

*Fred Tanner**

Die OSZE und die Krise in der und um die Ukraine: erste Lehren für das Krisenmanagement

Einführung

Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der und um die Ukraine ist eine Geschichte der Erfolge, aber auch der Misserfolge. Es ist vielleicht zu früh, um verlässliche Schlüsse hinsichtlich der Frage ziehen zu können, was die Krise für die OSZE als Organisation bedeutet. Fest steht jedoch, dass sämtliche Aspekte des Kernmandats der OSZE in den Jahren 2014 und 2015 betroffen waren. Aus den bereits jetzt vorliegenden zahlreichen Analysen und der ebenfalls bereits umfangreichen Literatur, zu der nunmehr auch zwei Berichte des Weisenrats zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt gehören, lassen sich einige Empfehlungen ableiten. Der Weisenrat veröffentlichte im Juni 2015 einen Zwischenbericht über das Engagement der OSZE in der Ukraine und legte Ende November 2015 seinen Abschlussbericht über umfassendere Fragen zur europäischen Sicherheit vor.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit drei Themen, die im direkten Zusammenhang mit der Krise in der und um die Ukraine stehen, deren Konsequenzen jedoch wesentlich weiter reichen: der Herausforderung, frühzeitig auf eine Krise zu reagieren, dem Aufbau von Beziehungen zwischen der OSZE und hochrangigen Kontaktgruppen im Rahmen des Krisenmanagements sowie den Bemühungen zur Überwindung der politischen Pattsituation, in der sich die Organisation derzeit befindet und die auf die Krise in den Beziehungen zwischen Russland und dem Westen zurückzuführen ist. Alle drei Themen wirken sich auf die Fähigkeit der OSZE aus, in Krisenzeiten zu handeln, und bieten sowohl für die OSZE als auch für andere regionale Organisationen Lehren für zukünftige Bemühungen bei der Krisenbewältigung und der Konfliktlösung.

Das Scheitern der Prävention: Frühwarnung ohne frühzeitige Reaktion

Als Konsequenz aus dem wegweisenden, 2011 verabschiedeten OSZE-Ministerratsbeschluss über die Elemente des Konfliktzyklus (Ministerratsbe-

* Die in diesem Aufsatz vertretenen Ansichten sind diejenigen des Verfassers und geben nicht notwendigerweise die Position der OSZE oder einer anderen Organisation wieder. Der Autor dankt Juraj Nosal für seine Unterstützung bei der Vorbereitung des Beitrags. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2015.

schluss 3/11)¹ hat die OSZE ihre Fähigkeit verbessert, während des gesamten Konfliktzyklus – von Frühwarnung und frühzeitigem Handeln über Dialogerleichterung bis hin zur Konfliktnachsorge – wirksam zu handeln. Der Beschluss wurde während der kurzen Phase der Entspannung gefasst, die auf den Schock des Krieges zwischen Russland und Georgien im Jahr 2008 folgte. Die Krise in der und um die Ukraine ist nun zu einem ersten Testfall für den Beschluss geworden. In der vorliegenden Publikation untersuchen mehrere Autoren, wie die verschiedenen Instrumente aus dem Werkzeugkasten der OSZE zur Krisenreaktion mit einigem Erfolg bislang bei der Vermittlung, den Bemühungen um Deeskalation, der Erleichterung und Beobachtung von Waffenstillständen sowie bei der Vorbereitung von Bedingungen für eine friedliche politische Beilegung des Konflikts eingesetzt wurden.

Was die Frühwarnung und frühzeitiges Handeln betrifft, wird die Leistung der OSZE jedoch unterschiedlich bewertet. Russlands Annexion der Krim Mitte März 2014 hatte die meisten Experten und politischen Entscheidungsträger überrascht. Die Anfang März 2014 auf der Krim durchgeführten Erkundungsmissionen der OSZE-Institutionen und des neuernannten Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden mussten aufgrund von Drohungen örtlicher Selbstverteidigungsmilizen, Anti-OSZE-Demonstrationen und anderen Sicherheitsbedenken abgebrochen werden. Da sich somit nun weder die OSZE noch andere internationale Organisationen vor Ort befanden, war die internationale Gemeinschaft blind und nicht dazu in der Lage frühzeitig auf die Krise zu reagieren. Schon bald stand sie vor vollendeten Tatsachen.

