

Die Europäische Union und die OSZE

Wolfgang Zellner

Seit 2014 steht die Regelung des Ukraine Konflikts ganz oben auf der Agenda der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Dabei finden die Aktivitäten auf drei Ebenen statt: Die OSZE-Sonderbeobachtungsmission (Special Monitoring Mission, SMM) beobachtet die Einhaltung des Waffenstillstands. Die Trilaterale Kontaktgruppe (Trilateral Contact Group, TCG; Mitglieder: Ukraine, Russland und OSZE) verhandelt temporäre und örtliche Waffenstillstände und versucht, die humanitäre Notlage der Bevölkerung zu lindern sowie die Vorgaben der sogenannten Normandie-Gruppe (Ukraine, Russland, Deutschland, Frankreich) umzusetzen. Die Normandie-Vier hatten im September 2014 und Februar 2015 die beiden Minsker Abkommen ausgehandelt, die einen Waffenstillstand und einen groben Fahrplan zur Lösung des Konflikts vorsehen. Nachdem sich die vier Staats- und Regierungschefs mehr als drei Jahre nicht getroffen hatten, erlaubte die verbesserte Lage vor Ort und eine Annäherung der Positionen ein Normandie-Gipfeltreffen am 9. Dezember 2019 in Paris.

Auf den slowakischen OSZE-Vorsitz folgte ab Januar 2020 Albanien, 2021 wird Schweden den Vorsitz übernehmen, 2022 Polen.

Die Aktivitäten der OSZE im Konflikt in und um die Ukraine

Die Regulierungsinstrumente im Falle der Ukraine sind integrativ angelegt, sie schließen die beiden Konfliktparteien Ukraine und Russland ebenso ein wie die Vermittler Deutschland, Frankreich und die OSZE. Das gilt für das Normandie-Format ebenso wie für die SMM und die TCG, wobei letztere auch mit den de facto-Autoritäten der Gebiete Donetsk und Luhansk („certain areas of Donetsk and Luhansk regions“, CADLR) verhandelt, ohne dass diese Mitglieder der TCG wären. Normandie, TCG und SMM stellen eine Entscheidungs- und Implementierungshierarchie dar, allerdings informeller Natur. Denn die von allen 57 OSZE-Staaten mandatierte SMM setzt die Vorgaben der Normandie-Vier ungeachtet der Tatsache um, dass die Konstruktion „Normandie“ im SMM-Mandat keinerlei Erwähnung findet.

Im Vorfeld des Normandie-Gipfels vom 9. Dezember 2019 hatte es positive Signale gegeben. Im September 2019 gelang ein größerer Gefangenen austausch, drei Entflechtungszonen wurden eingerichtet, und, am wichtigsten, es kam zu einer Annäherung beim Verständnis der sogenannten Steinmeier-Formel. Dabei, so Bundeskanzlerin Angela Merkel

„geht es im Grunde darum, in welcher Sequenz wir welche Maßnahmen umsetzen. Wir haben zunächst Wahlen und setzen vorläufig ein Sonderstatusgesetz [für CADLR, der Verfasser] in Kraft. Wenn die OSZE in Form der Wahlorganisation ODI[H]R [Office for Democratic Institutions and Human Rights beziehungsweise Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, BDIMR, Anmerkung der Redaktion] bestätigt, dass die Lokalwahlen rechtmäßig abgelaufen sind, dann tritt das Gesetz dauerhaft in Kraft. Dieses Prinzip, das damals in Ergänzung zu den Minsker Vereinbarungen verabredet wurde, ist

jetzt von der Ukraine akzeptiert worden und man hat sich mit Russland gemeinsam darauf geeinigt. Das war ein großer Durchbruch. Deshalb konnten wir das heutige Treffen auch veranstalten.“¹

In gemeinsamen Schlussfolgerungen einigten sich die Vier auf die vollständige Umsetzung des Waffenstillstandes, die Fortführung der Minenräumung, die Einrichtung dreier weiterer Entflechtungsgebiete, Gefangenaustausch, die Öffnung neuer Übergangsstellen entlang der Kontaktlinie sowie die weitere Konkretisierung der Steinmeier-Formel. Binnen vier Monaten wollte man sich wieder treffen.² Bundeskanzlerin Merkel sagte, man habe „heute die Zeit des Stillstands überwunden.“³

