

III.

Wege aus der Krise?

Rolle und Perspektiven der OSZE zur Überwindung der Eskalation

Wolfgang Zellner

Bei der Regulierung und Einhegung des Konflikts in und um die Ukraine spielt die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine Hauptrolle. Dies ist umso erklärungsbedürftiger, als die Organisation etwa seit dem Jahr 2000 ein politisches Nischendasein fristete. Bei den Konflikten, für welche die OSZE zuständig ist – Moldau/Transnistrien, Georgien/Abchasien und Südossetien sowie beim Streit zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach – gab es keine Fortschritte. Mit Ausnahme von Wahlbeobachtung und in gewissem Maße Rüstungskontrolle wurde das Forum der OSZE von größeren Staaten kaum genutzt. Dieser Aufsatz geht der Frage nach, warum die OSZE beim Ukrainekonflikt eine Rolle spielen konnte und was dies im Einzelnen bedeutet.¹ Abschnitt 1 beleuchtet die politische Ebene des Krisenmanagements mit den beiden Hauptkomponenten Normandie-Format und Trilaterale Kontaktgruppe (*Trilateral Contact Group / TCG*). Abschnitt 2 widmet sich der Frage, welche operativen Herausforderungen die Besondere Beobachtungsmission der OSZE (*Special Monitoring Mission / SMM*) zu bewältigen hat und warum dies im Wesentlichen gelingt. Abschließend werden die Möglichkeiten und Grenzen von Krisenmanagement durch die OSZE diskutiert.

1. Die politische Ebene des Krisenmanagements

Die entscheidende Voraussetzung für den Einsatz einer zivilen OSZE-Mission in der Ukraine bestand in der Entscheidung der Staats- und Regierungschefs der führenden westlichen Staaten, den Ukrainekonflikt mit politischen und nicht mit militärischen Mitteln zu lösen. In der Erklärung

1 Im Rahmen dieses kurzen Aufsatzes können nur die zentralen Elemente des Krisenmanagements in der Ukraine angesprochen werden, viele – im Einzelnen auch wichtige – Aktionen und Entwicklungen können nicht behandelt werden. Das Manuskript wurde Mitte 2016 abgeschlossen.

der Staats- und Regierungschefs der G7 zur Ukraine vom 30. Juli 2014 heißt es dazu: „Wir sind weiterhin davon überzeugt, dass es eine politische Lösung für den derzeitigen Konflikt geben muss, der eine immer höhere Zahl ziviler Opfer fordert. [...] Wir unterstützen die OSZE und die Trilaterale Kontaktgruppe als zentrale Akteure bei der Ausgestaltung von Bedingungen für eine Waffenruhe.“² Gleichzeitig lehnte die Bundesregierung durchgängig Waffenlieferungen an die Ukraine ab, US-amerikanische Waffenlieferungen an die ukrainischen Streitkräfte blieben unterhalb einer Schwelle, die das militärische Kräfteverhältnis hätte verändern können.³

Noch während der Amtszeit des ukrainischen Präsidenten Wiktor Janukowitsch, die mit dessen Flucht am 21. Februar 2014 faktisch endete, drängte der Schweizer OSZE-Vorsitz unter Außenminister Didier Burkhalter auf eine OSZE-Vermittlung. Am 24. Februar 2014 schlug Burkhalter in einer Rede vor dem UNO-Sicherheitsrat ein umfassendes Maßnahmenpaket vor und ernannte den damaligen Schweizer Botschafter in Deutschland, Tim Guldmann, zu seinem Sonderbeauftragten für die Ukraine.⁴ Im Ergebnis basieren viele der Konfliktmanagement-Instrumente, die später geschaffen wurden, auf Vorschlägen des Schweizer OSZE-Vorsitzes.

Bei der Regulierung des Ukrainekonflikts greifen drei Mechanismen ineinander: die *Special Monitoring Mission* beobachtet und verifiziert vor Ort, in der Trilateralen Kontaktgruppe (Ukraine, Russland, OSZE) werden Einzelfragen verhandelt, teils auch unter Einbeziehung von Vertretern der Rebellengruppen von Donezk und Luhansk, im Normandie-Format (Ukraine, Russland, Deutschland, Frankreich) werden Grundsatzfragen verhandelt und entsprechende Beschlüsse gefasst.

-
- 2 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G7 zur Ukraine*, Berlin, 30. Juli 2014.
- 3 Vgl. Konrad Schuller, „Die Abwehrkräfte der Ukraine. Das Militär braucht Technik aus dem Westen, um Russland abzuschrecken. So bekommt der Frieden eine Chance“, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 29. Mai 2016, 8.
- 4 Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, *Der Schweizer Vorsitz in der OSZE 2014. Schlussbericht*, 27. Mai 2015, 12. Die vielfältigen Schweizer Initiativen können hier nicht dargestellt werden, der genannte Bericht gibt einen Überblick, die im Anhang aufgeführten 69 Presseerklärungen des Schweizer OSZE-Vorsitzes liefern einen Dokumenten-Hintergrund.

1.1 Die Mandatierung der Special Monitoring Mission der OSZE

Das Mandat der *Special Monitoring Mission* wurde am 21. März 2014 nach wochenlangen schwierigen Verhandlungen vom Ständigen Rat der OSZE verabschiedet.⁵ Probleme lagen auf mehreren Seiten: Die Ukraine als Gastgeberstaat war zögerlich, der Mission zuzustimmen, eigentlich hätte man einer militärischen Lösung auf der Grundlage umfangreicher westlicher Waffenlieferungen den Vorzug gegeben. Die russische Regierung reagierte am Anfang vorsichtig und misstrauisch auf den Vorschlag einer OSZE-Mission, und auf US-amerikanischer Seite waren zunächst zwei Politiklinien zu verzeichnen: Während US-Außenminister John Kerry den Vorschlag unterstützte, versuchte die mittlere Arbeitsebene des U.S. State Department in den Wochen vor dem Mandatsbeschluss, diesen zu hinterreiben. Zudem hätte eine Reihe von EU-Staaten eine EU-Mission einer OSZE-Mission vorgezogen. Diese Option scheiterte jedoch schon daran, dass es einer EU-Mission in der Ostukraine an Akzeptanz gemangelt hätte. Ohne den energischen Einsatz des Schweizer OSZE-Vorsitzes unter Außenminister Didier Burkhalter und die nachhaltige Unterstützung Deutschlands – und zwar sowohl der Kanzlerin wie des Außenministers – hätte es den *Special Monitoring Mission*-Beschluss aller Wahrscheinlichkeit nach nicht gegeben.

