

## Übung in Erwartungsmanagement

Eine nüchterne Bilanz des deutschen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2016

**Liana Fix und Jana Puglierin | Die Bundesregierung hatte eine ambitionierte Agenda für den OSZE-Vorsitz. Doch vor allem wurden die Hoffnungen auf Fortschritte bei der Lösung des Konflikts in der Ostukraine enttäuscht. So hat der deutsche OSZE-Vorsitz in erster Linie die Grenzen russischer Kooperationsbereitschaft demonstriert.**

Seit Ausbruch des Konflikts in und um die Ukraine ist die OSZE wieder relevant. Wurde die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa auch oft als „Papiertiger“ geschmäht – sie ist die einzige sicherheitspolitische Organisation, in der alle Staaten zwischen Vancouver und Wladiwostok Mitglieder sind. Im Ukraine-Konflikt soll sie, wie schon im Kalten Krieg, als Dialogforum dienen, um Russland und den Westen an einen Tisch zu bringen und Möglichkeiten der Verständigung und des Ausgleichs zu eruieren.

Die Bundesregierung hatte bereits seit 2014 gemeinsam mit dem Schweizer Vorsitz viel dazu beigetragen, dass die OSZE sich als Plattform für Gespräche zwischen Russland und der Ukraine etablieren und als einziger internationaler Akteur mit einer Sonderbeobachtermission eine Präsenz vor Ort aufbauen konnte. Das sollte nun fortgeführt werden: Inmitten der schwersten Krise der europäischen Sicherheitsordnung seit 1990

hoffte die Bundesregierung, mithilfe des OSZE-Vorsitzes den „Dialog zu erneuern, Vertrauen wieder aufzubauen und Sicherheit wiederherzustellen“.

Mit ihrem klaren Bekenntnis zur OSZE wollte die Bundesrepublik zeigen, dass sie in Zeiten einer erodierenden europäischen Sicherheitsordnung weiter auf den Erhalt der in der Schlussakte von Helsinki (1975) und der Charta von Paris (1990) verankerten Grundprinzipien der OSZE setzt. So identifizierte der deutsche Vorsitz fünf Handlungsbereiche, die im Mittelpunkt stehen sollten: Als prioritär betrachtete die Bundesregierung weiterhin das Krisen- und Konfliktmanagement in und um die Ukraine und mit Blick auf die anderen so genannten „eingefrorenen“ Konflikte im postsowjetischen Raum. Zu diesem Zweck setzte sich der deutsche Vorsitz zweitens zum Ziel, die Instrumente und Kapazitäten zur Konfliktlösung der OSZE zu stärken und weiter auszubauen.

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

Drittens sollte die OSZE noch mehr als bislang als Dialogforum weiterentwickelt werden. Viertens ging es Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Rahmen der „Connectivity“-Initiative um eine engere Zusammenarbeit im Bereich von Wirtschaft und Umwelt, bei der Akteure aus der Wirtschaft stärker einbezogen werden sollten. Im Bereich der „human dimension“ wollte Deutschland fünftens den Themen Toleranz, Nichtdiskriminierung, Freiheit der Medien und der Meinung sowie Minderheitenrechte besondere Aufmerksamkeit schenken.

Die Übernahme des OSZE-Vorsitzes durch Deutschland weckte nicht nur aufgrund dieser ambitionierten Ziele hohe Erwartungen: Dieses Mal übernahm ja kein kleines Mitgliedsland das Kommando, sondern ein politisches Schwergewicht. Damit verband man die Hoffnung, dass die OSZE insgesamt an Bedeutung gewinnen und von den Vereinigten

Staaten und Russland ernster genommen werden würde.

Dass nun ein „Großer“ den Vorsitz innehatte, weckte aber auch Befürchtungen: Würde die Bundesrepublik, auf deren Agenda die OSZE bis zum Ausbruch des Ukraine-Konflikts keinen besonders wichtigen Platz eingenommen hatte, mit ihrem ohnehin großen Portfolio an außenpolitischen Aktivitäten die Energie und notwendige Aufmerksamkeit für die komplizierten Strukturen und Prozesse der OSZE aufbringen? Diese Sorgen konnte der deutsche Vorsitz entkräften, denn er hat umfangreiche Ressourcen investiert.

Die Erfolgsbilanz fällt dennoch ernüchternd aus – und das liegt nicht an mangelnden Bemühungen Deutschlands. Von Anfang an schien es angesichts der verfahrenen Lage unrealistisch, einen Durchbruch im Konflikt in der Ostukraine und in den Beziehungen zu Russland zu erzielen. Dazu liegen die Konfliktpar-

## Für Moskau ist die OSZE vielmehr Teil der aktuellen Krise

teien zu weit auseinander und zu gering ist der Anreiz für Russland, sich aus dem Donbass zurückzuziehen. Zudem gibt es keinen hinreichenden Konsens für eine inklusive gesamt-europäische Sicherheitsordnung. In

Moskau wird die OSZE als Teil der gegenwärtigen Krise der europäischen Sicherheitsordnung gesehen, nicht aber als Lösung für diese Krise. Russland will seine Position im europäischen Sicherheitsgefüge neu verhandeln. Der Westen hingegen will die geopolitischen Ansprüche Moskaus weder akzeptieren noch legitimieren und hält weiter an den geltenden Grundprinzipien der OSZE fest.

