

## EUROPA IN KONFLIKTEN

### Die Friedensförderung der OSZE

Die dringende Notwendigkeit der Friedensförderung ist in Europa deutlich sichtbar: Sie zeigt sich heute insbesondere in der durch Konflikte – innerhalb und außerhalb Europas – ausgelösten Migration, in der Erfahrung des Terrorismus und in der weiterhin bestehenden Konfliktsituation im Osten der Ukraine. Einen wichtigen Beitrag zur Friedensförderung leistet die von 57 Teilnehmerstaaten<sup>1</sup> gebildete Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die der Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktfolgenbeseitigung dient.

#### 1. Aufgabe, Entstehung und institutionelle Arbeitsweise der OSZE

Die OSZE mit Sitz in Wien ist im Jahr 1994 aus der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervorgegangen, die auf der *Schlufßakte von Helsinki* (1975) beruhte und in der Zeit des Kalten Krieges als multilaterales Forum für Dialog und Verhandlungen zwischen Ost und West diente. In der *Schlufßakte von Helsinki* gingen die Teilnehmerstaaten politisch (aber nicht rechtlich) bindende Verpflichtungen in drei Dimensionen ein: politisch-militärisch, ökonomisch und ökologisch sowie menschlich (Human Dimension).

Mit der *Charta von Paris* (1990) vereinbarten die Teilnehmerstaaten, den historischen Wandel in Europa im Rahmen der KSZE mitzugestalten, und gaben dieser damit eine neue Richtung. Mit dem Aufbau ständiger Institutionen und operativer Kapazität der KSZE begann der andauernde Entwicklungsprozeß hin zur Begründung einer Internationalen Organisation.

Inmitten der ernststen Bedrohungen für den Frieden und die Sicherheit im KSZE-Gebiet – Krisen in Teilen des ehemaligen Jugoslawien und in anderen

HANS GEORG MOCKEL, geb. 1959, Jurist, Administrativer Direktor der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine, zuvor Direktor bei der Europäischen Raumfahrtagentur und ehemaliger Kanzler der Goethe-Universität Frankfurt/M.

Regionen – kamen die Außenminister auf dem Stockholmer KSZE-Ratstreffen im Jahr 1992 überein, die KSZE, die eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der *Charta der Vereinten Nationen* ist, zur Festigung von Menschenrechten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftlicher Freiheit als Fundament für Frieden, Sicherheit und Stabilität zu nutzen, um Konflikte im KSZE-Gebiet zu verhindern, zu bewältigen und zu lösen.<sup>2</sup>

Das Ratstreffen in Rom (1993) war durch die tiefe Besorgnis darüber geprägt, daß die Bedrohungen für Frieden und Stabilität rasch zunahmen und daß Krisen, weitverbreitete Gewalt und offene Konfrontationen anhielten. Es verurteilte nachdrücklich die zunehmenden Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Rechts sowie den Versuch von Ländern, Gebiete durch Gewaltanwendung zu erwerben. Die durch bewaffnete Konflikte verursachten Flüchtlingsströme und das durch solche Konflikte hervorgerufene entsetzliche menschliche Leid müsse so rasch wie möglich eingedämmt werden.<sup>3</sup> KSZE-Beiträge vor Ort oder Missionen zur Konfliktverhütung oder Krisenbewältigung wurden geprüft, eingerichtet oder verstärkt.<sup>4</sup> Mit der fortschreitenden Verfestigung ihrer Strukturen wurde im Jahr darauf aus der KSZE die OSZE.

Die Teilnehmerstaaten tagen unter dem jährlich wechselnden *Vorsitz* eines Teilnehmerstaates wöchentlich im *Ständigen Rat*, dem regulären Beschlußfassungsorgan der OSZE, und im *Forum für Sicherheitskooperation* sowie einmal im Jahr bei dem Treffen des *Ministerrats*. In unregelmäßigen Abständen<sup>5</sup> finden *Gipfeltreffen* der Staats- und Regierungschefs statt. Alle Staaten sind gleichberechtigt, Beschlüsse können nur im Konsens gefaßt werden.