Im Falle des sich abzeichnenden Konflikts in der Ostukraine gab es allerdings etliche Frühwarnungen. Jedoch ist es der OSZE und der internationalen Gemeinschaft insgesamt nicht gelungen, die Eskalation des Konflikts zu einem heißen Krieg zu verhindern. Das Scheitern der Prävention hat viele Gründe, mangelnde Frühwarnung gehört jedoch nicht dazu.

Die OSZE-Institutionen haben ihre Frühwarnfunktionen erfüllt, und auch mehrere andere OSZE-Akteure reisten im Vorfeld der Krise im Rahmen von Erkundungs- und Beurteilungsmissionen in die Ukraine. Auf zahlreichen Treffen gegen Ende des Jahres 2013 stellte der Generalsekretär frühwarnungsrelevante Informationen bereit. Obwohl die Ukraine zu diesem Zeitpunkt noch den OSZE-Vorsitz innehatte, verurteilte die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit am 29. November 2013 öffentlich Angriffe auf Journalisten in der Ukraine und warnte vor einer Verschlechterung der Lage. Am 3. Dezember 2013 brachte der Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Ranko Krivokapić, das Thema Ukraine öffentlich zur Sprache. Er äußerte sich tief besorgt über die Gewaltausbrüche während der Demonstrati-

1 Beschluss Nr. 3/11, Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 11-16, auch unter: <http://www.osce.org/mc/86621>.

onen in der Ukraine, forderte alle Seiten nachdrücklich auf, auf Provokationen zu verzichten, und rief zum Dialog auf, um die Spannungen zu entschärfen. Die Krise in der und um die Ukraine ist zu einem regelmäßigen Tagesordnungspunkt auf der Agenda des Ständigen Rates der OSZE geworden, seit sie am 12. Dezember 2013 von den Vereinigten Staaten erstmals thematisiert wurde. Die OSZE war dennoch aus zwei Hauptgründen nicht in der Lage frühzeitig zu handeln.

Erstens ist der OSZE-Generalsekretär trotz des Ministerratsbeschlusses 3/11 praktisch nicht befugt, in der Frühphase eines sich abzeichnenden Konflikts initiativ zu werden. Der Ständige Rat war in den letzten Jahren nicht dazu imstande, dem Generalsekretär den Zugang zu einem Krisenfonds für frühzeitige präventive Maßnahmen zu ermöglichen. Ein solcher Fonds hätte entscheidend zur Finanzierung von Erkundungsmissionen, von im Sekretariat fehlendem technischem Know-how sowie von kurzfristigen Projekten beitragen können. Neben finanzieller Unterstützung und Kapazitätsaufbau sind jedoch auch politische Befugnisse notwendig. Der Weisenrat empfiehlt, die OSZE solle „dem Generalsekretär ein dauerhaftes Mandat übertragen, jegliche im Rahmen seiner Befugnisse möglichen Schritte zu unternehmen, die er im Interesse der Konfliktverhütung für hilfreich hält, und dabei soweit erforderlich auch im Hintergrund zu agieren und dem Ständigen Rat hinterher Bericht zu erstatten“.² Ein enger Kontakt zwischen dem OSZE-Vorsitz und dem Generalsekretär wäre für eine kohärente und rasche Reaktion auf eine sich abzeichnende Krisensituation von zentraler Bedeutung.

Zweitens war es unmöglich zu handeln, solange die Ukraine den eskalierenden Konflikt als rein innenpolitische Angelegenheit behandelte und nicht bereit war, internationale Unterstützung zu akzeptieren – bis es zu spät war. Dem Bericht des Weisenrats zufolge war die ukrainische Regierung unter Präsident Viktor Janukowitsch „weder als OSZE-Vorsitz des Jahres 2013 noch im eigenen Namen, als die Schweiz den Vorsitz 2014 übernahm, dazu bereit, die Schwere der Probleme anzuerkennen“.³

Obwohl die ukrainische Regierung darum bemüht war, die Krise nicht zu internationalisieren, konnte die OSZE einige Maßnahmen ergreifen, um den Informationsfluss zu verbessern, der für eine gründliche Konfliktanalyse, Frühwarnung und eine entsprechende Reaktion unverzichtbar war. Über ihren Projektkoordinator in der Ukraine stimmte die OSZE ihre Frühmaßnahmen aufeinander ab. Obwohl der Projektkoordinator kein Mandat zur politischen Berichterstattung hat, gestattete die ukrainische Regierung der OSZE, ein Projekt zur Erleichterung eines nationalen Dialogs zu entwickeln, das von Botschafter Hido Bišćević geleitet wurde. Das Projekt versetzte die OSZE in die Lage, Experten nach Kiew sowie nach Odessa, Charkiw, Luhansk, Dnipro-