Ein halbes Jahr später ist von diesem Optimismus nur noch wenig übrig geblieben. Mit Ausnahme des Gefangenaustausches gab es kaum Fortschritte. In einer Presseerklärung des Auswärtigen Amtes heißt es: „Nach dem letzten Gipfeltreffen der Normandie-Staaten im Dezember 2019 kommt die Umsetzung nicht wie gewünscht voran.“⁴ Daran konnte auch ein virtuelles Außenministertreffen der Normandie-Staaten am 30. April 2020 nichts ändern. Allerdings wurde im Juni 2020 ein Normandie-Treffen auf Beraterebene vorbereitet.

Die TCG diskutierte den Stand der Einhaltung des Waffenstillstands, die Einrichtung der drei Entflechtungszonen in Stanyzja Luhanska, Solote und Petriwske sowie die Reparatur von Infrastruktur. In der zweiten Jahreshälfte 2019 war die Einhaltung des Waffenstillstands besser als in früheren Perioden, 2019 sank die Zahl der zivilen Opfer auf 18 Tote, den niedrigsten Stand seit Beginn des Konflikts.⁵ Ab Februar 2020 begann sich die Lage jedoch wieder zu verschlechtern, Ende Februar 2020 sprach die OSZE-Sonderbeauftragte von alarmierenden Ereignissen.⁶ Zum Jahreswechsel 2019/2020 löste die Schweizer Botschafterin Heidi Grau den österreichischen Diplomaten Martin Sajdik in der Funktion der beziehungsweise des OSZE-Sonderbeauftragten ab. Nach dem Normandie-Gipfel diskutierte man auch mögliche zusätzliche Entflechtungszonen, jedoch ohne Erfolg. Stattdessen schlossen die de facto-Autoritäten mit dem Beginn der Covid-19-Pandemie Übergänge an der Kontaktlinie und untersagten der SMM vielfach den Zutritt zu CADLR. So bestand der einzig greifbare Erfolg in einem Gefangenaustausch Mitte April 2020.⁷ Ab April 2020 konferierte die TCG per Videokonferenz.

1 Bundesregierung: Pressekonferenz von BK'in Merkel, Präsident Macron, Präsident Putin und Präsident Selensky am 9. Dezember 2019, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bk-in-merkel-praesident-macron-praesident-putin-und-praesident-selensky-am-9-dezember-2019-1705200> (letzter Zugriff: 30.6.2020).

2 Vgl. Bundesregierung: Gemeinsam vereinbarte Schlussfolgerungen des Gipfeltreffens von Paris im Normandie-Format, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Pressemitteilung 414, 9. Dezember 2019, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/gemeinsam-vereinbarte-schlussfolgerungen-des-gipfeltreffens-von-paris-im-normandie-format-1705068> (letzter Zugriff: 30.6.2020).

3 Bundesregierung: Pressekonferenz, 2019.

4 Auswärtiges Amt: „Die Waffen müssen schweigen“: Virtuelles Außenministertreffen der Normandie-Staaten zu Ukraine, 30.4.2020, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-vk-normandie-format/2338214> (letzter Zugriff: 27.6.2020).

5 Vgl. OSZE: Press Statement of Special Representative Sajdik after the regular Meeting of Trilateral Contact Group in Minsk on 18 December 2019, 19.12.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/442552> (letzter Zugriff: 27.6.2020).

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ukraine“ in diesem Jahrbuch.

7 Vgl. OSZE: Press Statement of Special Representative Grau after regular Meeting of Trilateral Contact Group on 22 April 2020, 22.4.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/450580> (letzter Zugriff: 27.6.2020).