Die *Special Monitoring Mission* ist mandatiert, „über die Sicherheitslage im Einsatzgebiet Informationen zu sammeln und zu berichten“, „zur Erfüllung dieser Aufgaben mit den lokalen, regionalen und nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft, ethnischen und religiösen Gruppen und der örtlichen Bevölkerung Kontakt aufzunehmen“ und „den Dialog vor Ort zu erleichtern, mit dem Ziel, Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern“⁶. Zu diesem Zweck sollten bis zu 500 zivile Beobachter nach „Cherson, Odessa, Lemberg, Iwano-Frankiwsk, Charkiw, Donezk, Dnipropetrowsk, Czernowitz und Luhansk entsandt“⁷ werden, also in alle Landesteile der Ukraine. Diese Formulierung machte es möglich, die Erwähnung der Krim zu umgehen, an der die Annahme des Mandats leicht hätte scheitern können.

5 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, *Beschluss Nr. III/7, Entsendung einer Sonderbeobachtungsmission der OSZE in die Ukraine*, Wien, 21. März 2014 (PC.DEC/III/7).

6 Ebd.

7 Ebd.

1.2 Vom Genfer Treffen zum Normandie-Format

Auf politischer Ebene war eine Art Suchbewegung nach einem geeigneten Vermittlungsformat zu verzeichnen. Zunächst trafen sich die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und die Außenminister der USA, der Ukraine und Russlands am 17. April 2014 in Genf und verabschiedeten eine gemeinsame Erklärung, welche die Auflösung aller illegalen bewaffneten Gruppen und eine Amnestie für alle Protestierer vorsah, die die Waffen niedergelegt und sich keiner Kapitalverbrechen schuldig gemacht hatten. Die *Special Monitoring Mission* sollte bei der Implementierung dieser Maßnahmen eine Schlüsselrolle spielen.⁸ Nach Angaben von Fred Tanner, Leitender Berater von OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier, traf sich die Gruppe einige Male, um über die Umsetzung ihrer Empfehlungen zu beraten. Der OSZE-Vorsitz war zum Genfer Treffen nicht eingeladen gewesen, in die Vorbereitung der Folgetreffen war die OSZE nicht einbezogen.⁹

Das wenig erfolgreiche Genfer Format wurde am 6. Juni durch das Normandie-Format abgelöst, als sich die Präsidenten der Ukraine, Russlands, Frankreichs und die deutsche Bundeskanzlerin zu den Feierlichkeiten anlässlich des Jahrestages der alliierten Landung in der Normandie ebendort trafen. Aus diesem ersten Treffen ging ein Format hervor, das sich im Folgenden immer weiter verfestigte. Im Rahmen des Normandie-Formats fanden bis Mitte 2016 drei Gipfel- und zwölf Außenministertreffen statt, die in der Regel durch Treffen der stellvertretenden Außenminister bzw. Staatssekretäre und durch Gespräche auf Beamtenebene vorbereitet werden.

1.3 Die beiden Minsker Abkommen

Als erstes schlugen die Normandie-Teilnehmer die Bildung einer Trilateralen Kontaktgruppe vor, die bereits zwei Tage später mit der Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini (OSZE), der neu ernannten Sonderbeauftragten

8 European Union, External Action, *Joint Statement, Geneva Statement on Ukraine*, Geneva, 17 April 2014.

9 Vgl. Fred Tanner, „The OSCE and the Crisis in and around Ukraine: First Lessons for Crisis Management“, in *OSCE Yearbook 2015*, ed. by the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2016), 245.

des OSZE-Vorsitzes, ihre Arbeit aufnahm.¹⁰ Für die Ukraine gehörte der Trilateralen Kontaktgruppe (TCG) Pawlo Klimkin an, der Botschafter der Ukraine in Deutschland, der später, als er Außenminister wurde, durch den zweiten ukrainischen Präsident, Leonid Kutschma, ersetzt wurde. Für Russland nahm der russische Botschafter in der Ukraine, Michail Surabow, teil.¹¹

Die beiden Minsker Abkommen wurden jeweils zu Zeitpunkten abgeschlossen, wo die militärischen Auseinandersetzungen besonders hoch eskaliert waren und der ukrainischen Seite empfindliche Niederlagen drohten. Seit April 2014 kann man von militärischen Kampfhandlungen in der Ostukraine sprechen, im Sommer 2014 nahm die Kampftätigkeit zu und erlebte mit dem Abschuss des *Malaysian Airlines*-Fluges 17 (MH17) einen tragischen Höhepunkt. Vor diesem Hintergrund wurde am 5. September 2014 das erste Minsker Protokoll von den drei Mitgliedern der Kontaktgruppe und jeweils einem Vertreter der Rebellengruppen von Donezk und Luhansk unterzeichnet.¹² Das Protokoll sieht einen „sofortigen beidseitigen Waffenstillstand“ vor und dessen „Überwachung und Überprüfung [...] durch die OSZE“, ferner das „Abziehen der ungesetzlichen bewaffneten Kräfte, militärischen Geräts sowie der Kämpfer und Söldner aus dem Territorium der Ukraine“ und schließlich das „Gewährleisten einer permanent aktiven Überwachung der ukrainisch-russischen Staatsgrenze und ihre Überprüfung von Seiten der OSZE durch die Schaffung einer Sicherheitszone in den grenznahen Gebieten“¹³. Diese operativen Bestimmungen werden ergänzt durch politische Festlegungen, darunter das „Durchführen einer