### Russlands Blockadepolitik

Von Beginn an war der deutsche OSZE-Vorsitz deshalb eine Übung in Erwartungsmanagement. Dennoch ist es überraschend, dass von russischer Seite die Gelegenheit nicht genutzt wurde, um Deutschland zumindest symbolisch entgegenzukommen – zum Beispiel durch eine Teilnahme des russischen Außenministers Sergej Lawrow an einem informellen OSZE-Außenministertreffen im September 2016 in Potsdam, das Berlin initiiert hatte. Steinmeier konnte seine Enttäuschung über die Blockadepolitik Russlands gelegentlich nur schwer verbergen. Da das OSZE-Modell auf Einstimmigkeit beruht, konnte der deutsche Vorsitz – so sehr sich die Bundesregierung auch bemühte – über den kleinsten gemeinsamen Nenner nur selten hinauskommen.

Im Bereich des Krisen- und Konfliktmanagements – insbesondere bei den so genannten „eingefrorenen“ Konflikten im OSZE-Raum, die in

Wirklichkeit alles andere als eingefroren sind – gelangen kleine Erfolge: Die 5+2-Gespräche zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts sind wieder aufgenommen worden, ein direkter Präventionsmechanismus zwischen Georgien und Abchasien wurde wieder eingerichtet, und der im April 2016 wieder aufgeflamte Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um die Region Berg-Karabach konnte mit internationaler Unterstützung eingedämmt werden. Der große Durchbruch blieb jedoch wie erwartet aus, da Russland die Konflikte nicht zuletzt als Instrument seiner Nachbarschaftspolitik nutzt, bei der „stabile Instabilität“ der bevorzugte Modus Vivendi ist. Bei den „eingefrorenen“ Konflikten geht es deshalb auch in Zukunft um Konfliktmanagement statt Konfliktlösung.

Ein weiterer Schwerpunkt des deutschen OSZE-Vorsitzes wurde unter dem Stichwort „Konnektivität“ zusammengefasst: Dabei sollten vor allem Möglichkeiten der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Vernetzung im OSZE-Raum ausgelotet und ein Versuch unternommen werden, mit der Eurasischen Wirtschaftsunion und ihren Mitgliedstaaten ins Gespräch zu kommen. Auch hier war die Reaktion jedoch lauwarm: Hochrangige russische Gesprächspartner blieben einer Wirtschaftskonferenz in Berlin fern, und auch bei Gesprächen bei der Eurasischen Wirtschaftskommission in Moskau stieß man nur auf ein begrenzt herzliches Willkommen.

Den Schlusspunkt der deutschen Bemühungen bildete die Abrüstungsinitiative von Außenminister Steinmeier. Er schlug vor, in einem „strukturierten Dialog“ innerhalb der OSZE über eine Wiederbelebung der

seit Langem teils dysfunktionalen, teils veralteten Abrüstungsverträge zu sprechen. Dafür wurde Steinmeier aus den eigenen NATO-Reihen jedoch heftig kritisiert. Insbesondere die Esten, Letten und Litauer waren wenig glücklich über Steinmeiers Idee und befürchteten, dies würde die Abschreckungsfähigkeit der NATO schwächen.

Obwohl Russland die Initiative offiziell positiv aufnahm, scheint sie im Rückblick fast zu spät gekommen zu sein: Die amerikanische Reaktion war von Anfang an skeptisch, und das Ergebnis der US-Wahlen hat die Erfolgchancen eines solchen Dialogs weiter gemindert. Der neue US-Präsident Donald Trump scheint Größeres vorzuhaben und hat bereits laut über eine Art „deal“ nachgedacht, bei dem aufgrund des Ukraine-Konflikts verhängte Sanktionen gegenüber Russland zur Verhandlungsmasse werden könnten für nukleare Abrüstungsinitiativen. Ob darin auch eine Chance für die europäische Rüstungskontrolle liegt, bleibt offen.

### Grenzen des Dialogs

Was ist nun die Bilanz des deutschen Vorsitzes? In der Rückschau wird niemand behaupten können, dass von deutscher Seite nicht alles versucht worden wäre, um „Brücken zu bauen“. Ungewollt hat der deutsche OSZE-Vorsitz aber vor allem eines demonstriert: die Grenzen russischer Kooperationsbereitschaft. Die russischen Interessen und Prioritäten liegen zurzeit woanders: Seit

dem Brexit, spätestens jedoch seit der Wahl von Donald Trump sieht sich Russland geopolitisch im Aufwind und mit seinem Modell auf der richtigen Seite der Geschichte. Der deutsche Ansatz von Politikgestaltung – multilateral, inklusiv, dialogorientiert –, so vernünftig er klingt, scheint in diesen neuen Zeiten ins Hintertreffen geraten zu sein.

Vielleicht trifft der österreichische OSZE-Vorsitz 2017 eher den Nerv der Zeit. Außenminister Sebastian Kurz hat jedenfalls angekündigt, stärker auf Russland zugehen und die Sanktionen lockern zu wollen. Wie dies beim Ausbleiben russischer Zugeständnisse ohne die Preisgabe wesentlicher Grundprinzipien der OSZE zu leisten ist, bleibt bislang allerdings noch sein Geheimnis.

**Müssen Grundprinzipien der OSZE preisgegeben werden?**



**Liana Fix**  
ist Programmleiterin im Bereich Internationale Politik mit Fokus Russland/Osteuropa bei der Körber-Stiftung in Berlin.



**Dr. Jana Puglierin**  
leitet das Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen im Forschungsinstitut der DGAP.

---