Daneben besteht die *Parlamentarische Versammlung der OSZE* aus Parlamentsabgeordneten aus den Teilnehmerstaaten. Sie dient der Förderung des Dialogs und soll die Zusammenarbeit zwischen den gesetzgebenden Versammlungen erleichtern. Unter der Leitung des *Generalsekretärs* unterstützt das Sekretariat, zu dem auch das Konfliktverhütungszentrum gehört, den *Vorsitz*. Als weitere Durchführungsorgane bestehen das *Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte*, der *Hohe Kommissar für nationale Minderheiten* sowie der *Beauftragte für Medienfreiheit*.

*Feldoperationen* der OSZE werden auf Einladung des Gastlandes eingerichtet und ihre Mandate von den Teilnehmerstaaten im Konsens vereinbart. Sie unterstützen vor Ort die Gastländer bei der praktischen Umsetzung ihrer im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen und fördern die Entwicklung örtlicher Kapazität durch konkrete Projekte. Feldoperationen ermöglichen der OSZE auch, sich vorbeugend oder in einem frühen Stadium mit Krisen zu befassen, durch Konfliktbeobachtung zu deren Lösung beizutragen und im Rahmen der Konfliktnachsorge bei der Wiederherstellung von Vertrauen zwischen betroffenen Gemeinschaften Unterstützung zu leisten.

## *2. Themenfelder und geographische Schwerpunkte der Feldoperationen*

Auf allen Ebenen umfaßt der Sicherheits-Ansatz der OSZE die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die menschliche Dimension. Thematisch widmet sich die OSZE einem weiten Spektrum von Sicherheitsanliegen. Bestrebt nach mehr Transparenz und Offenheit hat die OSZE im militärischen Bereich ein fortschrittliches Regelwerk für Rüstungskontrolle<sup>6</sup> und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen<sup>7</sup> aufgebaut. Menschenrechte und Grundfreiheiten bilden das Fundament stabiler Gesellschaften. Daher unterstützt die OSZE mit ihren Institutionen und Feldoperationen Teilnehmerstaaten beim Aufbau von demokratischen Institutionen – hierzu dienen auch Wahlbeobachtungen – und von Rechtsstaatlichkeit, bei der Gewährleistung von Minderheitenrechten und Medienfreiheit, bei der Reform der Polizeiarbeit und bei der Bekämpfung von Terrorismus, gewalttätigem Extremismus und Menschen- und Waffenhandel. Als weiteren Beitrag für Sicherheit bietet die OSZE ihren Teilnehmerstaaten Unterstützung bei Wirtschaftsthemen, etwa der Eindämmung von Korruption, und bei der Schaffung von Umweltbewußtsein.

Die meisten Mitarbeiter und Ressourcen setzt die OSZE in Feldoperationen in Südosteuropa (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Serbien, Mazedonien), in Osteuropa (Moldau, Ukraine, russisch-ukrainische Grenze), im Südkaukasus (bis 2017: Armenien) und in Zentralasien (Turkmenistan, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan) ein.<sup>8</sup> Mehr als drei Viertel der internationalen Mitarbeiter in OSZE-Feldoperationen sind in der Ukraine beschäftigt.

## *3. Ukraine und OSZE*

Die heutige unabhängige Staatlichkeit der Ukraine begann 1991 mit der Erklärung der Unabhängigkeit von der UdSSR durch das Parlament in Kiew, die durch das folgende Referendum bestätigt wurde,<sup>9</sup> und mit der gemeinsamen Erklärung der Präsidenten Rußlands, der Ukraine und Weißrußlands zur Beendigung der Existenz der Sowjetunion als Völkerrechtssubjekt und als geopolitischer Realität.<sup>10</sup> Damit stand die Ukraine – wie alle aus der Sowjetunion hervorgegangenen Staaten – vor der Aufgabe, sich auf allen Feldern von Staat und Gesellschaft eigenständig zu organisieren. Die Ukraine und Rußland können und müssen ihr Verständnis von Staat und Nation und ihre Sicht auf die eigene Geschichte und deren Verflochtenheit mit der jeweils anderen weiter entwickeln, was sich auch auf die aktuelle Wechselbeziehung beider Staaten auswirkt.

