

Die Europäische Union und die OSZE

Wolfgang Zellner

Das beherrschende Thema bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Berichtszeitraum 2015/2016 war erneut der Konflikt in und um die Ukraine und die darauf bezogenen OSZE-Aktivitäten – die OSZE-Sonderbeobachtungsmission (Special Monitoring Mission, SMM) in der Ukraine und die beiden Verhandlungsforen der Trilateralen Kontaktgruppe (Trilateral Contact Group, TCG: OSZE, Ukraine, Russland) und des Normandie-Formats (Ukraine, Russland, Deutschland, Frankreich). Der Ukrainekonflikt beherrschte auch das Treffen des OSZE-Ministerrates am 3./4. Dezember 2015 in Belgrad. Zwar waren die Minister im informellen Rahmen durchaus zu einem offenen, kontroversen Dialog in der Lage, dies änderte jedoch nichts daran, dass das Treffen gerade einmal sechs Beschlüsse zu eher nachrangigen oder ‚leichten‘ Themen (Jugend, Terror, Drogen, aber auch Transnistrien) annahm. Am 31. Dezember 2015 konnte fristgerecht das OSZE-Budget für 2016 verabschiedet werden, was in dieser Organisation als Erfolg gewertet werden darf.

Zum Jahresanfang 2016 übernahm Deutschland unter dem Motto „Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen“ den OSZE-Vorsitz. Die OSZE-Troika 2016 besteht nun aus Frank-Walter Steinmeier (Deutschland), Ivica Dacic (Serbien) und Sebastian Kurz, Österreich, das den OSZE-Vorsitz 2017 übernehmen wird. Der von der Vorgänger-Troika beauftragte und von dem früheren Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Wolfgang Ischinger, geleitete Weisenrat (Panel of Eminent Persons) für europäische Sicherheit als gemeinsames Projekt legte am Rande des Ministerratstreffens seinen Bericht „Back to Diplomacy“ vor, der neben zahlreichen Einzelempfehlungen vor allem die Einleitung eines „robusten Prozesses aktiver Diplomatie“ anmahnt. Allerdings hatte sich der russische Teilnehmer des Panels den Bericht nicht zu Eigen gemacht.

Die Aktivitäten der OSZE in und zur Ukraine

Der Versuch, den Konflikt in und um die Ukraine einzudämmen, blieb im Berichtszeitraum die wichtigste Aktivität der OSZE. Dabei spielen drei Regulierungsmechanismen eine Rolle: Auf politischer Ebene versuchten die Akteure des Normandie-Formats auf bisher drei Gipfel-, zwölf Außenminister- und zahlreichen Treffen auf Beamtenebene, politische Kompromisse zur Implementierung des Minsker Umsetzungsabkommens vom 12. Februar 2015 zu erreichen, das nach wie vor die relevante Berufungsbasis darstellt. Auf Arbeitsebene ist die Trilaterale Kontaktgruppe mit ihren vier Arbeitsgruppen zu Sicherheit, politischen Fragen, Flüchtlingen und humanitären Angelegenheiten sowie wirtschaftlichen Fragen das zentrale Arbeitsgremium. Dort löste der österreichische Diplomat Martin Sajdik am 22. Juni 2015 die Schweizer Botschafterin Heidi Tagliavini als OSZE-Vertreterin ab. Die SMM überwacht den Waffenstillstand, verifiziert den Abzug schwerer Waffen und moderiert örtliche Waffenstillstände zur Ermöglichung humanitärer Hilfe und zur Wiederherstellung zerstörter Infrastruktur. Dies betrifft einen etwa 100 Kilometer breiten und 420 Kilometer langen Streifen, ein Gebiet etwa von der Größe der Schweiz. Dafür standen der Mission Ende Mai 2016 701 Beobachter aus 45 OSZE-Staaten zur Verfügung,

darunter auch 40 aus Russland. Die täglichen Beobachtungsberichte sind auf der Webseite der OSZE einsehbar.¹ Die SMM hat in dem zu beobachtenden Gebiet keineswegs immer überall Zugang, SMM-Fahrzeuge wurden gelegentlich beschossen und in Flammen gesetzt. Am 18. Februar 2016 wurde das SMM-Mandat bis zum 31. März 2017 verlängert, die Finanzierung der Mission ist, anders als in der Anfangsphase 2014, nun weitgehend geregelt.

