

Vorwort

Die OSZE hat 2014 erheblich an Bedeutung gewonnen und international lange Zeit ungekannte Anerkennung erfahren – der Anlass ist gleichwohl dramatisch. Maidan, die Krim, Donezk und Luhansk sind die Namen, die für die größte Krise in Europa nach dem Kalten Krieg stehen: „Was als nationale politische Krise in der Ukraine begann, hat sich zu einer Krise entwickelt, die die europäische Sicherheit bedroht. [...] Die Risiken einer weiteren Eskalation und von Fehleinschätzungen stellen die größte Gefahr für die europäische Sicherheit der vergangenen mehr als zwanzig Jahre dar.“¹

Die OSZE, die im Zuge des Konflikts 2014 zum „wichtigsten multilateralen Akteur“² wurde, verdankt ihre Aufwertung in erster Linie ihrer raschen Reaktion unter dem Schweizer OSZE-Vorsitz auf die Ereignisse in der Ukraine. Die notwendigen Voraussetzungen dafür brachte sie allerdings bereits mit: ihren Charakter als Dialogforum, insbesondere für den Sicherheitsdialog, ihren inklusiven Teilnehmerkreis, ihr umfassendes Sicherheitsverständnis, aber auch die Tatsache, dass sie – anders als andere Akteure – nicht als direkt oder indirekt am Konflikt Beteiligter betrachtet wurde. Vor allem seit 2011 war zudem ihr Instrumentarium zur systematischen Frühwarnung und zur raschen Krisenreaktion sowie zur Dialogerleichterung, Mediation und Mediationsunterstützung verstärkt weiterentwickelt worden.³

Bereits im Februar 2014 leitete die OSZE unter dem Schweizer Vorsitz intensive Beobachtungs- und Vermittlungsbemühungen ein.⁴ So ernannte der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Didier Burkhalter, am 24. Februar den Schweizer Diplomaten Tim Guldemann zu seinem Persönlichen Gesandten, der die Maßnahmen der Organisation in der Ukraine leiten und koordinieren sollte und bereits im Februar nach Kiew und Anfang März auf die Krim reiste. Ebenfalls bereits im März reisten die Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) Astrid Thors und die OSZE-Medienbeauftragte Dunja Mijatović erstmals nach Kiew und auf die Krim, um sich per-

1 Wolfgang Ischinger, Die Ukraine-Krise und die Sicherheit Europas, in: FAZ.NET, 31. August 2014, unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/ukraine-die-ukraine-krise-und-die-sicherheit-europas-13128147.html>.

2 Zentrum für internationale Friedenseinsätze, Die OSZE und der Waffenstillstand in der Ukraine: Vermitteln, Beobachten, Überwachen, unter: http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_kompakt_OSZE_Ukraine_Waffenstillstand.pdf.

3 Vgl. Claus Neukirch, Frühwarnung und frühzeitiges Handeln – aktuelle Entwicklungen in der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2013, Baden-Baden 2014, S. 133-144.

4 Kontinuierlich aktualisierte Berichte, *Factsheets* und eine Chronologie zur Reaktion der OSZE auf die Krise unter: <http://www.osce.org>.

sönlich ein Bild von der Situation zu machen. Ende März entsandte die OSZE 15 internationale Experten im Rahmen eines Sonderprojekts des Projektkoordinators in der Ukraine, des „*National Dialogue Project*“, für vier Wochen nach Odessa, Charkiw, Luhansk, Dnepropetrowsk, Donezk und Lviv. Sie hatten den Auftrag, in Gesprächen mit Vertretern staatlicher Institutionen, lokaler Behörden und NGOs Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Maßnahmen zur Vermittlung und Vertrauensbildung zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen unternommen werden sollten, und Informationen, insbesondere über politische, humanitäre und Minderheiten betreffende Fragen, zu sammeln.