Die SMM umfasste zum 15. Juni 2020 1.270 Mitglieder, davon 717 internationale BeobachterInnen aus 44 OSZE-Staaten, darunter auch 41 aus der Russischen Föderation. Die Mission sammelt Informationen über die Sicherheitssituation und die humanitäre Lage der Bevölkerung und fördert Dialoge und lokale Waffenstillstände.⁸ Im Haushaltsjahr 2019 und 2020 betrug das Budget der SMM 100,8 Mio. Euro, ihr Mandat wurde im März 2020 zusammen mit der Annahme des Haushalts 2020 und 2021 bis zum 31. März 2021 verlängert.⁹ Im Jahr 2019 führte die Mission insgesamt 28.500 Patrouillen und 5.454 Aufklärungsflüge mit Drohnen durch. 3.500 Patrouillen dienten zur Absicherung lokaler Waffenstillstände zur Ermöglichung von Reparaturarbeiten an der Infrastruktur (Wasser, Elektrizität, Gas).¹⁰

Andere Regionalkonflikte

Im Moldau- beziehungsweise Transnistrien-Konflikt waren im Unterschied zu den Vorjahren trotz erheblicher Anstrengungen keine weiteren Fortschritte möglich.¹¹ So trafen sich die Verhandler im 5+2-Format (Moldau, Transnistrien, Ukraine, Russland, OSZE sowie EU und USA als Beobachter) am 12. Juli 2019 in Chisinau und Tiraspol. Am 10. Oktober 2019 war man in Bratislava nahe daran, sich über ein Bratislava-Protokoll zu einigen, scheiterte dann aber doch. Dem folgte die schon traditionelle informelle Konferenz im November 2019 in Bayern.¹² Immerhin konnten so Rückfälle vermieden werden und die Bevölkerung konnte sich an den Erfolgen der Vorjahre erfreuen – statusneutrale Nummernschilder für transnistrische Personenkraftwagen, die Anerkennung transnistrischer Studiengänge und Zugang zu Feldern auf der „anderen Seite“.¹³ Die Transnistrienfrage war denn auch der einzige Regionalkonflikt, zu dem sich der im Dezember 2019 in Bratislava tagende OSZE-Ministerrat auf eine Erklärung einigen konnte.¹⁴

Die Gespräche zwischen Georgien und seinen abtrünnigen Landesteilen Abchasien und Südossetien finden im Rahmen der Genfer Internationalen Diskussionen (GID) statt, wo sich unter dem Vorsitz der Vereinten Nationen (VN), der OSZE und der EU Vertreter Georgiens, Abchasiens, Südossetiens, Russlands und der USA treffen.¹⁵ Der Verhandlungsrahmen ist zwar inklusiv, aber von Statusproblemen geplagt. So sind die Beteiligten

8 Vgl. OSZE: Special Monitoring Mission to Ukraine. Status Report as of 15 June 2020, 15.6.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/5/455005.pdf> (letzter Zugriff: 27.6.2020).

9 Vgl. OSZE: Annual Report 2019, Special Monitoring Mission to Ukraine, hier S. 70, abrufbar unter: https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/449104_0.pdf (letzter Zugriff: 27.6.2020); OSZE: Permanent Council, Decision No. 1366, Extension of the Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, 19. März. 2020, PC.DEC/1366.

10 Vgl. OSZE: Annual Report 2019, S. 70.

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

12 OSZE: Joint Statement by the mediators and the observers in the Permanent Conference on Political Issues in the Framework of the Negotiation Process on the Transnistrian Settlement in the 5+2 format following their 12 July 2019 visit to Chisinau and Tiraspol, 12.7.2019 abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/425576> (letzter Zugriff: 27.6.2020); OSZE: Two-day 5+2 talks on the Transnistrian settlement process conclude in Bratislava, 10.10.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/435392> (letzter Zugriff: 27.6.2020); OSZE: Bavaria conference promotes progress in the Transnistrian settlement process, 6.11.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/438101> (letzter Zugriff: 27.6.2020).

13 Vgl. OSZE: Annual Report 2019, S. 68.

14 Vgl. OSZE: Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrienfrage im „5+2“-Format, 6.12.2019, MC.DOC/3/19.

15 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Georgien“ in diesem Jahrbuch.

nicht in ihrer politischen Funktion, sondern lediglich unter ihrem Namen präsent. Die GID-Treffen im Juli, Oktober und Dezember 2019 befassten sich vorrangig mit der fortschreitenden Schließung der Grenzen zwischen Georgien und Abchasien beziehungsweise Südossetien und den daraus resultierenden humanitären Problemen.¹⁶ Die langjährig diskutierte Frage eines Gewaltverzichts konnte kaum noch angesprochen werden.

