

Die Europäische Union und die OSZE

Wolfgang Zellner

Wie in jedem Jahr seit 2014 stand auch 2020 und 2021 die Regelung des Ukraine Konflikts an erster Stelle der Agenda der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Hierzu fanden Aktivitäten auf drei Ebenen statt: Die OSZE-Sonderbeobachtungsmission (Special Monitoring Mission, SMM) beobachtete die Einhaltung des Waffenstillstands. Die Trilaterale Kontaktgruppe (Trilateral Contact Group, TCG), bestehend aus der Ukraine, Russland und der OSZE, versuchte, die Vorgaben der sogenannten Normandie-Gruppe (Ukraine, Russland, Deutschland, Frankreich) umzusetzen und verhandelte temporäre und örtliche Waffenstillstände, um die humanitäre Notlage der Bevölkerung zu lindern und Infrastruktur zu reparieren. 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. Zuletzt hatten sich die vier Staats- und Regierungschefs am 9. Dezember 2019 in Paris und die Außenminister im April 2020 zu einer virtuellen Sitzung getroffen. Seitdem hat es keine weiteren hochrangigen Treffen mehr gegeben. Auf den albanischen OSZE-Vorsitz folgte ab Januar 2021 Schweden, 2022 wird Polen den Vorsitz übernehmen, 2023 Nordmazedonien.

Die Aktivitäten der OSZE im Konflikt in und um die Ukraine

Die Verhandlungsformate für den Ukraine Konflikt¹ schließen die beiden Konfliktparteien Ukraine und Russland sowie die Vermittler Deutschland, Frankreich und die OSZE ein. Das gilt für das Normandie-Format ebenso wie für die SMM und die von der OSZE-Sonderbeauftragten, der Schweizer Botschafterin Heidi Grau, geleitete TCG. Letztere ist auch für die Verhandlungen mit den de facto-Autoritäten der Gebiete Donetsk und Luhansk (CADLR) zuständig, ohne dass diese Mitglieder der TCG wären. Normandie, TCG und SMM sind personell miteinander verknüpft: Die OSZE-Sonderbeauftragte nimmt bis zur Ebene der stellvertretenden Außenminister an den Normandie-Sitzungen teil, während die Arbeitsgruppe Sicherheit der TCG vom Chief Monitor der SMM geleitet wird. Die drei Gremien stellen zusammen eine informelle Entscheidungs- und Implementierungshierarchie dar. Die von allen 57 OSZE-Staaten mandatierte SMM setzt die Vorgaben der Normandie-Vier um, obwohl die Konstruktion „Normandie“ im SMM-Mandat keinerlei Erwähnung findet.

Ungeachtet des Ausbleibens nachhaltiger Impulse seitens des Normandie-Formats gelang es der TCG unter Einschluss der CADLR-Repräsentanten am 23. Juli 2020, sich auf Maßnahmen zur Stärkung des Waffenstillstandes zu einigen. Dazu gehörte ein Verbot von offensiven und Sabotageoperationen, ein Verbot, das Feuer zu eröffnen und ein Verbot, schwere Waffen in Siedlungen und ziviler Infrastruktur zu stationieren.² Die

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

2 OSZE: Press Statement of Special Representative Grau after the regular Meeting of Trilateral Contact Group on 22 July 2020, 23.7.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/457885> (letzter Zugriff: 7.6.2021).

Maßnahmen führten dazu, dass sich die Waffenstillstandsverletzungen von 299 633 im Jahr 2019 auf 134 783 im Jahr 2020 reduzierten. Laut OSZE ist der jetzige Waffenstillstand der längste und erfolgreichste seit Ausbruch des Konfliktes.³ Die bessere Einhaltung des Waffenstillstands hielt bis Frühjahr 2021. Mitte März 2021 stellte die Sonderbeauftragte einen allmählichen Anstieg der Waffenstillstandsverletzungen fest, Mitte April hatten diese einen neuen Jahreshöchststand erreicht. Gleichzeitig war ein signifikanter Anstieg an Behinderungen und Einschränkungen der Beobachtungstätigkeit der SMM zu verzeichnen.⁴

