



Erste Bewertung des OSZE-Engagements in der Ukraine Zwischenbilanz und Empfehlungen der Hochrangigen Expertengruppe

Am 17. Juni 2015 legte die 15-köpfige Hochrangige Expertengruppe der amtierenden OSZE-Troika (Schweiz, Serbien, Deutschland) ihren Zwischenbericht vor.¹ Dieser wertet die bisherigen Erfahrungen des OSZE-Konfliktmanagements in der Ukraine aus und gibt fünf Empfehlungen, um die Arbeit der OSZE wirksamer und effizienter zu gestalten. Für die laufenden Beobachtermissionen sind insbesondere die Empfehlungen zur Rechtspersönlichkeit der OSZE sowie zur operativen Stärkung des OSZE-Sekretariats und der Missionen vor Ort relevant.

Mandat der Hochrangigen Expertengruppe

Zur Unterstützung der OSZE-Troika 2015 wurde Ende 2014 auf Initiative des Schweizer OSZE-Vorsitzes eine 15-köpfige Hochrangige Expertengruppe ins Leben gerufen (*Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*). Unter Leitung von Botschafter Wolfgang Ischinger soll diese

- Grundlagen eines neuen Sicherheitsdialogs im Euroatlantisch-Eurasischen Raum legen,
- über vertrauensbildende Maßnahmen zur Stärkung von Frieden und Sicherheit im Sinne der Helsinki-Schlussakte und der Charta von Paris reflektieren,
- Möglichkeiten zur Stärkung und Weiterentwicklung von Maßnahmen der kooperativen Sicherheit prüfen, sowie
- Vorschläge zur künftigen OSZE-Rolle bei Konfliktprävention und -bearbeitung unterbreiten – insbesondere in Hinsicht auf den gegenwärtigen Konflikt in der Ukraine.

Hierzu soll die Hochrangige Expertengruppe zwei Berichte erstellen: den am 17. Juni 2015 vorgelegten Zwischenbericht, der die Erfahrungen des Konfliktmanagements in der Ukraine auswertet, und einen Endbericht, der sich den breiteren Fragen der Sicherheit in Europa und dem OSZE-Raum widmet.

Zwischenbericht zum OSZE-Engagement in der Ukraine

Der Zwischenbericht „Lehren für die OSZE aus ihrem Engagement in der Ukraine“ konstatiert, dass sich der seit Beginn des Jahrhunderts beobachtete Bedeutungsverlust der OSZE infolge der Krise in der Ukraine und ihrer Nachbarschaft umgekehrt habe. Die Experten stellen fest: „Ironischerweise ist die erneute Relevanz der OSZE dem Verstoß gegen einige ihrer wichtigsten Prinzipien geschuldet.“

Der Bericht stellt drei positive Elemente des OSZE-Engagements in der Ukraine heraus: (i) die aktive Rolle des Vorsitzes, (ii) die Entsendung der Beobachtermission (Special Monitoring Mission, SMM) und (iii) die Schaffung der Trilateralen Kontaktgruppe mit den Regierungen der Ukraine und Russlands unter Vorsitz der OSZE, an deren Treffen auch „Repräsentanten von bestimmten Regionen in Luhansk und Donezk“ beteiligt waren.

Die Hochrangige Expertengruppe spricht fünf Empfehlungen zur Stärkung der OSZE aus:²

1. Priorisierung der Konfliktprävention und entsprechende Stärkung des Generalsekretärs;
2. starke politische Führung durch einen handlungsfähigen Vorsitz, Stärkung der Kontinuität durch die Troika und größere Entscheidungsspielräume für den Generalsekretär;
3. eigene Rechtspersönlichkeit für die OSZE;
4. klare Ausrichtung der Missionen auf die politische Strategie der Konfliktbeendigung, zu deren Unterstützung sie dienen;
5. Ausbau der operativen Fähigkeiten im Wiener OSZE-Sekretariat und in den Missionen.

¹ 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, <http://www.osce.org/networks/164561?download=true>.

² In sechs Fußnoten hat der russische Vertreter, Sergej Karaganow, seine mitunter abweichende Meinung niedergelegt.