Dies ist ein langwieriger Prozeß: Die wirtschaftliche Transformation mußte u.a. einen Abschwung der Wirtschaftsleistung (gerade auch der einstmalig entwickelten Schwer- und Rüstungsindustrie besonders im Osten des Landes), die sich herausbildende Dominanz in Wirtschaft und Politik von Eliten, die Auswirkungen der Finanzkrise im Jahr 2008 und die Verschuldung sowie die Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen verarbeiten.

Das Land erfährt seit 1991 migrationsbedingt einen Rückgang der Bevölkerung und muß ferner mit den Folgen der Binnenmigration in der damaligen Sowjetunion umgehen; in der unabhängigen Ukraine lebten anfangs 11,3 Millionen ethnische Russen (22% der Bevölkerung)<sup>11</sup>. Während die Ukraine sich konstitutionell als Staatsbürgernation definiert, spielt in der politischen Praxis das Modell der ethnischen Nation, die sich durch Sprache und Geschichte definiert, eine bedeutende Rolle. Die verschiedenen und teils konkurrierenden Auffassungen von Nation beeinflussen die Herausbildung der beiden Staaten und ihrer Beziehungen. Eine besondere Situation bildet die Krim, auf der im Jahr 2001 12% zurückgekehrte Krimtataren, 58% ethnische Russen und 24% Ukrainer lebten.<sup>12</sup> Die Annexion der Krim durch Rußland im Frühjahr 2014 wird von der UN Generalversammlung abgelehnt<sup>13</sup>, darunter zahlreichen OSZE-Teilnehmerstaaten.

Die konfessionelle Situation ist einerseits durch einen Anstieg der sich zum orthodoxen Glauben Bekennenden in beiden Ländern gekennzeichnet<sup>14</sup> und andererseits durch die Gründung (1992) einer Ukrainisch-Orthodoxen Kirche (Kiewer Patriarchat). Diese betrachtet sich als unabhängig vom Moskauer Patriarchat, das seit dem Ende des 17. Jahrhunderts alle Russen und Ukrainer orthodoxen Glaubens in einer Kirche vereinte. Auf Bitten der Ukrainisch-Orthodoxen Kirche (Kiewer Patriarchat) und der zahlenmäßig kleinen Ukrainischen autokephalen Orthodoxen Kirche hat der Heilige Synod in Konstantinopel unter dem Vorsitz des Ökumenischen Patriarchen im Jahr 2018 einen Prozeß zur Herbeiführung der Autokephalie der Ukrainischen Kirche beschlossen, konkrete Schritte eingeleitet und vor jeglichem gewaltsamen Vorgehen gewarnt.<sup>15</sup> Dem widerspricht das Moskauer Patriarchat vehement.<sup>16</sup> Da alle drei orthodoxen Kirchen im gesamten Land verbreitet sind, kommt der weiteren Entwicklung nationale Bedeutung zu. Vor allem wird sie über die Ukraine hinaus fundamental die Beziehungen zwischen den Patriarchaten von Konstantinopel und Moskau sowie die Einheit der gesamten Orthodoxie prägen. Einschließlich der Ukrainischen Griechisch-katholischen Kirche, die ihren Schwerpunkt in der Westukraine hat, und der Römisch-katholischen Kirche sind die Christen in der Ukraine heute im wesentlichen fünffach geteilt.