Aufgrund der Covid-19-Pandemie verschlechterte sich die Situation der Zivilbevölkerung weiter. Die fünf Übergänge zwischen CADLR-Territorium und der Ukraine wurden zwischen Ende März und Anfang Juli 2020 geschlossen, danach wurden nur zwei Übergänge wieder geöffnet. Im Ergebnis ging die Zahl der Zivilisten, die an den Übergängen registriert wurden, zwischen März und November 2020 um 92 Prozent zurück. Zieht man in Betracht, dass der Gang über die Kontaktlinie nicht nur zu Verwandtschaftsbesuchen, sondern auch aus medizinischen Gründen oder einfach deshalb notwendig ist, um die Rente ausgezahlt zu bekommen, ist dies eine dramatische Entwicklung. Wie in den Vorjahren bemühten sich TCG und SMM, örtliche Waffenstillstände („windows of silence“) zu erreichen, was im Jahre 2020 1573 Mal gelang. Zusätzlich konnten Reparaturen an 119 Einheiten kritischer Infrastruktur (vor allem Wasser und Gas) durchgeführt werden.⁵

Die SMM umfasste zum 14. Juni 2021 1321 Mitglieder, davon 715 internationale BeobachterInnen aus 44 OSZE-Staaten, darunter auch 34 aus Russland⁶. Die Mission berichtet über die Sicherheitssituation und die humanitäre Situation der Bevölkerung und unterstützt humanitäre Hilfslieferungen.⁷ Im Jahr 2020 führte die SMM 16 323 Patrouillen und 3795 Aufklärungsflüge mit Drohnen durch.⁸ Am 31. März 2021 verlängerte der Ständige Rat das Mandat der SMM um ein Jahr und nahm den SMM-Haushalt in Höhe von 91,315 Mio. Euro an.⁹

Andere Regionalkonflikte

Im Konflikt zwischen der Republik Moldau¹⁰ und deren secessionistischer Entität Transnistrien konnten wie im Vorjahr keine weiteren Fortschritte über praktische Maßnahmen zur Erleichterung des Lebens der Bevölkerung erzielt werden. Der Verhandlungsprozess dazu wurde jedoch fortgeführt. Allein im Jahr 2020 unterstützte die OSZE-Mission in

3 OSZE: OSCE Annual Report 2020, S. 75, abrufbar unter: https://www.osce.org/files/f/documents/e/e/485321_0.pdf (letzter Zugriff: 7.6.2021).

4 OSZE: Press Statement of Special Representative Grau after the regular Meeting of Trilateral Contact Group on 17 March 2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/481498> (letzter Zugriff: 7.6.2021); OSZE: Press Statement of Special Representative Grau after the regular Meeting of Trilateral Contact Group on 14 April 2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/483503> (letzter Zugriff: 7.6.2021).

5 OSZE: Annual Report 2020, S. 75–77.

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die EU und Russland“ in diesem Jahrbuch.

7 OSZE: Special Monitoring Mission to Ukraine, Status Report as of 14 June 2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/c/489935.pdf> (letzter Zugriff: 22.6.2021).

8 OSZE: OSCE Annual Report 2020, S. 77.

9 OSZE: Permanent Council, Decision No. 1401, Extension of the Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, 13.3.2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/484139.pdf> (letzter Zugriff: 22.6.2021).

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

Moldau 14 online und 13 physische Treffen zwischen Arbeitsgruppen und den ChefunterhändlerInnen der beiden Seiten. Zudem beobachtete die Mission die Implementierung bereits erzielter Abkommen, etwa den Zugang zu Ackerland oder das Überqueren der internen Demarkationslinie durch SchülerInnen, die an Schulen in Transnistrien in lateinischer Schrift unterrichtet werden.¹¹ Im Juni 2021 schien wieder etwas Bewegung in die Verhandlungen zu kommen. Die MediatorInnen und BeobachterInnen des 5+2-Formats (Moldau, Transnistrien, OSZE, Russland, Ukraine sowie EU und USA) besuchten Chisinau und Tiraspol und begrüßten die Bereitschaft beider Seiten, im Herbst ein ergebnisorientiertes Treffen des 5+2-Formats in Stockholm durchzuführen.¹² Die Tatsache, dass der Moldau-Transnistrien-Konflikt im Vergleich zu anderen Regionalkonflikten noch am ehesten einer Lösung zugänglich ist, wurde auch dadurch unterstrichen, dass dies der einzige Regionalkonflikt war, zu dem sich der Ministerrat in Tirana 2020 auf eine Erklärung einigen konnte.¹³

