

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.)

OSZE-Jahrbuch 2016

Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und
Zusammenarbeit in Europa (OSZE)



Nomos

OSZE-Jahrbuch

Band 22 – 2016

OSZE-Jahrbuch 2016

Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und
Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Herausgegeben vom IFSH in Kooperation mit

Pál Dunay, OSZE-Akademie, Bischkek

P. Terrence Hopmann, Johns Hopkins School of Advanced International Studies,
Washington

Adam Daniel Rotfeld, Vorstandsmitglied des European Leadership Network,
Warschau

Andrej Zagorski, Moscow State Institute for International Relations, Moskau

Chefredaktion: Ursel Schlichting, Hamburg

Redaktion/Übersetzungen: Susanne Bund, Hamburg, Graeme Currie,
Hamburg, Margret Johannsen, Hamburg, Michael Weh, Hamburg



Nomos

Die Aufsätze aus dem OSZE-Jahrbuch werden in der Datenbank World Affairs Online (WAO) nachgewiesen und sind im Fachportal IREON recherchierbar.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4656-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-8884-0 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

<i>Frank-Walter Steinmeier</i> Zum Geleit	9
--	---

<i>Ursel Schlichting</i> Vorwort	13
-------------------------------------	----

I. Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

<i>Marcel Peško</i> Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der Ukraine: neue Lösungen für neue Herausforderungen	25
--	----

<i>Wolfgang Zellner</i> Alte und neue Herausforderungen für die OSZE	37
---	----

<i>Patricia Flor</i> Von Lissabon bis Hamburg – für einen Neustart in der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen im Rahmen des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016	51
--	----

<i>Wolfgang Richter</i> Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Ein Beitrag zur militärischen Stabilität in Zeiten der Krise	57
---	----

<i>P. Terrence Hopmann</i> Die Rolle der OSZE im Konfliktmanagement: Was ist aus der kooperativen Sicherheit geworden?	69
--	----

*Die OSZE-Teilnehmerstaaten:
innere Entwicklungen und multilaterales Engagement*

Sian MacLeod

Kooperative Sicherheit im Europa des 21. Jahrhunderts:
Läuft die Diplomatie im Kreis? 93

Reem Ahmed

Brexit: die Enttabuisierung des rechtspopulistischen Diskurses 105

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Hans-Joachim Schmidt

Der Kurzkrieg in Berg-Karabach erschwert
eine friedliche Lösung 125

Vaidotas Verba

Die Unterstützung von Reformen, Dialog und
Krisenreaktion in der Ukraine 139

Nico Schernbeck

Zwischen strategischer Neuausrichtung und operativen Anpassungen:
aktuelle Herausforderungen und Möglichkeiten zur Stärkung von
Frühwarnung und frühzeitigem Handeln in der Krisen- und
Konfliktprävention der OSZE 151

Larissa Daria Meier

Friedenserhaltung durch die OSZE – konzeptioneller
Rahmen und praktische Erfahrungen 167

Geoffrey Corry/Pat Hynes/Kieran Doyle

Es bedarf politischen Sauerstoffs, um die Spirale
der Gewalt zu durchbrechen: Lehren aus dem
Friedensprozess in Nordirland

185

*Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und
dimensionenübergreifende Herausforderungen*

*Themenschwerpunkt: Migration und Flüchtlinge im
OSZE-Gebiet*

Svenja Gertheiss/Sabine Mannitz

Abschottung oder Teilhabe: Flüchtlingsschutz
und Migrationspolitik in der Krise

209

David Buerstedde

Migrationssteuerung – die Antwort der OSZE

221

Stephanie Liechtenstein

Was kann die OSZE zur Bewältigung der aktuellen
Migrations- und Flüchtlingskrise beitragen?

235

Jean P. Froehly

Die OSZE und die Flüchtlingskrise

251

Florent Marciacq/Tobias Flessenkemper/

Ivana Boštjančič Pulko

Die Reaktion der OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa
auf die Migrations- und Flüchtlingskrise

263

Maria Chepurina

Die Migrationskrise im OSZE-Gebiet:
die Handlungsschwerpunkte der
Parlamentarischen Versammlung der OSZE

281

Außerhalb des Themenschwerpunkts

Kurt P. Tudyka

Der zweite Korb: zur Entwicklung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE	295
---	-----

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Loïc Simonet/Hans Georg Lüber

Der Rechtsstatus der OSZE: Der Mythos des Sisyphus lebt	313
---	-----

Außenbeziehungen und Einflüsse

Anastasiya Bayok

Die Bedeutung Zentralasiens für China – eine chinesische Perspektive	359
---	-----

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	373
Die 57 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen	375
OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2015/2016	393
Literaturauswahl zur OSZE 2015/2016	399
Abkürzungsverzeichnis	419
Autorenverzeichnis	427

Zum Geleit

„Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wiederherstellen“ – unter diesem Leitmotiv hat Deutschland 2016 inmitten einer ernsten Krise Verantwortung für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa übernommen. Am Steuerruder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) haben wir während unseres Vorsitzjahres stürmische Zeiten und viele Herausforderungen erlebt. Zwei Jahre nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch die Russische Föderation bleibt der andauernde Konflikt im Osten der Ukraine eine der größten Herausforderungen für die europäische Sicherheitsarchitektur. Aber auch das Wiederaufflammen der Gewalt in Berg-Karabach im April 2016 hat gezeigt, dass die ungelösten Konflikte im OSZE-Raum die Gefahr der ständigen Eskalation in sich bergen. Die brutalen Anschläge in Nizza, Paris und Brüssel, Ankara und Istanbul, Würzburg, Ansbach und Berlin und anderswo haben uns schmerzhaft daran erinnert, dass unsere Sicherheit heute vielfältigen Bedrohungen ausgesetzt ist, die nicht vor den Grenzen der Teilnehmerstaaten Halt machen.

Im Lichte dieser Herausforderungen ist die OSZE heute gefordert und zugleich unverzichtbar. Dies gilt im Krisen- und Konfliktmanagement, es gilt aber umso mehr für die Rolle der OSZE als eine der letzten Plattformen für Dialog und Kooperation in Zeiten steigenden Misstrauens, wachsender politischer Entfremdung und zunehmender Unberechenbarkeit und Eskalationsgefahr in den internationalen Beziehungen. Sie steht wie keine andere Institution in Europa für eine Friedensordnung auf der Grundlage gemeinsamer Werte, Grundfreiheiten und Menschenrechte. Und als Konsensorganisation bietet sie – bei allen unterschiedlichen Gesellschaftsformen, Kulturen, Sprachen und ja, auch Meinungsverschiedenheiten – ein Forum für Dialog zwischen Ost und West, Nord und Süd. Nicht trotz, sondern gerade wegen der gegenwärtigen Krisen und Konflikte sind die OSZE, ihr kooperativer Ansatz für Sicherheit und Zusammenarbeit und ihr umfassendes Sicherheitsverständnis in den drei Körben (politisch-militärisch; Wirtschaft und Umwelt; Menschenrechte und Grundfreiheiten) wichtiger denn je.

