

Die Europäische Union und die OSZE

Wolfgang Zellner

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen seit 2014 stand auch im vergangenen Jahr wieder der Konflikt in und um die Ukraine im Mittelpunkt der Aktivitäten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Dies betrifft die OSZE-Sonderbeobachtungsmission (Special Monitoring Mission, SMM) in der Ukraine und die beiden Verhandlungsformate Trilaterale Kontaktgruppe (Trilateral Contact Group, TCG: Ukraine, Russland, OSZE) und die sogenannte Normandie-Gruppe (Ukraine, Russland, Deutschland, Frankreich), die allerdings zuletzt nur wenig Aktivitäten zeigte. Bei den politischen Regelungen der von der Normandie-Gruppe verhandelten und von der TCG und Vertretern „bestimmter Regionen der Oblaste Donezk und Luhansk“ unterzeichneten Minsker Abkommen vom September 2014 und Februar 2015 gab es keinerlei erkennbare Fortschritte, die Waffenstillstandsregelungen wurden 2017 noch häufiger verletzt als 2016, vollständig eingehalten wurde der Waffenstillstand zu keinem Zeitpunkt.

Der österreichische OSZE-Vorsitz konnte im Juli 2017, als alle vier Spitzenpositionen der OSZE unbesetzt waren, erfolgreich eine Einigung über ein Personaltableau erreichen. Auf dem Wiener Treffen des OSZE-Ministerrates im Dezember 2017 wurden lediglich sechs Substanzentscheidungen getroffen, von politischer Bedeutung waren davon allenfalls eine Erklärung zu Transnistrien und eine Entscheidung zu wirtschaftlicher Teilhabe.¹ Zum 1. Januar 2018 übernahm Italien mit Außenminister Angelino Alfano den Vorsitz. Die OSZE-Troika umfasst nun Italien, Österreich und die Slowakei, die den Vorsitz 2019 übernehmen wird. Norwegen, das ursprünglich für den Vorsitz 2020 kandidieren wollte, zog seine Bewerbung kurz vor dem Wiener Ministerrats-Treffen zurück.

Die Aktivitäten der OSZE in und zur Ukraine

Die Bemühungen zur Regulierung des Ukraine Konflikts finden auf drei Ebenen statt, die einen zusammenhängenden Verhandlungs-, Umsetzungs- und Beobachtungsprozess ausmachen. Auf politischer Ebene versuchen die vier Staaten des Normandie-Formats, Fortschritte bei der Umsetzung der Minsker Abkommen zu erzielen. Eine Telefonkonferenz der Staats- und Regierungschefs der Normandie-Vier am 24. Juli 2017 führte zu keinen greifbaren Ergebnissen.² Am 11. Juni 2018 trafen sich die Außenminister der vier Staaten schließlich nach 16-monatiger Unterbrechung wieder in Berlin und einigten sich auf nicht weiter konkretisierte „Schritte zur Deeskalation des Konflikts“. Ferner wurden „Gespräche über die Einrichtung einer Friedensmission der Vereinten Nationen vereinbart“,³ eine alte Forderung der Ukraine. Dabei ist noch völlig unklar, wo eine solche

1 Vgl. OSCE: 24th OSCE Ministerial Council, Final Decisions and Declarations, abrufbar unter: https://www.osce.org/event/mc_2017 (letzter Zugriff: 26.6.2018).

2 Vgl. OSCE: Press Statement of Special Representative of OSCE Chairperson-in-Office Ambassador Martin Sajdik after Meeting of Trilateral Contact Group on 2 August 2017, 3.8.2017, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/333851> (letzter Zugriff: 21.6.2018).

Mission mit welcher Aufgabenstellung eingesetzt werden und wie die Aufgaben mit der SMM geteilt werden sollen.