-
- 10 Vgl. Heidi Tagliavini, „Mediation in the Crisis in Eastern Ukraine up to 23 June 2015“, in *OSCE Yearbook 2015*, ed. by the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (Baden-Baden, Nomos Verlagsge-sellschaft, 2016), 217.
- 11 Vgl. Andreas Wittkowsky und Anna Kadar, „Die OSZE und der Waffenstillstand in der Ukraine: Vermitteln, Beobachten, Überwachen“, *ZIF kompakt*, 24.10.2014.
- 12 Die offizielle Bezeichnung der Vertreter der beiden Rebellengruppen lautet: Representatives of Certain Areas of the Donetsk and Luhansk Regions (CADR/CALR).
- 13 Wittkowsky und Kadar, Waffenstillstand in der Ukraine. Am 24. Juli 2014 manda-tierte der Ständige Rat der OSZE die Entsendung von OSZE-Beobachtern zu zwei russischen Kontrollposten an der russisch-ukrainischen Grenze, was jedoch nur etwa einen Kilometer dieser rund 2.300 Kilometer langen Grenze abdeckt. Vgl. OSZE, Ständiger Rat, *Beschluss Nr. 1130, Entsendung von OSZE-Beobachtern an zwei russische Kontrollposten an der russisch-ukrainischen Grenze*, 24. Juli 2014 (PC.DEC/1130).

Dezentralisierung der Macht“, das „Fortführen des inklusiven gesamtnationalen Dialogs“, das „Gewährleisten der Durchführung vorgezogener Lokalwahlen in Übereinstimmung mit dem ukrainischen Gesetz“ und das Verabschieden eines Programms zum wirtschaftlichen Wiederaufbau des Donbass und der Wiederherstellung der Lebensfähigkeit der Region“¹⁴. Das Minsker Protokoll wurde durch ein Memorandum vom 19. September 2014 ergänzt, das die Bestimmungen des Protokolls konkretisiert und unter anderem die Einrichtung einer 30 Kilometer breiten Sicherheits- und Flugverbotszone vorsah, aus der alle schweren Waffen und Minen abgezogen werden sollten.¹⁵ Nach Einschätzung von Heidi Tagliavini „[t]hese two documents did not stop the conflict, as we later learned, but in most of the area under the ceasefire, especially in the initial phase, they brought a certain respite from the violence, which had been threatening to escalate further. They also established a body of rules and targets that set benchmarks for future action.“¹⁶

Bereits mit dem Minsker Protokoll vom September 2014 hat die *Special Monitoring Mission* stillschweigend eine Reihe von Aufgaben übernommen, die im Mandat vom 21. März keine Erwähnung finden, insbesondere die Verifizierung des Abzugs schwerer Waffen und die Überwachung der Sicherheitszone. Da alle relevanten Akteure dem zustimmten, zog man es vor, von einer Modifizierung des Mandats Abstand zu nehmen, die wegen des Konsenszwangs immer politisch riskant gewesen wäre.

Ende 2014, Anfang 2015 nahm die Intensität der Kämpfe in der Ostukraine in einem Maße zu, dass klar wurde, dass es einer neuen politischen Initiative bedurfte, wenn nicht das gesamte Waffenstillstandsregime zusammenbrechen sollte. Vor diesem Hintergrund trafen sich am 12. Februar 2015 Präsident Putin, Präsident Poroschenko, Präsident Hollande und Bundeskanzlerin Merkel in Minsk, um die Eskalation der Krise aufzuhalten. Nach 16-stündigen Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs wurde von der Kontaktgruppe und den Vertretern der Rebellengruppen von Donezk und Luhansk das „Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen“¹⁷ unterzeichnet. Daran ist exemplarisch abzulesen, wie die zu

14 Ebd.

15 Vgl. Tagliavini, Mediation in Eastern Ukraine, 219.

16 Tagliavini, Mediation in Eastern Ukraine, 220.

17 Andreas Wittkowsky, „Das Minsk-Paket und die Rolle der OSZE: Waffenstillstand, Waffenabzug und politischer Prozess“, *ZIF kompakt*, 19.03.2015. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Erklärung des Präsidenten der Russischen*

Anfang noch nicht so deutlich wahrzunehmende Verzahnung zwischen Normandie-Format und Kontaktgruppe funktioniert: Grundlegende Regelungen werden im Normandie-Format verhandelt und beschlossen und anschließend von den Mitgliedern der Kontaktgruppe und den Vertretern der beiden Rebellengruppen unterzeichnet, die zuvor parallel zur Normandie mit der Kontaktgruppe verhandeln. Daraus ergeben sich in aller Regel neue oder spezifizierte Aufgaben für die *Special Monitoring Mission*, die von der OSZE stillschweigend und ohne Mandatsveränderung entgegengenommen werden. Die Detailverhandlungen zur Umsetzung der Regelungen der Minsker Vereinbarungen finden in der Kontaktgruppe statt, aber auch im politischen Unterbau des Normandie-Formats, wenn in der Kontaktgruppe nicht genügend Fortschritte erreicht werden.