Kurzum: Wir brauchen die OSZE heute – eine OSZE, die aus dem Dornröschenschlaf der vergangenen Jahre erwacht ist und sich eine starke Agenda für die Zukunft setzt. Mit meinen österreichischen und italienischen Kollegen Sebastian Kurz und Paolo Gentiloni habe ich mich genau aus diesem Grund dafür eingesetzt, ein Zeichen für Kontinuität in Zeiten von Krisen und Konflikten zu setzen und ein Bekenntnis zur bedeutenden Rolle der OSZE im Spannungsfeld von Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa abzulegen. Mit der Zukunftsfagenda „Eine starke OSZE für ein sicheres Europa“ wollen wir diesen Kurs gemeinsam mit Österreich und Italien weiterverfolgen und stüt-

zen. Um dies leisten zu können, müssen wir die OSZE für ihre neuen Aufgaben und Herausforderungen wappnen. Als Mitglieder der zukünftigen OSZE-Troika haben wir dafür fünf Aktionsfelder definiert:

Erstens, neue Dialogformen. Die OSZE hat bewiesen, dass sie auch über scharfe Trennlinien hinweg eine verlässliche Dialogplattform ist. Ranghohe Zusammenkünfte wie Ministerratstreffen und informelle Treffen der Außenminister (wie z.B. in Potsdam im September dieses Jahres) sowie *Ad-hoc*-Diskussionsrunden (wie am Rande der diesjährigen VN-Generalversammlung) bieten eine solide Basis für einen vertieften Austausch auf politischer Ebene. Zukünftig sollten auch Parlamentarier, Jugendliche und Vertreter aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft noch mehr in diese Debatten einbezogen werden, um das Potenzial der OSZE als Mittler und Bindeglied zu stärken. Wir sind überzeugt: Wenn wir auch in schwierigen Zeiten politische Kommunikationskanäle in Europa aufrechterhalten wollen, muss die Organisation wieder eine zentrale Rolle im Herzen der multilateralen Diplomatie in Europa spielen!

Zweitens, nachhaltige Konfliktlösung. Zahlreiche Krisen und Konflikte erschüttern heute unsere europäische Sicherheitsarchitektur. Als größte regionale Sicherheitsorganisation der Welt ist es Kernaufgabe der OSZE, gewalttätige Auseinandersetzungen zu verhindern und nachhaltige Lösungen für bereits bestehende Konflikte im OSZE-Raum zu finden.

Der Ukraine-Konflikt hat uns aber auch gezeigt, dass sich die OSZE auf neue Herausforderungen einstellen muss, die aus komplexen multidimensionalen Konfliktsituationen entstehen. Wir sollten daher unsere Instrumente zur Konfliktlösung so weiterentwickeln, dass wir zu jedem Zeitpunkt handlungsfähig sind: in der Konfliktprävention ebenso wie in der Mediation, beim Monitoring oder in der Konfliktnachsorge.

Drittens, mehr Sicherheit für alle. Vertrauensbildende Maßnahmen und Rüstungskontrolle spielen eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, Transparenz zu schaffen, Risiken zu minimieren und Sicherheit in Europa wiederherzustellen. Angesichts der militärischen und technologischen Fortentwicklungen der letzten Jahre setzen wir uns für die Modernisierung des Wiener Dokuments und für einen Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle ein. Für meine Initiative zum Neustart in der Rüstungskontrolle habe ich im Kreis der OSZE-Teilnehmerstaaten bereits viel Zuspruch erfahren. Besonders erfreulich ist, dass in Hamburg der Startschuss für einen strukturierten Dialog über aktuelle und zukünftige Herausforderungen und Sicherheitsrisiken im OSZE-Raum gegeben wurde.

Viertens, globale Herausforderungen gemeinsam bestehen. Unsere Staaten und Gesellschaften werden heute mit einer nie dagewesenen Fülle globaler Aufgaben konfrontiert, die nicht von einem einzelnen Land allein gelöst werden können. Die OSZE kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, gemeinsame Antworten auf Herausforderungen wie Terrorismus, Extremismus, Cyberangriffe sowie die Folgen von Flucht und Migration zu finden – unter

anderem auch durch ihre Mittelmeer-Partnerschaft. Auch eine engere Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft und Umwelt trägt zur Vertrauensbildung bei – hier hat die *Connectivity*-Konferenz im Mai in Berlin einen ersten wichtigen Impuls gegeben.

Diese Anstrengungen in allen Dimensionen unserer Sicherheit wollen wir auch in Zukunft weiterführen, denn klar ist: Gemeinsame Herausforderungen können wir nur gemeinsam bestehen. Demokratie und Menschenrechte bleiben dabei das Fundament unserer Zusammenarbeit.

Fünftens, eine handlungsfähige OSZE. Die OSZE ist nur so stark, wie es ihre Mitglieder erlauben. Wir rufen alle OSZE-Staaten dazu auf, ihrer Verantwortung gerecht zu werden und der OSZE den politischen und finanziellen Rückhalt zu geben, den sie für ihre Arbeit benötigt – das schließt das Sekretariat in Wien, aber auch die Feldmissionen und die unabhängigen Institutionen der OSZE mit ein.

Der Ministerrat in Hamburg hat gezeigt, dass wir, die Teilnehmerstaaten der OSZE, selbst in stürmischen Zeiten und trotz vieler Kontroversen dazu in der Lage sind, Kompromisse zu Einzelfragen zu schließen und den wichtigen Dialog über Frieden und Sicherheit in Europa nicht abreißen zu lassen. Klar ist aber auch: In vielen anderen Punkten, wie etwa zum Konflikt in der und um die Ukraine oder zu neuen Herausforderungen in der menschlichen Dimension, konnte die OSZE-Familie keine gemeinsame Sprache oder gar einen inhaltlichen Konsens finden. Auch andere wichtige Fragen, wie die langfristige Weiterentwicklung der OSZE-Fähigkeiten in der zivilen Krisen- und Konfliktprävention, blieben ungelöst. Dies darf uns aber nicht entmutigen. Gerade weil die Zeiten stürmisch sind und Konsens nur schwer zu erreichen ist, müssen wir in die Aufrechterhaltung des politischen Dialogs investieren. Nur so werden wir langfristig verlorengegangenes Vertrauen wiederaufbauen und umfassende Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum wiederherstellen können.

Als OSZE-Vorsitz haben wir uns 2016 mit all unserem Gewicht diesem Ziel verschrieben und werden dies in enger Zusammenarbeit mit Österreich, das 2017 den Vorsitz innehat, und Italien weiterhin tun. Das Jahr 2016 hat mich dabei auch gelehrt, dass die Arbeit und das Engagement für Frieden und Sicherheit in Europa – gerade in Zeiten von Krisen und Konflikten – auf vielen Schultern lasten. Mein Rückblick wäre ohne ein Wort des Dankes an all die Kollegen, Unterstützer und Gefährten, sowohl in Deutschland als auch in der gesamten OSZE-Familie, unvollständig. Mein Dank geht daher an all jene, die den deutschen Vorsitz mit ihrem Rat, ihrer Mitarbeit und Hilfe unterstützt haben.