Auf der mittleren Ebene versucht die von dem österreichischen Botschafter Martin Sajdik geleitete TCG im Kontakt mit den Normandie-Staaten und Vertretern der beiden Rebellengruppen die Minsker Abkommen umzusetzen. Die TCG mit ihren vier Arbeitsgruppen – Sicherheit, politische Fragen, Flüchtlinge und humanitäre Angelegenheiten und wirtschaftliche Fragen – tagt in der Regel alle zwei Wochen in Minsk. Im letzten Jahr hat sich die TCG insbesondere mit der Aushandlung anlassgebundener Waffenruhen (Ernte, Einschulung, Weihnachten), der Reparatur der immer wieder zerstörten Infrastruktur und einem Gefangenenaustausch zur Jahreswende 2017/2018 befasst.⁴ Über die politischen Regelungen der Minsker Abkommen – Lokalwahlen in den Separatistengebieten, eine Verfassungsänderung zur Gewährleistung einer stärkeren Dezentralisierung in der Ukraine und schließlich ganz am Ende des Prozesses die Wiedergewinnung der Kontrolle über die derzeit von den Separatisten kontrollierten Teile der ukrainisch-russischen Grenze durch die ukrainische Regierung – werden kaum noch diskutiert und wenn, dann ohne Ergebnis.

Die Überwachung des Waffenstillstands und des Abzugs schwerer Waffen aus bestimmten Zonen, aber auch die Überwachung örtlicher Waffenstillstände zur Ermöglichung von humanitärer Hilfe und Reparaturarbeiten ist die Aufgabe der SMM. Dafür standen der Mission für ein Gebiet von 40.000 Quadratkilometern, vergleichbar mit dem der Schweiz, im Juni 2018 rund 600 BeobachterInnen zur Verfügung. Insgesamt umfasste die SMM zu diesem Zeitpunkt 1.215 Mitglieder aus 44 der 57 OSZE-Staaten.⁵ Im März 2018 wurde das Mandat der SMM problemlos um ein weiteres Jahr verlängert. Während des Jahres 2017 führte die SMM 25.194 Patrouillen durch, auf denen sie 401.336 Waffenstillstandsverletzungen (rund 20 Prozent mehr als im Vorjahr) feststellte sowie 4.065 Fälle, bei denen sich schwere Waffen in Verbotszonen befanden. 2.422-mal wurden SMM-Patrouillen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit behindert.⁶

Insgesamt kann man den derzeitigen Aggregatzustand des Ukraine Konflikts als statische Kriegführung verstehen, bei der sich die Seiten regelmäßig und ausdauernd beschießen, ohne den Versuch zu unternehmen, Geländegewinne zu erzielen. Dieser Zustand ist inhärent instabil und wird früher oder später entweder in eine erneute Eskalation oder in einen ungelösten Konflikt nach dem Muster von Berg-Karabach übergehen. Dieser Schwebezustand wurde auch dadurch begünstigt, dass in den vergangenen anderthalb Jahren kaum Impulse von den vier Normandie-Staaten ausgingen. Umgekehrt stellt die ungelöste Situation in der Ostukraine auch ein wesentliches Hindernis für eine Normalisierung der Beziehungen zwischen den EU- und NATO-Staaten und Russland dar.⁷

3 Auswärtiges Amt: Ukraine-Konflikt: Fortschritte nach Verhandlungen in Berlin, 12.6.2018, abrufbar unter: <https://auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/ukraine-verhandlungen-berlin/2106046> (letzter Zugriff: 27.06.2018).

4 Vgl. exemplarisch: OSCE: Press statement of Special Representative of OSCE Chairperson-in-Office Sajdik after the meeting of the Trilateral Contact Group on 20 December 2017, 20.12. 2017, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/363671> (letzter Zugriff: 21.6.2018).

5 OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine: Status Report as of 10 June 2018, 13.6.2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/384327> (letzter Zugriff: 21.6.2018).

6 Vgl. OSCE: Special Monitoring Mission to Ukraine: 2017 OSCE SMM activities in figures, 26.1.2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/368246> (letzter Zugriff: 26.6.2018).

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und Russland“ in diesem Jahrbuch.

Andere Regionalkonflikte

Die ursprünglich gehegte Befürchtung, dass der Ukraine Konflikt die anderen ungelösten Regionalkonflikte in Europa und insbesondere den zwischen Moldau und Transnistrien negativ beeinflussen würde, hat sich nicht bewahrheitet. Vielmehr haben sich die drei Konflikte, bei deren Regulierung die OSZE engagiert ist, ganz unterschiedlich entwickelt.

