

# Die Europäische Union und die OSZE

Wolfgang Zellner

Der anhaltende Konflikt in und um die Ukraine setzte auch im vergangenen Jahr die Beobachtungs- und Vermittlungsaktivitäten dort ganz oben auf die Agenda der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Während die OSZE-Sonderbeobachtungsmission (Special Monitoring Mission, SMM) die Einhaltung des Waffenstillstands überwachte, handelte die Trilaterale Kontaktgruppe (Trilateral Contact Group, TCG; Mitglieder: Ukraine, Russland und OSZE) temporäre und örtliche Waffenstillstände aus und bemühte sich um eine Linderung der humanitären Notlage der Zivilbevölkerung. Die sogenannte Normandie-Gruppe (Ukraine, Russland, Deutschland, Frankreich), welche die beiden Minsker Abkommen vom September 2014 und Februar 2015 ausgehandelt hatte, trat im vergangenen Jahr kaum in Erscheinung. Auch wenn das Eskalationsniveau zeitweise sank und sich die Zahl der zivilen Opfer im Jahre 2018 halbierte, wurden die Waffenstillstandsregelungen der Minsker Abkommen zu keinem Zeitpunkt eingehalten.

Auf den italienischen OSZE-Vorsitz im Jahr 2018, dessen Leistungsfähigkeit durch Wahlkampf und Regierungsbildung eingeschränkt war, folgte ab Januar 2019 der slowakische Vorsitz, der das entstandene Führungsvakuum rasch wieder auffüllte. Die OSZE-Troika umfasst nun die Slowakei, Italien und Albanien, das den Vorsitz 2020 übernehmen wird.

Ende 2018 schlossen die EU und die OSZE eine Vereinbarung, die hochrangige Konsultationen und Kooperation in einer Reihe von Arbeitsfeldern vorsieht.

## Die Aktivitäten der OSZE in und zur Ukraine

Die Bemühungen zur Regulierung des Ukraine Konflikts finden auf drei Ebenen statt, die idealiter ein zusammenhängendes Verhandlungs- und Implementierungsraster bilden. Auf politischer Ebene versuchen die vier Staaten des Normandie-Formats, Fortschritte bei der Umsetzung der Minsker Abkommen zu erreichen. In den vergangenen Monaten waren jedoch mit Ausnahme eines Treffens der Politischen Direktoren am 26. Juli 2018 kaum (sichtbare) Normandie-Aktivitäten zu verzeichnen. Dieses Vakuum bei der politischen Konfliktregulierung wiegt umso schwerer, als die Ereignisse im Asowschen Meer und der Straße von Kertsch Ende November 2018, bei denen drei ukrainische Boote von russischen Sicherheitskräften beschlagnahmt und ihre Besatzungen in Gewahrsam genommen wurden, in doppelter Hinsicht eine ernsthafte Eskalation des Konflikts bedeuten: Zum einen kam es hier zum ersten Mal zu einer Auseinandersetzung zwischen offiziellen Sicherheitsorganen der Ukraine und Russlands; zum anderen wurde der Konflikt auf das Schwarze Meer ausgeweitet. Soweit ersichtlich, spielte die Normandie-Gruppe bei der Einhegung dieser Eskalation kaum eine Rolle. Neuerdings gibt es jedoch Meldungen über eine Wiederbelebung des Formats. So stellte der französische Präsident Emmanuel Macron bei einem Besuch des neuen ukrainischen Präsidenten

Wolodymyr Selensky in Paris im Juni 2019 unter gewissen Bedingungen ein Normandie-Gipfeltreffen in Aussicht.<sup>1</sup>