Bereits am 5. März 2014 hatten mehrere OSZE-Staaten unbewaffnete Militärbeobachter in die Ukraine entsandt, die in kleinen Teams militärische Aktivitäten im Süden und Osten des Landes beobachten und darüber berichten sollten, denen allerdings der Zugang zur Krim verwehrt blieb. Die Militärbeobachter wurden zwar formal im bilateralen Rahmen, d.h. im Namen ihrer Entsendeländer und auf Einladung der Ukraine, tätig. Die Einladung erfolgte jedoch an die Teilnehmerstaaten, die Kooperationspartner und das Konfliktverhütungszentrum der OSZE unter Berufung auf Kapitel III des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Kapitel III trägt den Titel „Verminderung der Risiken“ und ermöglicht die „freiwillige Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten“ (Artikel 18) auf Einladung des betroffenen Staates. Bis zum 20. März hatten insgesamt 30 OSZE-Teilnehmerstaaten 56 unbewaffnete militärische und zivile Beobachter in die Ukraine entsandt. Seitdem halten sich kleinere aus unbewaffneten Militärexperten bestehende Inspektionsteams zur Fortsetzung der Verifikationsmaßnahmen unter dem Wiener Dokument sowohl in der Ukraine als auch in Russland auf.

Herzstück der OSZE-Beobachtertätigkeit in der Ukraine ist die Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine (*OSCE Special Monitoring Mission, SMM*), deren Entsendung am 21. März 2014 im Ständigen Rat der OSZE von allen 57 OSZE-Teilnehmerstaaten im Konsens beschlossen wurde⁵ – ein Beschluss, den der Amtierende Vorsitz als „Meilenstein“ bezeichnet hat.⁶ Die ersten Vorausgruppen trafen am 22. März in der Ukraine ein. Die anfänglich aus 100 internationalen zivilen Beobachtern bestehende Mission umfasst derzeit rund 380 Beobachter aus über 40 OSZE-Staaten und kann auf bis zu 500 Beobachter aufgestockt werden. Die Mission soll in Zusammenarbeit mit den OSZE-Durchführungsorganen, darunter der HKNM, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die OSZE-Medi-

5 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.

6 Schweizerische Eidgenossenschaft/OSCE Switzerland 2014, A Roadmap for concrete steps forward: The OSCE as an inclusive platform and impartial actor for stability in Ukraine, Bern, 12 May 2014 – Brussels, 12 May 2014, Speech by the President of the Swiss Confederation, Mr Didier Burkhalter, at the Foreign Affairs Council of the European Union, CIO.GAL/78/14, 12. Mai 2014, S. 1.

enbeauftragte, sowie den Vereinten Nationen (VN), dem Europarat und anderen maßgeblichen Akteuren der internationalen Gemeinschaft über die Sicherheitslage im Einsatzgebiet sowie über konkrete oder gemeldete Vorfälle Informationen sammeln und berichten, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, beobachten, Kontakt zu lokalen, regionalen und nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft, ethnischen und religiösen Gruppen und der Bevölkerung aufnehmen und den Dialog vor Ort erleichtern.⁷ Das ursprünglich auf sechs Monate angelegte Mandat der Mission, das für das gesamte Territorium der Ukraine gilt, wurde im Juli 2014 bis zum März 2015 verlängert. Seit September 2014 gehört auch die Überwachung des Waffenstillstands zu den Aufgaben der Mission.

Am 30. Juli 2014 nahm eine aus 16 unbewaffneten Beobachtern bestehende Mission ihre Tätigkeit an den beiden russischen Grenzkontrollposten Donezk (nicht zu verwechseln mit der gleichnamigen ukrainischen Stadt) und Gukowo auf. Ihre Entsendung wurde am 24. Juli 2014 auf der Grundlage einer Gemeinsamen Erklärung („Berliner Erklärung“) der Außenminister der Ukraine, Russlands, Frankreichs und Deutschlands vom 2. Juli⁸ und auf Einladung des russischen Außenministers vom Ständigen Rat der OSZE beschlossen. Die Mission hat die Aufgabe, unter Einhaltung der Prinzipien der Unparteilichkeit und der Transparenz rund um die Uhr die Lage und grenzüberschreitende Bewegungen an den Kontrollposten zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten.⁹ Das Mandat der Mission wurde zuletzt im Dezember 2014 um drei Monate bis zum 23. März 2015 verlängert.