Das Minsker Umsetzungsabkommen sieht erneut einen sofortigen und umfassenden Waffenstillstand in den Oblasten Donezk und Luhansk vor. Dem soll die Einrichtung eines relativ komplizierten Systems von je nach Waffenkategorie unterschiedlich – von 50 bis 140 Kilometern – breiten Sicherheitszonen dienen. Der Abzug der schweren Waffen sollte innerhalb von 14 Tagen abgeschlossen und von der OSZE unterstützt werden: „Gewährleistung eines effektiven Monitorings und Überprüfens des Waffenstillstandsregimes und des Abzugs schwerer Waffen durch die OSZE ab dem ersten Tag des Abzugs unter Verwendung aller notwendigen technischen Mittel, einschließlich von Satelliten, Drohnen, Radarsystemen etc.“¹⁸

Daneben beinhaltet das Maßnahmenpaket eine Reihe miteinander verkoppelter politischer Regelungen, insbesondere zu den Bereichen Lokalwahlen und Wiederherstellung der Kontrolle der Staatsgrenze durch die ukrainische Regierung. Unmittelbar nach dem Abzug des schweren Geräts soll ein „Dialog[s] über die Modalitäten von Lokalwahlen im Einklang mit der ukrainischen Gesetzgebung“ aufgenommen werden. Die „Wiederherstellung der vollen Kontrolle der Staatsgrenze durch die ukrainische Regierung im gesamten Konfliktgebiet“ soll „beginnend am ersten Tag nach den Lokalwahlen“ erreicht werden.¹⁹ Das bedeutet, dass das Maßnahmenpaket

Föderation, des Präsidenten der Ukraine, des Präsidenten der Französischen Republik und der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Maßnahmenpakets zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen angenommen am 12. Februar 2014 in Minsk.

18 Wittkowsky, Das Minsk-Paket.

19 Ebd.

zwei wesentliche Koppelungen enthält. *Erstens* wird implizit davon ausgegangen, dass eine hinreichend gute Sicherheitslage eine Voraussetzung für die Durchführung der Lokalwahlen darstellt. Das war in den vergangenen Monaten Gegenstand der Diskussion dahingehend, dass die ukrainische Seite vielfach monierte, dass die Sicherheitslage für die Wahlen nicht ausreichend sei. *Zweitens* sieht das Minsker Maßnahmenpaket – und das ist die vielleicht größte und vielfach kritisierte Schwäche dieses Dokuments – die Wiederherstellung der Kontrolle der Staatsgrenze durch die Ukraine erst nach der Durchführung von Lokalwahlen vor.

Seit der Verabschiedung des Minsker Maßnahmenpakets im Februar 2015 ist keine der darin enthaltenen Kernbestimmungen vollständig umgesetzt worden. Der Waffenstillstand wurde zu keinem Zeitpunkt vollständig eingehalten, mal gab es weniger, mal mehr Kampftätigkeit, die sich allerdings auf Feuerwechsel, häufig mit Artillerie, jedoch ohne mobile Kriegsführung beschränkte. Mit 25 Toten und etwa 100 Verletzten war der Mai 2016 für die ukrainischen Regierungstruppen der bisher blutigste Monat in diesem Jahr.²⁰ Was die Lokalwahlen betrifft, so stellte Außenminister Frank-Walter Steinmeier am 11. Mai 2016 nach dem zwölften Außenministertreffen des Normandie-Formats fest: „Bei der wichtigen Frage der Lokalwahlen selbst ist es ganz offensichtlich besonders schwierig, Fortschritte zu erzielen. [...] Immerhin haben wir heute zum ersten Mal auf der Grundlage konkreter Vorschläge für ein Lokalwahl-Gesetz in der Sache miteinander beraten können. Und wir haben die Kontaktgruppe beauftragt, die Diskussionen auf der Grundlage eines ukrainischen Konzepts mit russischen Vorschlägen fortzusetzen.“²¹ Allerdings hat sich die Kontaktgruppe bereits in mehr als drei Dutzend Sitzungen mit diesem Thema beschäftigt, ohne sich auf Ergebnisse einigen zu können. Das heißt nicht, dass die Durchführung von Lokalwahlen unmöglich ist, aber sie ist schwierig.

Damit ist die Lage derzeit blockiert: Die ukrainische Seite kann argumentieren, dass die Sicherheitslage für Wahlen nicht ausreicht. Das erspart es der ukrainischen Regierung, ein Lokalwahl-Gesetz durch das Parlament bringen zu müssen, für das sie derzeit wohl keine Mehrheit hat.²² Damit rückt auch die Wiedergewinnung der Kontrolle durch die ukrainische

20 Tote im Donbass, FAZ, 31. Mai 2016, 4.

21 Auswärtiges Amt, *Normandietreffen in Berlin – Steinmeier: Fortschritte bei der Sicherheit in der Ostukraine*, 11.05.2016.

22 Vgl. Majid Sattar, „Immer schön flexibel bleiben“, FAZ, 1. Juni 2016, 2.

Regierung über die russisch-ukrainische Grenze in weite Ferne. Damit sieht es so aus, als ob der Ukrainekonflikt die Form eines dauerhaft unge lösten Konflikts – vergleichbar den Konflikten in Transnistrien, Abchasi en, Südossetien und Berg-Karabach – annehmen könnte.

1.4 Die Trilaterale Kontaktgruppe

Die Trilaterale Kontaktgruppe stellt das unverzichtbare Bindeglied zwischen der hohen Politik des Normandie-Formats und der Implementierungskontrolle und Berichterstattung durch die *Special Monitoring Mission* dar. Die OSZE-Vertreterin in der Kontaktgruppe, Botschafterin Heidi Tagliavini, nahm in aller Regel an den Treffen der stellvertretenden Außenminister teil, welche die Außenministertreffen des Normandie-Formats vorbereiteten.²³ Die Tatsache, dass der Schweizer OSZE-Vorsitz mit Heidi Tagliavini eine der im Konfliktmanagement erfahrensten Persönlichkeiten Europas als OSZE-Vertreterin in diese Gruppe entsandte, unterstreicht ihre Bedeutung. Am 22. Juni 2015 entsandte der serbische OSZE-Vorsitz den österreichischen Diplomaten Martin Sajdik als neuen Sonderbeauftragten in die Kontaktgruppe.²⁴

Zudem ist die Kontaktgruppe das einzige Gremium, das direkt mit Vertretern der Rebellengruppen von Donezk und Luhansk verhandelt, aus Sicherheitsgründen häufig in der Hauptstadt von Belarus, Minsk, aber auch per Videokonferenz, phasenweise mehr als einmal am Tag. Von russischer Seite unterstützte Versuche der Vertreter der beiden Rebellengruppen (CADR/CALR), sich als Mitglieder der Trilateralen Kontaktgruppe zu etablieren, wurden jedoch zurückgewiesen.²⁵

Mit unterschiedlichem Fokus in verschiedenen Konfliktphasen befasste sich die Kontaktgruppe schwerpunktmäßig mit den folgenden Themen.

