaft zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor im Kampf gegen den Terrorismus“ im Sommer 2007 zusammengearbeitet, einer sehr erfolgreichen und informativen Veranstaltung, an der zahlreiche Regierungsvertreter, NGOs und Vertreter der Privatwirtschaft teilgenommen und so die große Bedeutung der Gesellschaft als Ganzer im Kampf gegen die Bedrohung des Terrorismus unter Beweis gestellt haben.

#### *Weiterhin von Bedeutung: Der KSE-Vertrag*

Eine weitere Priorität der Vereinigten Staaten im Rahmen der OSZE sind die Bemühungen um erhöhte Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet; dazu haben sie sich in verschiedenen kritischen Bereichen engagiert. An erster Stelle sind hier die Meinungsverschiedenheiten über den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) zu nennen bzw. der Beschluss der Russischen Föderation, den Vertrag Ende 2007 „auszusetzen“. Nach Ansicht der Vereinigten Staaten sollte allen Beteiligten klar sein, dass der KSE-Vertrag das erfolgreichste Rüstungskontrollinstrument seiner Art ist. Er hat nicht nur zur nachweisbaren Zerstörung von über 69.000 militärischen Großgeräten geführt, sondern darüber hinaus durch einen systematischen gegenseitigen Informationsaustausch und mehr als 5.500 Vor-Ort-Inspektionen der Streitkräfte dazu beigetragen, ein sichereres Europa auf der Grundlage von Offen-

heit und Transparenz zu schaffen. Wir bedauern die russische Entscheidung zutiefst und sind von diesem Schritt, der kooperative Lösungen ebenso erschwert wie die Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags, enttäuscht. Wir haben Russland jedoch weiterhin dazu gedrängt, seine Istanbul Verpflichtungen einzuhalten, und mit Moskau gezielt Gespräche über den Vertrag und Vorschläge für parallele Maßnahmen („*parallel actions package*“) aufgenommen.

Die USA und ihre Verbündeten haben deutlich gemacht, dass die Verpflichtungen, die Russland in Istanbul eingegangen ist, insbesondere diejenigen zum Truppenabzug aus Georgien und Moldau, die Voraussetzungen dafür waren, dass das Abkommen über den angepassten KSE-Vertrag überhaupt zustande gekommen ist. Durch die parallelen Maßnahmen und wenn Russland seine restlichen Verpflichtungen erfüllt, werden die Vertragsstaaten in die Lage versetzt, im Gegenzug den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren. Der Vertrag hat den Charakter der europäischen Sicherheit tiefgreifend verändert; er hat Information und Vertrauen an die Stelle von Unsicherheit und Misstrauen gesetzt und ist bis heute von größter Bedeutung. Nach Ansicht der Vereinigten Staaten ist es unerlässlich, die konzertierte Zusammenarbeit hinsichtlich des KSE-Vertrags fortzusetzen, um einen Rückfall hinter die erreichten Fortschritte in allem, was durch dieses wertvolle Instrument verwirklicht wurde, zu vermeiden.<sup>6</sup>

#### *Erweiterte Sicherheit in der gesamten OSZE-Region*

Die USA haben sich insbesondere dafür eingesetzt, dass alle Teilnehmerstaaten ihre Verpflichtungen in der politisch-militärischen Dimension einhalten. Wir unterstützen als in dieser Hinsicht wichtige Instrumente nach wie vor das Wiener Dokument von 1999 und den OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. In den vergangenen Jahren waren die OSZE-Teilnehmerstaaten mehreren besonderen Herausforderungen für ihre Sicherheit ausgesetzt. Die USA sind davon überzeugt – und das muss hier betont werden –, dass die OSZE in einer Reihe von Sicherheitsfragen eine solide Fachkompetenz erworben hat. So hat sie beispielsweise in fünf ihrer Balkanmissionen erfolgreiche Polizeiprojekte durchgeführt und die USA haben angeregt, diese erfolgreichen Aktivitäten auf Zentralasien und die Kaukasusregion auszudehnen. Ebenso gehört es zur Strategie der Vereinigten Staaten, die OSZE dazu zu ermutigen, auch einige andere ihrer Aktivitäten in diesen Regionen auszuweiten. Wir sind davon überzeugt, dass regionale Zusammenarbeit auf einer Reihe von Gebieten, darunter Grenzsicherheit, Terrorismusbekämpfung und die Förderung zentraler demokratischer Reformen