Vorwort

Der Zustand der europäischen Sicherheit ist im Jahr 2016 unverändert prekär, die Vorstellung einer gemeinsamen, gesamteuropäischen Sicherheitsordnung scheint einer längst vergangenen Epoche anzugehören: Eine politische Lösung der Ukraine Krise liegt in weiter Ferne, der in den Minsker Vereinbarungen ausgehandelte und von der Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) der OSZE beobachtete Waffenstillstand ist brüchig; Russland und „der Westen“ sind – nicht nur in der Folge der Krise – tief gespalten, die Gegensätze scheinen unüberbrückbar. Anfang April kommt es im Konflikt um Berg-Karabach an der Kontaktlinie zu schweren Gefechten zwischen armenischen und aserbaidjanischen Soldaten; die Zusammenstöße fordern über 100 Todesopfer, darunter auch Zivilisten. Nach vier Tagen, am 5. April, vereinbaren die Konfliktparteien zwar unter russischer Vermittlung eine Waffenruhe, doch kann auch dieser Konflikt trotz der Feuerpause – und angesichts der militärischen Aufrüstung beider Länder – jederzeit wieder eskalieren. Doch nicht nur bewaffnete Auseinandersetzungen prägen die Lage: Mit der seit 2015 dramatisch steigenden Zahl von Menschen, die in Europa Zuflucht vor Kriegen und Bürgerkriegen, vor Verfolgung und Gewalt suchen, steht der Kontinent vor einer seiner größten Herausforderungen. Mit der Migrations- und Flüchtlingskrise – und in unbestreitbarem Zusammenhang mit ihr – gehen die zunehmende Empfänglichkeit von Teilen der Bevölkerung in Ost- und Westeuropa für populistische und rechtsextremistische Einstellungen und der wachsende Zuspruch für solche Positionen vertretende Parteien einher, die in Feindseligkeit und Hass gegenüber Flüchtlingen und Migranten – insbesondere aus „fremden“ Kulturkreisen – ihren zunehmend alarmierenden Ausdruck findet. Der gleiche Populismus richtet sich in vielen europäischen Ländern jedoch auch gegen die etablierten Parteien, die „herrschenden Eliten“, die Medien und die nationalen Regierungen – und schließlich gegen deren internationalen Zusammenschluss, die Europäische Union. Prominentestes Beispiel hierfür: Am 23. Juni 2016 entschieden sich in einem Referendum über den Verbleib Großbritanniens in der Union 51,9 Prozent der Wähler – für viele überraschend – für den Austritt aus der Gemeinschaft; der sogenannte „Brexit“ gilt seither möglichen Nachahmern als Vorbild. Der – ebenso unerwartete – Sieg von Donald Trump bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen bestätigt einen solchen Trend – nicht in Europa, aber doch im OSZE-Raum.

In diesen „stürmischen Zeiten“¹ – fortan eine der am häufigsten benutzten Metaphern für die derzeitige europäische Sicherheitslage – trat Deutschland

1 „Deutschland übernimmt den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in stürmischen Zeiten.“ Außenminister Frank-Walter Steinmeier in: Die

2016 den Vorsitz der OSZE an und legte unter dem Motto „Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wiederherstellen“ sechs Prioritäten für das Vorsitzjahr fest:² 1. Krisen- und Konfliktmanagement; dies betraf insbesondere den Konflikt in der und um die Ukraine, aber auch die ungelösten Langzeitkonflikte im OSZE-Raum; 2. die Stärkung der OSZE-Fähigkeiten im gesamten Konfliktzyklus, d.h. in den Bereichen Frühwarnung und Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge; 3. die Nutzung der OSZE als Dialogplattform nicht nur für die Fortsetzung des Dialogs über Fragen gesamteuropäischer Sicherheit oder die Abwehr gemeinsamer Bedrohungen, sondern insbesondere für die Wiederaufnahme des Dialogs über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und konventionelle Rüstungskontrolle als Kernelemente der politisch-militärischen Dimension, zentrale Bestandteile militärischer Sicherheit und Schlüsselthemen des KSZE-Prozesses und der OSZE – ein Vorhaben, das der Amtierende Vorsitzende Frank-Walter Steinmeier im August 2016 mit seiner Initiative für einen „Neustart der Rüstungskontrolle als bewährtes Mittel für Transparenz, Risikovermeidung und Vertrauensbildung“ zur „Chefsache“ machte;³ 4. die Förderung guter Regierungsführung und nachhaltiger Konnektivität, die der Belebung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE durch Impulse für einen verstärkten wirtschaftlichen Austausch im OSZE-Raum dienen soll; 5. die verstärkte Konzentration auf die menschliche Dimension mit Schwerpunkten u.a. bei der Einbindung der Zivilgesellschaft, der Rolle von Medien und Journalisten in Krisenzeiten und der Bekämpfung von Antisemitismus; sowie 6. die Stärkung des grenzübergreifenden Austauschs zwischen den Gesellschaften und Bevölkerungen, u.a. durch die enge Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen und die verstärkte Einbeziehung der Jugend.

Wie fällt nun, gegen Ende eines „stürmischen“ Vorsitzjahres, die Bilanz des deutschen Vorsitzes aus? Angesichts der tiefen Kluft zwischen Russland und dem Westen waren von vornherein bescheidene Erwartungen angebracht. Zu den unbefriedigenden Ergebnissen des Ministerratstreffens, das am 8. und 9. Dezember 2016 in Hamburg stattfand, gehört zweifellos die Tatsache, dass in der menschlichen Dimension kein Konsens erzielt und kein einziger gemeinsamer Beschluss verabschiedet werden konnte.⁴ Ebenso wenig ist es den

Bundesregierung, OSZE Deutschland 2016, Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen. Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016, unter: <http://www.osce.org/de/cio/2158011>; vgl. auch: Christian Nünlist, Building Trust in a Turbulent Year: Germany's 2016 OSCE Chairmanship, in: Security and Human Rights Monitor, 22. Dezember 2016, unter: <http://www.shrmonitor.org/building-trust-turbulent-year-germanys-2016-osce-chairmanship>.

2 Vgl. zum Folgenden: Die Bundesregierung, OSZE Deutschland 2016, Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen, a.a.O. (Anm. 1).

3 Frank-Walter Steinmeier, Mit Rüstungskontrolle Vertrauen schaffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. August 2016, auch unter: <http://www.osce.org/cio/261146>.

4 Christian Nünlist weist darauf hin, dass „keiner der acht vorbereiteten Beschlüsse in der menschlichen Dimension einen Konsens erzielte. 42 Staaten beschlossen daher, eine gemeinsame Erklärung über ‚Menschenrechte und Grundfreiheiten‘ separat zu veröffentlichen“.