Empfehlungen zur politischen Handlungsfähigkeit der OSZE

Um die politische Handlungsfähigkeit der OSZE zu verbessern, sollte der **Generalsekretär** ermächtigt werden, im Rahmen seines Mandats jederzeit konfliktpräventiv handeln zu dürfen, auch vertraulich hinter den Kulissen, und erst nachträglich an den Ständigen Rat berichten zu müssen. Hierzu sollte er auch ein begrenztes Budget für präventive Maßnahmen erhalten.

Die **Kontinuität** der Arbeit über die jährlich wechselnden OSZE-Vorsitze hinweg sollte gefördert werden, indem (i) die Troika als kollektives Steuerungsgremium gestärkt wird, (ii) die Arbeitsprogramme mehrjährig gestaltet und (iii) Sondergesandte in Schlüsselpositionen über mehrere Jahre hinweg berufen werden. Zudem sollte das Rotationsschema des Vorsitzes flexibel gehandhabt werden, wenn sich in bestimmten politischen Prozessen bestimmte Länder als besonders geeignet für den Vorsitz anbieten.

Aus diesem Grund sollten auch mehr **Kompetenzen gegenüber den Missionen auf den Generalsekretär** übertragen werden. So sollte er das Recht erhalten, die Missionschefs zu ernennen und zu entlassen; die Missionen sollten auch dem Sekretariat gegenüber berichtspflichtig sein.

Empfehlungen zur Stärkung der OSZE-Missionen

Die Expertengruppe betont, dass Missionen Instrumente einer **politischen Strategie der Konfliktbeendigung** sind – und dass eine Mission nur so gut sein kann wie die Strategie, die sie unterstützen soll. Dementsprechend sind die Missionen auf diese Strategie auszurichten. Im Ukraine-Konflikt wird der strategische Rahmen durch die Trilaterale Kontaktgruppe und das Normandie-Format (Deutschland, Frankreich, Russland, Ukraine) gesetzt.

Ohne tragfähige **Voraussetzungen zur Mandatserfüllung** wird eine Aufstockung der Beobachtermission in der Ukraine als wenig sinnvoll angesehen. Und die kleine Beobachtermission an den russischen Grenzübergängen Gukovo und Donezk sei kein angemessener Ersatz für eine umfassend ausgestattete Mission zur Überwachung der russisch-ukrainischen Grenze, die einen nützlichen Beitrag zur Vertrauensbildung leisten könnte.

Der Bericht unterstreicht, dass eine komplexe Mission wie die SMM Ukraine nur dann erfolgreich durchgeführt werden kann, wenn die **operativen und planerischen Kapazitäten** der OSZE gestärkt werden, vor allem im Zentrum für Konfliktprävention (*Conflict Prevention Centre, CPC*) des Sekretariats. Vorrangig betrifft dies folgende Bereiche:

- **Planungskapazitäten** | Das CPC sollte über einen kleinen Stab ausgewiesener Planer verfügen und die Möglichkeit erhalten, diese auch über die sonst übliche maximale Vertragsdauer hinweg zu beschäftigen.
- **Personelle Kapazitäten** | Der Ständige Rat sollte aufgrund der bisherigen Erfahrungen Missionen für mindestens ein Jahr mandatieren. Da sich militärische Fähigkeiten als sehr wertvoll erwiesen haben, sollte die OSZE auch die Möglichkeit in Betracht ziehen, aktive Soldaten durch Sekundierungen zu rekrutieren, sofern dies nicht den zivilen Charakter von Missionen bedroht. Zu prüfen sei auch die Möglichkeit, UN-Personal in OSZE-Missionen einzusetzen.
- **Finanzielle Flexibilität** | Der Generalsekretär sollte in unvorhergesehenen Krisenfällen die Möglichkeit erhalten, Mittel bestehender Missionen vorübergehend umzuwidmen, um den schnellen Aufbau einer neuen Missionen zu ermöglichen. Die OSZE sollte zudem Kooperationsabkommen mit relevanten Partnern schließen, um in solchen Situationen schnell auf deren Ausstattung zugreifen zu können.
- **Technische Mittel** | Der Ständige Rat sollte eine Studie in Auftrag geben, die den Einsatz neuer technischer Mittel in der SMM auswertet und bewertet, wo und wie diese auch in Zukunft einen Beitrag zu Vertrauensbildung und Sicherheit leisten können.