---

6 Um die Bedeutung des KSE-Vertrag weiter zu unterstreichen, hat die Vertretung der USA bei der OSZE hat, ein „CFE Treaty Fact Sheet“ vorgelegt, das auf der Website des US-Außenministeriums eingesehen werden kann: <http://www.state.gov/t/vci/rls/prsrl/2008/99743.htm>.

und der Menschenrechte, ein unverzichtbarer Bestandteil der erweiterten Sicherheit und des Wohlergehens aller OSZE-Teilnehmerstaaten ist. Die OSZE hat das Potenzial auf diesen Gebieten wichtige Lücken zu schließen.

#### *Einbindung aller OSZE-Teilnehmerstaaten*

Ein weiteres bedeutendes Ziel war es, die Organisation darin zu bestärken, alle OSZE-Teilnehmerstaaten vermehrt einzubinden. Die Vereinigten Staaten haben sich besonders dafür eingesetzt, dass die OSZE ihren Dialog mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum erweitert und den Kontakt zu Partnerstaaten wie Afghanistan verstärkt. Die USA legen großen Wert auf den Partnerschaftsprozess, um die Kooperation zwischen Teilnehmer- und Partnerstaaten zu vertiefen, so dass gemeinsame Sicherheits- und Stabilitätsinteressen besser bewältigt werden können. Auf dem Mittelmeerseminar im November 2006 unterbreiteten die USA Vorschläge für Aufgaben, die von einer verstärkten Zusammenarbeit profitieren würden, und benannten drei Gebiete mit Vorrang: Terrorismusbekämpfung, die Regierung und Verwaltung multiethnischer Gesellschaften und die Stärkung demokratischer Institutionen und Verfahren. Wir haben diese Entwicklung im Laufe des gesamten Jahres 2007 unterstützt und werden das auch im kommenden Jahr tun.

Diese Gebiete eignen sich nicht nur deshalb hervorragend für eine verstärkte Zusammenarbeit, weil es sich um Bereiche handelt, in denen sowohl die Teilnehmer- als auch die Partnerstaaten gemeinsame und begründete Interessen haben, sondern auch, weil es sich um Felder handelt, auf denen die OSZE über entsprechende Sachkenntnis und technische Instrumente verfügt, von denen die Kooperationspartner im Mittelmeerraum besonders profitieren können. Darüber hinaus sind die USA davon überzeugt, dass eine verstärkte Kooperation mit Afghanistan für alle von Nutzen wäre, wenn die OSZE sich dazu entschließen würde, ihre Fachkompetenz zur Verfügung zu stellen, und zwar nicht nur im Bereich des Grenzmanagements, sondern auch für Programme zur Förderung ethnischer und religiöser Toleranz und zur weiteren Entwicklung starker demokratischer und zivilgesellschaftlicher Institutionen.

#### *Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten*

Eine der wichtigsten Aufgaben der OSZE und dazu eine, die für die Vereinigten Staaten von besonderer Bedeutung ist, ist die Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Auf diesem Gebiet bleibt noch viel zu tun; es hat sich gezeigt, dass sogar große Anstrengungen notwendig sind, um zu verhindern, dass es zu einem Rückfall hinter die bereits erreichten Fortschritte kommt. Hinsichtlich der Stärkung demokratischer Institutionen und Verfahren sind die USA der Auffassung, dass der Schwerpunkt der Arbeit darauf liegen sollte, die eingegangenen Verpflichtungen innerhalb der Teilnehmerstaaten besser umzusetzen, insbesondere in Bezug auf die Einhal-