Im Mai und Juni 2014 rief der Schweizer OSZE-Vorsitz zwei wichtige Vermittlungsinstrumente ins Leben: eine Serie von „Runden Tischen des nationalen Dialogs“ im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen im Mai und die Trilaterale Kontaktgruppe. Die hochrangig besetzten Runden Tische waren Teil eines vom Schweizer Vorsitz entworfenen Fahrplans zur Implementierung der von Vertretern der EU, der USA, der Ukraine und Russlands am 17. April auf dem Genfer Krisengipfel zur Ukraine abgegebenen „Genfer Erklärung“.¹⁰

7 Vgl. Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, a.a.O. (Anm. 5), S. 1-2.

8 Vgl. Auswärtiges Amt, Pressemitteilung, Joint Declaration by the Foreign Ministers of Ukraine, Russia, France and Germany, 2. Juli 2014, unter: http://www.auswaertigesamt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140702_Statement.html.

9 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1130, Entsendung von OSZE-Beobachtern an zwei russische Kontrollposten an der russisch-ukrainischen Grenze, PC.DEC/1130, 24. Juli 2014.

10 Die Genfer Erklärung enthielt erste konkrete Schritte zur Deeskalation der Spannungen und zur Wiederherstellung der Sicherheit der Menschen in der Ostukraine. Dazu gehörten der Verzicht aller beteiligten Seiten auf jegliche Gewaltanwendung, die Entwaffnung aller illegalen bewaffneten Gruppen und die sofortige Aufnahme eines breiten nationalen Dialogs, der alle ukrainischen Regionen und politischen Körperschaften erreichen sollte. Vgl. European Union External Action, Joint Statement, Geneva Statement on Ukraine, Genf, 17. April 2014, unter: http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140417_01_en.pdf. Eine deutsche Übersetzung findet sich in: tagesschau.de, Genfer Erklärung zur Ukrai-

Der Fahrplan sah vor, unverzüglich Gespräche auf hoher Ebene aufzunehmen, an denen Vertreter der ukrainischen Regierung und des ukrainischen Parlaments sowie Vertreter aus den Regionen teilnehmen sollten. Die Runden Tische wurden von den ehemaligen ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma und Leonid Krawtschuk geleitet, als Ko-Moderator wurde Botschafter Wolfgang Ischinger als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden benannt.¹¹ In den Gesprächen sollten u.a. der Status der russischen Sprache und eine Föderalisierung der Ukraine thematisiert werden. Im Mai fanden drei Runden Tische in Kiew, Charkiw und Mykolajiw statt.

Am 7. Juni ernannte der Amtierende Vorsitzende der OSZE die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini zu seiner Persönlichen Vertreterin in der aus Vertretern der Ukraine, Russlands und der OSZE bestehenden Trilateralen Kontaktgruppe, die sich als eines der wichtigsten Mediationsinstrumente erweisen sollte. Ende Juni traf die Kontaktgruppe auch erstmals mit Vertretern der prorussischen Separatisten zusammen. Die Kontaktgruppe sollte in regelmäßigen Treffen den Dialog zwischen der ukrainischen und der russischen Regierung ermöglichen und diplomatische Lösungen für den Konflikt erkunden.

Auf einem Treffen in Minsk einigte sich die Trilaterale Kontaktgruppe am 5. September auf ein zwölf Punkte umfassendes Protokoll, das auch von den Vertretern der Separatisten unterzeichnet wurde und u.a. einen sofortigen beidseitigen Waffenstillstand, eine Dezentralisierung der Macht in Form einer befristeten lokalen Selbstverwaltung in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk sowie den Abzug von illegalen bewaffneten Kräften und militärischem Gerät vorsah. Der OSZE wurde außerdem die Aufgabe übertragen, den Waffenstillstand zu überwachen.¹² Das Protokoll wurde am 19. September im „Minsker Memorandum“ der Trilateralen Kontaktgruppe konkretisiert, dessen wesentlicher Punkt die Schaffung einer jeweils 15 Kilometer breiten Waffenstillstands- bzw. Sicherheitszone beiderseits der – allerdings nicht klar festgelegten – „Kontaktlinie“ der Konfliktparteien ist, die ebenfalls von der OSZE überwacht werden soll.¹³

Zu den weiteren Maßnahmen der OSZE zur Bearbeitung der Ukrainekrise gehörte eine Mission zur Bewertung der Menschenrechte (*Human Rights Assessment Mission*), die im März und April 2014 vom BDIMR und von der

ne im Wortlaut, 17. April 2014, unter: <http://www.tagesschau.de/ausland/genfer-erklarung100.html>.