Praktische Fragen wie Zugang zu Land, Grenzübergänge und örtliche Sicherheitsprobleme werden in den beiden Incident Prevention and Response Mechanisms (IPRM), die regelmäßig unter Vorsitz der VN für Abchasien in Gali und unter OSZE-Vorsitz für Südossetien in Ergneti tagen. Auch hier stand die zunehmende Undurchlässigkeit der Grenzen im Mittelpunkt der Debatten. Dass man selbst ein so praktisches Instrument wie den IPRM nicht für gegeben halten darf, zeigt die Tatsache, dass der IPRM in Gali zum wiederholten Mal ausgesetzt wurde.¹⁷ Insgesamt ist an Fortschritte kaum zu denken, schon die Verhinderung einer weiteren Konflikteskalation kann als Erfolg gelten.

Der Gesprächsrahmen zwischen Armenien und Aserbaidschan über Berg-Karabach ist das am wenigsten inklusive Format im Rahmen der OSZE. Hier verhandeln diese beiden Staaten unter Vermittlung der drei Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe (Frankreich, Russland, USA) und des langjährigen OSZE-Sonderbeauftragten Andrzej Kasprzyk. Das Gebiet Berg-Karabach ist nicht Teil des Formats, wird aber konsultiert.

Die Ko-Vorsitzenden und der Sonderbeauftragte trafen sich zweimal mit den Außenministern Armeniens und Aserbaidschan, im September 2019 am Rande der VN-Generalversammlung und im Januar 2020 in Genf; ab April 2020 wurden die Gespräche auf Videokonferenz umgestellt.¹⁸ Dabei ging es durchgängig um die Reduzierung von Spannungen und die Vermeidung von Gewalt – im Jahr 2016 war es zu einem kurzen, aber heftigen Mini-Krieg gekommen – sowie um „Schritte, um die Bevölkerung auf den Frieden vorzubereiten“.¹⁹ Letzteres ist ein beredter Hinweis darauf, dass die Bevölkerungen über Jahrzehnte von den Regierungen in einem Geist der Unerbittlichkeit indoktriniert wurden und diese nun fürchten müssen, aus dem Amt gejagt zu werden, wenn sie Kompromisse eingehen.

Konventionelle Rüstungskontrolle und Strukturierter Dialog

Auf der Grundlage des Beschlusses des Hamburger Ministerratstreffens 2016 „Von Lissabon bis Hamburg. Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE“ findet seit 2017 in einer informellen Arbeitsgruppe (Informal Working Group,

16 Vgl. OSZE: Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, Geneva, 3.7.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/424781> (letzter Zugriff: 28.6.2020); OSZE: Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, 9.10.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/435188> (letzter Zugriff: 28.6.2020); OSZE: Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, 11.12.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/441940> (letzter Zugriff: 28.6.2020).

17 Vgl. OSZE: 94th Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti, 18.7.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/426038> (letzter Zugriff: 28.6.2020); OSZE: Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, 9.10.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/435188> (letzter Zugriff: 28.6.2020).

18 Vgl. OSZE: Press Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group, 25.9.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/minsk-group/433121> (letzter Zugriff: 28.6.2020); OSZE: Joint Statement by the Foreign Ministers of Armenia and Azerbaijan and the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group, 30.1.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/minsk-group/445114> (letzter Zugriff: 28.6.2020); OSZE: Joint Statement by the Foreign Ministers of Armenia and Azerbaijan and the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group, 21.4.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/minsk-group/450508> (letzter Zugriff: 28.6.2020).

19 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Östliche Partnerschaft“ in diesem Jahrbuch.