tung bestehender Wahlstandards der OSZE. Dabei ist das BDIMR unserer Überzeugung nach unverzichtbar. 2007 hat das BDIMR im Rahmen eines ambitionierten Programms 16 Wahlbeobachtungs- und Beurteilungsmissionen durchgeführt und damit erneut bestätigt, dass seine Arbeit auf diesem Gebiet international als „Goldstandard“ gilt. Das BDIMR hat viel für die Förderung demokratischer Prinzipien getan und alle OSZE-Teilnehmerstaaten dazu ermutigt, sich an die höchsten Wahlstandards zu halten, und konkrete, konstruktive Kritik geübt, wenn sie dies nicht taten.

Die USA sind ein großer Befürworter von Neuerungen und treten stets dafür ein zu prüfen, ob sich bestehende Verfahren verbessern lassen; gleichzeitig sind wir aber auch der Meinung, dass einschneidende Veränderungen nur dann vorgenommen werden sollten, wenn sie notwendig und von Vorteil sind. Hinsichtlich des BDIMR ist das nicht der Fall. Wir sind fest davon überzeugt, dass Vorschläge zur Reform des BDIMR, wie sie in den letzten Jahren von einigen Staaten z.B. in einer auf dem 15. Ministerratstreffen in Madrid vorgeschlagenen Resolution unterbreitet wurden, die Organisation eher darin beeinträchtigen würden, eine Arbeit zu leisten, die sie bisher sehr gut gemacht hat. Die Vereinigten Staaten glauben vielmehr, dass das Jahr 2007 eine ganz andere Notwendigkeit unterstrichen hat, nämlich die, dass alle Teilnehmerstaaten ihre bestehenden OSZE-Verpflichtungen im Bereich Demokratie einhalten. Es ist von großer Bedeutung, dass Regierungen den politischen Willen aufbringen, freie und faire Wahlen nicht nur zuzulassen, sondern diese auch dort zu fördern, wo das BDIMR regelmäßig eine unabhängige Beobachtung dieser Aktivitäten durch Experten leisten kann. Wenn Wahlen nicht hundertprozentig nach internationalen Standards abgelaufen sind, kann das BDIMR Hilfe anbieten; wenn Wahlen jedoch frei und fair waren, macht das BDIMR diese lobenswerte Tatsache weltweit publik.

2007 haben sich die Vereinigten Staaten ganz besonders für das BDIMR und demokratische Prinzipien stark gemacht. So hat z.B. die US-Botschaft in Albanien zusätzlich zu unserem üblichen Beitrag zur Wahlbeobachtung durch das BDIMR 22 Beobacherteams für die albanischen Wahlen im Februar 2007 zur Verfügung gestellt. Die US-amerikanischen Teilnehmer erhielten dadurch Gelegenheit, den hohen Grad an Professionalität und Sachkenntnis, mit dem das BDIMR vorgeht, und die Bedeutung seiner Arbeit hautnah miterleben. Aus der entgegengesetzten Perspektive erlebten wir die Wahlbeobachtung durch das BDIMR im November 2006, als wir die Organisation einluden, unsere Kongresswahlen zu beobachten. Die USA haben sich wie alle übrigen Teilnehmerstaaten der OSZE auch dazu verpflichtet, das BDIMR zur Wahlbeobachtung einzuladen und dessen Empfehlungen zu beachten – eine Verpflichtung, die wir durchaus ernst nehmen. Wir sind stolz auf die Feststellung des BDIMR, dass die USA auf „eine langjährige demokratische Tradition“ zurückblicken und die Kongresswahlen „unter echten politischen Wettbewerbsbedingungen auf der Grundlage von Redefreiheit und breitem Zugang zu den Medien“ stattgefunden haben. Zusätzlich dazu hat unsere Re-

gierung Maßnahmen getroffen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die 25 konkreten Verbesserungsvorschläge aus dem Bericht des BDIMR angemessen berücksichtigt werden.<sup>7</sup>