Im Rahmen der Genfer Internationalen Diskussionen (GID) fanden Gespräche zwischen Georgien¹⁴ und seinen sezessionistischen Landesteilen Abchasien und Südossetien statt, an denen unter dem Vorsitz der Vereinten Nationen (VN)¹⁵, der OSZE und der EU, VertreterInnen Georgiens, Abchasiens, Südossetiens, Russlands und der USA¹⁶ teilnahmen. Obwohl das Format alle am Konflikt Beteiligten einschließt, ist es mit Statusproblemen beladen: So nahmen die TeilnehmerInnen nicht als RepräsentantInnen ihrer Staaten beziehungsweise Entitäten, sondern lediglich unter ihrem persönlichen Namen teil. Wegen der Covid-19-Pandemie konnte im Jahr 2020 nur eine einzige Sitzung am 11. Dezember 2020 stattfinden, gefolgt von einer weiteren am 26. März 2021. In letzterer wurde diskutiert über die Sicherheitssituation, die Bedürfnisse der Bevölkerung in der Pandemie, Festnahmen, vermisste Personen und der Zugang zu Land.¹⁷ Dabei ist an eine Lösung der Konflikte nicht zu denken, die bloße Verhinderung einer weiteren Konflikteskalation kann bereits als Erfolg gesehen werden.

Praktische Fragen vor Ort wurden in den beiden Incident Prevention and Response Mechanisms (IPRM) besprochen, die regelmäßig unter dem Vorsitz der VN für Abchasien in Gali und der OSZE für Südossetien in Ergneti zusammentreten. Gesprächsgegenstände waren die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, humanitäre Fragen und die zunehmende Abschottung der Grenzen. Am 15. Juni 2021 nahmen OSZE-Generalsekretärin Schmid und die für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU zuständige Direktorin Joan-

11 OSZE: SCE Annual Report 2020, Mission to Moldova, S. 73.

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 Transdnistrian Settlement in the 5+2 format following their 3–4 June 2021 visit to Chisinau and Tiraspol, 4.6.2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/488530> (letzter Zugriff: 22.6.2021).

13 OSZE: Ministerrat, Tirana 2020, Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrienfrage im „5+2“-Format, 4.12.2020, MC.DOC/3/20, abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/f/474432.pdf> (letzter Zugriff: 22.6.2021).

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

15 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die Vereinten Nationen“ in diesem Jahrbuch.

16 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in diesem Jahrbuch.

17 OSZE: Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, 11.12.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/473550> (letzter Zugriff: 1.6.2021); OSZE: Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions, 26.3.2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/482499> (letzter Zugriff: 1.6.2021).

neke Balfort an der 100. Sitzung des Ergneti-IPRM teil und lenkten damit Aufmerksamkeit auf diesen Konfliktverhütungsmechanismus.¹⁸

Über den Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan über die Region Berg-Karabach verhandelten beide Staaten unter der Vermittlung der drei Ko-Vorsitzenden (Frankreich, Russland, USA) der sogenannten Minsk-Gruppe und des langjährigen OSZE-Sonderbeauftragten Andrzej Kasprzyk. Die Entität Berg-Karabach ist nicht Teil dieses wenig inklusiven Formats, wird aber konsultiert.

