

Ursel Schlichting

Vorwort

Im April 2017 erschütterte ein tragischer Zwischenfall die OSZE-Gemeinschaft, bei dem ein Mitglied der Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) der OSZE in der Ukraine sein Leben verlor: „Am 23. April befuhr eine aus sechs Mitgliedern und zwei gepanzerten Fahrzeugen bestehende SMM-Patrouille eine zuvor bereits von der SMM benutzte Nebenstraße in der Nähe der von der ‚LVR‘ kontrollierten Ortschaft Pryshyb (34 km nordwestlich von Luhansk). Um 11:17 Uhr wurde eines der SMM-Fahrzeuge (an zweiter Stelle fahrend) mit drei Mitgliedern an Bord durch eine Explosion schwer beschädigt, möglicherweise nachdem es mit einer Mine in Berührung gekommen war.“¹ Der amerikanische Sanitäter Joseph Stone wurde durch die Explosion getötet, zwei weitere Mitglieder der OSZE-Mission wurden verletzt in ein Krankenhaus gebracht. Joseph Stone war das erste Todesopfer unter den OSZE-Beobachtern, die in die Ukraine entsandt worden waren, um die Einhaltung der 2014 und 2015 im Zuge der Bemühungen zur Bewältigung des Konflikts in der Ostukraine erzielten Waffenstillstandsvereinbarungen zu überwachen – und es war das erste Mal überhaupt, dass ein Mitarbeiter einer OSZE-Feldoperation im Einsatz getötet wurde.

Hat die OSZE ihre Unschuld verloren, wie Walter Kemp es ausgedrückt hat?² Wurde die Situation in der Ostukraine unterschätzt? Oder wurde die OSZE überschätzt? Die Ereignisse des Jahres 2017 haben die Fähigkeit einer zivilen Mission, in einem Kriegsgebiet zu operieren, auf den Prüfstand gestellt.³ Ist es überhaupt vertretbar, unbewaffnete Beobachter in Kriegsgebiete zu schicken? Der Tod eines Mitglieds der SMM hat uns schlagartig die anhaltend schwierigen und gefährlichen Bedingungen vor Augen geführt, unter denen die OSZE-Beobachter arbeiten, darunter Zugangsbeschränkungen, Schikanen sowie Bedrohungen für Leib und Leben.⁴ Allein ein kurzer Blick in zwei willkürlich aus

1 Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Spot Report: One SMM patrol member dead, two taken to hospital after vehicle hits possible mine near Pryshyb, Kiev, 23. April 2017, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/312971> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Vgl. ebenso: OSCE Identifies American Monitor Killed in Eastern Ukraine, RadioFreeLiberty/Radio Europe, 24. April 2017, unter: <https://www.rferl.org/a/ukraine-dead-osce-paramedic-named-joseph-stone/28449349.html>; Walter Kemp, Zivilisten in einem Kriegsgebiet: die OSZE in der Ostukraine, im vorliegenden Band, S. 125-136, hier: S. 131.

2 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 1), S. 131.

3 Vgl. ebenda, S. 125.

4 Vgl. hierzu ebenso: United States Mission to the OSCE, Response to OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine Chief Monitor Ertugrul Apakan, As delivered by Chargé d’Affaires, a.i. Kate M. Byrnes to the Permanent Council, Vienna, April, 27, 2017, PC.DEL/547/17, 28. April 2017, unter: <https://www.osce.org/permanent-council/315026>.

Hunderten der täglich herausgegebenen SMM Reports ausgewählte Berichte genügt, um dies zu veranschaulichen:

„Die Überwachungstätigkeit und die Bewegungsfreiheit der SMM werden durch Gefährdungen und Bedrohungen ihrer Sicherheit, einschließlich der von Minen, nicht detonierten Sprengkörpern und anderen Hindernissen ausgehenden Risiken, die sich von Tag zu Tag ändern, eingeschränkt. [...] Im Rückzugsgebiet Stanyzja Luhanska teilte ein ukrainischer Offizier des JCCC [*Joint Centre for Control and Co-ordination*, U.S.] der SMM mit, dass ihre Sicherheit in der unmittelbaren Umgebung der Hauptstraße aufgrund des möglichen Vorhandenseins von Minen und nicht detonierten Sprengkörpern noch immer nicht gewährleistet werden könne. [...] An einem Kontrollpunkt der ‚LVR‘ am Rande der Entflechtungszone bei Solote sagten bewaffnete Männer der SMM, dass ihre Sicherheit auf den Feldern und Nebenstraßen aufgrund des möglichen Vorhandenseins von Minen und nicht detonierten Sprengkörpern noch immer nicht gewährleistet werden könne. [...] Ukrainisches Militärpersonal teilte der SMM mit, dass die Straße von Kateryniwka nach Popasna vermint sei und es nicht berechtigt sei, die SMM passieren zu lassen. [...] Die SMM konnte sich immer noch nicht südlich der Brücke im von der Regierung kontrollierten Schtschastja (20 km nördlich von Luhansk) bewegen, da ukrainisches Militärpersonal sagte, dass die Straße südlich der Brücke vermint sei.“⁵