Waffenstillstand: Auch bereits vor dem Minsker Protokoll vom September 2014 befasste sich die Trilaterale Kontaktgruppe mit der Einrichtung

23 Quellen über die Arbeit der Trilateralen Kontaktgruppe sind rar, die Gruppe selbst hat nur wenige Presseerklärungen herausgegeben. Deshalb stellt der erst kürzlich im OSZE-Jahrbuch 2015 erschienene Aufsatz der OSZE-Vertreterin in der Kontaktgruppe, Heidi Tagliavini (Tagliavini, Mediation in Eastern Ukraine), eine einzigartige Quelle dar. Abschnitt 1.4 stützt sich hauptsächlich auf diese Veröffentlichung.

24 Vgl. Tagliavini, Mediation in Eastern Ukraine, 227.

25 Vgl. ebd., 218, 225, 227.

von Waffenstillständen. So hatte etwa der ukrainische Präsident Poroschenko im Juni 2014 einen einseitigen Waffenstillstand ausgerufen. *Abschuss des Fluges MH17*: Nach dem Abschuss des Fluges MH17 am 17. Juli 2014 bemühte sich die Kontaktgruppe zusammen mit der *Special Monitoring Mission* mit einem Erfolg, internationalen Experten den Zugang zur Unglücksstelle zu bahnen. *Austausch von Geiseln und Gefangenen*: Im Frühsommer waren acht OSZE-Beobachter von Rebellen entführt und mehrere Wochen festgehalten worden. Gemeinsam mit der *Special Monitoring Mission* bemühte sich die Trilaterale Kontaktgruppe erfolgreich um ihre Freilassung. Nach der Unterzeichnung des Minsker Protokolls kam es in größerem Maßstab zur Freilassung von Gefangenen, mindestens 2.500 von ihnen wurden befreit.²⁶

Nach dessen Unterzeichnung verlagerte sich der Schwerpunkt der Arbeit der Kontaktgruppe auf die *Implementierung des Minsker Protokolls*. Auf der Grundlage einer bilateralen Vereinbarung zwischen Russland und der Ukraine wurde zudem das *Joint Centre for Control and Coordination* (JCCC) geschaffen, dem ukrainische und russische Generalstabsoffiziere angehören, auf russischer Seite mehr als 75. Die Waffenstillstandsbrüche konzentrierten sich durchgehend an wenigen Stellen, darunter dem lange heiß umkämpften und mittlerweile völlig zerstörten Flughafen von Donetsk.²⁷

Im April 2015 richtete die Kontaktgruppe vier Arbeitsgruppen ein: eine für politische Fragen, geleitet von dem französischen Botschafter Pierre Morel, eine für Sicherheitsfragen unter Leitung des türkischen Botschafters Ertuğrul Apakan, des Leitenden Beobachters der *Special Monitoring Mission*, eine für wirtschaftliche Fragen, geleitet von Thomas Mirow, sowie eine für Flüchtlinge und humanitäre Hilfe, zunächst geleitet von Botschafterin Tagliavini, dann von Botschafter Toni Frisch. Die Arbeitsgruppe für Sicherheitsfragen beschäftigte sich hauptsächlich mit der Implementierung des Waffenstillstandes, die politische Arbeitsgruppe vornehmlich mit der Durchführung der Lokalwahlen und deren gesetzlicher Voraussetzungen, während sich die Arbeitsgruppe Flüchtlinge / humanitäre Fragen vornehmlich mit der Freilassung von Gefangenen (s.o.) befasste. Die Wirtschafts-Arbeitsgruppe konzentrierte sich auf drei Schlüsselfragen: die Wiederherstellung des Bankwesens, die Erleichterung von Rentenzahlungen und die Reparatur bzw. den Wiederaufbau der zerstörten oder beschädigten Infrastruktur.²⁸

26 Vgl. ebd., 218–220.

27 Vgl. ebd., 220.

28 Vgl. ebd., 224–226.

2. Die Special Monitoring Mission (SMM)

Das ursprüngliche Mandat der *Special Monitoring Mission* vom 21. März 2014 lief über ein Jahr und wurde am 12. März 2015 (wie auch wieder im März 2016) mit Beschluss Nr. 1162 um ein Jahr verlängert.²⁹ Gleichzeitig stockte Beschluss Nr. 1162 den Personalrahmen auf 1.000 zivile Beobachter auf. Ende Mai 2016 umfasste die *Special Monitoring Mission* 1.089 Missionmitglieder, davon 701 Beobachter/innen aus 45 OSZE-Staaten, darunter auch Russland (40 Beobachter/innen), von denen 580 im Osten der Ukraine eingesetzt waren.³⁰ Gleichzeitig wurde die anfangs chaotische Finanzierung der *Special Monitoring Mission*, im wesentlichen Restmittel und freiwillige Beiträge,³¹ mit Beschluss Nr. 1162 auf eine solide Grundlage gestellt. Damit wurden 65 Mio. Euro, etwa drei Viertel des Bedarfs, auf Grundlage des Beitragsschlüssels für Feldoperationen von den OSZE-Teilnehmerstaaten zur Verfügung gestellt. Derzeit kostet die *Special Monitoring Mission* rund 90 Mio. Euro pro Jahr, die zusätzlich zum *Unified Budget* der OSZE, das rund 150 Mio. Euro umfasst, aufgebracht werden müssen.