Die USA haben das BDIMR weiterhin in seiner Arbeit unterstützt und werden sich auch künftig dafür einsetzen, dass Russland und andere GUS-Staaten sich stärker an Wahlbeobachtungsmissionen beteiligen, da alle OSZE-Teilnehmerstaaten von einem solchen Engagement profitieren. Eine der größten Enttäuschungen im Jahr 2007 in diesem Bereich war, dass das BDIMR seine geplante Beobachtung der russischen Duma-Wahlen am 2. Dezember aufgrund „beispielloser“ Restriktionen für seine Beobachtungsmission absagen musste. Die Vereinigten Staaten tragen zwar die Entscheidung des BDIMR angesichts der übermäßigen Beschränkungen, unter denen die Organisation hätte arbeiten müssen, mit; wir bedauern jedoch außerordentlich, dass dieser Beschluss überhaupt notwendig war. In diesem Sinne halten wir Russland und alle Teilnehmerstaaten dringend dazu an, ihren OSZE-Verpflichtungen nachzukommen und das BDIMR zu unterstützen, ohne Hürden zu errichten, die die Integrität der Organisation und deren Fähigkeit, ihre wichtigen Aufgaben erfolgreich wahrzunehmen, untergraben.

#### *Die Effektivität der OSZE bewahren*

Eines unserer wichtigsten Ziele in Bezug auf die OSZE war es, ihre Effektivität zu bewahren. Die Vereinigten Staaten haben mehrfach darauf hingewiesen, dass einige OSZE-Teilnehmerstaaten in mehreren Fällen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte, die den Kern der Identität der Organisation bilden, in Frage gestellt oder ignoriert haben. Unser Engagement hat immer darauf abgezielt und wird das auch künftig tun, diese Länder zu ermutigen, ihren Verpflichtungen, die sie sich selbst, ihren Völkern, der OSZE und im weiteren Sinne der ganzen Welt gegenüber eingegangen sind, nachzukommen. Die USA stehen nicht nur zu ihren eigenen Verpflichtungen in Bezug auf freie Wahlen, Versammlungs-, Rede- und Medienfreiheit, sondern arbeiten darüber hinaus mit anderen OSZE-Staaten zusammen, um sicherzustellen, dass diese ihre Pflichten ebenfalls erfüllen.

Die USA haben sich deshalb zum Ziel gesetzt sicherzustellen, dass die OSZE-Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension auch in Zukunft ein effektives Forum bleiben, in dem eine Vielzahl von Themen aufgeworfen und untersucht werden kann, einschließlich des Dialogs über Menschenrechtsfälle und der Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern. Auch für die weitere Einbindung von NGOs in OSZE-Initiativen in der menschlichen Dimension und ihre umfassende Beteiligung an den Implementierungstreffen haben sich die USA stark gemacht. Das US-Außenmi-

---

7 Vgl. Office for Democratic Institutions and Human Rights, United States of America Mid-Term Congressional Elections, 7 November 2006, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warschau, 9. März 2007.

nisterium stellte in seinem Bericht an den Kongress über „Die Politik der Vereinigten Staaten und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ aus dem Jahr 2007 die Notwendigkeit fest, die zunehmende Tendenz einiger Staaten, die Zivilgesellschaft durch restriktive NGO-Gesetzgebung zu behindern, zu bekämpfen und wirksamere Mittel zur Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern zu entwickeln.

#### *Engagement für Medienfreiheit*

Das Eintreten für die Freiheit der Medien ist ein weiterer wichtiger Punkt des Engagements der USA im Rahmen der OSZE. In diesem Bereich hat die OSZE viel zu bieten. Das Büro des Beauftragten für Medienfreiheit fungiert nicht nur als Wächter, es wartet auch mit einer großen Zahl an praktischen und technischen Hilfen auf, stellt leicht zugängliche und verständliche Handbücher zu bewährten Verfahren in zahlreichen einschlägigen Fragen ebenso bereit wie medienrelevante Mustergesetze und berät Länder, die ihre Mediengesetze ändern wollen. Die USA legen Wert darauf, dass Verfehlungen in diesem Bereich publik gemacht werden, und wir haben unserer Sorge über die Lage in einigen Teilnehmerstaaten, in denen Leib und Leben von Journalisten bedroht sind, mehrfach Ausdruck verliehen. Die Vereinigten Staaten haben darüber hinaus insbesondere die Arbeit des Beauftragten für Medienfreiheit in Bezug auf die Annahme freiwilliger professioneller Standards für Journalisten unterstützt, in der Überzeugung, dass dadurch wesentlich mehr erreicht wird als durch staatlicherseits aufgezwungene Alternativen. Schließlich beteiligten sich die USA 2007 an der Finanzierung zweier erfolgreicher regionaler Medienkonferenzen zu diesem Thema im Südkaukasus und in Zentralasien.