In ihrer Geschichte war die Ukraine ganz oder in Teilen territorial, politisch, kulturell und konfessionell häufig den Ansprüchen und Interessen ihrer

Nachbarn ausgesetzt und hat immer wieder auf unterschiedlichen Gebieten Protektion bei einem Nachbarn gegenüber einem anderen gesucht. Die Ukrainische Geschichte ist mit der ihrer westlichen Nachbarn und der Rußlands eng verflochten, wobei Rußland und die Ukraine häufig das Bild zweier *Brüder* gebrauchen, daraus aber nicht immer dieselben Folgerungen abgeleitet haben. Gleich tektonischen Platten reiben sich in der Ukraine über dieselbe hinausreichende unterschiedliche Konzeptionen von Herrschaft, Politik und Wirtschaftsordnung, verschiedene kulturelle Erfahrungen und konfessionelle Prägungen. Vor diesem Hintergrund entwickelten sich nach außen die Bestrebungen zum *EU-Assoziierungsabkommen* (2014) und zum Abschluß des *Vertrags über Freundschaft, Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen der Ukraine und Rußland* (1997) sowie im Inneren politische Richtungsstreitigkeiten bis hin zur Orangen Revolution (2004) und zum Euro-Majdan (2013/2014).

Die OSZE unterstützt die Ukraine seit 1999 mit einer Feldoperation (dem *Projektkoordinator in der Ukraine*, PCU) bei Reformen für eine stabile und demokratische Zukunft des Landes und hilft, Herausforderungen anzugehen, die sich aus der Krise ergeben.

Auf Bitte der Ukraine hat der *Ständige Rat* am 21. März 2014 die *Sonderbeobachtermission in der Ukraine* (SMM) mit heute 800 zivilen internationalen Beobachtern im ganzen Land eingesetzt, die zum Abbau der Spannungen und zur Förderung des Friedens, der Stabilität und Sicherheit beitragen soll.<sup>17</sup> Die SMM sammelt unparteiisch und transparent Informationen über die Sicherheitslage und konkrete Vorfälle im Einsatzgebiet, sie beobachtet und unterstützt die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, und nimmt dazu mit den Behörden aller Ebenen, der Zivilgesellschaft, ethnischen und religiösen Gruppen und der örtlichen Bevölkerung Kontakt auf. Ferner erleichtert sie Dialog auf verschiedenen Ebenen mit dem Ziel, Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern. Sie arbeitet im Rahmen ihres Mandats mit maßgeblichen Akteuren der internationalen Gemeinschaft (wie den Vereinten Nationen) zusammen. Neben den Tagesberichten an die Teilnehmerstaaten, die in drei Sprachen auch veröffentlicht werden, erstellt die SMM thematische Berichte. Der *Chef-Beobachter* der SMM berichtet regelmäßig dem *Vorsitz* und dem *Ständigen Rat*.

Nach dem Ausbruch des bewaffneten Konfliktes im Donbass<sup>18</sup> wurde im Juni 2014 die *Normandie Kontaktgruppe* (N4) von den Staats- und Regierungschefs der Ukraine, Rußlands, Deutschlands und Frankreichs ins Leben gerufen. In diesem Rahmen wurde ebenfalls die *Trilaterale Kontaktgruppe* (TCG) mit vier Unterarbeitsgruppen eingesetzt, der Vertreter der Ukraine und Rußlands unter dem Vorsitz des *Ukraine-Sondergesandten des amtierenden OSZE Vorsitzen-*

den angehören. Der *Sondergesandte* koordiniert auch den Kontakt mit bestimmten Personen aus den sogenannten «Volksrepubliken» Donezk und Luhansk, die zu den Sitzungen der TCG hinzu eingeladen werden. Der *Chef-Beobachter* der SMM leitet die Unterarbeitsgruppe der TCG zum Thema Sicherheit. Die OSZE fördert im zweiwöchentlichen Tagungsrhythmus der TCG den Dialog zwischen allen Teilnehmern zur Konfliktlösung.