OSZE-Außenministern gelungen, eine gemeinsame Erklärung zur Ukraine-krise abzugeben, was gleichzeitig das Ausbleiben des erhofften Erfolgs im Konfliktmanagement in der Ukraine insgesamt widerspiegelt; in den „Schlussfolgerungen des Amtierenden Vorsitzenden“ heißt es dazu lediglich, dass „die Verstöße gegen das Völkerrechts und die gemeinsamen Prinzipien und Verpflichtungen in den Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten [in den Diskussionen der Minister] beklagt“ wurden und dass – explizit mit Blick auf die Ukraine-krise – „in den Diskussionen der Minister an alle Seiten appelliert [wurde], ihre Verpflichtungen rasch und umfassend zu erfüllen“.⁵ Wie die separate Formulierung von Schlussfolgerungen des Amtierenden Vorsitzenden außerdem bereits andeutet, konnten sich die Außenminister auch in diesem Jahr nicht auf eine gemeinsame politische Erklärung einigen; das letzte Mal gelang ihnen dies auf dem Ministerratstreffen in Porto im Jahr 2002.

Ebenfalls bedenklich ist die Tatsache, dass auch bei der Regelung der Nachfolge mehrerer wichtiger Institutionen und Ämter kein Konsens erzielt werden konnte: Im Falle der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit konnte man sich lediglich auf eine ausnahmsweise und begrenzte Verlängerung ihres Mandats bis zum 10. März 2017 einigen; keinen Beschluss gab es hingegen über die Nachfolge der Hohen Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM); weitere wichtige Entscheidungen stehen für 2017 an: die Neuwahl des OSZE-Generalsekretärs sowie die Nachfolge des Direktors des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); käme es zu keiner Einigung, wären unverzichtbare Institutionen der OSZE paralyisiert oder zumindest in ihrer Funktion stark eingeschränkt.

Gemessen an den schwierigen Rahmenbedingungen fällt die Bilanz des deutschen OSZE-Vorsitzes dennoch insgesamt positiv aus. Beinahe wider Erwarten konnten neben vier technischen Beschlüssen insgesamt acht inhaltliche Erklärungen und Beschlüsse zu den thematischen Schwerpunkten des Vorsitzes verabschiedet werden:⁶ eine Erklärung über die Verstärkung der Bemühungen der OSZE zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, eine Ministererklärung zu den Verhandlungen über den Prozess zur Beilegung der Transnistrien-Frage im „5+2“-Format sowie eine Ministererklärung zu Hilfsprojekten der OSZE betreffend Kleinwaffen und leichte Waffen und Lagerbestände konventioneller Munition. Die Erklärung zum 20. Jahrestag des Rah-

chen, wobei sie die 15 Staaten, die die Erklärung nicht unterstützt haben, darunter Russland, publik machten“. Dies habe nicht nur gezeigt, dass die grundlegenden Meinungsverschiedenheiten während der gesamten Konferenz bestehen blieben, sondern bestätige auch seinen Eindruck, dass einige der im Plenum gemachten Äußerungen „an die Spannungen im Kalten Krieg erinnerten“; Nünlist, a.a.O. (Anm. 1; alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Schlussfolgerungen des Amtierenden Vorsitzenden, MC.GAL/10/16 vom 9. Dezember 2016, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreiundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, 8. und 9. Dezember 2016, Hamburg, 9. Dezember 2016, S. 58-60, hier: S. 58, unter: <http://www.osce.org/de/chairmanship/307321>.

6 Die Beschlüsse und Erklärungen finden sich in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreiundzwanzigstes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 5).

mens für Rüstungskontrolle der OSZE, „Von Lissabon bis Hamburg“, ist zwar unbestritten wichtig, darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Thema beharrlicher und spürbarer Fortschritte bedarf, soll es nicht wieder in Vergessenheit geraten.

Die auf dem 23. Ministerratstreffen verabschiedeten inhaltlichen Beschlüsse betreffen die Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, die verstärkte Verwendung vorab übermittelter Fluggastdaten, die Stärkung von guter Regierungsführung und die Förderung der Konnektivität sowie insbesondere die aktuelle Frage nach der Rolle der OSZE bei der Gestaltung und Steuerung großer Migranten- und Flüchtlingsbewegungen.

„Migranten und Flüchtlinge im OSZE-Gebiet“ und die Rolle der OSZE bei der Bewältigung dieses Phänomens bilden auch den diesjährigen Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs. Dazu einige wenige Zahlen, die in ihrer Nüchternheit die Dramatik der Krise jedoch nur andeuten können: Ende 2015 betrug die Gesamtzahl der gewaltsam Vertriebenen, die vor Krieg, Gewalt und Verfolgung fliehen, 65,3 Millionen Menschen weltweit – und war damit höher als je zuvor in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg⁷ (zum Vergleich: zum Jahresende 2014 belief sich die Zahl auf 59,5 Millionen, im Jahr davor auf 51,2 Millionen und vor zehn Jahren auf 37,5 Millionen).⁸ Von den 21,3 Millionen Flüchtlingen unter dem Mandat des UNHCR stammten 53 Prozent aus nur drei Ländern: Syrien (4,9 Millionen), Afghanistan (2,7 Millionen) und Somalia (1,12 Millionen). Die überwiegende Mehrheit der weltweiten Flüchtlinge unter UNHCR-Mandat – 86 Prozent – hält sich in Entwicklungsregionen auf.⁹ Die Länder mit den höchsten Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 waren die Türkei (2,5 Millionen), Pakistan (1,6 Millionen), der Libanon (1,1 Millionen), der Iran (979.400), Äthiopien (736.100) und Jordanien (664.100);¹⁰ bezogen auf die eigene Bevölkerung beherbergt der Libanon die meisten Flüchtlinge.¹¹

Ein weitaus geringerer Teil – wenn auch immer noch mehr als eine Million Menschen (2014: ca. 219.000) – suchte den Weg über das Mittelmeer, eine der gefährlichsten Routen der Welt für Flüchtlinge und Migranten, um nach Europa bzw. in die EU, zumeist nach Griechenland und Italien, zu gelangen;

7 Vgl. UNHCR, Figures at a Glance, Global Trends 2015, unter: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>; UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2015, unter: <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>. Nach der Definition des UNHCR umfasst der Begriff „gewaltsam Vertriebene“ Flüchtlinge und andere gewaltsam Vertriebene sowie Asylsuchende und Binnenvertriebene; vgl. unter: <http://www.bpb.de/system/files/pdf/WTTLWD.pdf>.

8 Vgl. UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2014, S. 2, unter: <http://www.unhcr.org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html>; UNHCR, Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase, 18. Juni 2015, unter: <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html>.