Im Transnistrienkonflikt ist es seit dem Waffenstillstand von 1992 zu keiner organisierten Gewaltanwendung mehr gekommen. Die offiziellen Verhandlungen im 5+2-Format (Moldau, Transnistrien, OSZE, Russland, Ukraine, plus EU und USA als Beobachter) wurden im vergangenen Jahr fortgeführt. Ziel war es, ein Verhandlungspaket von acht Vorhaben im wirtschaftlich-sozialen Bereich zu vereinbaren und umzusetzen. Im Wiener Protokoll vom 28. November 2017 wurde festgehalten, dass man über fünf Vorhaben bereits Einigung erzielt habe – darunter die Anerkennung transnistrischer Bildungsabschlüsse, das Funktionieren von Schulen mit lateinischer Schrift in Transnistrien, Zusammenarbeit bei der Telekommunikation und die Eröffnung einer Brücke über die Nistru.⁸ Bei einem Treffen in Rom am 30. Mai 2018 verpflichtete man sich, bis Ende 2018 das ganze Paket fertig zu verhandeln.⁹ Das Beispiel Moldau/Transnistrien zeigt, dass auch in Zeiten großer politischer Spannungen selbst bei einem sogenannten „ungelösten Konflikt“ Fortschritte möglich sind.¹⁰

Der Gesprächsprozess zwischen Georgien und seinen abtrünnigen Landesteilen Abchasien und Südossetien wird im Rahmen der Genfer Internationalen Diskussionen (GID) aufrechterhalten, wo sich unter dem Ko-Vorsitz der Vereinten Nationen (VN), EU und OSZE Vertreter von Abchasien, Südossetien, Georgien, Russland und den USA treffen, um Sicherheits- und humanitäre Fragen zu besprechen. In der lang diskutierten Frage eines Gewaltverzichts gab es keine Fortschritte, bei Statusfragen ohnehin nicht. Die GID haben auch die sogenannten „Incident Prevention and Response Mechanisms“ (IPRM) ins Leben gerufen, die monatlich unter VN-Vorsitz in Gali für Abchasien und unter OSZE-Vorsitz in Ergneti für Südossetien stattfinden.¹¹ Dort werden praktische Fragen von Landwirtschaft, Grenzverkehr und Sicherheit besprochen, was Eskalation verhindert.

Im Falle von Berg-Karabach vermitteln die drei Ko-Vorsitzenden (Frankreich, Russland, USA) der sogenannten ‚Minsk-Gruppe‘ der OSZE und der langjährige Sonderbeauftragte des OSZE-Vorsitzes, Botschafter Andrzej Kasprzyk, zwischen Armenien und Aserbaidschan. Treffen der Außenminister dieser beiden Staaten im September 2017 und anschließend der Präsidenten im Oktober 2017 konnten über die Ergebnislosigkeit dieser Bemühungen nicht hinwegtäuschen. Je länger die diplomatischen Bemühungen erfolglos bleiben, desto wahrscheinlicher wird eine erneute militärische Auseinandersetzung wie im April 2016. Jeder Krieg in und um Berg-Karabach hat wegen der Involvierung Russlands, der Türkei und anderer Staaten ein hohes Eskalationspotenzial.

8 Vgl. OSCE: Protocol of the Official Meeting of the Permanent Conference for Political Questions in the Framework of the Negotiating Process on the Transnistrian Settlement, 27-28 November 2017, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/359196?download=true> (letzter Zugriff: 27.6.2018).

9 OSCE: Commitment to finalize all the aspects of the „package of eight“ makes this year historic for Chisinau and Tiraspol, says OSCE Special Representative, Rome, 30.5.2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/382879> (letzter Zugriff: 21.6.2018).

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Moldau“ in diesem Jahrbuch.

11 Vgl. OSCE: The 87th IPRM meeting takes place in Ergneti, 7.6.2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/383835> (letzter Zugriff: 21.6.2018).