- 11 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft/OSCE Switzerland 2014, A Roadmap for concrete steps forward: The OSCE as an inclusive platform and impartial actor for stability in Ukraine, a.a.O. (Anm. 6), S. 2-3.
- 12 Das russischsprachige Original des Minsker Protokolls findet sich unter: <http://www.osce.org/home/123257>, eine inoffizielle deutsche Übersetzung in: Ukraine-Analysen Nr. 136 vom 17. September 2014, S. 7-8, unter: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen136.pdf>.
- 13 Das russischsprachige Original des Minsker Memorandums findet sich unter: <http://www.osce.org/home/123806>, eine inoffizielle deutsche Übersetzung in: Ukraine-Analysen Nr. 137 vom 30. September 2014, S. 30, unter: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen137.pdf>.

Hohen Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten in der Ostukraine und auf der Krim durchgeführt wurde.¹⁴

Darüber hinaus entsandten sowohl das BDIMR als auch die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE Wahlbeobachtungsmissionen zu den Präsidentschaftswahlen am 25. Mai und zu den Parlamentswahlen am 26. Oktober 2014. Mit 100 Langzeitbeobachtern, die am 20. März ihre Tätigkeit aufnahmen, und 900 Kurzzeitbeobachtern, die eine Woche vor den Wahlen folgten, war die Mission zur Beobachtung der Präsidentschaftswahlen die größte Wahlbeobachtungsmission, die das BDIMR jemals entsandt hatte.¹⁵ Die zu den Parlamentswahlen entsandten 80 Langzeitbeobachter des BDIMR begannen ihre Arbeit am 19. September, am Wahltag waren zusätzlich 600 Kurzzeitbeobachter im Einsatz.¹⁶ Jeweils am Wahltag schlossen sich die Beobachter des BDIMR und der PV mit Beobachtern der Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der NATO sowie des Europäischen Parlaments zu einer internationalen Wahlbeobachtungsmission zusammen.

Besonders hervorzuheben ist schließlich der parallel zu allen genannten Maßnahmen laufende unermüdliche und intensive persönliche Einsatz des Amtierenden Vorsitzenden und des OSZE-Generalsekretärs Lamberto Zannier im Rahmen zahlreicher Reisen und Gespräche.

Der innerhalb der OSZE eingeleitete und mit hohen Erwartungen verbundene „Helsinki+40-Prozess“ sollte ursprünglich den einzigen diesjährigen Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs bilden. Ziel des Prozesses war es, angesichts des im Jahr 2015 anstehenden 40-jährigen Jubiläums der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte „Bilanz zu ziehen, Prioritäten zu definieren und der Arbeit an der Vision einer Sicherheitsgemeinschaft neue Impulse zu geben. Allgemeiner gesagt kann der Helsinki+40-Prozess als Chance verstanden werden, die Relevanz der Grundwerte und Prinzipien der Organisation im 21. Jahrhundert zu demonstrieren.“¹⁷ An die Gestaltung einer visionären Sicherheitsgemeinschaft ist derzeit nicht zu denken, der Prozess ist vor dem Hintergrund des Krieges in der Ukraine nahezu zum Stillstand gekom-

14 Der Abschlussbericht wurde am 12. Mai 2014 veröffentlicht. OSCE HCNM/OSCE ODIHR, Human Rights Assessment Mission in Ukraine, Human Rights and Minority Rights Situation, ODIHR HRAM: 6 March – 1 April 2014, HCNM HRAM: 8 March – 17 April, Den Haag/Warschau, 12. Mai 2014, unter: <http://www.osce.org/odihr/118476>.

15 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Ukraine, Early Presidential Election, 25 May 2014, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 30. Juni 2014, S. 1, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549>.

16 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Ukraine, Early Parliamentary Elections, 26 October 2014, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warschau, 19. Dezember 2014, S. 1, unter: www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556.