Trotz einer Reihe von Statements konnten die Ko-Vorsitzenden nicht verhindern, dass nach einzelnen im Juli 2020 beginnenden Scharmützeln am 27. September 2020 ein vollentwickelter Krieg ausbrach, der erst am 10. November 2020 durch einen von Armenien, Aserbaidschan und Russland unterzeichneten Waffenstillstand beendet werden konnte. Russland hatte nicht militärisch in den Konflikt eingegriffen, dem über 5 000 Personen, überwiegend Militärangehörige, zum Opfer fielen. Mit dem Waffenstillstand verlor Armenien nicht nur die aserbaidschanischen Gebiete, die es als Pufferzone besetzt hatte, sondern auch Teile Berg-Karabachs. Der Waffenstillstand wird in Kooperation mit der Türkei durch knapp 2 000 russische SoldatInnen gesichert, die die Waffenstillstandslinie und den Latschin-Korridor, der das Gebiet von Berg-Karabach mit Armenien verbindet, absichern.¹⁹

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Berg-Karabach-Frage derzeit von Russland und der Türkei geregelt wird. Die westlichen Staaten einschließlich der beiden Ko-Vorsitzenden Frankreich und USA sind außen vor. Dies ist auch das Ergebnis mangelnden Engagements dieser beiden Staaten und des Westens insgesamt. Nur wenn sich dies ändert, können auch die Minsk-Gruppe und ihre Ko-Vorsitzenden wieder an Bedeutung erlangen.

Der Karabach-Konflikt schlug auch auf die allgemeine Konsensfähigkeit der OSZE durch. So musste die Annual Security Review Conference verschoben werden, da man sich wegen des Streits zwischen Armenien und Aserbaidschan nicht auf eine Tagesordnung einigen konnte.

Konventionelle Rüstungskontrolle und Strukturierter Dialog

Von den drei Abkommen, die den Rüstungskontrollacquis unter dem Dach der OSZE ausmachten, sind zwei kollabiert, das dritte müsste reformiert werden. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) ist nach seiner Suspendierung durch Russland 2007 politisch tot und militärisch weitgehend bedeutungslos. Der Vertrag über den offenen Himmel wurde kurz vor dem Ende der Amtszeit von Präsident Trump von den USA und im Juni 2021 auch von Russland gekündigt. Das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen 2011 (WD11) müsste dringend überarbeitet werden, wenn es weiterhin Transparenz und Berechenbarkeit schaffen soll.

Auf der Grundlage eines Beschlusses des Hamburger Ministerratstreffens 2016²⁰ findet seit 2017 in einer informellen Arbeitsgruppe ein „Strukturierter Dialog“ statt, der Grund-

18 OSZE: 99th Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti, 27.4.2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/484850> (letzter Zugriff: 1.6.2021); OSZE, 100th Incident Prevention and Response Mechanism meeting takes place in Ergneti, 15.6.2021, abrufbar unter: <https://www.osce.org/chairmanship/489803> (letzter Zugriff: 22.6.2021).

19 OSZE: Press Statement by the Co-Chairs of the OSCE Minsk Group, 13.7.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/minsk-group/457225> (letzter Zugriff: 1.6.2021); Bonn International Center for Conversion (BICC)/Leibnitz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung IHSFK/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen (INEF): Friedensgutachten 2021, Bielefeld 2021, S. 68–71.

lagen für einen Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle schaffen soll. Im Jahr 2020 wurden Fragen von Transparenz, Risikoreduzierung und der Verhinderung von gefährlichen militärischen Zwischenfällen behandelt.²¹ 2021 wurde der Dialog mit zwei Online-Veranstaltungen im März und im Juni fortgesetzt. Aus deutscher Sicht soll so Substanz aufgebaut werden, um zu neuen Rüstungskontrollabkommen zu kommen. Eine Reihe von Staaten steht dem Strukturierten Dialog jedoch ablehnend gegenüber und versucht, ihn durch die Einführung von Themen abseits der Rüstungskontrolle, wie dem Klimawandel, zu verwässern.

Wahlbeobachtung und menschliche Dimension

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) ist die zentrale Institution der OSZE für die Arbeit in der sogenannten menschlichen Dimension – unter anderem Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Die bekannteste Aktivität des BDIMR sind seine Wahlbeobachtungsmissionen, die das Büro zusammen mit den Parlamentarischen Versammlungen der OSZE, des Europarat, der NATO und dem Europäischen Parlament durchführt. Im vergangenen Jahr wurden sieben begrenzte Wahlbeobachtungsmissionen mit jeweils 20–40 Personen sowie 15 kleinere wahlbezogene Aktivitäten durchgeführt.²² Die sonst üblichen vollen Wahlbeobachtungsmissionen mit Hunderten von KurzzeitbeobachterInnen entfielen in Folge der Covid-19-Pandemie.²³ So musste auch das Human Dimension Implementation Meeting, sonst mit mehr als 1000 Teilnehmenden die größte Menschenrechtskonferenz Europas, abgesagt werden.