Auf der mittleren Ebene stellt die von dem österreichischen Botschafter Martin Sajdik geleitete TCG das Bindeglied zwischen dem Normandie-Format und den Rebellengruppen dar – die nicht Mitglied der TCG sind, mit denen aber regelmäßig gesprochen wird – und versucht, die Minsker Abkommen umzusetzen. Die TCG verfügt über vier Arbeitsgruppen – politische Fragen, Sicherheit, Flüchtlinge und humanitäre Angelegenheiten sowie wirtschaftliche Fragen – und tagt in der Regel alle zwei Wochen in Minsk. Wie im Vorjahr befasste sie sich vorrangig mit der Aushandlung saisonaler Waffenstillstände (Ostern, Ernte, Einschulung, Weihnachten), mit der Reparatur der immer wieder erneut zerstörten Infrastruktur sowie mit Gefangenenaustausch. Dabei konnte die TCG durchaus den einen oder anderen (begrenzten) Erfolg vorweisen. So wies Sajdik Ende August 2018 darauf hin, dass man den ruhigsten Sommer seit Konfliktbeginn erlebt habe.<sup>2</sup> Ende 2018 wurde festgestellt, dass sich die Zahl der zivilen Opfer im Jahre 2018 gegenüber dem Vorjahr halbiert und damit den niedrigsten Stand seit Konfliktbeginn erreicht habe. Mitte Dezember 2018 vermittelte die TCG einen Gefangenenaustausch.<sup>3</sup>

Die Aufgaben der SMM bestehen in der Überwachung des Waffenstillstands und des Abzugs schwerer Waffen, aber auch in der Ermöglichung humanitärer Hilfe und der Reparatur der Infrastruktur. Für ein Gebiet von etwa 40.000 Quadratkilometer, etwa knapp halb so groß wie Österreich, standen der Mission im Juni 2019 767 Beobachter aus 44 OSZE-Staaten zur Verfügung. Insgesamt umfasste die Mission zu diesem Zeitpunkt 1.313 Mitglieder,<sup>4</sup> ihr Budget beträgt rund 100 Mio. Euro. Während des Jahres 2018 führte die Mission 28.078 Patrouillen durch, dazu kamen 2.723 Flugstunden von Aufklärungsdrohnen. Etwa 3.200 Patrouillen dienten der Absicherung von Reparaturarbeiten an der Infrastruktur, von denen etwa bei der Wasserversorgung circa 4,5 Mio. Menschen profitierten.<sup>5</sup> Bei ihren Patrouillen verzeichneten die OSZE-Beobachter zahlreiche Verstöße gegen die Waffenstillstandsregelungen, etwa 10.000 bis 15.000 in einem Zeitraum von zwei Wochen. Die SMM-Patrouillen wurden vielfach bei der Ausübung ihres Mandats behindert, OSZE-Drohnen wurden mehrfach zum Absturz gebracht.<sup>6</sup> Im März 2019 wurde das Mandat der Mission um ein Jahr verlängert.

Der Ukrainekonflikt lässt sich als stationärer Krieg niedriger Intensität ohne größere Offensivaktionen klassifizieren. Die derzeit vergleichsweise ruhige Lage sollte jedoch keineswegs mit Stabilität verwechselt werden. Die Ereignisse im Asowschen Meer haben gezeigt, wie rasch und dynamisch Eskalationsprozesse starten können. Dies gilt umso

---

1 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Macron stellt Gipfeltreffen zur Ukraine-Krise in Aussicht, 18.6.2019.

2 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine: Press Statement of Special Representative of OSCE Chairperson-in-Office Sajdik after Meeting of Trilateral Contact Group on 22 August 2018, 23.8.2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/391322> (letzter Zugriff: 27.6.2019).

3 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine: Press Statement of Special Representative of OSCE Chairperson-in-Office Sajdik after Meeting of Trilateral Contact Group on 19 December 2018, 19.12.2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/what/conflict-prevention/407396> (letzter Zugriff: 27.6.2019).

4 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine: Status Report as of 17 June 2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/423617download=true> (letzter Zugriff: 27.6.2019).

5 Vgl. OSCE: Annual Report 2018, S. 70-73, abrufbar unter: <https://www.osce.org/annual-report/2018?download=true> (letzter Zugriff: 25.6.2019).

6 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Press Statement of Special Representative of OSCE Chairperson-in-Office Sajdik after Meeting of Trilateral Contact Group on 24 April 2019, 24.4.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/418172> (letzter Zugriff: 20.6.2019).

mehr, als die Instrumente der Konflikteindämmung, hier das Normandie-Format, derzeit allenfalls bedingt einsetzbar sind.

### **Andere Regionalkonflikte**

Die anderen drei Regionalkonflikte, die in den Mandatsbereich der OSZE fallen, könnten nicht unterschiedlicher gelagert sein. In Moldau ist eindeutig das kooperative Element vorherrschend. Abchasien, Nordossetien und Georgien stehen sich zwar nach wie vor feindselig gegenüber, aber man schießt nicht mehr, während bei Berg-Karabach immer noch die Sorge besteht, dass es wie im April 2016 erneut zu einer militärischen Auseinandersetzung kommt.