„Um 13:27 Uhr am 24. Februar 2017 hörte die SMM in nächster Nähe (drei bis fünf) aus Kleinwaffen abgegebene Schüsse, als sie gerade den Start eines unbemannten Mini-Luftfahrzeugs vom nordwestlichen Rand der nicht unter der Kontrolle der Regierung stehenden Stadt Jassynuwata (16 km nordöstlich von Donezk) vorbereitete [...] Die Mitglieder der SMM-Patrouille gingen hinter einem ihrer Fahrzeuge in Deckung und sahen etwa 30 m südlich vier Männer in militärischer Tarnkleidung mit automatischen Sturmgewehren des Typs AK. Die Männer riefen auf Russisch ‚stehen bleiben!‘ [...] und näherten sich dann, wobei zwei der Männer knieten und ihre Waffen auf die SMM richteten, während die beiden anderen mit kurzen Bewegungen vorrückten. Einer von ihnen nahm die Mini-Drohne vom Boden auf. Die SMM-Mitglieder gaben sich auf Russisch und Englisch laut als OSZE zu erkennen. Die vier Männer zogen sich mit der Mini-Drohne zurück. Als sie ca. 15-20 m entfernt waren, gab einer von ihnen (drei bis fünf) Schüsse aus seiner Kleinwaffe ab, die etwa fünf Meter von dem SMM-Fahrzeug, hinter dem die Patrouille in Deckung gegangen war, entfernt im Schnee einschlugen. [...]

5 OSCE, Daily Report, Latest from the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), based on information received as of 19:30, 18 April 2017, Kiev, 19. April 2017, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/312281>.

Bereits früher am selben Tag, gegen 12:15 Uhr, hatten zwei mit Sturmgewehren des Typs AK-47 bewaffnete und die für Angehörige der ‚DVR‘ typische militärische Tarnkleidung tragende Männer im Zentrum des nicht unter der Kontrolle der Regierung stehenden Dorfes Pikusy (ehemals Kominternove, 23 km nordöstlich von Mariupol) mit einem Mitglied einer SMM-Patrouille ein Gespräch begonnen. Einer von ihnen, der offenbar demonstrieren wollte, dass seine Waffe funktionstüchtig ist, hielt die Waffe in die Luft und feuerte um sich.⁶

Ursprünglich damit beauftragt, über die Sicherheitslage im Einsatzgebiet Informationen zu sammeln und zu berichten, die Menschenrechtslage zu überwachen und den Dialog zu erleichtern, um so zum Abbau der Spannungen und zur Förderung des Friedens, der Stabilität und der Sicherheit beizutragen,⁷ wurde der SMM schon bald die führende Rolle bei der Überwachung der Einhaltung der im September 2014 und Februar 2015 unterzeichneten Minsker Vereinbarungen übertragen. Sie übernahm damit neue Aufgaben wie z.B. die Überwachung des Waffenstillstands, die Überprüfung des Abzugs schwerer Waffen und die Überwachung der russisch-ukrainischen Grenze – Aufgaben, die üblicherweise von militärischen friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen (VN), d.h. von bewaffneten Friedenstruppen wahrgenommen werden.⁸

Einige der Teilnehmerstaaten fragten sich zwar, ob die OSZE damit nicht an die Grenze dessen stieß, was eine zivile Friedensmission in einem Kriegsgebiet leisten kann, jedoch wurde von niemandem explizit gefordert, die SMM aus der Ostukraine abzuziehen.⁹ Einige Teilnehmerstaaten hatten zwar auf die begrenzten Möglichkeiten der SMM hingewiesen und hielten eine zivile Mission in einem Konfliktumfeld grundsätzlich für ungeeignet, andere sahen jedoch gerade in dem zivilen Charakter der OSZE-Mission einen Vorteil, der es allen Seiten leichter machte, ihren Einsatz zu akzeptieren und sie als neutralen Akteur zu betrachten.¹⁰ Erstens war es höchst fraglich, ob Russland dem Einsatz einer bewaffneten friedenserhaltenden Operation der VN zugestimmt hätte. Dasselbe galt auch für eine EU-Mission, da die EU als Partei in einem Konflikt

6 OSCE, Spot Report by the Special Monitoring Mission to Ukraine: Armed men open fire close to SMM in Yasynuvata and Pikuzy, Kiew, 25. Februar 2017, unter: <https://www.osce.org/ukraine-smm/301821>.

