



OSZE-Vorsitz 2016: Deutschland auf der Schiffsbrücke

„Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen“

In diesem Jahr hat Deutschland den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) inne. Zum Auftakt stellte Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier, der der Organisation bis Dezember vorstehen wird, dem Ständigen Rat in Wien die Schwerpunkte für 2016 vor.¹ Dieses *ZIF kompakt* gibt einen Überblick über die Analyse der Ausgangslage und die Planungen des deutschen Vorsitzes.²

Krise der europäischen Sicherheitsordnung

Mehrfach hat Außenminister Steinmeier im OSZE-Kontext auf Metaphern aus der Schifffahrt zurückgegriffen. Schon im Juli 2015 führte er mit Blick auf den noch vor ihm liegenden Vorsitz aus: „Europa navigiert durch äußerst turbulentes Fahrwasser. Wir haben innere und äußere Stürme zu bewältigen.“³

Vertrauen und Sicherheit in der OSZE-Region sind „massiv beschädigt“, so das Urteil des nunmehr amtierenden Vorsitzenden. In seiner Auftaktrede umriss er die zentralen Krisen und Gefahren:

- der Konflikt in und um die Ukraine, einschließlich des von Steinmeier deutlich, wenn auch ohne Adressaten benannten Bruchs zentraler OSZE-Verpflichtungen auf der Krim und im Donbass;
- die Bedrohung für Menschen und Gesellschaften durch mörderische Ideologien und Terror, unter deren Eindruck kurz zuvor, am Tag des Selbstmordanschlags von Istanbul, bereits die Eröffnungsveranstaltung des Vorsitzes in Berlin gestanden hatte;
- die Krisen im Nahen und Mittleren Osten;
- die verschiedenen seit vielen Jahren verschleppten Konflikte im Südlichen Kaukasus, insbesondere die drohende Eskalation in und um Bergkarabach; sowie
- die vielschichtigen gesellschaftlichen Herausforderungen infolge des Zustroms von Flüchtlingen.

Dass dieses Bild keineswegs vollständig sein muss, kann erahnen, wer sich die vorangegangenen zwei Jahre in Erinnerung ruft. Einige der Themen, die die damaligen Amtszeiten des schweizerischen bzw. des serbischen Kollegen Steinmeiers im OSZE-Vorsitz besonders prägen sollten – Ukraine, Terror und Flüchtlinge –, standen allenfalls weiter unten in den Manuskripten ihrer Einführungsreden.

Voraussetzungen für eine funktionierende Organisation

Auf zentrale Fragen hinsichtlich der Funktionsfähigkeit der OSZE war Steinmeier bereits einen Monat zuvor beim OSZE-Ministerrat in Belgrad ausführlich eingegangen: „Lassen Sie uns nicht in stürmischer See unser Schiff, die OSZE, zerlegen, nur weil es nicht leicht ist, sich auf einen gemeinsamen Kurs zu verständigen. Lassen Sie uns keinen Neubau versuchen, der die Gefahr des Scheiterns birgt [...]“⁴ Mit Blick auf verschiedene kursierende Vorschläge war damit unterstrichen, dass der deutsche Vorsitz auf den Erhalt und die Erneuerung des im Lauf von vierzig Jahren entwickelten Sicherheitssystems setzt.

Wie schmal der Grat und wie groß die Anforderungen an den Vorsitz hinsichtlich des für alle Entscheidungen notwendigen **Konsenses der 57 Teilnehmerstaaten** ist, zeigte sich im weiteren Verlauf des Dezembers: Das von Auseinandersetzungen um Aufgaben und Finanzierung insbesondere der menschenrechtlichen Institutionen der OSZE geprägte Treffen in Belgrad ging – wie schon die ministeriellen Beratungen in den zwölf Jahren zuvor – ohne politische Erklärung zu Ende, konkrete Beschlüsse zur

¹ Antrittsrede von Außenminister Steinmeier vor dem Ständigen Rat der OSZE zur Übernahme des OSZE-Vorsitzes, 14.01.2016 (hieraus, soweit nicht anders angegeben, im Folgenden alle Zitate), http://www.auswaertiges-amt.de/sid_7FC41948D66E83D87831A6FBDE2625D3/DE/Infoservice/Presse/Reden/2016/160114_BM_Antrittsrede.html.

² Internetseite des Vorsitzes: www.diplo.de/DEU2016OSZE; ausführliche Informationen in der Broschüre: Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen. Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/723184/publicationFile/212383/160104-DEU-Programm.pdf>.

³ Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier vor dem Ständigen Rat der OSZE in Wien, 2.07.2015, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2015/150702-BM_OSZE.html.

⁴ Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der ersten Arbeitssitzung des OSZE-Ministerrats in Belgrad, 3.12.2015, http://www.auswaertiges-amt.de/sid_F396575715D3F797AC103D82170A4597/DE/Infoservice/Presse/Reden/2015/151203-BM-OSZE-1.html.