2 Lessons Learned for the OSCE from its Engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons in European Security as a Common Project, o.O., Juni 2015, S. 9, unter: <http://www.osce.org/networks/164561> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Ebenda, S. 6.

petrowsk, Donezk und Lwiw zu entsenden. Sie sprachen mit zahlreichen Menschen, darunter Vertreter staatlicher Einrichtungen, örtlicher Behörden, der Kirchen und der Zivilgesellschaft, um deren Ansichten und Anliegen auszuwerten und Ansatzpunkte für eine Dialogerleichterung zu identifizieren. Die in dieser frühen Phase der Krise gesammelten Informationen und Erkenntnisse wurden in informellen Workshops in Wien an die Vereinten Nationen und regionale Organisationen weitergegeben.

In der Anfangsphase des Konflikts, zu dem Zeitpunkt, als es bei den Maidan-Demonstrationen zu gewalttätigen Auseinandersetzungen kam, konnte die OSZE außerdem einen Experten in die Schweizer Botschaft in Kiew entsenden, der die Schweizer Vermittlungsbemühungen um eine friedliche Rückgabe der besetzten Gebäude an die Behörden unterstützen sollte.

Nachdem in Kiew eine neue Regierung die Amtsgeschäfte übernommen hatte und am 21. März 2014 in Wien der Beschluss gefasst worden war, eine Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) in der Ukraine einzurichten, übernahm der Projektkoordinator in Kiew die Rolle eines Koordinationszentrums für die rasche Entsendung und den Aufbau der Mission. Diese Beispiele zeigen, dass die Suche nach mehreren Ansatzpunkten entscheidend für den Erhalt zeitnaher Informationen, für präzise Analysen und für den Aufbau eines Dialog-Netzwerks mit den örtlichen Gemeinden und der Zivilgesellschaft ist, vor allem dann, wenn man bei dem betreffenden Land eher auf Zurückhaltung stößt.

Die Gestaltung der Beziehungen mit hochrangigen Kontaktgruppen

Die Krise in der und um die Ukraine hat gezeigt, dass die Reaktionen externer Akteure nur dann genügend Wirkung entfalten konnten, wenn sie von hochrangigen Kontaktgruppen befürwortet und unterstützt wurden. Eine Initiative des OSZE-Vorsitzes, der Troika oder des Generalsekretärs muss von mehreren Hauptstädten, die ein Interesse an der friedlichen Beilegung des Konflikts haben, unterstützt und aktiv gefördert werden.

Im Falle der Krise in der und um die Ukraine kamen die Führungsspitzen mehrerer Länder und Institutionen in unterschiedlichen Formaten und Kontaktgruppen zusammen. Kontakte zwischen solchen hochrangigen Gruppen und der OSZE wurden zu einem festen Merkmal der Krise. Dabei trat wiederholt die Frage auf, in welchem Umfang diese Kontaktgruppen oder „Freundesgruppen“ der OSZE weitere Aufgaben oder erweiterte Zuständigkeiten übertragen können, und inwiefern der OSZE die Möglichkeit gegeben wurde, Einfluss auf den Entscheidungsfindungsprozess dieser Gruppen zu nehmen.

Der Schweizer Amtierende Vorsitzende brachte bereits in einem sehr frühen Stadium der Krise in seiner Rede vor dem VN-Sicherheitsrat in New York am 25. Februar 2014 die Idee einer Kontaktgruppe auf. Der Vorschlag wurde in verschiedenen Formen und auf unterschiedlichen Ebenen realisiert. Das

erste Treffen einer hochrangigen Gruppe fand am 17. April 2014 statt, als die Außenminister der Vereinigten Staaten, Russlands und der Ukraine sowie die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik in Genf zusammenkamen und eine gemeinsame Erklärung abgaben, die mehrere Empfehlungen bezüglich einer friedlichen Beilegung der Differenzen in der Ukraine enthielt. Zu den Empfehlungen gehörten die Entwaffnung illegaler Gruppen, die Rückgabe illegal besetzter Gebäude sowie die Etablierung eines breiten nationalen Dialogs zur Unterstützung des Verfassungsprozesses. Die „Genfer Erklärung“ erteilte der SMM auch den Auftrag, die „ukrainischen Behörden und Kommunen“ bei Maßnahmen zur Deeskalation zu unterstützen.⁴