Während der gesamten Berichtsperiode wurde der Waffenstillstand niemals über einen längeren Zeitraum vollständig eingehalten. Vielmehr wechselten sich ruhigere Perioden mit solchen erhöhter Kampftätigkeit ab, auch wenn es sich dabei ‚nur‘ um Schusswechsel und nicht um Bewegungskrieg mit Geländegewinnen handelte. Im September 2015 etwa wurde ein Rückgang der Kämpfe vermeldet, Ende September einigten sich die Parteien in der TCG auf einen Abzug schwerer Waffen. Seit Mitte November 2015 und verstärkt im Januar 2016 kam es zu einer erneuten Eskalation der Kampfhandlungen. Nach einer vorübergehenden Beruhigung über das orthodoxe Osterfest war dann der Mai 2016 mit 25 Toten und rund 100 Verletzten für die ukrainischen Streitkräfte der bisher blutigste Monat im Jahr 2016.

Neben der Festigung des Waffenstillstands konzentrierten sich die Aktivitäten von TCG und Normandie auf die Umsetzung des politischen Teils des Minsker Abkommens und hier insbesondere auf die Abhaltung der in diesem Abkommen vorgesehenen Lokalwahlen und die Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzes. Auch hier hat es bisher keinen Durchbruch gegeben. Nach dem zwölften Normandie-Außenministertreffen konstatierte Außenminister Steinmeier am 11. Mai 2016:

„Bei der wichtigen Frage der Lokalwahlen selbst ist es ganz offensichtlich besonders schwierig, Fortschritte zu erzielen. [...] Immerhin haben wir heute zum ersten Mal auf der Grundlage konkreter Vorschläge für ein Lokalwahl-Gesetz in der Sache miteinander beraten können. Und wir haben die Kontaktgruppe beauftragt, die Diskussionen auf der Grundlage eines ukrainischen Konzepts mit russischen Vorschlägen fortzusetzen.“²

Diese hatte sich allerdings bereits zuvor rund drei Dutzend Mal erfolglos mit der Materie auseinandergesetzt. Sicherheitslage und Lokalwahlen stehen in einem engen Zusammenhang: Solange die Sicherheit nicht hinreichend gewährleistet ist, sind Wahlen kaum abzuhalten. Ohne die Wahlen aber kann der Gesamtprozess der Umsetzung des Minsker Abkommens nicht vorankommen. Ende Juni 2016 wurde an der Auflösung dieses Dilemmas gearbeitet, eine Lösung war aber (noch) nicht zu erkennen. Wenn sich dies nicht ändert, dann wird sich der Ukraine Konflikt zu einem ungelösten, verschleppten Konflikt entwickeln, allerdings in einer Größenordnung, die die Summe aller anderen von der OSZE moderierten Konflikte (Transnistrien, Abchasien, Südossetien, Berg-Karabach) übersteigt.

1 Organization for Security and Co-operation in Europe: Daily and spot reports from the Special Monitoring Mission to Ukraine, abrufbar unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/reports> (letzter Zugriff: 26.8.2016).

2 Auswärtiges Amt: Normandietreffen in Berlin – Steinmeier: Fortschritte bei der Sicherheit in der Ostukraine, Pressemitteilung, 11.5.2016.