#### *Fortgesetztes Engagement zur Beilegung ungelöster Konflikte*

Seit langem vertreten die Vereinigten Staaten die Auffassung, die OSZE solle die Beilegung ungelöster, sogenannter „eingefrorener“ Konflikte zur Priorität erheben. Die USA sind fest davon überzeugt, dass Verhandlungen über eine endgültige Lösung der Konflikte in Moldau, Berg-Karabach und Georgien vorangebracht werden müssen. Die Vereinigten Staaten haben sich aktiv an diesen Prozessen beteiligt, indem sie die Arbeit der OSZE-Mission in Georgien und deren Projekte in Südossetien politisch und materiell unterstützt und als Beobachter an den Verhandlungen über eine Lösung des Transnistrienkonflikts teilgenommen und gemeinsam mit anderen Vermittlern auf die Wiederaufnahme der Gespräche über eine endgültige Beilegung des Konflikts hingearbeitet haben; als einer der Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe wirken die Vereinigten Staaten außerdem daran mit, den Berg-Karabach-Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan zu lösen. 2007 gehörte es zu

den Prioritäten der Vereinigten Staaten, ihren Teil dazu beizutragen, die internationale Unterstützung für die Beilegung dieser Konflikte zu verstärken.

#### *Der Kampf gegen den Menschenhandel und die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung*

Die USA haben zahlreiche Anregungen zur fachmännischen und zweckdienlichen Gestaltung der Arbeit der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels gegeben. So haben wir z.B. vorgeschlagen, die OSZE könne insbesondere daran mitwirken, das Erkennen der Opfer von Menschenhandel zu verbessern, indem sie Staaten bei der Schulung der zuständigen Behördenmitarbeiter unterstützt. Auch auf diesem Gebiet ist die Dimensionen übergreifende Herangehensweise der OSZE von besonderem Wert, da ein Großteil der Tätigkeiten der Organisation auch der Bekämpfung des Menschenhandels dienen können. Die USA setzen sich außerdem auch weiterhin für die Implementierung des Aktionsplans der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels ein.

Ein weiteres Hauptziel besteht darin, dass die OSZE-Verpflichtungen zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung vollständig umgesetzt werden. Auch in diesem Fall bedarf es des fortgesetzten politischen Willens aller Teilnehmerstaaten, um dies zu erreichen. Dem Kampf gegen Antisemitismus, antimuslimische Tendenzen, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen von Diskriminierung muss große Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Vereinigten Staaten haben sich gemeinsam mit anderen Delegationen und den zuständigen Stellen im Sekretariat dafür eingesetzt, diesem Ziel näher zu kommen.

#### *Die Schlüsselrolle der OSZE-Feldmissionen*

Ein Überblick über die aus amerikanischer Sicht wichtigsten Tätigkeitsbereiche der OSZE wäre ohne die Erwähnung der bedeutenden Rolle der OSZE-Feldmissionen, die erheblich dazu beitragen, dass die Organisation viele ihrer Ziele erreichen kann, unvollständig. Die Feldmissionen sind fester Bestandteil der Arbeit der OSZE, indem sie Sicherheit, Freiheit und Demokratie fördern. Sie übernehmen vor Ort zentrale Aufgaben beim Institutionenaufbau und bei der Koordinierung der Bemühungen zur Konfliktverhütung, sie tragen zum Aufbau von Zivilgesellschaften bei und arbeiten auf Konfliktbeilegung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten hin.