Während die Entwaffnung illegaler Gruppen in Zeiten eines eskalierenden Konflikts ein eher schwierig umzusetzender Vorschlag war, fühlte sich die OSZE jedoch durchaus dazu in der Lage, die Erleichterung eines nationalen Dialogs zu unterstützen und sich an einer Reihe von Aktivitäten zur Förderung der Deeskalation zu beteiligen. Der Schweizer Vorsitz entwickelte einen Fahrplan, der konkreter darlegte, wie die Organisation einen Beitrag zur Umsetzung der in Genf festgelegten Verpflichtungen leisten könnte.⁵ Es stellte sich heraus, dass nicht alle der betroffenen Staaten bereit waren, die Verantwortung für den Fahrplan mitzutragen, was ein strukturiertes und schrittweises Herangehen an die Bewältigung des Ukraine-Konflikts verhinderte.

Die Genfer Gruppe traf sich mehrmals auf unterschiedlichen Ebenen in Kiew und an anderen Orten, um die Umsetzung der verschiedenen Empfehlungen zu unterstützen. Die Beziehung zwischen der Genfer Gruppe und der OSZE war nicht sonderlich eng. Der Amtierende Vorsitzende war nicht zu dem Treffen in Genf im April 2014 eingeladen, und die OSZE war – im Gegensatz zum Normandie-Format – nicht in die Vorbereitung der Treffen der Gruppe eingebunden. Das Normandie-Format, in dem Deutschland und Frankreich den Platz der Vereinigten Staaten und der EU einnahmen, löste die Genfer Gruppe ab, nachdem Petro Poroschenko im Mai 2014 zum Präsidenten der Ukraine gewählt worden war.

Die neue Kontaktgruppe traf sich zum ersten Mal anlässlich des 70. Jahrestages der Landung der Alliierten in der Normandie. Die Gruppe, die auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zusammentraf, rief die Trilaterale Kontaktgruppe ins Leben, die zu einem zentralen Akteur in den Verhandlungen

4 European Union, External Action, Joint Statement, Geneva Statement on Ukraine, Genf, 17. April 2014, unter: http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140417_01_en.pdf. Eine deutsche Übersetzung findet sich in: Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier Ukraine, Ukraine-Analysen, Dokumentation: Die Genfer Erklärung sowie Erklärung der G7 zur Ukraine, unter: <http://www.bpb.de/internationales/europa/ukraine/184519/dokumentation-die-genfer-erklaerung-sowie-erklaerung-der-g7-zur-ukraine>.

5 Der Amtierende Vorsitzende stellte die wichtigsten Elemente des Fahrplans am 12. Mai 2014 in Brüssel dem Rat der EU-Außenminister vor; vgl. Schweizer Eidgenossenschaft/OSCE Switserland 2014, A Roadmap for concrete steps forward: The OSCE as an inclusive platform and impartial actor for stability in Ukraine, CIO.GAL/78/14, Bern/Brüssel, 12. Mai 2014, unter: <http://www.osce.org/cio/118509>.

gen zwischen der Ukraine und Russland wurde, in die später auch die Rebellengruppen einbezogen wurden.

Die Außenminister des Normandie-Formats trafen sich einen Monat später, am 2. Juli 2014, in Berlin und einigten sich vor dem Hintergrund der rapide eskalierenden Gewalt im Donbas auf eine Erklärung, die der OSZE die Aufgabe übertrug, ein zukünftiges Waffenstillstandsabkommen „im Einklang mit ihrem Mandat“⁶ zu überwachen. Dank der Flexibilität des Mandats der SMM war für die neue, vom Normandie-Quartett übertragene Aufgabe kein neuer Beschluss des Ständigen Rats notwendig, der den Konsens aller 57 Teilnehmerstaaten erfordert hätte. Die Berliner Erklärung forderte die OSZE auch dazu auf, Beobachter an zwei Kontrollposten auf der russischen Seite der russisch-ukrainischen Grenze zu entsenden, um den fehlenden Zugang der SMM zu weiten Teilen der ukrainischen Grenzgebiete, die von Rebellengruppen kontrolliert wurden, zu kompensieren. Die Normandie-Gruppe bewirkte so die Rückkehr einer OSZE-Mission auf russisches Territorium – elf Jahre nachdem die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien aufgelöst worden war.