Konventionelle Rüstungskontrolle und der Strukturierte Dialog

Aufbauend auf dem Beschluss des OSZE-Ministerratstreffens in Hamburg 2016 „Von Lissabon bis Hamburg. Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE“¹² wurde in der OSZE seit Frühjahr 2017 unter deutschem Vorsitz der sogenannte „Strukturierte Dialog“ durchgeführt. Während in der ersten Jahreshälfte Themen wie Bedrohungsperzeptionen, Militärdoktrinen, Streitkräftedispositive und Herausforderungen an eine normgestützte europäische Sicherheitsordnung diskutiert wurden, wurde in der zweiten Jahreshälfte 2017 mit dem sogenannten „Mapping Exercise“ begonnen. Dabei geht es darum, gestützt auf allen Seiten zugängliche Quellen zu einem gemeinsamen Verständnis der militärischen Kräfteverhältnisse in Europa zu kommen, was heute nicht gegeben ist. Dies würde die Voraussetzungen für Konsultationen über Optionen künftiger konventioneller Rüstungskontrolle in Europa wesentlich verbessern. Das Mapping Exercise wurde 2018 unter belgischem Vorsitz fortgeführt. Derzeit ist der Strukturierte Dialog der einzige organisierte multilaterale Sicherheitsdialog in Europa.

Kompliziertere Konstellationen in der menschlichen Dimension

Das wichtigste Instrument der OSZE im Bereich der ‚menschlichen Dimension‘ (unter anderem Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie) ist das in Warschau ansässige Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit rund 180 MitarbeiterInnen aus 35 Staaten und einem Etat von 16,5 Mio. Euro zuzüglich freiwilliger Beiträge (2018).¹³ Die bekannteste Aktivität des BDIMR sind seine Wahlbeobachtungsmissionen, die das Büro zusammen mit den Parlamentarischen Versammlungen der OSZE, des Europarats, der NATO und mit dem Europäischen Parlament durchführt. Im vergangenen Jahr wurden in Aserbaidschan, Georgien, Kirgisistan, Mazedonien, der Mongolei, Montenegro, der Türkei und Russland Wahlbeobachtungsmissionen durchgeführt, in zwölf weiteren Staaten andere wahlbezogene Aktivitäten.¹⁴ Dabei ist festzustellen, dass es keinen Mangel an Nachfrage gibt, auch als autoritär eingestufte Staaten und solche, die kritische Berichte hinnehmen mussten, laden erneut Beobachtungsmissionen ein. Die Grenze liegt eher bei den beschränkten Budgetmitteln und der begrenzten Zahl einsetzbarer WahlbeobachterInnen.

Das BDIMR führt eine Reihe von Konferenzen durch, die wichtigste davon ist das jährliche Human Dimensionen Implementation Meeting (HDIM), das letzte fand im September 2017 mit über 1.300 TeilnehmerInnen in Warschau statt. Allerdings sind Vorbereitung und Durchführung des HDIM von erheblichen politischen Auseinandersetzungen begleitet. Meist dauern die Verhandlungen über Tagesordnung und Themen bis kurz vor Konferenzbeginn, so dass es schwer ist, die Konferenz vorzubereiten. Auch ist es immer wieder zu Streit über die Zulassung von Nichtregierungsorganisationen (NGO) gekommen, die von bestimmten Staaten als terroristisch eingestuft werden. So zog 2017 die Türkei aus dem HDIM aus, als der Gülen-Bewegung zugeordnete NGOs zugelassen wurden, in früheren

12 OSZE: Von Lissabon bis Hamburg. Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE, MC.DOC,4/Corr:1, 9. Dezember 2016, abrufbar unter: <https://www.osce.org/de/cio/290636?download=true> (letzter Zugriff: 21.6.2018).

13 Vgl. OSCE Permanent Council: Decision No. 1288, Approval of the 2018 Unified Budget, PC.DEC/1288, 15.2.2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/permanent-council/373016?download=true> (letzter Zugriff: 29.6.2018).

14 Vgl. OSCE: Elections in 2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/2018> (letzter Zugriff: 29.6.2018).

Jahren waren auch Kirgisistan und Tadschikistan ausgezogen. Wegen dieser Probleme setzte der österreichische Vorsitz eine von dem Schweizer Botschafter Claude Wild geleitete Arbeitsgruppe ein, die nach Lösungen suchte.