7 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>.

8 Vgl. Larissa Daria Meier, Friedenserhaltung durch die OSZE – konzeptioneller Rahmen und praktische Erfahrungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2016, Baden-Baden 2018, S. 167-184, hier: S. 179.

9 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 1), S. 132.

10 Vgl. Stephanie Liechtenstein, „OSCE, keep going!“, in: Security and Human Rights Monitor, 27. April 2017, unter: <https://www.shrmonitor.org/osce-keep-going>.

angesehen wurde, der seinen Ursprung mutmaßlich im Streit um das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine hatte.¹¹ Zweitens ist es gerade der Wehrlosigkeit der unbewaffneten OSZE-Beobachter im Falle eines bewaffneten Angriffs zu verdanken, dass keine der Konfliktparteien die OSZE-Beobachter als Bedrohung wahrnimmt.¹² Drittens gilt die SMM der OSZE als politisch glaubwürdig und genießt die Unterstützung aller 57 Teilnehmerstaaten, einschließlich der Russischen Föderation. Und viertens hätte *keine* OSZE-Präsenz das Ende *jeglicher* internationalen Präsenz in der Region bedeutet. Da es keine tragfähigen Alternativen zu geben schien, hatte es nunmehr oberste Priorität, „die Sicherheit der Beobachter zu gewährleisten und gleichzeitig die Präsenz der SMM in der Region aufrechtzuerhalten“.¹³

Einsätze in Konflikt- und Kriegsgebieten sind hochgradig gefährlich – das muss man klar sehen. Dennoch möchte ich Stephanie Liechtenstein ausdrücklich unterstützen, wenn sie schreibt: „Die Sonderbeobachtermission der OSZE (SMM) ist die einzige Organisation vor Ort in der Ostukraine, die objektive Fakten über einen unübersichtlichen Konflikt liefert, der seit 2014 anhält. In den vergangenen drei Jahren hat die SMM der OSZE in einem gefährlichen Konfliktumfeld wichtige Arbeit geleistet, für die sie viel zu wenig Aufmerksamkeit und Anerkennung erhält. [...] Die SMM der OSZE sollte weitermachen. Die Arbeit, die die die Mission leistet, ist viel zu wichtig, um beendet oder reduziert zu werden. Die SMM der OSZE verdient die volle Unterstützung aller OSZE-Teilnehmerstaaten.“¹⁴

Das OSZE-Jahrbuch 2017 beginnt mit einem Beitrag von Gernot Erler, 2016 Deutschlands „Mr. OSZE“, der einen ganz persönlichen Blick zurück auf den deutschen OSZE-Vorsitz des Jahres 2016 wirft und erörtert, wie aktuelle Entwicklungen und neue zerstörerische Kräfte sich auf den Multilateralismus auswirken, auf den die OSZE ihrem Wesen nach angewiesen ist. Lamberto Zannier, ehemaliger Generalsekretär der OSZE, blickt auf seine langjährige Amtszeit zurück, in der er zahlreiche innovative Ideen in die Tat umsetzen konnte, und gibt in seinem Beitrag seine persönlichen Ansichten und Vorschläge wieder, wie die OSZE „effektiver, effizienter und belastbarer“ gemacht werden könnte. Dafür bedürfe es „nicht nur neuer Kapazitäten, sondern vor allem der Überprüfung einiger der grundlegenden politischen Ansätze und Strukturen, auf denen die Arbeit der OSZE beruht“. Sergey Utkin vom in Moskau ansässigen Primakow-Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen (IMEMO) der Russischen Akademie der Wissenschaften geht der Frage nach, ob die häufig geäußerte Behauptung, Russland „ziehe bilaterale Abkommen

11 Vgl. Kemp, a.a.O. (Anm. 1), S. 132.

12 Vgl. Meier, a.a.O. (Anm. 8), S. 158-159.

13 Kemp, a.a.O. (Anm. 1), S. 132.

14 Liechtenstein, a.a.O. (Anm. 10).

multilateralen Übereinkünften vor, da erstere besser geeignet seien, Moskaus Interessen zu wahren“, zutrifft.