Die Eskalation des Konflikts im Donbas im Sommer 2014 führte zu verstärkten Bemühungen um ein Abkommen, das die Kämpfe beenden und den Weg für eine politische Lösung ebnen würde. Die Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe trug im September 2014 Früchte, als sich die Vertreter der Ukraine, Russlands und der Separatisten nach intensiven Verhandlungen in der belarussischen Hauptstadt Minsk auf einen Waffenstillstand einigten. Trotz einer gewissen Deeskalation in vielen Gebieten im Herbst hörten die Kämpfe nie vollständig auf. Ein erneuter Anstieg der Gewalt Ende 2014 und Anfang 2015 drohte das Waffenstillstandsabkommen vollständig zum Scheitern zu bringen. Es wurde deutlich, dass es sehr schwierig sein würde, alle Konfliktparteien ohne direkte Beteiligung der Normandie-Gruppe zur Einhaltung der Bestimmungen der Minsker Vereinbarungen zu zwingen. Das entscheidende Treffen der Normandie-Gruppe fand im Februar 2015 erneut in Minsk statt. Dort verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs das „Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen“. Das Paket war bei mehreren Arbeitstreffen des Normandie-Formats auf der Ebene von Experten und hochrangigen Beamten vorbereitet worden, bevor die Staats- und Regierungschefs nach Minsk reisten. Die OSZE war an den Vorbereitungstreffen beteiligt und wurde bei den Verhandlungen in Minsk von Botschafterin Heidi Tagliavini, der Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Trilaterale Kontaktgruppe, vertreten.

Das Normandie-Format hat die Konfliktparteien davon abgehalten, neue Bedingungen in den politischen Prozess einzubringen und die Verhandlungen über die in Minsk festgelegten Parameter hinaus auszuweiten. Ein Norman-

6 Auswärtiges Amt, Joint Declaration by the Foreign Ministers of Ukraine, Russia, France and Germany, 2. Juli 2014, unter: http://www.Auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140702_Statement.html.

die-Land (Russland) führte zudem eine Resolution des VN-Sicherheitsrats herbei, um die Minsker Vereinbarungen auf internationaler Ebene zu bestätigen.⁷

Im Gegensatz zum Genfer Format beteiligten sich die Mitglieder der Normandie-Gruppe gemeinsam mit der Trilateralen Kontaktgruppe direkt an den Verhandlungen in Minsk. Gleichzeitig bildete die Trilaterale Kontaktgruppe eine Verbindung zu den Vertretern der Separatisten, die an ihren Treffen teilnahmen, obwohl sie der Gruppe formal nicht angehörten. Das Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen wurde durch eine bekräftigende Erklärung ergänzt. In der Erklärung wird die Rolle der OSZE zwar nicht explizit erwähnt, die Unterzeichner verpflichten sich in ihr jedoch zur Schaffung „eines Aufsichtsmechanismus im Normandie-Format“.⁸ Dieser Aufsichtsmechanismus in Form von regelmäßigen Treffen hoher Beamter dient seitdem als Orientierung bei der Umsetzung der politischen Aspekte der Minsker Abkommen. Auf dem Pariser Gipfeltreffen des Normandie-Formats am 2. Oktober 2015 wurden Leitlinien für die vier Arbeitsgruppen der Trilateralen Kontaktgruppe für Sicherheitsfragen, für politische Fragen, für humanitäre Fragen und für Wirtschaftsfragen vorgestellt. Die OSZE ist in allen dieser Arbeitsgruppen vertreten. Das Treffen der Außenminister des Normandie-Formats am 6. November 2015 in Berlin legte Leitlinien für die Arbeitsgruppe für politische Fragen mit dem Schwerpunkt Wahlen fest.⁹

Bislang hat sich die Normandie-Gruppe elfmal auf der Ebene der Außenminister, stellvertretenden Außenminister und politischen Direktoren getroffen sowie dreimal auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs. Zusätzlich fanden mehrere Telefongespräche zwischen den Staats- und Regierungschefs der Normandie-Gruppe statt. Die OSZE wurde auf verschiedenen Wegen auf dem Laufenden gehalten, etwa durch Erklärungen an den Ständigen Rat; so gab z.B. die französische Delegation am 8. Oktober 2015 eine Erklärung zum Normandie-Gipfeltreffen vom 2. Oktober ab.¹⁰ Alternativ kann auch das Normandie-Gastgeberland eine öffentliche Erklärung abgeben, wie es z.B. nach dem Treffen in Berlin am 6. November der Fall war. Deutschland hielt als