9 Vgl. UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2015, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

10 Vgl. UNHCR, Figures at a Glance, a.a.O. (Anm. 7).

11 Vgl. UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2015, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

4.000 von ihnen sind verschollen und aller Wahrscheinlichkeit nach ertrunken.¹² Allein in den ersten fünf Monaten des Jahres 2016 ertranken nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) über 2.400 Menschen, im gleichen Zeitraum des Vorjahres waren es 1.800.¹³

Erst 2016, als die Teilnehmerstaaten infolge des jüngsten massiven Zustroms von Flüchtlingen und Migranten nach Europa zu der Einsicht gelangten, dass die Steuerung der Flüchtlings- und Migrantenströme auf Jahre hinaus eine zentrale Sicherheitsherausforderung für Europa sein würde, wurde Migration auf der Agenda der OSZE weit oben angesiedelt. Aus diesem Grunde haben wir das Thema im Rahmen des Abschnitts „Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen“ in den Mittelpunkt des diesjährigen OSZE-Jahrbuchs gerückt.

Svenja Gertheiss und Sabine Mannitz eröffnen den Themenschwerpunkt zunächst mit der Klärung relevanter Begriffe und Konzepte, erörtern anschließend die Rechte und den völkerrechtlichen Status von Flüchtlingen und Migranten sowie die geltenden Rechtsvorschriften und fordern einen neuen Ansatz im Umgang mit Migranten und Flüchtlingen. David Buerstedde vom OSZE-Sekretariat und Jean P. Froehly vom BDIMR befassen sich in ihren Beiträgen mit der Reaktion der OSZE und ihrer Institutionen auf die Flüchtlingskrise und untersuchen, inwieweit die einschlägigen Verpflichtungen, Instrumente und das Know-how der OSZE zur Bewältigung kurz-, mittel- und langfristiger migrationsbedingter Herausforderungen beitragen, während Stephanie Liechtenstein Ideen und Vorschläge für eine noch effektivere Reaktion der Organisation auf die Krise präsentiert. Florent Marciacq, Tobias Flessenkemper und Ivana Boštjančič Pulko untersuchen aus regionaler Sicht, wie die Migrations- und Flüchtlingskrise die Arbeit der OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa von der Eröffnung der sogenannten Balkanroute im Spätsommer 2015 bis zu ihrer Schließung im März 2016 beeinflusst hat. Schließlich stellt Maria Chepurina die Arbeit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE im Zusammenhang mit der Migrations- und Flüchtlingskrise vor.

Im selben Abschnitt, jedoch außerhalb des Themenschwerpunkts, wirft Kurt P. Tudyka einen Blick zurück auf die Entwicklungen im „zweiten Korb“ der OSZE – in der Wirtschafts- und Umweltdimension.

12 Vgl. Jonathan Clayton/Hereward Holland, Over one million sea arrivals reach Europe in 2015. UNHCR figures show over one million refugees and migrants reach Europe by sea in 2015, with almost 4,000 feared drowned, 30. Dezember 2015, UNHCR, unter: <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>. Jüngste Schätzungen gehen davon aus, dass zusätzlich zur Überquerung des Mittelmeers weitere 34.000 Menschen von der Türkei aus auf dem Landweg nach Bulgarien und Griechenland geflohen sind; vgl. ebenda. Zu den Zahlen für 2014 vgl. UNHCR Global Trends, Forced Displacement in 2014, S. 5, unter: <http://www.unhcr.org/statistics/country/556725e69/unhcr-global-trends-2014.html>.

13 Vgl. International Organization for Migration, Mediterranean Migrant Arrivals in 2016: 204,311; Deaths: 2,443, unter: <http://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-2016-204311-deaths-2443>.

Im Kapitel über die OSZE und die europäische Sicherheit befasst sich Marcel Peško, Direktor des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) der OSZE, mit dem gegenwärtigen Konfliktmanagement der OSZE in der Ukraine Krise und diskutiert neue Lösungen für die aktuellen Herausforderungen. Wolfgang Zellner stellt vor dem Hintergrund des deutschen OSZE-Vorsitzes die Frage nach den langfristigen Zielen der OSZE. Die Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, Patricia Flor, und Wolfgang Richter von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit erörtern verschiedene Aspekte der Modernisierung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) und heben insbesondere Außenminister Steinmeiers Initiative zur Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa hervor. P. Terrence Hopmann stellt schließlich die grundsätzliche Frage, was aus der Idee der kooperativen Sicherheit geworden ist.

Gleich zwei Beiträge im Abschnitt über die innenpolitischen Entwicklungen und das multilaterale Engagement der Teilnehmerstaaten befassen sich mit Großbritannien. Die Leiterin der Delegation des Vereinigten Königreichs bei der OSZE, Sian MacLeod, erörtert, wie die Haltung Großbritanniens gegenüber der OSZE durch die Ukraine Krise beeinflusst werden könnte; im Mittelpunkt des Beitrags von Reem Ahmed stehen die innergesellschaftlichen Auswirkungen des Referendums über die Mitgliedschaft Großbritanniens in der EU.

Im Zusammenhang mit Konfliktprävention und Streitschlichtung analysiert Hans-Joachim Schmidt den Kurzkrieg in Berg-Karabach im April und fragt nach dessen Urhebern sowie nach den Auswirkungen des Krieges auf die Chancen einer friedlichen Lösung des Langzeitkonflikts. Vaidotas Verba, Projektkoordinator der OSZE in der Ukraine, stellt die Arbeit seines Büros vor und beschreibt die Veränderungen in dessen Tätigkeit seit dem Beginn der Krise. Die aktuellen Herausforderungen und eine mögliche Neuorientierung der Krisen- und Konfliktprävention durch die OSZE sind Gegenstand der detaillierten Analyse von Nico Schernbeck, während Larissa Daria Meier die Leistung der OSZE im Bereich der Friedenserhaltung sowohl historisch als auch perspektivisch mit Blick auf deren Entwicklungspotenzial untersucht. Schließlich fragen Geoffrey Corry, Pat Hynes und Kieran Doyle in ihrer ausführlichen und spannenden Darstellung des nordirischen Friedensprozesses nach den Lehren, die aus diesem möglicherweise für die Lösung der gegenwärtigen Langzeitkonflikte gezogen werden können.

Loïc Simonet und Hans Georg Lüder warnen schließlich in ihrem detaillierten Beitrag eindringlich vor den gefährlichen Folgen des Fehlens eines klaren völkerrechtlichen Status der OSZE für die Organisation, ihre Arbeit und vor allem für ihre Mitarbeiter, und zu guter Letzt diskutiert Anastasiya Bayok die geostrategische, geoökonomische und sicherheitspolitische Bedeutung Zentralasiens für China.

Besonders dankbar sind wir dem deutschen Außenminister und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahr 2016, Frank-Walter Steinmeier, für das Geleitwort zum diesjährigen OSZE-Jahrbuch

Wir möchten uns bei allen unseren Autorinnen und Autoren bedanken, die in ihren Beiträge eine Fülle an persönlichen Erfahrungen und großes Engagement zum Ausdruck bringen, die dem OSZE-Jahrbuch seinen besonderen Charakter verleihen.