17 Marcel Peško, Der Helsinki+40-Prozess: eine Gelegenheit zur Bewertung des umfassenden Sicherheitsmodells der OSZE im 21. Jahrhundert, in: OSZE-Jahrbuch 2013, a.a.O. (Anm. 3), S. 23-39, hier: S. 25.

men. Stattdessen steht der Konflikt selbst im Mittelpunkt nicht nur der internationalen Aufmerksamkeit, sondern auch der politischen Debatten in der OSZE. Ihre Relevanz hat die OSZE hingegen gerade im Ukraine Konflikt unter Beweis gestellt. Wir haben uns daher entschlossen, am ursprünglich geplanten Schwerpunkt, dem Helsinki+40-Prozess, festzuhalten und diesen vor dem Hintergrund der Ukraine Krise zur Diskussion zu stellen. Zusätzlich wird der Ukraine Konflikt in einem zweiten Schwerpunktkapitel zentral behandelt. Der Konflikt spiegelt sich zudem in beinahe allen Einzelbeiträgen des Jahrbuchs wider.

Zuvor erinnern Reinhard Mutz und Götz Neuneck an den langjährigen Mit Herausgeber des OSZE-Jahrbuchs, Jonathan Dean. Botschafter Dean, der im Januar 2014 verstorben ist, galt nicht nur allen, die ihn kannten, als kompetenter Kenner, Zeitzeuge und aktiver Gestalter der internationalen Beziehungen, sondern auch als liebenswerter und zuverlässiger Freund.

Den Auftakt des ersten Themenschwerpunkts, „Helsinki+40 und die Krise in der und um die Ukraine“ bildet ein Beitrag, der die immensen Herausforderungen des Jahres 2014 aus der Sicht des Schweizer Vorsit zes ebenso anschaulich beschreibt wie die Reaktion der OSZE und für den wir Botschafterin Heidi Grau herzlich danken. Was läge näher, als das 40-jährige Jubiläum der Helsinki-Schlussakte zum Anlass für einen historischen Rückblick zu nehmen, dem Marianne von Grünigen und Hans-Jörg Renk, Zeitzeugen aller wichtigen Ereignisse des Helsinki-Prozesses, zunächst jedoch kritisch die Frage zugrunde legen, ob wir tatsächlich Grund zum Feiern haben. Fast wie eine direkte Antwort darauf wirkt die Feststellung des ehemaligen russischen Außenministers Igor Iwanow, Europa brauche die OSZE heute ebenso wie vor 40 Jahren. Im Anschluss daran stellt der designierte Amtierende Vorsitzende der OSZE des Jahres 2015, Serbiens Außenminister Ivica Dačić, Serbiens Ziele für das Vorsitzjahr vor. Besonders anschaulich verbindet Fred Tanner beide Schwerpunkthemen des vorliegenden Jahrbuchs in seinem detaillierten Beitrag über die Auswirkungen der Ukraine Krise auf den Helsinki+40-Prozess. Am Fallbeispiel Tadschikistan untersucht anschließend Jafar Usmanov die Rolle und die strukturelle Transformation der Feldoperationen der OSZE im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses und plädiert dafür, „eine Feldmission der vierten Generation zu entwickeln, die sämtliche positiven Erfahrungen der vorausgegangenen Generationen in sich vereint“. OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier erörtert im letzten Beitrag zum ersten Themenschwerpunkt die Bedeutung der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Außerhalb des Schwerpunkts, aber ebenfalls im Kapitel zur europäischen Sicherheit, lässt Steven Pifer die jüngsten Entwicklungen in den Beziehungen zwischen den USA und Russland Revue passieren und setzt damit die Diskussion fort, die im OSZE-Jahrbuch 2013 begonnen worden war.¹⁸ In dem vorsichtig optimis-

18 Victor Mizin, Die russisch-amerikanischen Beziehungen jenseits der Neustart-Politik, in: OSZE-Jahrbuch 2013, a.a.O. (Anm. 3), S. 41-58.

tischen Beitrag arbeite Pifer Bereiche heraus, in denen die Interessen beider Länder derart übereinstimmen könnten, dass es auch in Zukunft möglich sein wird, miteinander im Gespräch zu bleiben und zusammenzuarbeiten.