Als die *Special Monitoring Mission* am 21. März 2014 mandatiert wurde, wurden in der Ostukraine zwar bereits von bewaffneten Gruppierungen Rathäuser besetzt, aber von organisierter Kriegsführung konnte man noch nicht sprechen. Einen Monat später aber herrschte Krieg. Das stellte die *Special Monitoring Mission*, ihre Leitung, das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) im OSZE-Sekretariat und den OSZE-Vorsitz vor eine doppelte Aufgabe: Einerseits musste die *Special Monitoring Mission* rasch weiter aufgebaut werden, andererseits musste sie an das stark veränderte Umfeld angepasst und auf substanzIELL veränderte Aufgaben vorbereitet werden. Das betraf das Personal und seine Qualifikation sowie die Ausrüstung.

Personal und Qualifikation. Die *Special Monitoring Mission* wurde sehr schnell aufgebaut. Ein Voraus-Team von 15 Personen mit zunächst anderer Aufgabenstellung erreichte Kiew am 20. März 2014, Ende April umfasste

29 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, *Beschluss Nr. 1162. Verlängerung des Mandats der Sonderbeobachtungsmission der OSZE in der Ukraine*, 12 March 2015 (PC.DEC/1162).

30 Vgl. *Special Monitoring Mission, Status Report*, 25 May 2016, www.osce.org/ukraine-smm/242851?download=true.

31 Vgl. Wolfgang Zellner, „European Security: How to Strengthen OSCE Peace Operations“, in *OSCE Focus. Europe in Crisis: Renewed Relevance of the OSCE*, 9–10 October 2015, ed. by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, the Swiss Federal Department of Foreign Affairs, and the Geneva Centre for Security Policy, 108–109.

die Mission bereits 120 zivile Beobachter, einen Monat später 225.³² Dieses schnelle Mobilisierungstempo, welches die übliche Implementierungs geschwindigkeit von EU- und UN-Missionen nicht unwe sentlich übersteigt, war nur möglich, weil man sich mit dem *First Responders*-Konzept genau darauf vorbereitet hatte. Dieses Konzept und seine rund zweijährige Vorbereitung im Konfliktverhütungszentrum sahen vor, aus dem Personal anderer OSZE-Feldoperationen Einsatzgruppen zu bilden, die dann im Bedarfsfall schnell in das Krisengebiet gebracht werden können.³³ Das aber war nur möglich, da der Beschluss 3/11 des OSZE-Ministerratstreffens 2011 in Vilnius vorsah, „die Fähigkeiten der OSZE für Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung, Mediationsunterstützung sowie Konflikt nachsorge“³⁴ zu verstärken und unter anderen den General sekretär entsprechend zu mandatieren.

Die quantitative Dimension des Missionsaufbaus wurde dadurch kompliziert, dass sich ab April 2014 die Gefährdungslage dramatisch verschlechtert und ab September 2014 mit dem Minsker Protokoll die Aufgabenstellung der *Special Monitoring Mission* wesentlich verändert hatte. Hatte man zunächst noch „normales“ Missionspersonal rekrutiert, z. B. auf Menschenrechtsbeobachtung spezialisierte Personen, führte der erste Umstand rasch dazu, ganz überwiegend Personal mit militärischem oder zumindest polizeilichem Hintergrund einzustellen. Dazu kommt, dass nun die Verifizierung militärischen Geräts sowie die Überwachung des Waffenstillstands Schlüsselaufgaben darstellen – diese Fähigkeiten mussten aber erst mit Hilfe nationaler Verifikationsagenturen erworben werden. Dabei stehen die *Special Monitoring Mission*-Verifikateure vor drei Schwierigkeiten: Erstens mangelt es an validen Ausgangsdaten, die dann überprüft werden können; zweitens hat die *Special Monitoring Mission* häufig keinen ungehinderten Zugang zu bestimmten Gebieten, und drittens umfasst das zu überwachende Gebiet einen etwa 100 Kilometer breiten und

32 Vgl. OSCE, *OSCE Response to the Crisis*, 28 April 2014, 29 May 2014.

33 Vgl. Claus Neukirch, „The Special Monitoring Mission to Ukraine: Operational Challenges and New Horizons“, in *OSCE Yearbook 2014*, ed. by the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2015), 185–186.

34 OSZE, Ministerrat, *Beschluss Nr. 3/II. Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konflikt nachsorge*, 7. Dezember 2011 (MC.DEC/3/11/corr.1).

420 Kilometer langen Streifen, ein Gebiet von der Größe der Schweiz.³⁵ Zudem wurden OSZE-Beobachter gelegentlich beschossen³⁶ und ihre Fahrzeuge angezündet. Dennoch, „the SMM has been hugely successful in its verification activities. In its publicly accessible daily reports, the SMM has regularly reported on the presence and use of heavy weapons within the exclusion zones, making it clear that neither side has fully met its obligations under the Minsk Agreements in this respect.“³⁷ Und genau darauf ist die internationale Gemeinschaft angewiesen: Präzise, objektive und durch ein gemeinschaftlich genutztes Instrument gewonnene Informationen aus dem Konfliktgebiet, die anders nicht gewonnen werden könnten.

Ausrüstung und technische Fähigkeiten. Die *Special Monitoring Mission* verfügt über 148 gepanzerte SUVs, ein eigenes Funksystem und eine medizinische Infrastruktur mit acht gepanzerten Krankenwagen. Seit Herbst 2014 setzt die Mission Aufklärungsdrohnen ein, in Zusammenarbeit mit der EU, Deutschland und Frankreich werden Satellitenbilder ausgewertet. Vieles davon, z. B. der Betrieb von Drohnen, das Auswerten von Satellitenbildern und der Betrieb eines medizinischen Notdienstes waren für die OSZE völlig neu und musste erst in kürzester Zeit erlernt werden. Da die Kapazitäten des Konfliktverhütungszentrum sehr beschränkt waren und sind, mussten sich oft Diplomat/innen um technische Fragen kümmern. Hilfreich waren Expertise und Erfahrungsaustausch mit dem *Department for Peacekeeping Operations* der UN und mit der EU.