Hatte sich Kritik von OSZE-Institutionen früher hauptsächlich auf ‚östliche‘ Staaten bezogen, hat sich dies mit dem Aufkommen semi-autoritärer und populistischer Regierungen im ‚Westen‘ etwas ausgeglichen. So wurde etwa die Türkei wegen „nie dagewesener, inakzeptabler Angriffe auf die Meinungsfreiheit“ wiederholt vom Beauftragten für Medienfreiheit kritisiert,¹⁵ auch Polen (Rechtsstaatlichkeit)¹⁶ und die USA (Trennung von Kindern von ihren Eltern) mussten Kritik hinnehmen. Umgekehrt gab es einige ungewöhnliche Bewegungen in ‚östlichen‘ Ländern: So führt das BDIMR in Belarus ein Zwei-Jahresprojekt zu Demokratisierung und Menschenrechten durch, mit Usbekistan hat OSZE-Generalsekretär Greminger eine Roadmap über verstärkte Zusammenarbeit unterzeichnet.¹⁷ So ebnen sich manche Asymmetrien ein wenig ein durch etwas weniger Autoritarismus im Osten und etwas mehr im Westen.

Zur Lage der Organisation

Mitte Juli 2017 gelang es dem österreichischen Vorsitz unter Außenminister Sebastian Kurz, Einigkeit über die Besetzung der vier vakanten Spitzenpositionen der OSZE herbeizuführen und damit eine schwierige Situation aufzulösen. Generalsekretär wurde Thomas Greminger (Schweiz), der sein Land bereits während des Schweizer OSZE-Vorsitzes 2014 in Wien vertreten hatte. Neue Direktorin des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte wurde die frühere isländische Außenministerin Ingibjörg Sólrún Gísladóttir. Der bisherige OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier (Italien) wurde Hoher Kommissar für nationale Minderheiten, der französische Politiker Harlem Désir Beauftragter für Medienfreiheit. Und bereits am 15. Februar 2018 wurde unter der Verantwortung des italienischen Vorsitzes das Budget verabschiedet, für OSZE-Verhältnisse früh, im Vorjahr war es Anfang Juni gewesen.¹⁸ Allerdings liegt der Haushalt mit ca. 138 Mio. Euro noch unter dem Vorjahresansatz von ca. 139 Mio. Euro – diese Politik des „zero nominal growth“ beschränkt in zunehmendem Maße die Handlungsfähigkeit der OSZE-Institutionen.

In die Amtszeit des österreichischen wie des italienischen Vorsitzes fielen Wahlkampf und Wahlen, allerdings mit unterschiedlichen Auswirkungen: Während der österreichische Vorsitz sein Programm, unter anderen Konferenzen zu Terrorismusbekämpfung und Wirtschaftsfragen, durchhalten konnte und Außenminister Kurz präsent blieb, war vom italienischen Vorsitz zwischen den Parlamentswahlen im März und der Regierungsbildung im Juni nicht viel zu sehen. Nach dem Ausfall Norwegens wird es darauf ankommen, für 2020 einen starken Vorsitzstaat zu finden.

15 OSCE: Life sentences for Turkish journalists are an unprecedented, unacceptable attack on freedom of expression, say UN and OSCE representatives, 16.2.2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/372571> (letzter Zugriff: 21.6.2018); vgl. auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

16 Vgl. auch den Beitrag „Polen“ in diesem Jahrbuch.

17 OSCE: ODIHR launches two-year EU-funded project on promoting democratization and human rights in Belarus, 19.6.2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/odihhr/385053> (letzter Zugriff: 21.6.2018). OSCE: OSCE Secretary General and Uzbekistan’s Deputy Foreign Minister commit to enhanced co-operation, 7.12.2017, abrufbar unter: <https://www.osce.org/secretary-general/361406> (letzter Zugriff: 21.6.2018).

18 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Italien“ in diesem Jahrbuch.

Weiterführende Literatur

OSCE: Annual Report 2017, Vienna 2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/annual-report/2017?download=true> (letzter Zugriff: 29.6.2018).

Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (Hrsg.): OSCE Yearbook 2017, Baden-Baden 2018.