Die Grundsituation im Konflikt zwischen Moldau und Transnistrien fasste der Leiter der OSZE-Mission, Claus Neukirch, im Oktober 2018 wie folgt zusammen:

„Das ist eine der positiven Entwicklungen der letzten Jahre: Russland, die Ukraine, die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika arbeiten einvernehmlich zusammen ungeachtet der geopolitischen Diskrepanzen, die diese Partner in anderen Gebieten haben.“<sup>7</sup>

Die Verhandlungen zwischen Moldau und Transnistrien finden im 5+2-Format statt (Moldau, Transnistrien, OSZE, Russland, Ukraine plus Europäische Union und Vereinigte Staaten von Amerika (USA) als Beobachter), damit ist Transnistrien offiziell in die Verhandlungen eingebunden. Im Mai 2018 hatten sich die Seiten bei einem Treffen in Rom verpflichtet, ein Paket aus acht Maßnahmen bis Ende 2018 fertig zu verhandeln. Im September 2018 konnte man sich auf die fünfte Maßnahme einigen – statusneutrale Nummernschilder, mit denen transnistrische Fahrzeuge international bewegt werden können.<sup>8</sup> Weitere Fortschritte ließen jedoch auf sich warten, sodass der Amtierende Vorsitzende, der slowakische Außenminister Miroslav Lajčák, im April 2019 dazu aufrief, das Momentum zu wahren und den Dialog zu intensivieren.<sup>9</sup> An der positiven Grundkonstellation ändert das jedoch nichts. Welche Rolle die im Juni 2019 neu gebildete moldauische Regierung unter Ministerpräsidentin Maia Sandu, die sowohl vom pro-europäischen Parteienbündnis ACUM als auch den pro-russischen Sozialisten getragen wird, spielen wird, bleibt abzuwarten.<sup>10</sup>

Der Gesprächsprozess zwischen Georgien und seinen separatistischen Landesteilen Abchasien und Südossetien wird im Rahmen der Genfer Internationalen Diskussionen (GID) aufrechterhalten, wo sich unter dem Ko-Vorsitz der Vereinten Nationen (VN), der Europäischen Union und der OSZE Vertreter von Abchasien, Südossetien, Georgien, Russland und den USA treffen, um Sicherheits- und humanitäre Fragen zu besprechen. Die seit langem diskutierte Frage eines Gewaltverzichts wird immer wieder einmal erfolglos angesprochen,<sup>11</sup> Statusfragen sind gänzlich tabu. Die GID haben zwei Verfah-

---

7 Interview of the Head of the OSCE Mission to Moldova Claus Neukirch to online news agency Newsmaker, 26.10.2018 (eigene Übersetzung).

8 Vgl. OSCE: OSCE Special Representative lauds progress in Transnistrian Settlement Process, calls for all commitments to become reality, 10.9.2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/393107> (letzter Zugriff: 27.6.2019).

9 Vgl. OSCE: OSCE Chairperson-in-Office Lajčák: dialogue between Chisinau and Tiraspol needs to intensify for benefit of the people, 16.04.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/417329> (letzter Zugriff: 20.6.2019).

10 Vgl. „Das alte System wurde nun gebrochen“. Im Gespräch: Maia Sandu, Ministerpräsidentin Moldaus, in: FAZ, 25.6.2019; vgl. hierzu auch den Beitrag „Moldau“ in diesem Jahrbuch.

11 Vgl. OSCE: 45th round of the Geneva International Discussions, 11.10.2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/399398> (letzter Zugriff: 27.6.2019).

ren zur Verhinderung von Zwischenfällen und zur Reaktion auf Zwischenfälle („Incidents Prevention and Response Mechanisms“, IPRM) mandatiert, die monatlich unter VN-Vorsitz in Gali für Abchasien und unter OSZE-Vorsitz in Ergneti für Südossetien tagen und sich mit praktischen Fragen wie Landwirtschaft, Grenzübergänge und örtlichen Sicherheitsproblemen befassen. Dass selbst dieser Mechanismus nicht ungefährdet ist, zeigte die Tatsache, dass man sich für den Ergneti-IPRM monatelang nicht auf eine Tagesordnung einigen konnte.<sup>12</sup> Wie sensibel das Verhältnis zwischen Georgien und Russland nach wie vor ist, zeigten die teils gewaltsamen Demonstrationen in Folge eines Auftritts von russischen Abgeordneten im georgischen Parlament im Juni 2019.<sup>13</sup>