Lessons Learned. Obwohl es der OSZE gelang, die *Special Monitoring Mission* zügig aufzubauen, an sich rasch ändernde Anforderungen anzupassen und mit moderner Technologie auszustatten, darf nicht übersehen werden, dass dazu eine Kraftanstrengung notwendig war, die einem fast einjährigen Ausnahmezustand gleichkam. Wäre gleichzeitig der Aufbau einer weiteren Mission notwendig gewesen, hätte dies die Organisation überfordert. Von daher ist es nicht überraschend, dass sich ab 2015 eine Reihe von Institutionen mit der Frage beschäftigte, welche Lehren aus dem Einsatz in der Ukraine zu ziehen seien. Eine der prominentesten war das von der Schweiz initiierte, von der damaligen OSZE-Troika (Serbien,

35 Vgl. dazu: Claus Neukirch, „The Special Monitoring Mission to Ukraine in Its Second Year: Ongoing OSCE Conflict Management in Ukraine“ in *OSCE Yearbook 2015*, ed. by the Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg / IFSH (Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2016), 231.

36 Führender OSZE-Beobachter in Ukraine beschossen, *FAZ*, 28. Mai 2016, 5.

37 Neukirch, SMM second year, 232.

Schweiz, Deutschland) getragene und von Botschafter Wolfgang Ischinger geleitete *Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*. In seinem Zwischenbericht *Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine* sprach das Panel eine Reihe von Empfehlungen aus: Die OSZE solle der Konfliktprävention Vorrang einräumen und den Generalsekretär ermächtigen, selbst tätig zu werden. Generell solle die Fähigkeit des Generalsekretärs gestärkt werden, eigenständig aktiv zu werden. Ferner wurde empfohlen, die Frage der Rechtspersönlichkeit der OSZE – worüber diese nicht verfügt, was bei jeder neuen Mission die langwierige Aushandlung von *Memoranda of Understanding* notwendig macht – zu lösen. Und schließlich empfahl das Panel, die operativen und insbesondere die Planungsfähigkeiten der OSZE zu stärken.³⁸

Auch der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 hat die Stärkung der OSZE-Fähigkeiten in sein Programm aufgenommen. Das ist umso bemerkenswerter, als diese Aufgabe häufig fälschlicherweise als technische und nicht als politische Aufgabe betrachtet wird. Im deutschen Vorsitz-Programm heißt es, dass „die Krise den dringenden Bedarf aufgezeigt [hat], die OSZE-Fähigkeiten im gesamten Konfliktzyklus zu stärken.“ Dazu will der Vorsitz „einen strukturierten Dialogprozess zu einer Reihe von Schwerpunktthemen anstoßen: Früherkennung und frühes Handeln, Stärkung der operativen OSZE-Fähigkeiten, Vermittlung und Mediation, Versöhnungsprozesse, Weiterentwicklung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (insbesondere Wiener Dokument), auch im Hinblick auf deren Rolle im Konfliktzyklus.“³⁹ Ferner angesprochen werden die stärkere Beteiligung von Frauen, die Kooperation mit anderen internationalen Organisationen und die „Frage einer völkerrechtlichen Rechtspersönlichkeit der OSZE“.⁴⁰

38 Vgl. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, *Lessons Learned for the OSCE from Its Engagement in Ukraine*, June 2015, 9, 10, 11, 14.

39 Die Bundesregierung, *OSZE Deutschland 2016. Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wieder herstellen. Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016*.

40 Ebd.

3. Möglichkeiten und Grenzen des Krisenmanagements der OSZE

Die OSZE ist eine Organisation mit geringer institutioneller Autonomie, das heißtt, sie kann über Routineaktivitäten hinaus aus sich heraus nur wenig politische Initiative entwickeln. Die Macht liegt bei der OSZE eindeutig bei ihren Teilnehmerstaaten. Nur wenn diese Konsens erzielen, kann die Organisation tätig werden. Im Falle des Ukrainekonflikts war die Staatenkonstellation sehr günstig: Man konnte einen Konsens erreichen, mit der Schweiz stand ein proaktiver, diplomatisch erfahrener und operativ starker Vorsitz zur Verfügung, der zudem nachhaltig von Deutschland unterstützt wurde, das auch über den Konflikt in und um die Ukraine dazu kam, sich stärker in der OSZE zu engagieren. 2015 wurde Serbien in der Troika von der Schweiz und Deutschland unterstützt. 2016 ist sogar die einzigartige Konstellation zu verzeichnen, dass OSZE-Vorsitz und Mitgliedschaft im Normandie-Format zusammenfallen. Diese strukturelle Konstellation wird durch personelle Verflechtungen ergänzt: Der Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini folgt der österreichische Diplomat Martin Sajdik als OSZE-Vertreter in der Kontaktgruppe, 2017 wird Österreich den OSZE-Vorsitz übernehmen. Der stellvertretende Leitende Beobachter der *Special Monitoring Mission*, Alexander Hug, ist Schweizer. Auch die Schlüsselpositionen im OSZE-Sekretariat waren exzellent besetzt. Aus all dem kann man zwei Schlussfolgerungen ziehen: Zum einen sollte man, wie das *Panel of Eminent Persons* empfohlen hat, die autonomen Fähigkeiten der OSZE, also des Generalsekretärs stärken. Zum anderen ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass sich starke Staaten um den OSZE-Vorsitz bewerben.