In diesem Zusammenhang teilen die USA mit den meisten ihrer OSZE-Kollegen die Überzeugung, dass die OSZE-Mission im Kosovo weiterhin gebraucht wird. Wir haben mehrfach betont, dass die Mission ihre Arbeit dort unbedingt fortsetzen muss. Die Frage des Status des Kosovo hat innerhalb der OSZE zu vielen Diskussionen geführt. Unserer Meinung nach hat sich sehr deutlich herausgestellt, dass die Unabhängigkeit des Kosovo angesichts

der unüberbrückbaren Differenzen, die zu einer Pattsituation in den Statusverhandlungen geführt haben, und der einzigartigen und turbulenten Geschichte des Landes die einzig tragfähige Option in diesem Fall war – auch wenn einige unserer Teilnehmerstaaten sich nur schwer damit abfinden können. Selbst eine sehr oberflächliche Begutachtung der Lage und der Geschichte zeigt, dass das Kosovo ein sehr spezieller Fall ist und Behauptungen, es könne möglicherweise als Präzedenzfall dienen, falsch sind. Die Vereinigten Staaten haben den Einsatz der OSZE-Mission im Kosovo weiterhin unterstützt, da sie viele wertvolle Dienste leistet, vor allem aufgrund ihrer Fähigkeit, die Sicherheit von Minderheitengemeinschaften zu überwachen und darüber zu berichten.

Alles in allem hat die OSZE in ihren Bemühungen um den Aufbau demokratischer Institutionen, die Förderung interethnischer Toleranz, den Schutz nationaler Minderheiten und den Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption große Fortschritte gemacht. Die Feldmissionen in der Region sind ein unverzichtbarer Teil dieser Bemühungen und wir erkennen die Fortsetzung der Arbeit in diesem Bereich an. Die OSZE kann auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag im Kosovo leisten. Die Vereinigten Staaten sind ebenfalls davon überzeugt, dass allen Feldmissionen und ihren Gastländern mit der kontinuierlichen Evaluierung der Größe und der Arbeitsbelastung jeder einzelnen Mission anhand von Fortschritten oder neuen Aufgaben am besten gedient ist. Gerade durch genaues Beobachten der Besonderheiten unserer Arbeit können wir unsere Ressourcen ebenso wie unsere Aufmerksamkeit am wirkungsvollsten verteilen und unsere gemeinsamen Ziele am besten erreichen.

#### *Die Vereinigten Staaten und die OSZE: Unsere Zukunft im Kontext unserer Vergangenheit*

Am 24. Mai 2005 gab ich vor dem Außenpolitischen Ausschuss des Senats im Rahmen meiner Anhörung zur Bestätigung meiner Ernennung zur Ständigen Vertreterin der Vereinigten Staaten bei der OSZE folgende Erklärung ab:

„Sechzehn Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer können wir alle stolz sein auf das, was die OSZE erreicht hat; wir sollten jedoch auch die noch unerledigten Aufgaben im Blick behalten. Die transatlantische Wertegemeinschaft ist noch unvollendet [...] Im heutigen Europa gibt es keine Trennlinien. Die OSZE hat einen einheitlichen Kanon demokratischer Prinzipien, der von allen verabschiedet wurde. Die einzige Möglichkeit, die eigentlichen Gründe für Instabilität zu überwinden, ist sicherzustellen, dass die Menschen die Chance haben, ihre Führungen frei zu wählen und in Frieden und Wohlstand zu leben. Die OSZE kann uns

allen helfen, diesem Traum einer transatlantischen Wertegemeinschaft, die ein besserer und sichererer Ort zum Leben ist, näher zu kommen.“<sup>8</sup>

Heute, fast drei Jahre später, habe ich dieses Gefühl nicht nur persönlich und beruflich bewahrt; ich bin heute auch überzeugter denn je, dass es tatsächlich das Engagement der USA für die OSZE in einem breiteren Zusammenhang reflektiert, denn man kann die Zukunft dieser Beziehung nicht in vollem Umfang würdigen, ohne sie im Kontext ihrer Vergangenheit zu betrachten. Die Vereinigten Staaten haben sich von Anfang an zur OSZE bekannt. Bedürfnisse und Prioritäten in der OSZE-Region haben sich im Laufe der Geschichte der Organisation stark und oftmals dramatisch verändert, die Beziehungen der Vereinigten Staaten zur OSZE sind jedoch – so wie die Organisation selbst – im Laufe ihrer Geschichte stärker und besser geworden.