Schwerpunkt sind die Umsetzung der *Minsker Vereinbarungen* (September 2014 und Februar 2015), welche die Konfliktbeteiligten zum Waffenstillstand, zum Gefangenenaustausch, zum Abzug der schweren Waffen und Söldner, zur Minenräumung, zur Gewährleistung der Beobachtung der russisch-ukrainischen Grenze durch die OSZE, zur Einrichtung einer Sicherheitszone entlang der Kontaktlinie und zur Durchführung von Wahlen nach OSZE-Standards verpflichten. Während Gefangenenaustausche schließlich wiederholt vereinbart und durchgeführt werden konnten, erweisen sich andere Themen als noch deutlich schwieriger. Auf den Ebenen der TCG sowie der SMM in direkter Koordination mit der Ukraine und Rußland werden immer wieder Waffenruhen z.B. zur Reparatur von lebenswichtiger Infrastruktur, die durch die Kämpfe zerstört wurde, oder während Feiertagen oder der Erntezeit vereinbart. Diese Waffenruhen werden von den zivilen SMM-Beobachtern überwacht, aber häufig nur unvollständig oder verkürzt eingehalten. Wo der Zugang durch Minen oder bewaffnete Kräfte unmöglich ist, versuchen die Beobachter konkrete Vorfälle mit technischen Hilfsmitteln wie Drohnen und Kamerasystemen zu beobachten und aufzuklären.

Die SMM nimmt sich durch Gespräche, Beobachtungen und Berichte der Auswirkungen des Konflikts auf die Zivilbevölkerung insbesondere im Konfliktgebiet, aber auch im ganzen Land an. Beobachtet wird auch die Sicherheit für die Bevölkerung an den Kontrollpunkten entlang der Kontaktlinie. Die SMM beobachtet und berichtet über Gesetzgebung sowie administrative und wirtschaftliche Maßnahmen. Zur Förderung von Dialog beschäftigt sich die SMM zunehmend mit der Rolle von Narrativen in Konflikten.

#### 4. Ausblick

In sinngemäßer Umformulierung einer OSZE Gipfelerklärung<sup>19</sup> ist zu erwarten, daß die Bemühungen der OSZE und der Teilnehmerstaaten erfolgreich sein werden, wenn diejenigen, die entscheidend in den Konflikt verwickelt sind, hinreichenden Willen zur friedlichen Lösung ihrer Differenzen aufbringen. Die OSZE und die SMM werden sie entsprechend dem Mandat unterstützen und zur Entwicklung neuer Lösungsansätzen einladen, die eine positive

neue Dynamik in den Konflikt bringen können im Interesse des Friedens und der Stabilität.