Mit der Konfliktvermittlung zwischen Armenien und Aserbaidschan im Falle von Berg-Karabach befassen sich die drei Ko-Vorsitzenden der sogenannten „Minsk-Gruppe“ (Frankreich, Russland, USA) und der langjährige Sonderbeauftragte des OSZE-Vorsitzes, Botschafter Andrzej Kasprzyk. Die Entität Berg-Karabach ist nicht Teil des Verhandlungsformats, wird aber von den Ko-Vorsitzenden konsultiert. Bereits die Betonung der Tatsache, dass „das Gewaltniveau signifikant gesunken sei“<sup>14</sup>, verweist auf die Sorge um eine gegenläufige Entwicklung. Die Ko-Vorsitzenden betreiben Spitzendiplomatie und vermittelten im vergangenen Jahr zwei Treffen des armenischen mit dem aserischen Außenminister sowie ein Gipfeltreffen zwischen dem aserischen Präsidenten Ilham Alijew und dem armenischen Ministerpräsidenten Nikol Pashinyan am 29. März 2019.<sup>15</sup> Dabei wurden außer einer atmosphärischen Verbesserung und einer Deeskalierung der Lage, beides sicher nicht gering zu schätzen, keine substanziellen Ergebnisse erzielt.

Die unterschiedliche Brisanz der drei Regionalkonflikte schlägt sich auch im Grad der Inklusivität ihrer Verhandlungsmandate nieder: Der „gutartigste“ Konflikt, Moldau beziehungsweise Transnistrien, weist ein vollständig inklusives Format auf. Abchasien und Südossetien sind zwar Teil der GID, dürfen aus Statusgründen aber nicht beim Namen genannt werden. Beim „böseartigsten“ der drei Konflikte ist die Entität Berg-Karabach aus dem Format entfernt und wird lediglich separat konsultiert.

### **Konventionelle Rüstungskontrolle und der Strukturierte Dialog**

In den letzten Monaten wurde der Strukturierte Dialog, der auf den Beschluss des Hamburger OSZE-Ministerratstreffens 2016 „Von Lissabon bis Hamburg. Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE“ zurückgeht, unter niederländischem Vorsitz fortgesetzt. Am 6. und 7. Mai 2019 leitete Botschafter Jeroen Boender eine Sitzung der informellen Arbeitsgruppe (Informal Working Group), gefolgt von einem Experten-Workshop. Dabei lag der Fokus auf der Verhinderung und dem Manage-

---

12 Vgl. OSCE: The 89th Incidents Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti, 14.9.2018, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/394994> (letzter Zugriff: 27.6.2019); OSCE: The 91st Incidents Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti, 8.2.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/411029> (letzter Zugriff: 21.6.2019).

13 Vgl. Reinhard Vesper: Okkupant im Präsidium. Mehr als 240 Verletzte bei Protesten in Georgien, in: FAZ, 22.6.2019.

14 OSCE, Press Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group, 2.11.2018 (eigene Übersetzung), abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/401951> (letzter Zugriff: 27.6.2019).

15 Vgl. OSCE: Joint Statement by the Foreign Ministers of Armenia and Azerbaijan and the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group, 29.3.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/415643> (letzter Zugriff: 21.6.2019).

ment militärischer Zwischenfälle, möglicherweise auch durch freiwillige Maßnahmen.<sup>16</sup> Die Positionen zum Strukturierten Dialog sind nach wie vor kontrovers: Während eine Reihe von Staaten die Diskussion auf Rüstungskontrolle fokussieren will, wollen andere Staaten ebendies verhindern und den thematischen Bogen breiter spannen. Einigkeit herrscht weithin, dass der Strukturierte Dialog im dritten Jahr Ergebnisse produzieren müsse, um weiter bestehen zu können. Angedacht ist ein Verhaltenskodex zu militärischen Zwischenfällen.