Ukraine und einigen anderen drängenden Fragen kamen nicht zustande. Wenige Tage später sprach Steinmeier angesichts des Minimalkonsens des gerade noch rechtzeitig verabschiedeten **Kompromiss-Haushalts für 2016** von einem „wichtigen Signal für die Handlungsfähigkeit der OSZE.“

Ob und wie Deutschland die Erwartungen erfüllen und **zwischen den unterschiedlichen Positionen erfolgreich vermitteln** kann, wird sich zeigen, wenn in wenigen Tagen über die Nachfolge der turnusgemäß ausscheidenden Beauftragten für Medienfreiheit, Dunja Mijatović, entschieden werden muss, die für ihre regelmäßigen, deutlichen Stellungnahmen in den Hauptstädten ebenso viel Anerkennung wie Kritik geerntet hat. Und erst recht, wenn sich die Handlungsfähigkeit der Organisation bei dem bis Ende März anstehenden Beschluss zu Mandat und Haushalt der [OSZE-Beobachtungsmission in der Ukraine](#) (SMM) zeigen wird, für welche Steinmeier die „volle Rückendeckung“ aller Regierungen einforderte.

Der Notwendigkeit und der Fähigkeit, über diese und andere Krisen, Defizite und Gefahren für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Gespräch zu sein oder ins Gespräch zu kommen, räumt der deutsche OSZE-Vorsitz unter dem Leitmotiv *Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen* oberste Priorität ein. Es soll nach dem deutschen Außenminister ein **offener, ehrlicher und konstruktiver Dialog** sein: „Nicht Bekenntnisse zum Wert von Dialog und Vertrauen werden uns voranbringen, sondern nur der Dialog selbst und konkrete Schritte der Vertrauensbildung!“

Orientierung an den Prinzipien der OSZE

Über den notwendigen „funktionierenden Kompass“ verfügen die 57 Teilnehmerstaaten mit den in der [Schlussakte von Helsinki](#) (1975) und der [Charta von Paris](#) (1990) festgeschriebenen Prinzipien der OSZE. Damit sie dennoch nicht die Orientierung verlieren, ließ der deutsche Außenminister keinen Zweifel daran, dass diese Grundregeln zu Sicherheitsfragen, Souveränität und territorialer Integrität, demokratischen Standards und der Garantie der Menschenrechte nicht zur Disposition stehen können.

Vielmehr bilden sie die Grundlage, auf der einzelne Fragestellungen angegangen und gemeinsam mit den Regierungen und im Dialog mit der Zivilgesellschaft Verbesserungen erreicht werden sollten. Über die wichtigsten Vorhaben des deutschen OSZE-Vorsitzes informierte Steinmeier in Wien:

- **Vollständige Umsetzung der Minsker Vereinbarungen** | Um weitere Fortschritte zu machen, müssen die Waffenruhe eingehalten, die Grenze kontrolliert und die Regelungen zu Verfassung und Wahlen implementiert sein; die SMM benötigt freien Zugang im gesamten Konfliktgebiet.
- **Kompetenzen und Instrumente des Konfliktzyklus stärken** | Gerade während des Ukraine-Konflikts wurde deutlich, dass die OSZE über die Fähigkeiten verfügen muss, früh Entwicklungen zu erkennen, Spannungen abzubauen bevor sie eskalieren, und nachhaltig zu deeskalieren.
- **Erhalt starker Feldmissionen für die Arbeit vor Ort** | Dieser Punkt hat vor dem Hintergrund zunehmender Forderungen einzelner Teilnehmerstaaten, die Mandate der dortigen Missionen einzuschränken, oder diese wie in Aserbaidschan ganz zu schließen, an Bedeutung gewonnen.
- **Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle** | Insbesondere der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) benötigt eine Neufassung, durch die das Risiko einer militärischen Konfrontation weiterhin wirksam verringert werden kann.
- **Auseinandersetzung mit Terrorismus** | Zu den Ursachen, die ohne Vorbehalte erörtert werden müssen, zählt insbesondere die „Radikalisierung junger Menschen“.
- **Durchsetzung von Toleranz und Nichtdiskriminierung** | Zusätzlich zum Austausch über schon länger bestehende Herausforderungen soll der Auseinandersetzung mit den Folgen von Migration und Zuwanderung mehr Aufmerksamkeit zukommen.
- **Menschenrechte und demokratische Regierungsführung durchsetzen** | Insbesondere die Umsetzung der bestehenden Verpflichtungen soll verbessert und die zuständigen, von einzelnen Teilnehmerstaaten zunehmend kritisierten Institutionen sollen gestärkt werden.

Deutschland hat den OSZE-Vorsitz im Wissen um die „stürmischen Zeiten“ übernommen. Der Weg bis zum Ministerrat Anfang Dezember in der Hafenstadt Hamburg ist noch weit. Er wird zeigen, wieweit es durch Offenheit, Gespräch und Überzeugungskraft gelingt, zumindest einige der bestehenden Lücken zwischen den Ansprüchen, den Prinzipien, und der von inneren und äußeren Faktoren geprägten Wirklichkeit zu schließen, ohne dabei in Seenot zu geraten. In der OSZE ist jedem bewusst, dass die Ukraine und die europäische Sicherheitsordnung in ihrer weiteren Entwicklung eng verknüpft bleiben.