7 Resolution 2202 (2015) fordert alle Parteien dazu auf, „das Maßnahmenpaket, einschließlich der darin vorgesehenen umfassenden Waffenruhe, vollständig umzusetzen“. Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, Resolution 2202 (2015), verabschiedet auf der 7384. Sitzung des Sicherheitsrats am 17. Februar 2015, S/RES/2202 (2015), 17. Februar 2015, S. 1, unter: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_15/sr2202.pdf.

8 Erklärung des Präsidenten der Russischen Föderation, des Präsidenten der Ukraine, des Präsidenten der Französischen Republik und der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Maßnahmenpakets zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, angenommen am 12. Februar 2015 in Minsk, Anlage II zur Resolution 2202 (2015) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, a.a.O. (Anm. 7), S. 5.

9 Vgl. Auswärtiges Amt, Pressemitteilung, Abschlussstatement von Außenminister Steinmeier nach dem Vierer-Außenministertreffen zur Ukraine, 6. November 2015, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2015/151106_BM_Vierer_AM_Ukraine.html.

10 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Erklärung der Delegation Frankreichs (auch im Namen Deutschlands), PC.JOUR/1070, 8. Oktober 2015, Anhang.

Mitglied der OSZE-Troika auch die anderen Troika-Mitglieder auf dem Laufenden.

Ein solch hohes Maß an Koordination mit externen hochrangigen Kontaktgruppen ist für die OSZE relativ neu. Der Vorteil hochrangiger Gruppen wie der Genfer oder der Normandie-Gruppe ist ihr Einfluss auf am Friedensprozess beteiligte Akteure; zudem können sie die Agenda um Themen außerhalb des Aufgabenbereichs der OSZE erweitern. Der Weisenrat empfahl in seinem Abschlussbericht, auch die übrigen Unterzeichnerstaaten des Budapester Memorandums (die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich) in die Normandie-Gruppe einzubeziehen. Eine „Normandie-plus“-Gruppe dieser Art wäre „bei der Lösung politischer und sicherheitsrelevanter Probleme, die bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen auftreten, hilfreich“.¹¹ Nicht alle OSZE-Teilnehmerstaaten sind jedoch davon begeistert, das Kontaktgruppenmodell zu unterstützen, da solche Gruppen *per definitionem* nicht inklusiv sind und auch an Fälle erinnern können, in denen sich Großmächte zusammentaten, um die Welt unter sich „aufzuteilen“, wie etwa beim Wiener Kongress oder der Konferenz von Jalta.

Die Rückkehr zur Diplomatie: Wie die politische Pattsituation in der OSZE überwunden werden kann

Obwohl der OSZE im Zusammenhang mit der Krise in der und um die Ukraine ein beeindruckendes Krisenmanagement gelungen ist, bleibt die Organisation bezüglich der Verletzung der Souveränität der Ukraine und ihrer territorialen Integrität sowie der illegalen Annexion der Krim nach wie vor zutiefst gespalten. Als inklusive Institution befindet sich die OSZE in einer politischen Pattsituation, in der zahlreiche Teilnehmerstaaten glauben, dass die Verletzung der Helsinki-Prinzipien einen Dialog mit Russland über Vertrauensbildung und europäische Sicherheit erschwert oder sogar unmöglich macht.

Eine Folge davon war, dass der OSZE-Reformprozess „Helsinki+40“ gegen Ende des Jahres 2014 vollständig zum Erliegen kam. In dieser schwierigen Situation rief der Schweizer OSZE-Vorsitz – in enger Abstimmung mit Serbien und Deutschland, den Vorsitzländern der Jahre 2015 und 2016 – den „Weisenrat zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt“ ins Leben, um einen gemeinsamen Nenner zu finden und die Bedingungen zu definieren, unter denen der Dialog und die Zusammenarbeit bezüglich der europäischen Sicherheit fortgesetzt werden könnten. Der Weisenrat legte im Juni 2015 seinen Zwischenbericht zu den Lehren, die sich bis dato aus dem Engage-

11 Back to Diplomacy. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, o.O., November 2015, S. 13, unter: <http://www.osce.org/networks/205846> (abgedruckt in diesem Band, S. 421-452, hier: S. 429).

ment der OSZE in der Ukraine ergeben hatten, und Ende November seinen Abschlussbericht unter dem Titel „*Back to Diplomacy*“ vor.