Olaf Leibe befasst sich mit der politischen Situation in der Türkei nach dem Referendum vom 16. April 2017, dessen Ausgang die Machtbefugnisse des Präsidenten drastisch erweitert hat, und leitet damit den Abschnitt über aktuelle politische Entwicklungen in ausgewählten OSZE-Teilnehmerstaaten ein. Alena Vysotskaya Guedes Vieira zeichnet nach, wie es Belarus gelungen ist, durch seine intensiven Bemühungen, die diplomatischen Verhandlungen über die Ukraine Krise voranzubringen, seine internationale Präsenz erheblich zu erhöhen und sein politisches Image zu verbessern. Schließlich geht Azam Isaev der Frage nach, wie erfolgversprechend und glaubwürdig Reformen sind, die nach dem Tod des usbekischen Präsidenten Islam Karimow im September 2016 und dem ersten friedlichen Machtwechsel seit der Unabhängigkeit des Landes eingeleitet wurden.

Mit seinem kenntnisreichen Bericht über die Tätigkeit der OSZE-Sonderbeobachtermission (SMM) in der Ukraine eröffnet Walter Kemp das Kapitel „Konfliktprävention und Streitschlichtung“. Er skizziert insbesondere die politischen und operativen Herausforderungen, vor denen die OSZE bei der Bewältigung des Konflikts steht, und erörtert die Möglichkeiten und Grenzen einer zivilen Mission in einem Kriegsgebiet. Im Mittelpunkt des Beitrags von Pál Dunay, der sich ebenfalls mit dem Konflikt in der Ukraine befasst, stehen die aktuelle politische Lage sowie die möglichen langfristigen internationalen Auswirkungen der Krise. William H. Hill, ehemaliger Leiter der OSZE-Mission in Moldau, beschreibt die Wiederbelebung des Prozesses zur politischen Beilegung des Konflikts zwischen Moldau und Transnistrien, und Simone Guerrini und Maria-Alexandra Martin berichten von der innovativen Tätigkeit der OSZE-Mission in Skopje. Ebenfalls in diesem Kapitel diskutieren und bewerten Harry Tzimitras und Ayla Gürel-Moran vom *Peace Research Institute Oslo (PRIO) Cyprus Centre* in Nikosia die Bemühungen um die Wiederaufnahme der Friedensgespräche im Zypernkonflikt, einem Konflikt, der im OSZE-Kontext manchmal zu kurz zu kommen scheint.

Im Abschnitt über die drei Dimensionen umfassender Sicherheit und dimensionenübergreifende Herausforderungen unterzieht Lia Neukirch die Wirksamkeit internationaler Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rolle der OSZE, in eingefrorenen Konflikten und hier insbesondere in den entstandenen *De-facto*-Staaten, die sich in einem anhaltenden Zustand der Rechtsunsicherheit befinden, einer kritischen Prüfung. Fragen der Cybersicherheit haben auf den Agenden der OSZE-Teilnehmerstaaten erheblich an Bedeutung gewonnen. Velimir Radicevic aus der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department, TNTD*) des OSZE-Sekretariats befasst sich daher ausführlich mit der Frage, was getan werden muss, um die globale Cyberstabilität zwischen den Staaten zu verbessern und Spannungen und Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von IKT-Technologien ergeben können, abzubauen. Benjamin Schaller befasst sich mit einer

Region, die im OSZE-Kontext bislang noch kaum eine Rolle gespielt hat: der Arktis. Mit seinem Beitrag beteiligt er sich an der Debatte über die Möglichkeit eines „arktischen Krieges“ und fragt, ob die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) der OSZE als Modell zur Verhütung eines solchen dienen können. Dieses Kapitel abschließend, ziehen Jenniver Sehring und Esra Buttanri eine Zwischenbilanz der Umweltarbeit der Aarhus-Zentren 25 Jahre nach der Unterzeichnung der Aarhus-Konvention.

Astrid Thors zieht eine sehr persönliche Bilanz ihrer Amtszeit als Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) im Abschnitt über die Institutionen und Strukturen der OSZE.

Im Kapitel über die Außenbeziehungen der OSZE erörtern Marietta S. König und Carolin Poeschke die Erfolge, aber auch die Schwächen der OSZE-Kooperationspartnerschaft mit Asien unter den jüngsten Vorsitzen der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner in Asien – zuletzt Deutschland im Jahr 2017. In einem abschließenden Beitrag gibt Loïc Simonet einen exzellenten und umfassenden Überblick über die Beziehungen zwischen der OSZE und der NATO als Eckpfeiler der europäischen Sicherheitsarchitektur.

Dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahr 2017, Österreichs Minister für Europa, Integration und Äußeres Sebastian Kurz, danken wir für das Geleitwort zum diesjährigen Band.