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

Die wohl größte Herausforderung für den albanischen OSZE-Vorsitz 2020 war die Wiederbesetzung der vier seit 18. Juli 2020 vakanten exekutiven Spitzenpositionen der OSZE. Erst mit dem Ministerratstreffen in Tirana am 4. Dezember 2020 gelang eine Paketlösung. OSZE-Generalsekretärin wurde Helga Schmid (Deutschland), die erste Frau auf diesem Posten. Matteo Mecacci (Italien) wurde zum BDIMR-Direktor und Teresa Ribeiro (Portugal) zur Beauftragten für Medienfreiheit gewählt. Mit Kairat Abdrachmanow, dem früheren kasachischen Außenminister, rückte erstmals ein Vertreter eines postsowjetischen Staates in ein OSZE-Spitzenamt ein, in diesem Fall als Hoher Kommissar für nationale Minderheiten.²⁴

Mitte Juni 2021 war der OSZE-Haushalt noch immer nicht verabschiedet. Dies schädigt der Arbeit aller OSZE-Einrichtungen enorm. Auffällig ist, dass der Haushalt der SMM immer rechtzeitig, der ordentliche Haushalt der OSZE jedoch seit Jahren erst mit mehreren Monaten Verspätung verabschiedet wird. Der Grund dafür ist einfach: Während bei einer drohenden Verzögerung des SMM-Haushalts die Hauptstädte sofort intervenieren, ist dies beim OSZE-Haushalt nicht der Fall.

20 OSZE: Ministerrat, Hamburg 2016, Von Lissabon bis Hamburg. Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE, in: MC(23) Journal Nr. 2, Punkt 7 der Tagesordnung, 9.12.2016.

21 Auswärtiges Amt: Jahresabrüstungsbericht 2020, Berlin 2021, S. 48.

22 OSZE: Elections in 2020; Elections in 2021; abrufbar unter: <https://www.osce.org/odihr/elections> (letzter Zugriff: 23.6.2021).

23 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

24 OSZE: OSCE Chairperson-in-Office Rama announces appointments of senior OSCE officials, commends one of “most productive” Ministerial Councils in many years, 4.12.2020, abrufbar unter: <https://www.osce.org/charmanship/472749> (letzter Zugriff: 23.6.2021).

Unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie schlug die OSZE einen vorsichtigen Kurs ein und folgte in Wien der Orientierung der österreichischen Behörden. Vom Spätherbst 2020 bis Frühjahr 2021 fanden nahezu alle Aktivitäten virtuell statt. Darauf folgte eine Phase im „blended format“, also virtuelle Sitzungen plus eine Person pro Delegation in physischer Sitzung (1+0), ab Mitte Juni wurde auf 1+1 (zwei Personen pro Delegation) umgestellt. Ende Juni wurden die MitarbeiterInnen des Sekretariats aufgefordert, wieder ins Büro zu kommen. Der Covid-Kurs wurde ab Ende 2020 von einem Medical Officer, einem Arzt mit Missionserfahrung koordiniert.

Weiterführende Literatur

- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.): OSCE Insights 2020. Corona, Krieg, Führungskrise, Baden-Baden 2021, abrufbar unter: <https://ifsh.de/publikationen/osce-insights> (letzter Zugriff: 16.7.2021).
- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch, Bd. 1 (1995) – Bd. 25 (2019), Baden-Baden 1995–2021.
- Wolfgang Zellner: Die Bedeutung der OSZE für die deutsche Diplomatie, in: Ifri Notes du Cerfa 163/2021, abrufbar unter: <https://www.ifri.org/de/publications/notes-de-ifri/notes-cerfa/die-bedeutung-der-osze-fuer-die-deutsche-diplomatie> (letzter Zugriff: 22.7.2021).