In seiner Abschlussrede vor dem OSZE-Ministerrat in Hamburg erklärte Außenminister Steinmeier, dass die OSZE ein „Vierteljahrhundert nach dem Ende des Kalten Krieges [...] an einer Wegscheide“ stehe. Dennoch machte er deutlich, dass selbst – oder gerade – in „stürmischen Zeiten“ die Vision einer auf gemeinsamen Prinzipien und Regeln beruhenden kooperativen Sicherheitsordnung, auch wenn sie bedroht ist, unverzichtbar ist.¹⁴ Mit dem Ziel, den Bemühungen, sicherzustellen, dass die OSZE ein zentrales Forum für die Stärkung der Sicherheit in Europa durch Dialog, Zusammenarbeit und einen effektiven Multilateralismus bleibt, neuen Schwung zu geben, stellte Außenminister Steinmeier gemeinsam mit seinen Amtskollegen aus Österreich und Italien, Sebastian Kurz und Paolo Gentiloni, die „Hamburger Erklärung der designierten OSZE-Troika: eine starke OSZE für ein sicheres Europa“,¹⁵ vor, in der die drei Außenminister eine Agenda für die zukünftige Tätigkeit der Organisation skizzieren: den Ausbau der Kommunikationskanäle, Investitionen in nachhaltige Konfliktverhütung, die Wiederbelebung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen und der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa, die Festlegung einer gemeinsamen Agenda – und die Befähigung der OSZE, Ergebnisse zu liefern.

14 Abschlussrede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier beim OSZE-Ministerrat in Hamburg, 9. Dezember 2016, unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/161209-bm-osze-mr-schlussrede/286054>.

15 OSCE Deutschland 2016/Austria 2017/Italia, Hamburg Declaration of the incoming OSCE Troika: A Strong OSCE for a Secure Europe, MC.GAL/11/16, 9. Dezember 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/287946>.

I.

Zur Lage

Die OSZE und die europäische Sicherheit

Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der Ukraine: neue Lösungen für neue Herausforderungen

Im März 2014 reagierte die OSZE auf die sich ausweitende Krise in der und um die Ukraine mit der raschen Entsendung einer Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM). Die schnelle Reaktion der Organisation auf eine zunehmend angespannte Sicherheitslage, insbesondere in der Ostukraine, entsprach dem internationalen Bedürfnis nach unparteiischer Beobachtung und objektiver Berichterstattung. Buchstäblich über Nacht wurde die SMM zum wichtigsten Instrument der internationalen Gemeinschaft für die Informationsbeschaffung, die Erleichterung des Dialogs vor Ort, die Mitwirkung am Abbau der Spannungen, die Überwachung und Förderung der Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie zur Unterstützung der Bemühungen um eine friedliche Lösung des Konflikts in der Ostukraine. Seitdem hat die OSZE keine Mühen gescheut, um ihrer Rolle als weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation gerecht zu werden und zu einer friedlichen Konfliktlösung in der Ukraine beizutragen. Trotz bislang noch nie dagewesener Herausforderungen für die eigene Sicherheit, insbesondere angesichts der im Laufe des Sommers 2014 dramatisch zunehmenden Gewalt im Donbas, die in einen anhaltenden militärischen Konflikt mündete, ist es der SMM gelungen, sich auf die unbeständige Lage einzustellen und die ihrem Mandat entsprechenden Ergebnisse zu erbringen. Die SMM ist heute die größte Feldoperation der OSZE seit über zehn Jahren. Als Antwort auf die Herausforderungen vor Ort setzt sie neue Technologien ein, die noch nie zuvor in der OSZE angewendet wurden, darunter Drohnen und kameragestützte Überwachungssysteme. Die Mission verfügt damit zwar über Mittel, mit denen sie einige operationelle Einschränkungen ausgleichen kann; gleichwohl durchläuft sie seit Beginn ihres Einsatzes eine steile Lernkurve. Sie muss eine Reihe maßgeschneiderter Instrumente einsetzen und flexibel sein, und daran wird sich kurz- und mittelfristig wahrscheinlich auch nichts ändern. Das fortgesetzte Engagement der OSZE bezüglich der Ukraine wird folglich noch so manche Lehren für die Organisation insgesamt und insbesondere für ihre Krisenreaktionsfähigkeit bereithalten.

* Unter Mitwirkung des OSZE-Konfliktverhütungszentrums und der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine.

Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine – eine kurze Einführung

Auf Ersuchen des Gastgeberlandes und in Reaktion auf die sich verschlechternde Sicherheitslage wurde die SMM mit Beschluss des Ständigen Rates, des Hauptentscheidungsorgans der OSZE, vom 21. März 2014 eingerichtet.¹ Die Mission sollte zunächst aus 100 zivilen Beobachtern bestehen, die an zehn über die gesamte Ukraine verteilten Beobachtungsstandorten stationiert werden sollten.

Die Mission wurde damit beauftragt, unter Einhaltung der Prinzipien der Unparteilichkeit und der Transparenz über die Sicherheitslage im Einsatzgebiet Informationen zu sammeln und zu berichten. Ihre Aufgabe besteht darin, insbesondere bezüglich konkreter Vorfälle den Sachverhalt festzustellen und darüber sowie über etwaige Einschränkungen ihrer eigenen Bewegungsfreiheit zu berichten. Sie beobachtet und unterstützt außerdem die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und nimmt Kontakt mit den lokalen, regionalen und nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft, ethnischen und religiösen Gruppen sowie mit der örtlichen Bevölkerung auf. Ein besonderer Aspekt ist ihr Auftrag, den Dialog vor Ort zu erleichtern, um so Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern. Mit dem Ziel, zum Abbau der Spannungen und zur Förderung von Frieden, Stabilität und Sicherheit beizutragen, dient die SMM nicht nur der OSZE, sondern als die einzige im Donbas operierende große internationale Präsenz auch der Staatengemeinschaft insgesamt als „Augen und Ohren“ vor Ort.

Verglichen mit der heutigen Sicherheitslage war die Situation im Einsatzgebiet zum Zeitpunkt der Entsendung der ersten Beobachterteams im März 2014 noch relativ günstig. Die Stimmung im Lande war zwar angespannt und in einigen Gebieten – hauptsächlich im Osten – gab es auch Proteste und Demonstrationen, jedoch hielt sich die Gewalt in Grenzen. Doch noch während die Mission damit beschäftigt war, ihre Anfangsstärke von 100 Beobachtern aufzubauen, eskalierte die Situation: Bewaffnete Gruppen besetzten Regierungsgebäude und die Gewalt nahm zu. Die Mission hatte noch kaum Zeit gehabt sich zu konsolidieren, als die sich verändernde Lage vor Ort die rasche Aufstockung auf 500 Beobachter erforderlich machte.

Die sich verändernde Lage bedeutete, dass die OSZE aus dem Stand voll einsatzfähig sein musste. Noch während der Aufbauphase der SMM nahmen die Kämpfe an Intensität zu: Immer häufiger kam es zum Einsatz von Panzern, schwerer Artillerie und Mehrfachraketenwerfern. Die Geiselnahmen von Beobachtern durch nichtstaatliche Akteure zwischen Mai und Juli 2014 und der Abschuss von Malaysia-Airlines-Flug MH17 gehörten zu den gravierendsten unvorhergesehenen Herausforderungen für die Mission. Die ersten Monate der SMM, in denen sie noch im Aufbau begriffen war, kann man mit dem

1 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, unter: <http://www.osce.org/pc/116747>.