Andere Regionalkonflikte

Die drei von der OSZE moderierten Regionalkonflikte entwickelten sich sehr unterschiedlich. Nachdem sich die Lage in Berg-Karabach bereits in den Vorjahren zugespitzt hatte, brachen dort, für die meisten Beobachter überraschend, Anfang April 2016 schwere Kämpfe aus, die mit Panzern, Artillerie und Kampfhubschraubern geführt wurden. Die Gefechte forderten mehrere Dutzend Tote, die aserbajdschanischen Streitkräfte erzielten leichte Geländegewinne. Nach zwei Tagen gelang es Russland, die Parteien zu einer Waffenruhe zu bewegen. Diese Eskalation war und ist deshalb so gefährlich, weil sie auch zu einer direkten militärischen Konfrontation zwischen Russland und der Türkei führen kann, die sich nach dem Abschuss eines russischen Kampfflugzeugs über Syrien durch die türkischen Streitkräfte explizit als Feinde angesehen haben. Damit übersteigt das Eskalationspotential dieses Konflikts bei Weitem das der anderen verschleppten Konflikte (Moldau/Transnistrien und Georgien/Abchasien und Südossetien) und möglicherweise sogar dasjenige des Ukraine Konflikts. Dementsprechend lösten die Kampfhandlungen eine Reihe diplomatischer Bemühungen aus. Der amtierende Vorsitzende der OSZE, Außenminister Steinmeier, schaltete sich direkt ein, unter anderem in Telefonaten mit dem russischen Außenminister Sergei Lawrow. Am 5. April fand eine Sondersitzung des Ständigen Rates der OSZE statt, Steinmeier besprach sich mit den Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe der OSZE – Frankreich, Russland und die USA –, die in diesem Konflikt vermittelt. Anfang Mai kam es zu einem Treffen der Außenminister dieser drei Staaten mit den Präsidenten Armeniens und Aserbajdschans, Mitte Juni wurden diese vom russischen Präsidenten Wladimir Putin empfangen. Für Anfang Juli plante Außenminister Steinmeier eine Kaukasusreise. Über das Ergebnis dieser Bemühungen ist wenig bekannt. Obwohl es seit Anfang April zu keinen größeren Kampfhandlungen mehr gekommen ist, muss befürchtet werden, dass es in der Sache wenig Fortschritte gegeben hat. Das aber ist, wie Außenminister Steinmeier feststellte, problematisch: „Wer nur darauf setzt, den gegenwärtigen Status Quo beizubehalten, riskiert, dass sich in unregelmäßigen Abständen immer wieder gewaltsame Eruptionen ereignen.“³

Im Unterschied zu Berg-Karabach bestätigt sich im Fall von Moldau die ursprüngliche Befürchtung nicht, dass der Ukraine Konflikt zu einer Zuspitzung der Lage bei allen verschleppten Konflikten führen werde. Vielmehr wird das Verhalten Russlands und der Ukraine, die beide dem für die Regulierung des Transnistrien-Konflikts zuständigen „5 + 2“-Format (Moldau, Transnistrien, OSZE, Russland, Ukraine plus EU und USA) als Mediatoren angehören, als konstruktiv beschrieben. Vor diesem Hintergrund gelang es nach zweijähriger Unterbrechung am 2. Juni 2016, die offiziellen Verhandlungen im „5 + 2“-Format wiederaufzunehmen.

Leichte Entspannungstendenzen waren auch bei den Genfer internationalen Gesprächen zu verzeichnen, bei denen unter der Vermittlung durch die Vereinten Nationen, Europäische Union und OSZE sowie im Beisein Russlands und der USA Vertreter Georgiens mit denen der beiden Entitäten Abchasien und Südossetien sprechen. Eine der konkreten eskalationsdämpfenden Errungenschaften dieses Formats sind die sogenannten Incidents Prevention and Response Mechanism (IPRM), monatliche Treffen aller Beteiligten, um Zwischenfälle im Grenzgebiet zu besprechen, von entlaufenem Vieh bis zu Mord. Während der IPRM zu Südossetien seit Jahren arbeitet, war der für Abchasien vor vier

3 Auswärtiges Amt: Außenminister Steinmeier zum „sehr fragilen Zustand“ in der Region Berg-Karabach, Pressemitteilung, 6.4.2016.

Jahren ausgesetzt worden. Im März 2016 gelang es jedoch, diesen Mechanismus und damit ein wichtiges Instrument zur lokalen Eskalationskontrolle zu reaktivieren.

Die wichtigste Lehre aus dem letzten Jahr ist, dass die Lage bei den verschleppten Konflikten nicht über einen Kamm geschoren werden kann, sondern einzeln untersucht werden muss; zu unterschiedlich sind die Konstellationen und Interessen. Höchste Gefahr droht nach wie vor von Berg-Karabach.