Der Abschlussbericht präsentiert der OSZE-Gemeinschaft eine Reihe von Empfehlungen, die einem intensiven diplomatischen Prozess, der seinen Abschluss in einem Gipfeltreffen finden würde, den Weg ebnen könnten. Ziel sollte es letztendlich sein, „die Sicherheit auf kooperativer Basis und im Rahmen der OSZE-Prinzipien wiederherzustellen“.¹² Der Bericht weist jedoch darauf hin, dass es zunächst vordringlicher sei, sich mit der aktuellen gefährlichen Situation in Europa zu befassen. Zu diesem Zweck sollten Russland und der Westen Maßnahmen zur Risikoverminderung ergreifen, mit denen militärische Zwischenfälle oder gefährliche Vorkommnisse wie der Abschuss eines russischen Militärflugzeugs durch die Türkei Ende November 2015 vermieden werden könnten. Eine weitere wichtige kurzfristige Maßnahme sei die vollständige Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, die der Bericht als den „Ausgangspunkt für die Entwicklung einer nachhaltigen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Beilegung der Krise in der und um die Ukraine“ bezeichnet.¹³

Der Bericht plädiert nachdrücklich für einen intensiven diplomatischen Prozess, der zu dem langfristigen Ziel eines Gipfeltreffens führen und der europäischen Sicherheit auf diese Weise ein stabileres Fundament geben würde. Er legt fünf Themenkomplexe fest, mit denen sich die Teilnehmerstaaten nach Meinung des Weisenrats in einem solchen Prozess befassen sollten. Sie könnten als Wegweiser in Richtung eines OSZE-Gipfels dienen, auf dem sich die Staats- und Regierungschefs erneut auf die Helsinki-Prinzipien verpflichten sollten. Die Themenkomplexe sind: eine Einigung über den Sicherheitsstatus der „zwischeneuropäischen Staaten“ wie z.B. der Ukraine, Moldaus und Georgiens; erneute Bemühungen um die Lösung von Langzeitkonflikten im OSZE-Gebiet; die Stärkung der menschlichen Dimension; die Erhöhung wirtschaftlicher Konnektivität sowie die Vertiefung der Partnerschaft mit den Nachbarländern der OSZE im Mittelmeerraum und in Asien sowie mit anderen multilateralen Akteuren.

Der Bericht konzentriert sich auf den ungewissen Sicherheitsstatus der „zwischeneuropäischen Staaten“ und unterstreicht das Spannungsverhältnis zwischen dem souveränen Recht auf freie Bündniswahl und den Sicherheitsbedenken der Nachbarstaaten einer sich erweiternden NATO: „Das Bewerberland und die NATO insgesamt sowie ihre Nachbarstaaten haben [...] die kollektive Verantwortung, zusammenzuarbeiten, um die Sicherheit Europas als Ganzes zu stärken, in dem die legitimen Sicherheitsinteressen aller geschützt werden.“¹⁴ Er schlägt mehrere Optionen zur Prüfung vor, wie etwa einen Vertrag über die europäische Sicherheit, eine Bündnismitgliedschaft sowie verschiedene Formen der Neutralität. Angesichts der zentralen Bedeutung des

12 Ebenda, S. 14 (S. 429).

13 Ebenda, S. 13 (S. 429).

14 Ebenda, S. 14 (S. 429-430).

Schicksals dieser ehemaligen Sowjetrepubliken und der Auswirkungen auf die europäische Sicherheit insgesamt schlägt der Bericht vor, zukünftige Sicherheitsarrangements dieser Staaten zu unterstützen, indem Abkommen zur Förderung militärischer Transparenz und vertrauensbildender Maßnahmen gestärkt werden.