Nicht selten stehen im Mittelpunkt der Diskussionen über die OSZE Fragen nach ihrer Relevanz und ihrer Zukunft. Ein kurzer Blick gerade auf diese Publikation, das OSZE-Jahrbuch, ist das beste Beispiel dafür. Es sind wichtige Fragen und tatsächlich ist die Fähigkeit der Organisation zur Selbstreflexion eine ihrer größten Stärken; dazu gehört auch die ständige Selbstbeurteilung ihrer Arbeit und ihrer Fortschritte, die als Katalysator für die Feinabstimmung und das weitere Vorgehen dient. Im Jahr 2007 war das nicht anders. Die Vereinigten Staaten und die anderen Teilnehmer- und Partnerstaaten standen vor großen Herausforderungen – Herausforderungen, die uns unsere Stärken vor Augen geführt und uns erlaubt haben zu zeigen, wie viel wir erreichen können, und Herausforderungen, die uns anspornen, indem sie uns daran erinnern, wie viel noch zu tun bleibt. Das, was wir im vergangenen Jahr erreicht haben, bestätigt ebenso wie die Bereiche, in denen sich die OSZE weiter engagieren wird, nicht nur in beeindruckender Weise die Relevanz, sondern auch die Notwendigkeit der Organisation.

Die vielleicht beste Antwort auf die Frage nach der Zukunft der OSZE ist ganz einfach: Die Zukunft ist jetzt. Auf der Grundlage der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und in dem Bestreben nach verstärkter Zusammenarbeit und noch aktiverer Förderung umfassender Sicherheit schließen sich die Vereinigten Staaten mit ihren Kollegen zusammen, um sich auch 2008 und in den folgenden Jahren gemeinsam und mit Hilfe der OSZE als unverzichtbares multilaterales Instrument um die Aufrechterhaltung von Demokratie, Menschenrechten und Sicherheit zu bemühen. Als Partner in diesen Bemühungen müssen wir uns jedoch alle daran erinnern, dass genau die Werte, die die Organisation in der Vergangenheit bedeutend und erfolgreich gemacht haben, heute unter Druck geraten sind. Vielleicht drücken die Schlussworte von Präsident Ford in seiner Rede aus dem Jahr 1975 in Helsinki dies am besten aus:

---

8 Statement of Julie Finley before the Senate Committee on Foreign Relations, 24. Mai 2005, unter: [http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2005\\_hr/050524-finley.pdf](http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2005_hr/050524-finley.pdf).

„Die Geschichte wir diese Konferenz nicht danach beurteilen, was wir heute sagen, sondern danach, was wir morgen tun – nicht nach den Versprechen, die wir abgeben, sondern nach den Versprechen, die wir halten.“<sup>9</sup>

Jahrzehnte nach den Ereignissen von Helsinki engagieren sich die USA noch immer durch die OSZE mit derselben Überzeugung. Die OSZE blickt auf eine reiche Geschichte zurück, sie hat jedoch auch noch eine Menge zu tun, um sicherzustellen, dass ihre Versprechen gehalten werden. Nur durch nachhaltige Verpflichtungen und die Bemühungen aller Teilnehmerstaaten können die Organisation und daraus folgend ganz Europa einer glänzenden und produktiven Zukunft entgegensehen.

---

9 Address by US President Gerald R. Ford to the third stage of the Conference on Security and Co-operation in Europe, a.a.O. (Anm 2), S. 6.