## Anmerkungen

- 1 Diese umfassen das gesamte Europa und darüber hinaus alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die Türkei, sowie die USA und Kanada und seit 2012 die Mongolei.
- 2 Vgl. *Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Stockholmer Ratstreffens*, 1992.
- 3 Siehe *Beschlüsse des Treffens des Rates in Rom*, 1993, 1.
- 4 Z.B. für Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien, Montenegro, Georgien, Moldau, Tadschikistan.
- 5 In den Jahren 1975, 1990, 1992, 1994, 1996, 1999 sowie zuletzt im Jahr 2010.
- 6 Der *Vertrag über konventionelle Streitkräfte* (KSE-Vertrag) von 1990 wurde 1999 den tatsächlichen Entwicklungen angepaßt wurde; er wurde nicht von allen NATO-Staaten ratifiziert und von Rußland u.a. mit Verweis darauf im Jahr 2007 einseitig suspendiert.
- 7 Siehe den *Vertrag über den Offenen Himmel* von 1992, die *Wiener Dokumente* von 1990, 1992, 1994, 1999 und 2011, unter anderem zum Austausch von Daten zum Militärbudget, und das *Abkommen über Kleinwaffen und leichte Waffen* von 2000.
- 8 Zum Jahresende 2017 waren 2820 OSZE-Mitarbeiter in Feldoperationen tätig und 596 in den Durchführungsorganen. Die 1368 Internationalen Mitarbeiter werden teils von den Teilnehmerstaaten sekundiert, teils von der OSZE für einen festen Zeitraum direkt angestellt. Zusätzlich beschäftigt die OSZE zahlreiche Ortskräfte. OSZE, *Annual Report 2017*, 102.
- 9 Alle Regionen sprachen sich für Unabhängigkeit der Ukraine aus, so auch die Gebiete Donezk und Luhansk (jeweils 84%) sowie die überwiegend von ethnischen Russen bewohnte Krim (54%). *Information bulletin on results of the all-Ukrainian referendum of December 1, 1991*, Materials of the Central State Archives of Higher Authorities and Governance of Ukraine: [http://www.archives.gov.ua/Sections/15r-V\\_Ref/index.php?11](http://www.archives.gov.ua/Sections/15r-V_Ref/index.php?11).
- 10 <http://www.rusarchives.ru/projects/statehood/10-12-soglashenie-sng.shtml>.
- 11 Andreas Kappeler, *Ungleiche Brüder. Russen und Ukrainer vom Mittelalter bis zur Gegenwart*, München 2017, 204.
- 12 State Statistics Committee of Ukraine, Census 2001: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/nationality/>.
- 13 Resolution 68/262 der UN-Generalversammlung
- 14 Anstieg in Rußland von 37% (1991) auf 71% (2015) und in der Ukraine von 39% auf 78%, Pew Research Center, *Religious Belief and National Belonging in Central and Eastern Europe*, Mai 2017, 8. In beiden Ländern stieg der Anteil derer, die ihr Land als religiös oder sehr religiös ansehen von 15% (um 1980) auf über 55% (2015).
- 15 Die konkreten Schritte betreffen u. a. die Anerkennung der Kanonizität der beiden Kirchenführungen und die kirchliche Gemeinschaft der Gläubigen sowie den Widerruf des Schreibens von 1686, das dem Moskauer Patriarchen das Weiherecht für den Kiewer Metropolitan verlieh und ein entsprechendes Unterstellungsverhältnis begründete: [https://www.patriarchate.org/announcements/-/asset\\_publisher/MF6geT6kmaDE/content/communiq-1?\\_101\\_INSTANCE\\_MF6geT6kmaDE\\_languageId=en\\_US](https://www.patriarchate.org/announcements/-/asset_publisher/MF6geT6kmaDE/content/communiq-1?_101_INSTANCE_MF6geT6kmaDE_languageId=en_US).
- 16 Statement by the Holy Synod of the Russian Orthodox Church concerning the encroachment of the Patriarchate of Constantinople on the canonical territory of the Russian Church: <https://mospat.ru/en/2018/10/15/news165263/>.
- 17 OSZE Ständiger Rat, *Beschluß Nr. 1117* und Interpretative Erklärungen der Ukraine, der USA, Kanadas und der Russischen Föderation.
- 18 Der Roman *Anthracite* von Cédric Gras (Paris 2016) bietet eine anschauliche Schilderung der politischen Gemengelage sowie von Vorstellungswelten und Verhaltensweisen vor Ort im Konfliktgebiet. Der Autor war von 2011 bis zum Sommer 2014 Leiter der Alliance Française in Donezk.
- 19 *Gipfelerklärung von Helsinki*, 1992, Nr. 13.

## Abstract

*Europe in Conflict: OSCE's Mission for Peace.* With 57 participating states the Organisation for Security and Co-operation in Europe is the world's largest regional security organisation. OSCE's Councils, Secretariat, Institutions and Field operations work for stability, peace and democracy through political dialogue and practical work. OSCE helps to build trust and cooperation between and within states; it works to prevent conflicts, manages crises and promotes post-conflict rehabilitation. The Special Monitoring Mission to Ukraine (established in 2014) works to reduce tensions and contributes to bring about peace, stability and security. With 800 civilian monitors the SMM monitors and reports on the security situations and on incidents, and it facilitates dialogue at various levels. Since the outbreak of the armed conflict in the Donbass region in 2014, the OSCE through its Special Representative and through the practical work of the SMM also supports the continuous dialogue within the Trilateral Contact Group (Ukraine, Russian Federation, OSCE). The Minsk Agreements foresee concrete steps to be undertaken by the parties to restore peace and stability and to be monitored by the OSCE.

*Keywords:* nation – Krim – Donbass – dialog – safety – stability – human rights – democracy – Orthodox Church