Der Bericht hat gezeigt, dass es der OSZE gelingen muss, ein – bislang nicht vorhandenes – gemeinsames Verständnis der Vergangenheit herzustellen, um den gegenwärtigen politischen Stillstand zu überwinden und ihre Handlungsfähigkeit wiederzugewinnen. Anhand dreier kurze und dreier langer Narrative illustriert der Bericht deutlich, dass Russland, der Westen und die „zwischen-europäischen Staaten“ unterschiedlicher Meinung darüber sind, wie es dazu kommen konnte, dass die OSZE-Gemeinschaft in eine tiefe europäische Sicherheitskrise geraten ist. Um die gegenwärtigen Spaltungen zu überwinden, ist ein gemeinsamer und inklusiver Versöhnungsprozess erforderlich. Der derzeitige Mangel an Vertrauen und Zuversicht macht dies unmöglich. Ohne ein Mindestmaß an Vertrauen könnten viele Länder in die Reflexe und die Machtpolitik des Kalten Krieges zurückfallen. Die Überwindung der „normativen“ und politischen Krise der OSZE könnte eine Rückkehr zum Geist von Helsinki erfordern, ohne dabei jedoch den bedeutenden *Acquis* zu ignorieren, den die OSZE in allen ihren drei Dimensionen aufgebaut hat. Der Bericht des Weisenrats verdeutlicht, dass zwar eine „neue Denkweise“ erforderlich sein mag, er fordert jedoch nicht die Schaffung neuer Institutionen oder Regeln: Engscheidend ist, dafür zu sorgen, dass die bestehenden Regeln in einem neuen und sich rapide wandelnden politischen und sicherheitspolitischen Umfeld funktionieren.

Fazit

Da der Konflikt in der und um die Ukraine weiterhin anhält, ist es zu früh, Schlussfolgerungen hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Rolle und die Position der OSZE im Allgemeinen zu ziehen. Jedoch lassen sich bereits einige Trends und Lehren für die zukünftige Krisenprävention und das Konfliktmanagement identifizieren.

Die erste Lehre lautet: Frühwarnung ist nur dann hilfreich, wenn sie auch zu Frühmaßnahmen zur Verhütung bewaffneter Gewalt führen kann. Im Fall der Ukraine gab es zwar Frühwarnungen, jedoch war weder die OSZE von den Teilnehmerstaaten mit der Befugnis ausgestattet worden, frühzeitig zu handeln, noch konnte der OSZE-Vorsitz seine Guten Dienste anbieten, bevor Kiew einer internationalen Unterstützung zustimmte. Im frühen Stadium eines Konflikts ist der Faktor Zeit von entscheidender Bedeutung und in Ermangelung eines formalen Engagements ist es besonders wichtig, die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass Frühmaßnahmen ergriffen werden und z.B. durch Dialogerleichterung und die Verstärkung der Präsenz vor Ort auch Er-

folge zeitigen, um ein besseres Verständnis von dem Konflikt herbeizuführen, das für den Informationsaustausch, die Konfliktdanalyse und den Aufbau von Netzwerken notwendig ist.

Die OSZE steht vor einer neuen Herausforderung, aber möglicherweise auch vor einer neuen Chance in Form ihres vertieften Zusammenwirkens mit externen hochrangigen politischen Gruppen wie z.B. dem Normandie-Format. Eine vorläufige Lehre lautet hier, dass die OSZE in die Vorbereitung der Treffen solcher Gruppen einbezogen werden und in der Lage sein muss, einen regelmäßigen Informationsaustausch mit der Troika und dem Ständigen Rat zu gewährleisten. Die Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben erfordert sowohl Offenheit als auch eine klare Vorstellung von der Reihenfolge der dazu notwendigen praktischen Schritte. Die hochrangigen Gruppen sollten sicherstellen, dass die betroffenen Staaten Eigenverantwortung für den Implementierungsplan übernehmen. Das ist nicht immer leicht, da Beschlüsse hochrangiger politischer Gruppen oftmals vage sind und auch Unstimmigkeiten unter ihren verschiedenen Mitgliedern widerspiegeln.

Und schließlich: Während die operative Reaktion der OSZE auf den Konflikt in der Ukraine als Erfolg betrachtet werden kann, hält die politische Pattsituation innerhalb der Organisation jedoch an. Um diese Herausforderung zu bewältigen, müssen sich die Teilnehmerstaaten auf einen offenen, langfristigen und systematischen politischen Prozess einlassen, in dem sie sich mit ihren Meinungsverschiedenheiten auseinandersetzen. Der Weisenrat hat eine glaubwürdige *Roadmap* mit Wegweisern für einen intensiven diplomatischen Prozess vorbereitet, die den Teilnehmerstaaten dabei helfen soll, den gegenwärtigen politischen Stillstand zu überwinden und die europäische Sicherheitsarchitektur wieder zu festigen.