Die zur Behandlung des Ukrainekonflikts geschaffenen drei Elemente Normandie-Format, Kontaktgruppe und *Special Monitoring Mission* zeigen anschaulich, dass Konfliktmanagement gleichzeitig auf politischer und operativer Ebene ansetzen muss und dass diese Elemente gut synchronisiert sein müssen. Dabei darf nie vergessen werden, dass dem politischen Prozess die ausschlaggebende Bedeutung zukommt, nicht der operativen Tätigkeit, auch wenn diese für sich genommen noch so wichtig ist und – gepanzerte Autos, Drohen – die besseren Bilder abgibt. Bei der politischen Ebene darf nicht übersehen werden, dass es zur Weiterentwicklung eines robusten politischen Prozesses rasch ein, zwei Dutzend hochqualifizierter Personen bedarf, dass ein solcher Prozess also durchaus auch eine Kapazitätsfrage darstellt, die kleinere Staaten rasch überfordert.

Der Ukrainekonflikt zeigt exemplarisch, dass Staaten mit Hilfe von Organisationen wie der OSZE einen Konflikt durchaus eindämmen und das

Eskalationsniveau dämpfen können. Zur Lösung des Konflikts hingegen, ja schon für substanzelle konstruktive Schritte in diese Richtung ist jedoch der politische Wille der Konfliktparteien unabdingbar, der auch durch noch so gute Vermittler nicht ersetzt werden kann. Ein Aspekt dessen ist auch, dass eine Gruppe von Staaten im Rahmen einer internationalen Organisation Politiken durchsetzen kann, die von anderen Staaten nicht unbedingt bevorzugt werden. So sind nicht alle OSZE-Staaten mit der Grundprämisse einer politischen Lösung des Ukrainekonflikts gänzlich einverstanden, einige würden den Stellenwert des militärischen Faktors, mehr Waffenlieferungen an die Ukraine, höher ansetzen. Hier stellen internationale Organisationen einen Rahmen dar, um derartige Optionen abzublocken und ein einheitliches Handeln herzustellen.

Derzeit sind für die weitere Entwicklung des Ukrainekonflikts drei Szenarien denkbar, von denen zwei eher unwahrscheinlich sind.

Erstens, eine signifikante militärische Eskalation einschließlich eines Bewegungskrieges mit dem Ziel von Geländegegewinnen. Dies wäre nur möglich, wenn die russische Regierung die Rebellengruppen oder der Westen die ukrainischen Streitkräfte stark aufrüsten würden. Beides ist derzeit nicht zu erkennen. Für die russische Führung würde ein solcher Kurs alles, was man in Syrien an internationaler Anschlussfähigkeit wieder gefunden hat, aufs Spiel setzen. Zudem würden zwei größere Kriege die schwache russische Wirtschaft stark belasten. Auf westlicher Seite stellt US-Präsident Donald Trump einen derzeit nur schwer einschätzbaren Faktor dar.

Zweitens, eine vollständige Umsetzung der Minsker Abkommen und darüber hinaus eine Lösung des Ukrainekonflikts. Auch diese Option ist unwahrscheinlich, da die dem Konflikt zugrunde liegenden Interessengegensätze – vor allem die wirtschaftliche und militärische Integrationskonkurrenz als Kern des Streits um die europäische Ordnung – nicht kurz- und wahrscheinlich auch nicht mittelfristig versöhnt werden können. Mit einer Lösung des Ukrainekonflikts würde die russische Regierung ihr Hauptinstrument aus der Hand geben, um eine NATO- und EU-Mitgliedschaft der Ukraine zu verhindern. Wenn die Minsker Abkommen nicht oder nicht vollständig umgesetzt werden, dann hat aber auch die westliche Politik das Problem, aus den Sanktionen wieder herauszukommen. Schon spricht Außenminister Steinmeier davon, dass bei substanzellen Fortschritten „auch ein stufenweiser Abbau des Sanktionsinstrumentariums möglich sein“⁴¹ müsse.

41 Zitiert nach Sattar, Flexibel bleiben, 2.

Drittens ist es von daher eher wahrscheinlich, dass sich der Ukrainekonflikt zu einem verschleppten ungelösten Konflikt entwickelt, dem dann größten in Europa gemessen an Territorium und Bevölkerung, größer als alle anderen zusammen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Typus des ungelösten Konflikts nicht einheitlich ist, sondern ein breites Spektrum ganz unterschiedlicher Ausprägungen aufweist. Auf der einen Seite steht Moldau/Transnistrien. Hier ist seit dem Ende des Krieges Anfang der 1990er Jahre kein Schuss gefallen. Die Grenze ist durchlässig für jeden. Transnistrische Geschäftsleute sind in Moldau tätig und sind über die Registrierung ihrer Firmen in Moldau in den EU-Kontext eingebunden. Auf der anderen Seite steht Berg-Karabach, wo Anfang April 2016 eine gefährliche militärische Eskalation mit leichten Geländegewinnen für Aserbaidschan zu verzeichnen war. Es gibt keinerlei Kontakt zwischen den Bevölkerungen, die Beziehungen sind von tiefem Hass geprägt, den die Regierungen über zwei Jahrzehnte gezüchtet haben. Ein Krieg in Berg-Karabach könnte zu einem Krieg mit der Beteiligung Russlands und der Türkei eskalieren.

Ohne diese Szenarien weiter ausmalen zu wollen: Im Falle der Ukraine kommt es darauf an, eine möglichst milde Variante eines ungelösten Konflikts zu erreichen, mit Kontakt zwischen den Bevölkerungen, wirtschaftlicher Verflechtung und geringem militärischen Eskalationspotential. Das ist wahrscheinlich das Beste, was derzeit erreicht werden kann. Eine wirkliche Lösung des Ukrainekonflikts ist wahrscheinlich nur im Zuge der Lösung des grundlegenden Ordnungskonflikts in Europa möglich.

