

# TESTFALL UKRAINE-KRISE: DAS KONFLIKTMANAGEMENT DER OSZE UNTER SCHWEIZER VORSITZ

von Christian Nünlist

*Die Ukraine-Krise dominierte 2014 die Schweizer OSZE-Präsidentschaft. Der schnell eskalierende Konflikt wurde zum ersten grossen Testfall für das Ende 2011 reformierte Krisenmanagement der OSZE. Der Schweizer Vorsitz setzte die Mechanismen und Instrumente der Organisation in der Krise erfolgreich ein. Dennoch litt die dadurch aufgewertete OSZE letztlich auch stark unter der Konfrontation zwischen Russland und dem Westen.*

## EINLEITUNG

Im Jahr 2014 hatte die Schweiz zum zweiten Mal nach 1996 den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) inne. Bern hatte sich mit einer OSZE-Task-Force gut auf die Präsidentschaft vorbereitet und im Sommer 2013 zehn thematische Schwerpunkte definiert.<sup>1</sup> Doch traten viele der angestellten Überlegungen schon bald in den Hintergrund und wurden von der Anfang 2014 eskalierenden Krise rund um die Ukraine überlagert. In seiner Funktion als Amtierender Vorsitzender der OSZE (*Chairman-in-Office*, CiO) erklärte sich Bundespräsident Didier Burkhalter sofort dazu bereit, politisch zwischen den Fronten zu vermitteln. Die Schweiz engagierte sich im OSZE-Rahmen auf allen Ebenen aktiv für gangbare Lösungen und setzte sich für Dialog und Vertrauensbildung ein.

Als es in Kiew ab Februar 2014 zu bürgerkriegsähnlicher Gewalt kam, aktivierte die Schweiz rasch das Krisenmanagement der OSZE. Die von CiO Burkhalter innert Wochenfrist öffentlich angekündigten Vorschläge einer internationalen Kontaktgruppe, einer OSZE-Beobachtungsmission und Wahlbeobachtern bei vorgezogenen Präsidentschafts-

1 Vgl. zu den Hintergründen und Vorbereitungen: Christian Nünlist, «Die Schweiz ist eine Mini-OSZE: Perspektiven auf das Schweizer OSZE-Vorsitzjahr 2014», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2013), 11–41.

wahlen konnten in der Folge erfolgreich umgesetzt werden – und trugen zwischenzeitlich zur Stabilität der bis heute volatilen Situation in der Ukraine bei.

Dieser Artikel untersucht, wie die OSZE unter Schweizer Präsidentschaft in der Ukraine-Krise agiert hat. Die Krise wird dabei als erster Testfall für die Umsetzung der OSZE-Ministerratsentscheidung «3/11» vom Dezember 2011 betrachtet. Damals entschieden die Mitgliedstaaten, dass der OSZE-Vorsitz in einer künftigen Krisensituation alle verfügbaren Instrumente im gesamten Konfliktzyklus, von Frühwarnung und Prävention über das akute Konfliktmanagement bis hin zur Nachkonflikt-Phase, einsetzen sollte.

Insgesamt, so wird im Folgenden argumentiert, handelte die Schweizer Diplomatie in der ungewohnt zentralen Rolle als Vermittlerin eines unvorhergesehenen, geostrategisch bedeutsamen Konflikts in Europa äusserst geschickt. Es gelang ihr, die OSZE in der Ukraine-Krise und im Konflikt zwischen dem Westen und Russland als nützliches Instrument der Deeskalation und Vertrauensbildung zu positionieren.

## 1. STÄRKUNG DES KONFLIKTMANAGEMENTS IN DER OSZE

Die in den 1990er-Jahren aufgebauten Fähigkeiten der OSZE zum Konfliktmanagement in Europa waren im 21. Jahrhundert teilweise vorsätzlich geschwächt worden, teilweise gerieten sie auch einfach in Vergessenheit. Das Potenzial der OSZE in diesem Bereich wurde von den Mitgliedstaaten nicht mehr optimal genutzt. Weder im Georgien-Krieg 2008 noch während der blutigen Unruhen im südlichen Kirgistan 2010 spielte die OSZE eine zentrale Rolle.<sup>2</sup>

Dennoch ist die OSZE bis heute stolz auf ihre Aktivitäten im ganzen Konfliktzyklus, von Frühwarnung über Prävention und Krisenmanagement bis zur Rehabilitation nach Konfliktende. Speziell ist dabei der Umstand, dass eine Konfliktpartei bei wichtigen OSZE-Entscheidungen, deren Folgen sie tangieren, immer auch über ein Vetorecht verfügt, was auf die Konsensregelung zurückzuführen ist. Zudem bietet

2 Vgl. dazu William H. Hill, *The OSCE and Conflict Management: From Old Themes to New Directions, Keynote Presentation for the 2010 Annual Security Review Conference*, PC-DEL/477/10, 02.06.2010.

die OSZE im Geiste der Helsinki-Schlussakte von 1975 ausschliesslich friedliche, unbewaffnete Massnahmen an, welche von Verhandlung, Untersuchung, Mediation, Versöhnung, Schiedsgericht bis hin zu Unterstützung für *Peacekeeping*-Missionen reichen.<sup>3</sup>

