



## „Zurück zur Diplomatie“ unter deutschem OSZE-Vorsitz? Schlussbericht und Empfehlungen der Hochrangigen Expertengruppe

Ende 2015 legte eine Hochrangige Expertengruppe der OSZE-Troika ihren Schlussbericht „Europäische Sicherheit als gemeinsames Projekt“ vor.<sup>1</sup> Dieser überrascht durch seine ungewöhnliche Form, die dokumentiert, wie weit die OSZE-Teilnehmerstaaten gegenwärtig von einem sicherheitspolitischen Konsens entfernt sind. Für den deutschen OSZE-Vorsitz 2016 ergeben sich daraus besondere Herausforderungen, die gemeinsame Grundlage der europäischen Sicherheitsarchitektur zu erneuern. Für das Vorsitzjahr 2016 sind bescheidene Erwartungen hinsichtlich kurzfristiger Erfolge durchaus angebracht. Die Mehrheit der Expertengruppe hält grundsätzliche diplomatische Fortschritte im OSZE-Rahmen dennoch für möglich – unter der Voraussetzung, dass die Minsker Vereinbarungen zur Befriedung der Ukraine vollständig umgesetzt werden und der OSZE-Acquis unangetastet bleibt.

### Einig, uneins zu sein, und nicht einmal darüber einig...

Anfang 2015 mandatierte die OSZE-Troika eine 15-köpfige Hochrangige Expertengruppe aus dem OSZE-Raum unter Leitung von Botschafter Wolfgang Ischinger, über einen **neuen Sicherheitsdialog im Euroatlantisch-Eurasischen Raum** nachzudenken. Ziel des Dialogs wäre es, Maßnahmen der Vertrauensbildung und der kooperativen Sicherheit im Sinne der Helsinki-Schlussakte und der Charta von Paris zu stärken bzw. weiterzuentwickeln. Im Juni 2015 legte die Gruppe einen Zwischenbericht vor, der sich der Stärkung der OSZE, insbesondere im Ukraine-Konflikt, widmet.<sup>2</sup>

Beim Schlussbericht sticht ins Auge, dass er **nicht durchgehend als Konsenspapier** angelegt ist. Vielmehr greifen die Autoren<sup>3</sup> auf die klassische diplomatische Formel „*we agree to disagree*“ zurück und präsentieren drei Narrative „des Westens“, „Moskaus“ und der „Staaten dazwischen“, die verschiedene Sichtweisen auf die Genese der aktuellen Krise der europäischen Sicherheitsarchitektur wiedergeben.

Als **Kernproblem** wird der – nach Auflösung von Warschauer Pakt und Sowjetunion – weiterhin ungeklärte sicherheitspolitische Status der „Staaten dazwischen“ benannt. Es sei deshalb auch „nicht zufällig“, dass gerade diese Staaten mit „sogenannten eingefrorenen Konflikten“ konfrontiert sind.

Vor der Präsentation des Endberichts gab der russische Vertreter in der Gruppe, Sergej Karaganow, eine **Nichteinverständniserklärung** ab. Er könne „den vorliegenden Text sowohl aus intellektuellen als auch aus politischen Gründen“ nicht mittragen, da er „vor allem in die Vergangenheit gerichtet sei mit dem Ziel, den Status Quo Ante plus oder minus wiederherzustellen [...] aber nicht darauf, eine neue strukturelle militärisch-politische Konfrontation zu verhindern“. Dadurch fällt der Bericht eher unter die Kategorie „*we agree to disagree, but even on that we disagree*“, macht aber auch die Alleinstellung der Position der russischen Führung deutlich.

### Risikominimierung, Umsetzung von „Minsk“ und diplomatischer Prozess

Der Bericht spricht drei wesentliche Empfehlungen aus: Erstens seien effektive Mechanismen zu schaffen, die das **Risiko einer ungewollten militärischen Eskalation verringern**. Insbesondere seien der NATO-Russland-Rat und relevante militärisch-militärische Kontakte wiederzubeleben.

<sup>1</sup> [Back to Diplomacy. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project](#). November 2015.

<sup>2</sup> [Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine](#). Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project; vgl. Andreas Wittkowsky: [Erste Bewertung des OSZE-Engagements in der Ukraine. Zwischenbilanz und Empfehlungen der Hochrangigen Expertengruppe](#). Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, ZIF kompakt, Juni 2015.