An dieser Stelle möchten Verlag und Redaktion sich noch einmal bei unseren Autoren und Autorinnen für ihre engagierten Beiträge und die gute Zusammenarbeit bedanken. Ihre Kreativität, ihr Fachwissen und ihr Engagement machen das Jahrbuch erst möglich und auch unnachahmlich.

In einem Interview im September 2017 stellte der neue Generalsekretär der OSZE Thomas Greminger nüchtern fest: „Das Wiedererscheinen der OSZE auf dem politischen Radar bedeutet, dass es um die Sicherheit in Europa nicht gut bestellt ist. Denn wenn wir sichtbar werden, dann heißt das, dass es Probleme gibt – und die gibt es, etwa die Krise in der Ukraine.“¹⁵

Gerade in Krisen und Konflikten jedoch ist die OSZE gefragt – als unparteiischer Beobachter und Vermittler. Und gerade in der Ukraine Krise hat die OSZE gezeigt, dass sie höchst einsatzfähig ist: Ein Vorausteam der SMM nahm bereits am Morgen des 22. März 2014 in Kiew seine Arbeit auf – weniger als 24 Stunden nach der einstimmigen Verabschiedung des Mandats der Mission durch den Ständigen Rat am Freitagabend, dem 21. März. Drei Tage später waren die ersten Beobacherteams geschult und in Regionen außerhalb Kiews stationiert und innerhalb einer Woche befanden sich SMM-Beobachter

15 Zitiert in: Stephanie Liechtenstein/Thomas Seifert, Die schlaflosen Nächte des OSZE-Chefs, Wiener Zeitung.at, 8. September 2017, unter: <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/europa/915766-Die-schlaflosen-Naechte-des-OSZE-Chefs.html>.

in allen im Beschluss des Ständigen Rates vorgesehenen Regionen.¹⁶ Seitdem erfüllen die SMM und die OSZE insgesamt ihre Rolle als Beobachter und Vermittler besser, als andere es möglicherweise hätten tun können. Darüber hinaus trägt die OSZE entscheidend dazu bei, Gespräche zwischen Moskau und Kiew aufrechtzuerhalten. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Trilaterale Kontaktgruppe hervorzuheben, die von einem Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE geleitet wird.

Trotz einer derzeit „sehr konfrontativen Rhetorik“ zwischen Russland und dem Westen, trotz zahlreicher Konflikte, zunehmenden Nationalismus und abnehmenden Vertrauens beobachtet OSZE Generalsekretär Greminger „doch auch eine gewisse Einsicht [...] dass man trotz aller Divergenzen miteinander reden muss. Da bietet sich die OSZE als Plattform an“.¹⁷ Die vermeintliche Schwäche der OSZE erweist sich letztlich als ihre Stärke: „Wir können über alles reden. Das ist das angenehme Angebot der OSZE“, schrieb vor nicht allzu langer Zeit eine deutsche Tageszeitung.¹⁸ Der Autor, Friedhard Teuffel, nennt die OSZE einen „Beziehungsstärker“, die „Gruppentherapie unter den internationalen Organisationen“,¹⁹ und verweist auf die traditionelle stille Diplomatie der OSZE. In Krisenzeiten scheinen mehr Therapeuten erforderlich zu sein – unparteiische Vermittler, Beobachter und zivile Konfliktmanager. Hierfür benötigt die OSZE die Unterstützung ihrer Teilnehmerstaaten: „Die OSZE braucht keine Schutzmacht“, schreibt Teuffel. „Aber Länder, die sich für sie einsetzen.“²⁰ Und ich möchte hinzufügen: Die OSZE braucht – und hat – *Menschen*, auf die sie sich verlassen kann. Hierzu schreibt der ehemalige Generalsekretär der OSZE Lamberto Zannier in seinem diesjährigen Beitrag zum OSZE-Jahrbuch: „Ich habe für viele und mit vielen internationalen Organisationen gearbeitet und kann mit Bestimmtheit sagen, dass die Mitarbeiter der OSZE zu den engagiertesten und leistungsfähigsten gehören.“ Einer dieser engagierten Mitarbeiter war Joseph Stone.

16 Vgl. Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 205-221, hier: S. 207.

17 Zitiert in: Liechtenstein/Seifert, a.a.O. (Anm. 15).

18 Friedhard Teuffel, Die stille Diplomatie der OSZE: Mehr internationale Gruppentherapie, bitte!, in: Der Tagesspiegel, 11. April 2017, unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/die-stille-diplomatie-der-osze-mehr-internationale-gruppentherapie-bitte/19660510.html>.

19 Ebenda.

20 Ebenda.