IWG) ein „Strukturierter Dialog“ zu Fragen der Rüstungskontrolle statt. Aufbauend auf einer Sitzung im Mai 2019 diskutierte die IWG am 19. und 20. September 2019 erneut Fragen der Prävention und des Managements militärischer Zwischenfälle sowohl auf politischer Ebene als auch unter militärischen Experten.²⁰ Aus deutscher Sicht soll damit sukzessive genügend politische Substanz aufgebaut werden, um einen Verhaltenskodex zur Risikoreduzierung verabschieden zu können. Eine Reihe von Staaten steht dem Strukturierten Dialog jedoch skeptisch bis negativ gegenüber. Im Januar 2020 übernahm der spanische Botschafter Luis Cuesta Civis den Vorsitz der IWG.

Wahlbeobachtung und menschliche Dimension

Das BDIMR ist die zentrale Institution der OSZE für die Arbeit in der sogenannten Menschlichen Dimension – unter anderem Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Die wohl bekannteste Aktivität des BDIMR sind seine Wahlbeobachtungsmissionen, die das Büro zusammen mit den Parlamentarischen Versammlungen der OSZE, des Europarats, der NATO und dem Europäischen Parlament durchführt.²¹ 2019 und 2020 wurden fünf volle Wahlbeobachtungsmissionen mit bis zu 750 Kurzzeitbeobachtern in Aserbaidschan, Belarus, Nordmazedonien, der Ukraine und Usbekistan durchgeführt, daneben 17 kleinere Formate vorrangig in westlichen Staaten.

Das BDIMR führt eine Vielzahl von Tagungen 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 Europas. In den Vorjahren geäußerte Befürchtungen, autoritär geführte Staaten könnten die Mandatierung des HDIM verhindern, bestätigten sich nicht: Gestützt auf eine Entscheidung des Ständigen Rates, konnte das HDIM vom 16. bis 27. September 2019 mit den Sonderthemen Sicherheit von JournalistInnen, Hassverbrechen und Roma und Sinti stattfinden.²²

Organisations- und Personalfragen, Arbeiten unter Covid-19-Bedingungen

Zu Jahresbeginn 2020 übernahm Albanien in Person von Ministerpräsident und Außenminister Edi Rama den OSZE-Vorsitz von der Slowakei. 2021 wird Schweden folgen, 2022 Polen. Mit der schon fast üblichen Verspätung von rund fünf Monaten verabschiedete der Ständige Rat am 28. Mai 2020 den OSZE-Haushalt 2020 in Höhe von rund 138 Mio. Euro – auf Vorjahresniveau.

Ab Mitte März 2020 musste sich auch die OSZE auf ein Arbeiten unter Covid-19-Bedingungen einstellen. Physische Sitzungen und Veranstaltungen wurden abgesagt, man arbeitete weitestgehend im Home Office und mit Video-Konferenzen. Ab Juni 2020 kehrten MitarbeiterInnen sukzessive wieder in das Sekretariat zurück. Größere Konferenzen wie die Annual Security Review Conference im Juni 2020 wurden in hybridem Format durchgeführt, das heißt mit physischer Anwesenheit im Neuen Saal und im Ratssaal der Wiener Hofburg und zusätzlich als Videokonferenz.

20 Vgl. OSZE: Meeting of Structured Dialogue held at both political and expert levels in Vienna, 26.9.2019, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/433457> (letzter Zugriff: 30.6.2020).

21 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Rechtsstaatlichkeit“ und „Die Europäische Union und der Europarat“ in diesem Jahrbuch.

22 Vgl. OSZE: Decision No. 1340. Agenda for the 2019 Human Dimension Implementation Meeting, 26.7.2019, PC.DEC/1340.

Im Juli laufen die Amtszeiten der wichtigsten OSZE-Funktionäre – Generalsekretär, BDIMR-Direktorin, Hoher Kommissar für nationale Minderheiten, Beauftragter für die Medienfreiheit – aus. Es bleibt abzuwarten, ob der albanische Vorsitz in der Lage ist, ein Personalpaket zu schnüren, wie dies im Sommer 2017 dem österreichischen Vorsitz unter dem damaligen Außenminister Sebastian Kurz gelang.

Weiterführende Literatur

Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (Hrsg.): OSCE Yearbook 2019, Baden-Baden 2020.