Versuch vergleichen, ein Schiff auf offener See zu bauen, während man bei tückischen Winden volle Kraft voraus segelt.

Die Entsendung der ersten SMM-Beobachter erfolgte bereits innerhalb von 24 Stunden nach dem Beschluss des Ständigen Rates. Diese enorme Leistung der OSZE war den seit 2011 unmittelbar nach der Verabschiedung des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 über „Elemente des Konfliktzyklus“ getroffenen Maßnahmen zur Stärkung der Krisenreaktionsfähigkeit der OSZE zu verdanken. Die rasche Entsendung der SMM wurde dadurch möglich, dass man Personal und Missionsmitglieder aus anderen Feldoperationen und aus den Durchführungsorganen der OSZE als sogenannte „*First Responder*“ für die SMM abziehen konnte, sowie durch einen „virtuellen Ausrüstungspool“, ein elektronisches Verzeichnis wichtiger Ausrüstungsgegenstände. Das bereits vor Ort befindliche Büro des Projektkoordinators in der Ukraine leistete entscheidende Unterstützung.

Die Bereitstellung sowohl anfänglicher als auch langfristiger Unterstützung für die SMM war und ist für die OSZE eine gewaltige Herausforderung. Bedenkt man, dass die SMM mit ihren rund 1.300 Missionsmitgliedern und einem Budget von fast 99 Millionen Euro heute etwa ein Drittel der Größe der gesamten OSZE mit ihren restlichen rund 2.300 Mitarbeitern in den anderen Feldoperationen und in den Institutionen mit einem Budget von zusammen 141 Millionen Euro ausmacht, werden die Belastungen des ohnehin schon überlasteten Sekretariats, was Personal, Ausstattung und Unterstützung von Diensten anbelangt, deutlich. Dadurch, dass sich die Tätigkeit der Mission von der Beobachtung einer angespannten Sicherheitslage auf die Überwachung eines offenen und gewaltsam ausgetragenen Konflikts im Osten der Ukraine verlagert hat, haben die Herausforderungen sowohl für die Mission als auch für die OSZE darüber hinaus ein Niveau erreicht, das in der Geschichte der OSZE-Feldoperationen ohne Beispiel ist.

Trotz dieser Herausforderungen ist es der SMM gelungen, sich der neuen Sicherheitslage im Osten der Ukraine anzupassen und die ihr anfänglich zuge dachte Rolle zu erfüllen. Ihre Arbeit kommt insbesondere unmittelbar der von dem Konflikt betroffenen Bevölkerung zugute, zu der die SMM-Beobachter in ständigem Kontakt stehen. Zusätzlich zu den Bemühungen des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine zur Förderung des Dialogs² hat die SMM im ganzen Land den Dialog zwischen religiösen Gruppen, zwischen Binnenvertriebenen und deren Aufnahmegemeinden sowie zwischen der örtlichen Bevölkerung und lokalen Behörden in Gang gebracht. Die Mission gibt Berichte zu Themen heraus, die für die Bevölkerung vor Ort wichtig sind, wie z.B. der Zugang zu Wasser, Vertreibung, Genderfragen, die humanitäre Lage der Bevölkerung, Zugang zur Justiz, Schutz von Zivilisten und deren Freizügigkeit sowie zivilgesellschaftliche Entwicklungen im Zusammenhang mit der Krise

2 Siehe hierzu den Beitrag von Botschafter Vaidotas Verba, OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine, Die Unterstützung von Reformen, Dialog und Krisenreaktion in der Ukraine, im vorliegenden Band, S. 139-150.

und vieles mehr.³ Insbesondere mit Blick auf den gewaltsam ausgetragenen Konflikt in der Ostukraine hat die SMM örtlich begrenzte Waffenstillstände erleichtert und damit lebensnotwendige Reparaturen an zivilen Infrastruktureinrichtungen wie Wasser-, Gas- und Stromleitungen sowie den Transport von Wasserpumpen über die Kontaktlinie hinweg ermöglicht. Die Mission hat dabei geholfen, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) den Zugang zu Städten und Dörfern in der Region Donezk sicherzustellen, damit es dort humanitäre Hilfe leisten kann. Die Erleichterung und Überwachung der Beseitigung von nicht detonierten Sprengkörpern haben es auch ermöglicht, lebensrettende medizinische Versorgungsgüter in vom Konflikt betroffene Regionen im Donbas zu liefern.

Viele der Aktivitäten der SMM, die in ihrem ursprünglichen Mandat nicht vorgesehen waren, gehen auf das im September 2014 unterzeichnete Protokoll und das aus demselben Monat stammende Memorandum sowie auf das Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen vom Februar 2015 zurück. Diese Vereinbarungen⁴ sind das Ergebnis intensiver politischer Bemühungen, die unter der Führung des Normandie-Formats, dem Vertreter Deutschlands, Frankreichs, der Russischen Föderation und der Ukraine angehören, mit dem Ziel unternommen wurden, die Kämpfe zu beenden und einer politischen Lösung des Konflikts im Donbas den Weg zu ebnet. Die Ausweitung der Rolle der OSZE und die sich infolge der Minsker Verhandlungen verändernden Einsatzbedingungen führten im März 2015 zu dem Beschluss des Ständigen Rates, die SMM auf eine Höchststärke von 1.000 Beobachtern aufzustocken.⁵ Während die ersten OSZE-Beobachter, die Ende März 2014 in der Ostukraine eintrafen, eine Situation vorfanden, die zwar angespannt, im Allgemeinen aber friedlich war, stehen die heutigen Beobachter vor der Aufgabe, einen brüchigen Waffenstillstand und den Abzug schwerer Waffen aus der Konfliktzone zu überwachen – neue Herausforderungen, die von einer rein zivilen Beobachtermision nicht leicht zu bewältigen sind. Die Tatsache, dass die SMM trotz ihrer begrenzten Erfahrung in diesem Bereich gebeten wurde, neue Aufgaben zu übernehmen, die sich aus den Minsker Vereinbarungen ergeben, zeigt, welch großes Vertrauen die internationale Gemeinschaft in die Fähigkeit der OSZE hat, auf sich verän-

3 Die *Thematic Reports* der Sonderbeobachtermision der OSZE sind online abrufbar unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/156571>.

4 Unter den „Minsker Vereinbarungen“ sind die Beschlüsse und Übereinkünfte 1. des Protokolls über die Ergebnisse der Beratungen der Trilateralen Kontaktgruppe vom 5. September 2014, 2. des Memorandums vom 19. September 2014, in dem die Parameter für die Erfüllung der Verpflichtungen des Minsker Protokolls festgelegt sind, 3. des auf dem Gipfeltreffen vom 12. Februar 2015 von der Trilateralen Kontaktgruppe beschlossenen Maßnahmenpakets für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen sowie 4. des am 29. September 2015 unterzeichneten Zusatzabkommens zum Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zu verstehen.