<sup>3</sup> Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

Zweitens müsse die **Umsetzung der Minsker Vereinbarungen** zur Beilegung des Ukraine-Konflikts abgeschlossen werden, einschließlich der vollen Kontrolle der ukrainischen Regierung über ihre Grenzen. Wolfgang Ischinger, der Vorsitzende der Gruppe, bezieht in seinem Berichtsvorwort sehr deutlich Position: „Es würde keinen Sinn machen, die Sicherheitsarchitektur zu diskutieren, während das Haus brennt: Solche Diskussionen können ernsthaft erst dann beginnen, wenn die Minsker Vereinbarungen umgesetzt sind. Dies bleibt die dringendste aller diplomatischer Aufgaben.“ Der Bericht empfiehlt die Verstärkung der OSZE-Beobachtermission in der Ukraine und die Einrichtung einer Ukraine-Kontaktgruppe, die das Normandie-Format um die Unterzeichner des „Budapester Memorandums“ verstärken würde (Russland ist bereits Teil des Normandie-Formats, Großbritannien und die USA kämen hinzu).

Drittens solle – nach erfolgter Umsetzung der Minsker Vereinbarungen – ein **diplomatischer Prozess zur europäischen Sicherheitsarchitektur** eingeleitet werden mit dem Ziel, kooperative Sicherheitsstrukturen auf Grundlage der OSZE-Prinzipien neu zu bauen. Dieser mehrjährige Prozess würde unter deutschem Vorsitz mit bilateralen Konsultationen und Arbeitsgruppen beginnen und durch einen Gipfel der OSZE-Staats- und Regierungschefs abgeschlossen werden. Er enthielte folgende Elemente:

- I. Kernaufgabe der Diplomatie sei es, Lösungen für den umstrittenen **Sicherheitsstatus** der „Länder dazwischen“ zu finden. Diese hätte die legitimen Sicherheitsinteressen aller europäischen Länder zu respektieren, aber auch ihr souveränes Recht, ihre kollektiven Sicherheitsarrangements zu wählen. Zu überprüfen seien hierzu Arrangements wie ein Europäischer Sicherheitsvertrag, die Mitgliedschaft in Allianzen, militärische Kooperation außerhalb jener, eine dauerhafte oder zeitweilige Neutralität sowie Sicherheitsgarantien. Die bestehenden OSZE-Mechanismen zur Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung sollten gestärkt oder modernisiert werden.
- II. Auch eine Lösung der **verschleppten Konflikte** solle verstärkt gesucht werden. Hierzu gelte es, sich auf Verfahren im Sinne der Helsinki-Prinzipien zu einigen und die jeweiligen Sicherheitsregime zu internationalisieren. Der Wille der betroffenen Bevölkerungen sollte durch Meinungsumfragen und transparente Abstimmungen intensiv miteinbezogen werden.
- III. Die **menschliche Dimension** wäre durch eine Reihe von spezifischen Aktivitäten des OSZE-Hochkommissars für Nationale Minderheiten, des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) und des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit zu stärken.
- IV. Im Bereich der **wirtschaftlichen „Konnektivität“** solle eine Expertengruppe u.a. überprüfen, was gegen den Einsatz von Handelsregulierungen als politische Waffe zu tun ist und wie EU, Eurasische Union und die „Staaten dazwischen“ sinnvoll miteinander verbunden sein können.
- V. Auch die **Kooperation mit externen Partnern** wäre auszubauen, vor allem mit sicherheitspolitischen Regionalorganisationen, die in den OSZE-Raum hinein wirken.

Der Vorsitzende empfiehlt zudem, die **Stärkung der OSZE im Bereich Konfliktmanagement** weiter zu verfolgen, die im Zwischenbericht der Gruppe umrissen wurde.

## Eine voraussetzungsvolle Agenda

Mit den unterschiedlichen Narrativen und den Vorschlägen zur Überwindung der gegenwärtigen Krise der europäischen Sicherheit sendet der Schlussbericht der Hochrangigen Expertengruppe wichtige **Signale zu den Interessenlagen der OSZE-Teilnehmerstaaten**. Zum einen betont er die Möglichkeit, den europäischen Sicherheitsdialog zu erneuern und dabei insbesondere die russischen Interessen ernst zu nehmen. Zum anderen macht er deutlich, dass die übergroße Mehrheit der Teilnehmerstaaten die Helsinki-Prinzipien weiterhin als nicht verhandelbare Grundlage der europäischen Sicherheitsordnung und die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen als Voraussetzung für einen derartigen Prozess ansieht.

Die **Erfüllung dieser Voraussetzungen** liegt nur begrenzt in der Macht des deutschen Vorsitzes, sondern hängt u.a. vom russischen Interesse an einer regelbasierten Sicherheitsarchitektur in Europa, dem US-amerikanisch-russischen Verhältnis und den Signalen des kommenden NATO-Gipfels in Warschau ab. Die nicht-konsensuelle Berichtsform verweist darauf, dass es ein weiter Weg zu einer erneuerten gemeinsamen Sicherheitsarchitektur ist. Hier gilt es, beharrlich dicke Bretter zu bohren.