Der größte Teil des Abschnitts über Konfliktprävention und Streitschlichtung befasst sich ebenfalls mit der Ukrainekrise und bildet damit den zweiten Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs 2014. Claus Neukirch, stellvertretender Direktor des Konfliktverhütungszentrums für die Unterstützung von Einsätzen und damit zu einem großen Teil verantwortlich für die Planung der Sonderbeobachtermission, beschreibt in seinem Beitrag die operativen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Entsendung der SMM, weist aber auch auf neue Möglichkeiten hin, die sich daraus für die OSZE ergeben könnten. Er hebt dabei vor allem die große Einsatzbereitschaft und Motivation der OSZE-Mitarbeiter und die Flexibilität der Organisation hervor. Im Mittelpunkt der sich daran anschließenden Analyse von Graeme P. Herd stehen die mit der Ukraine verbundenen strategischen Überlegungen Russlands. Spätestens seit der Annexion der Halbinsel Krim und der verdeckten Einmischung Russlands in die bewaffneten Auseinandersetzungen in der Ostukraine muss sich die russische Führung dem Vorwurf stellen, internationale Regeln gebrochen zu haben. Auch wenn es dafür keine Entschuldigungen gibt, so gibt es dennoch Erklärungen für Moskaus Verhalten, die in mehreren von Russland als demütigend empfundenen unilateralen Schritten des Westens zu suchen sind.¹⁹ Tatyana Parkhalina stellt solche möglichen Erklärungen dar und zeigt Russlands Befindlichkeiten und mögliche Beweggründe für sein Handeln auf. Iryna Solonenko beschreibt im Anschluss daran die Entwicklung der ukrainischen Zivilgesellschaft nach der Orangen Revolution und ihre Rolle in der aktuellen Krise. Pál Dunay fragt schließlich nach den Gründen für den Prestigegewinn der OSZE und nach den Lehren, die aus der Ukrainekrise für die europäische und die euroatlantische Sicherheit gezogen werden können.

Außerhalb des Themenschwerpunkts befasst sich P. Terrence Hopmann ebenfalls mit der praktischen Tätigkeit der OSZE im Bereich Konfliktprävention und Streitschlichtung, indem er die Vermittlertätigkeit der Minsk-Gruppe im Berg-Karabach-Konflikt detailliert untersucht, bevor er einige eigene bemerkenswerte Lösungsvorschläge zur Diskussion stellt.

Im Kapitel über die Entwicklungen in einzelnen Teilnehmerstaaten und deren multilaterales Engagement veranschaulicht Hendrik Meurs Mechanismen zur Legitimierung von Herrschaft am Beispiel Turkmenistans; Graeme Currie geht den Gründen für das Scheitern des schottischen Unabhängigkeitsreferendums nach und Adiyasuren Jamiyandagva skizziert die Motive der Mongolei für den Beitritt zur OSZE und erläutert ihre Erwartungen an die Organisation.

19 Vgl. hierzu z.B. Reinhard Mutz, Die Krimkrise und der Wortbruch des Westens, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2014, S. 5-10.

Im Rahmen der menschlichen Dimension diskutiert Francesco Marchesano die Gründe für den seit langer Zeit schwelenden Streit zwischen Russland und dem BDIMR über das Thema Wahlbeobachtung. In der politisch-militärischen Dimension kam kurz nach dem Ausbruch des Ukraine Konflikts angesichts seiner vermeintlichen Folgen Resignation auf; es wurde befürchtet, dass die Fortsetzung oder Wiederbelebung der Rüstungskontrolle nun in weite Ferne gerückt sei. Bald jedoch kam man zu einer anderen Erkenntnis. So stellt Rüdiger Lüdeking fest, dass die OSZE „in der Krise ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt“ und „die Nutzung des in ihrem Rahmen vorhandenen rüstungskontrollpolitischen Instrumentariums zur kooperativen Erstellung eines objektiven Lagebildes und zur Deeskalation eine zentrale Rolle gespielt“ habe. Er kommt zu dem Schluss, dass „angesichts der wachsenden Spannungen im Ost-West-Verhältnis und des durch die Ukraine-Krise demonstrierten erhöhten Risikos, dass Konflikte wieder militärisch ausgetragen werden [...] die rüstungskontrollpolitischen Anstrengungen gerade jetzt wieder verstärkt werden“ müssen.