5 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1162, Verlängerung des Mandats der Sonderbeobachtermision der OSZE in der Ukraine, PC.DEC/1162, 12. März 2015, unter: www.osce.org/pc/144996.

dernde politische Bedingungen, Sicherheitserfordernisse und operative Anforderungen zu reagieren und sich ihnen anzupassen.

Herausforderungen bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen

Trotz der Unterzeichnung der Minsker Vereinbarungen ist die Lage vor allem infolge des Ausbleibens konkreter Fortschritte bei der politischen Konfliktlösung nach wie vor kompliziert. Auch wenn die OSZE jegliche Bemühungen um eine diplomatische Lösung aktiv unterstützt, liegt die Verantwortung für eine Beilegung des Konflikts bei den beteiligten Seiten. Das wichtigste Forum für Gespräche über eine Lösung der Krise in der und um die Ukraine bleibt die von der OSZE geleitete Trilaterale Kontaktgruppe, die im Mai 2014 eingerichtet wurde, um eine diplomatische Lösung der Krise zu erleichtern. In ihr kommen hochrangige Vertreter der Ukraine und der Russischen Föderation unter der Leitung eines vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE ernannten Sonderbeauftragten zusammen. Im Rahmen dieses Formats wurden anschließend vier Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit Sicherheitsfragen sowie mit politischen, wirtschaftlichen und humanitären Fragen befassen. In diesen Arbeitsgruppen treffen regelmäßig Vertreter der Ukraine und der Russischen Föderation bei gleichzeitiger Anwesenheit von Teilnehmern aus bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk auf Arbeitsebene zusammen. Der Leitende Beobachter der SMM, Botschafter Ertuğrul Apakan, koordiniert die Arbeitsgruppe Sicherheit, moderiert die Diskussionen und stellt aus der Überwachung der Sicherheitslage gewonnene Erkenntnisse zur Verfügung.

Nach der Annahme des Minsker Memorandums riefen die Russische Föderation und die Ukraine außerdem eine bilaterale Initiative, das Gemeinsame Zentrum für Kontrolle und Koordination (*Joint Centre for Control and Coordination*, JCCC), ins Leben, das sich aus Angehörigen des russischen und des ukrainischen Generalstabs sowie weiteren Offizieren zusammensetzt. Das JCCC ist für die Gewährleistung der Sicherheit der SMM und die Erleichterung des Zugangs zu beiden Seiten der Kontaktlinie zwar von entscheidender Bedeutung, ohne die politische Billigung eines klaren Mandats oder konkrete Vereinbarungen über seine Aufgaben kann es jedoch die vollständige Einhaltung der Waffenruhe entlang der Kontaktlinie nicht erleichtern. So informierte Botschafter Apakan den Ständigen Rat am 28. Juli 2016 darüber, dass die SMM die ihr gemäß dem Zusatzabkommen zum Maßnahmenpaket übertragenen Aufgaben bei Weitem nicht konstant erfülle, was insbesondere auf Behinderungen bei der Überwachung und Überprüfung der Waffenruhe und Zwischenfälle, die die Sicherheit der Beobachter beeinträchtigen, zurückzuführen sei.

Vor allem in den bereits erwähnten Arbeitsgruppen der Trilateralen Kontaktgruppe wurden große Anstrengungen unternommen, die beteiligten Seiten

stärker zur Suche nach konkreten Lösungen zu bewegen, doch kam es aufgrund gegenseitigen Misstrauens und häufig diametral entgegengesetzter Prioritäten und Positionen zu keinem Einvernehmen, sodass die Bemühungen kaum zu greifbaren Fortschritten vor Ort führten. In seiner Rede vor dem Ständigen Rat vom 28. Juli 2016 kam der Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in der Ukraine und in der Trilateralen Kontaktgruppe, Botschafter Martin Sajdik, zu dem Schluss, dass die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen vom politischen Willen aller Seiten abhängt, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Er stellte fest: „Bislang ist die Lage vor allem in dieser Hinsicht düster.“⁶ Eine positive Entwicklung stellte jedoch die am 20. September 2016 erzielte Einigung der Trilateralen Kontaktgruppe auf einen Rahmenbeschluss über den Truppenabzug in drei konkret bezeichneten Gebieten entlang der Kontaktlinie – Stanyzja Luhanska, Solote und Petriwske – dar. Die Gebiete sind zwar relativ klein, bieten aber die Möglichkeit, Truppenabzüge als einen Weg zum Abbau von Spannungen zu erproben.

Dessen ungeachtet bleibt es eine der größten Herausforderungen für die Sicherheit und den Einsatz der SMM, dass nach wie vor weder die Waffenstillstandsvereinbarungen noch die Übereinkunft über den Abzug der Waffen eingehalten werden. Hinzu kommt, dass die Bestimmungen des im September 2015 unterzeichneten Zusatzabkommens zum Maßnahmenpaket, die den Abzug von Panzern und Artilleriewaffen mit einem Kaliber von bis zu 100 mm und Mörsern mit einem Kaliber von 120 mm und darunter vorsehen, ebenfalls noch nicht umgesetzt wurden. Tatsächlich zeigen die täglichen Berichte der SMM, dass das Zusatzabkommen häufiger verletzt als eingehalten wird. In seinem Bericht an den Ständigen Rat am 28. Juli 2016 informierte der Leitende Beobachter Apakan die Teilnehmerstaaten darüber, dass die Einhaltung der Minsker Vereinbarungen nach wie vor in jeder Hinsicht gering sei und die Waffenstillstandsverletzungen unvermindert anhielten. Darüber hinaus befanden sich große Mengen von Waffen, die nach den Minsker Vereinbarungen verboten sind, noch immer in der Sicherheitszone, und die Zahl der zivilen Opfer habe im Juni 2016 den höchsten Stand seit beinahe einem Jahr erreicht.⁷

Alle Unterzeichner der Minsker Vereinbarungen stimmen darin überein, dass Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der SMM einen Verstoß gegen die Vereinbarungen darstellen. Der ungehinderte Zugang zu allen relevanten Gebieten ist für die Beobachtertätigkeit der SMM in der Tat ebenso unverzichtbar wie die Gewährleistung der völligen Sicherheit ihres Personals und ihrer Ausrüstung, wenn die Mission die ihr übertragenen Aufgaben erfüllen soll.

6 Zitiert nach: Organization for Security and Co-operation in Europe, Urgent steps needed towards full respect for ceasefire in eastern Ukraine, says [sic!] OSCE Chairmanship Special Representative and Chief Monitor, Pressemitteilung, Kiew, 28. Juli 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/256826>.

7 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Special Monitoring Mission to Ukraine, Report of the Chief Monitor to the OSCE Permanent Council, 22 April – 20 July 2016, Vienna, 28 July 2016, PC.FR/25/16, 26. Juli 2016.