Rüstungskontrolle und militärischer Dialog

Am 16./17. Februar 2016 fand ein mit 350 Personen, darunter 36 Generälen, gut besuchtes Militärdoktrinen-Seminar statt, wie es nach dem Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen 2011 (WD 11) im Abstand von jeweils fünf Jahren vorgesehen ist. Obgleich es über weite Strecken gelang, einen qualifizierten Fachdialog zu führen, konnte kein handlungsrelevanter Durchbruch erzielt werden. Dies gilt insbesondere für das vom deutschen OSZE-Vorsitz mit einigem Aufwand betriebene Projekt, das WD 11 zu modernisieren. Dies wurde von russischen Vertretern auf dem Seminar und auch zu anderen Gelegenheiten abgelehnt; vielmehr bedürfe es wirklich neuer Ansätze der Rüstungskontrolle. Wie solche allerdings in dem derzeitigen politischen Klima vorangebracht werden sollen, ist offen. Vielmehr ist ein längerer Stillstand bei der europäischen Rüstungskontrolle zu befürchten.

Transnationale Risiken

Etwas überraschend gelang es am 10 März 2016, im Ständigen Rat ein Dokument über OSZE-Vertrauensbildende Maßnahmen im Bereich von Informations- und Kommunikationstechnologien zu verabschieden, welches das bereits bestehende Dokument von 2013, das sich auf den Informationsaustausch konzentriert, um kooperative Maßnahmen erweitert. Dem war eine Vorsitz-Konferenz zu Cyber-Sicherheit am 20. Januar in Berlin vorausgegangen.

Am 31. Mai/1. Juni 2016 veranstaltete der deutsche OSZE-Vorsitz eine große Antiterrorismuskonferenz in Berlin, die rund 300 stellvertretende Minister, Antiterrorismus-Koordinatoren und andere Fachleute zusammenbrachte. In seiner Eröffnungsrede betonte Außenminister Steinmeier die Bedeutung eines ganzheitlichen Ansatzes zur Prävention, um die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ursachen von Terrorismus angehen zu können.

Wirtschaftliche Fragen

Die mit Abstand größte Vorsitz-Konferenz war die Wirtschaftskonferenz „Konnektivität für Handel und Investment“, die am 18./19. Mai 2016 im Auswärtigen Amt in Berlin rund 1.000 Wirtschaftsvertreter, Politiker, Beamte und Wissenschaftler zusammenbrachte. Diese Konferenz sei ein Experiment, so der OSZE-Vorsitzende Steinmeier. Man wolle von Vertretern der Wirtschaft hören, was gerade in schwierigen Zeiten wie diesen nötig sei, um den eurasischen Raum wirtschaftlich und infrastrukturell besser zu vernetzen. Erstmals nahm eine chinesische Delegation an einer OSZE-Konferenz teil. Chinesisch war siebente Konferenzsprache.

Menschliche Dimension

Das Hauptinstrument der OSZE im Bereich der „menschlichen Dimension“ (unter anderem Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Nichtdiskriminierung) ist das von dem früheren Staatsminister im Auswärtigen Amt, Michael Georg Link, geführte Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit einem Etat von 18,3 Mio. Euro und 148 Mitarbeitern im Jahre 2015. Die wohl bekannteste Aktivität des BDIMR sind seine Wahlbeobachtungsmissionen, die es zusammen mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und denen anderer internationaler Organisationen durchführt. Im Berichtszeitraum wurden fünf volle (Ukraine, Slowakei, Kasachstan, Mazedonien, Mongolei) und eine begrenzte (Serbien) Wahlbeobachtungsmission sowie sechs kleinere wahlbezogene Aktivitäten durchgeführt. Die Beobachtung der russischen Parlamentswahlen im Dezember 2016 dürfte zu einem Test auf Kooperationsfähigkeit werden.

Darüber hinaus führt das BDIMR eine Reihe von Konferenzen durch. Die bedeutendste ist das jährliche Human Dimension Implementation Meeting (HDIM) in Warschau mit 1.387 Teilnehmenden im Jahr 2015, darunter 514 Vertretern von Nichtregierungsorganisationen. Allerdings wird es immer schwieriger, mit Russland und einigen anderen Staaten Konsens über die Agenda des HDIM und anderer Konferenzen der menschlichen Dimension zu finden.