### **Mögliche Zuspitzung in der menschlichen Dimension**

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit rund 160 Mitarbeitern und einem Etat von 16,3 Mio. Euro im Jahr 2018 ist die wichtigste Institution der OSZE im Bereich der sogenannten „menschlichen Dimension“ – unter anderem Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Seine bekannteste Aktivität sind Wahlbeobachtungsmissionen, die das BDIMR zusammen mit den Parlamentarischen Versammlungen der OSZE, des Europarats und der NATO sowie dem Europäischen Parlament durchführt. Im vergangenen Jahr wurden neun Wahlbeobachtungsmissionen in Albanien, Armenien, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Kasachstan, Moldau, Nordmazedonien und der Ukraine durchgeführt, in 14 weiteren Staaten gab es andere Formen wahlbezogener Unterstützung.<sup>17</sup>

Das BDIMR führt eine Reihe von Konferenzen durch, die wichtigste ist das jährliche Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension (Human Dimension Implementation Meeting, HDIM), mit mehr als 1.000 Teilnehmern die größte Menschenrechtskonferenz in Europa. Bereits seit längerem war es wegen der destruktiven Haltung einer Reihe von autoritären Staaten schwierig, Beschlüsse über Zeitpunkt und Tagesordnung des HDIM zu fassen. Nun aber hat sich die Situation zugespitzt: 2018 gelang es dem italienischen Vorsitz lediglich, einen Beschluss über den Zeitpunkt und einen Teil der Agenda des HDIM zu fassen. Auf dieser Basis wurde das Treffen durchgeführt, was zum Auszug der Türkei führte. Seitdem wird, bisher ergebnislos, nach einer Lösung gesucht. Nach Ansicht von Beobachtern ist es schwer vorstellbar, die letztjährige Praxis zu wiederholen.

### **Organisationsfragen und Kooperation mit der Europäischen Union**

Zu Jahresanfang 2019 übernahm die Slowakei beziehungsweise ihr Außenminister Miroslav Lajčák den OSZE-Vorsitz und füllte rasch das von Italien hinterlassene Führungsvakuum. Schwerpunkte des slowakischen Vorsitzes sind Krisenbearbeitung, die Sorge um eine sichere Zukunft und ein effektiver Multilateralismus.<sup>18</sup> Nachdem der OSZE-Haushalt bereits Ende 2018 fast fertig verhandelt gewesen war, konnte das Budget (138 Mio. Euro) doch erst am 11. April 2019 verabschiedet werden. Grund war eine Blockade durch Frankreich, das sich durch den geltenden Beitragsschlüssel benachteiligt sah.

---

16 Vgl. OSCE: Netherlands chairs its first meeting of the OSCE Structured Dialogue with capital representatives, 13.5.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/419405> (letzter Zugriff: 20.6.2019).

17 Vgl. ODIHR Election Activities, abrufbar unter: <https://www.osce.org/odihr/elections> (letzter Zugriff: 27.6.2019).

18 Vgl. OSCE: Ambition and realism to define Slovak OSCE Chairmanship, says new Chairperson-in-Office Miroslav Lajčák, 1.1.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/408002> (letzter Zugriff: 27.6.2019).

Im Juni 2018 vereinbarten die Europäische Union (Europäische Kommission, Europäischer Auswärtiger Dienst) und die OSZE, ihre Zusammenarbeit zu verbessern, unter anderem durch regelmäßige hochrangige Konsultationen und Kooperation in einem breiten Spektrum von Gebieten von Konfliktprävention, Mediation und grenzüberschreitender Zusammenarbeit bis zum Schutz der Menschenrechte und der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie.<sup>19</sup> Mitte Dezember 2018 fand die erste Konsultationsrunde statt.

Am 1. Januar 2020 wird Albanien den Vorsitz der OSZE übernehmen. Für das kleine und von inneren Krisen geschüttelte Land ist dies eine echte Herausforderung und insgesamt Ausdruck der Tatsache, dass größere Staaten zögern, den OSZE-Vorsitz zu übernehmen.

### **Weiterführende Literatur**

Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (Hrsg.): OSCE Yearbook 2018, Baden-Baden 2019.

---

19 Vgl. European External Action Service: The EU enhances its operational cooperation with the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 22.6.2018, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/47124/eu-enhances-its-operational-cooperation-organisation-security-and-co-operation-europe-osce\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/47124/eu-enhances-its-operational-cooperation-organisation-security-and-co-operation-europe-osce_en) (letzter Zugriff: 27.6.2019).