Im Abschnitt über OSZE-Institutionen und Strukturen erörtert Shairbek Juraev den Beitrag, den die OSZE-Akademie in Bischkek zur Sicherheit in Zentralasien leistet.

Und schließlich stellt Sebastian Schiek die Frage, ob und in welcher Weise der Afghanistankonflikt zentralasiatischen Regierungen als Machtressource dienen kann, während Loïc Simonet die Beziehungen der OSZE zu ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum vier Jahre nach Beginn des „Arabischen Frühling“ einer kritischen Analyse unterzieht. *Last but not least*, geht Dimitar Paunov den Bedingungen für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE nach.

Der eingangs gegebene kurze Überblick über die seit Februar 2014 von der OSZE eingeleiteten Vermittlungsbemühungen und ihre Beobachtertätigkeit belegen nicht nur die Handlungsfähigkeit der OSZE in einer schweren Krise, sondern zeigen auch auf, über welch ein umfangreiches Instrumentarium zur Konfliktbearbeitung die OSZE heute verfügt. Ob die OSZE die mit ihrer raschen und umfassenden Reaktion geweckten hohen Erwartungen auf Dauer erfüllen kann, ist jedoch ungewiss. Die Ukraine-Krise verdeutlicht die Relevanz und die Stärken der OSZE, zeigt aber auch ihre Grenzen. So ist der im September vereinbarte Waffenstillstand höchst brüchig. Immer wieder kommt es in den betroffenen Regionen zu heftigen Kämpfen. Zwischen dem 6. September und 31. Oktober, in den ersten acht Wochen nach dem Waffenstillstand, wurden laut einem Bericht des Büros des Hohen Kommissars der VN für Menschenrechte durchschnittlich 13 Menschen pro Tag getötet, schwere Menschenrechtsverletzungen halten an.²⁰ Auch die OSZE-Beobach-

20 Vgl. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Report on the human rights situation in Ukraine, 15. November 2014, S. 4-7, unter: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR_seventh_reportUkraine20.11.14.pdf.

ter selbst geraten oftmals in Gefahr. Die Vereinbarungen von Minsk sind in wichtigen Passagen noch unklar, so z.B. hinsichtlich der Kontaktlinie und der Gestaltung des Sonderstatus der abtrünnigen Regionen.

Es ist eine Binsenweisheit, dass die OSZE nur so stark ist und so viel tun kann, wie ihre Teilnehmerstaaten zulassen, und auch erprobte Mechanismen und Instrumente zur Beobachtung und zur politischen Vermittlung kann sie – mit wenigen Ausnahmen – nur einsetzen, wenn alle Teilnehmerstaaten das wünschen und dem Einsatz zustimmen. Über Druckmittel oder wirtschaftliche Anreize, mit denen sie spürbaren Einfluss auf schwerbewaffnete und kaum kompromissbereite Konfliktparteien nehmen könnte, verfügt sie kaum. Umgekehrt erhöht gerade die notwendige einhellige Zustimmung aller Teilnehmerstaaten zu ihren Maßnahmen die Legitimität der OSZE als multilateraler und internationaler Akteur. So signalisierte die Zustimmung Russlands zur Entsendung der Sonderbeobachtermission und zur Stationierung einer Beobachtermission an zwei russischen Grenzkontrollpunkten, dass Moskaus Interesse an gesamteuropäischer Sicherheit, an Kooperation und nicht zuletzt an der Aufrechterhaltung des sicherheitspolitischen Dialogs nicht vollständig erloschen ist.

Es mag das Zusammenspiel der Demonstration politisch-militärischer Entschlossenheit, wirtschaftlicher Sanktionen und des politischen Dialogs sein, das letztendlich Wirkung zeigt. Aber auch wenn eine tragfähige politische Lösung noch in weiter Ferne liegt und die Waffenruhe brüchig ist: „Zu der Politik, die Ukraine-Krise durch Verhandlungen zu regeln, gibt es keine Alternative, auch wenn dies einen längeren Atem braucht.“²¹

21 So Botschafter Hansjörg Eiff in: Boris Georgievski, Eiff: „Russland will seine Position in Südosteuropa stärken“, DW, 23. November 2014, unter: <http://www.dw.de/eiff-russland-will-seine-position-in-s%C3%BCdosteuropa-st%C3%A4rken/a-18078920>.