Halbzeitbilanz des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016

Für den OSZE-Vorsitz hat sich die Bundesregierung fünf Schwerpunkte vorgenommen: „Krisen- und Konfliktmanagement“, „OSZE-Fähigkeiten im gesamten Konfliktzyklus stärken“, „OSZE als Dialogplattform nutzen“, „Konnektivität und gute Regierungsführung im OSZE-Raum nachhaltig fördern“ und „Menschliche Dimension besonders in den Fokus nehmen“.⁴ Die Frage, inwieweit es bisher gelang, diese Ziele umzusetzen, deckt sich weitgehend mit der Frage, ob der mit dem Krisenmanagement in der Ukraine einsetzende Aufschwung der OSZE von nachhaltiger Natur sein kann.

Was das Tagesgeschäft betrifft, konnte der deutsche Vorsitz im ersten Halbjahr 2016 eine Reihe kleinerer Erfolge verzeichnen. Der OSZE-Haushalt 2016 wurde rechtzeitig verabschiedet und enthält auch einige zusätzliche Stellen zur Stärkung des Konfliktverhütungszentrums. Die Personalpolitik (Ernennungen) lief im Wesentlichen gut, das eigentlich abgelaufene Mandat der Beauftragten für die Medienfreiheit, Dunja Mijatovic, konnte um ein Jahr verlängert werden, da sich die Staaten auf keine/n Nachfolger/in einigen konnten. Bei den Regionalkonflikten gab es kleine Fortschritte in Georgien und Moldau, die Eskalation in Berg-Karabach konnte fürs Erste gestoppt werden. Auf einer Fülle von Konferenzen – die oben genannten stellen nur eine Auswahl dar – konnten Dialogansätze in einem breiten Themenspektrum geschaffen werden.

Aber in den beiden großen Fragen – Umsetzung des Minsker Abkommens und Einleitung eines strategischen Dialogs mit Russland – sind noch kaum Fortschritte zu erkennen. Die Fortschritte bei der Implementierung des Abkommens von Minsk sind, so es sie überhaupt gibt, minimal. Andererseits sind Szenarien wie ein Angriff auf Mariupol oder ein Durchbruch nach Transnistrien, wie sie im vergangenen Jahr noch diskutiert wurden, vom Tisch. Normandie, Minsk und SMM haben das Problem auf den Donbass begrenzt; das ist nicht befriedigend, aber gemessen an den Befürchtungen von 2015 doch ein Erfolg. Was

4 Bundesregierung: Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen. Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016, Berlin 2016.

den Dialog betrifft, so ist kein Durchbruch in Sicht. Unter den gegebenen Bedingungen ist selbst die Einleitung eines ernsthaften, nicht-propagandistischen Dialogs fraglich, zu stark ist die eskalierende Gegenbewegung aus Stationierung, Gegenstationierung, Manöver und Gegen-Manöver. Hier dürften der NATO-Gipfel im Juli 2016 und die russische Reaktion darauf erst noch einmal auf einen Anstieg des Eskalationsniveaus hinauslaufen.

Die OSZE als solche hingegen ist kaum noch wegzudenken, weder aus der Ukraine noch insgesamt. In der Ukraine sind SMM und TCG nicht zu ersetzen. Was 2014/2015 für die OSZE noch eine scheinbar kaum zu bewältigende Herausforderung war, wird langsam zur (anspruchsvollen) Routine. Käme die Notwendigkeit einer Mission in Berg-Karabach hinzu, müsste sich die OSZE mit dem in der Ukraine noch vermiedenen Thema Peacekeeping auseinandersetzen, was eine noch weiterreichende Herausforderung darstellen würde. Insgesamt hat sich gezeigt, dass die OSZE in Konflikt und Krise dringender gebraucht wird als in relativ ruhigen Zeiten, dass sie also eher eine ‚Schlechtwetter‘- als eine ‚Gutwetter‘-Organisation darstellt. Entscheidend dabei ist, dass sich große Staaten das Instrument OSZE zu eigen machen; hier liegt die eigentliche Bedeutung des deutschen OSZE-Vorsitzes. Mit dem österreichischen Vorsitz 2017 tritt der Sitzstaat der Organisation an, was eine besondere und anspruchsvolle Konstellation darstellt. Gut für die Organisation wäre, wenn das Ministerratstreffen in Hamburg am 8./9. Dezember einen weiteren großen europäischen Staat zur/m OSZE-Vorsitzenden 2018 wählen würde.

Weiterführende Literatur

OSCE: Annual Report 2015, Vienna 2016.

Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (Hrsg.): OSCE Yearbook 2015, Baden-Baden 2016.