Die Instrumente und Mechanismen der OSZE in diesem Bereich wurden in den letzten Jahren wiederholt aktualisiert. 2005 empfahl ein Expertenpanel, die Rollen von CiO und OSZE-Generalsekretär besser zu definieren.<sup>4</sup> Am Gipfel von Astana beschlossen die OSZE-Mitgliedstaaten Ende 2010, die Kapazitäten der Organisation in allen Konfliktphasen zu stärken; entsprechende Ideen wurden 2011 ausgearbeitet.<sup>5</sup> Im Dezember 2011 verabschiedeten die OSZE-Aussenminister schliesslich das bereits einleitend erwähnte wichtige Dokument 3/11. Mit dieser Grundsatzentscheidung verpflichteten sich die OSZE-Staaten, die Krisenmanagement-Fähigkeiten der Organisation zu verstärken. Dazu wurden konkrete Vorschläge gemacht, darunter die Verwendung des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) des OSZE-Sekretariats als zentrale Anlaufstelle für die systematische Sammlung und Analyse von Frühwarnmeldungen, das proaktive Ansprechen von entstehenden Spannungen im OSZE-Raum durch CiO oder Generalsekretär im Ständigen Rat der OSZE in Wien sowie den Ausbau von *Factfinding*-Missionen während akuter Krisen und Konflikte. Das Dokument hielt fest: «Der Ministerrat erwartet, dass der OSZE-Vorsitz und die Führungsstrukturen der Organisation ihre jeweiligen Mandate voll ausschöpfen, um alle Phasen des Konfliktzyk-

**Die OSZE bietet im Geiste der Helsinki-Schlussakte von 1975 ausschliesslich friedliche, unbewaffnete Massnahmen an.**

- 3 Frank Evers, «OSCE Conflict Management and the Kyrgyz Experience in 2010», in: *CORE Working Paper 24* (2012), 8–11. Vgl. auch OSCE, Conflict Prevention Centre, *OSCE Mechanisms & Procedures, SEC.GAL/132/11* (Wien: OSZE, 2011).
- 4 OSCE Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, *Common Purpose: Towards a More Effective OSCE: Final Report and Recommendations*, 27.06.2005. Alle OSZE-Dokumente finden sich unter [www.osce.org](http://www.osce.org).
- 5 OSCE, *V to V Dialogue: First Informal Meeting at Ambassadors' Level: The Conflict Cycle, 15 March 2011, CIO.GAL/45/11/Corr.1*, 20.07.2011. Im «V-to-V»-Dialog (*Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius*) diskutierten die OSZE-Botschafter 2011 mögliche Reformen der OSZE. Die Schweiz engagierte sich dabei unter Thomas Greninger erfolgreich für den Ausbau der Mediationskapazitäten innerhalb der OSZE.

lus anzugehen. Der Vorsitz und die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, in einer Krise oder Konfliktsituation möglichst alle verfügbaren Instrumente und Verfahren so schnell und umfangreich wie möglich zu verwenden.»<sup>6</sup>

Die Ukraine-Krise ist die erste grosse Krise im OSZE-Raum seit «3/11». Im Folgenden soll deshalb untersucht werden, inwiefern der Schweizer OSZE-Vorsitz dem politischen Willen von Ende 2011 entsprechen konnte, alle Möglichkeiten des Konfliktmanagements auszuschöpfen.

## 2. STRATEGISCHE ÜBERRASCHUNG OHNE FRÜHWARNUNG

Die Ukraine-Krise begann für die OSZE zunächst mit einer Enttäuschung. Denn trotz der im Jahr 2012/13 grundsätzlich verbesserten Frühwarnkapazitäten traf die Eskalation in Kiew die Organisation im Februar 2014 unerwartet. Mit einer Intervention Russlands in der Ukraine war nicht gerechnet worden, weder mit einer russischen Annexion der Krim-Halbinsel noch mit einem Bürgerkrieg in der Ostukraine.<sup>7</sup>

Der Kiewer Ministerrat zum Abschluss der ukrainischen OSZE-Präsidentschaft fand Anfang Dezember 2013 bereits parallel zu den proeuropäischen Massendemonstrationen auf dem Maidan, dem zentralen Unabhängigkeitsplatz in Kiew, statt. Zahlreiche westliche Vertreter, darunter aus Deutschland, Grossbritannien und den USA, bezogen damals im Konflikt zwischen der prorussischen Regierung von Viktor Janukowitsch und den proeuropäischen Demonstranten auf der Strasse klar Stellung. US-Aussenminister John Kerry boykottierte das OSZE-Treffen demonstrativ und auch Grossbritannien sowie Frank-

6 OSCE, *Decision No. 3/11, Elements of the Conflict Cycle, MC.DEC/3/11*, Vilnius, 07.12.2011.

7 Die strategische Überraschung gelang Russland dank «hybrider» Kriegsführung, das heisst der Mischung aus offenen und verdeckten Operationen: Die russischen Spezialkräfte intervenierten auf der Krim ohne Hoheitsabzeichen und Präsident Putin leugnete die Präsenz russischer Soldaten auf ukrainischem Territorium zunächst. Vgl. «Putins Schlachtplan», in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* (07.09.2014). Auch in der Ostukraine beteiligte sich Russland offiziell nicht direkt als Konfliktpartei. Moskau tolerierte aber die Beteiligung russischer Kämpfer als sogenannte Freiwillige auf Seiten der prorussischen Separatisten in der Ostukraine. Russische Soldatenmütter sprachen von bis zu 15 000 Russen, die in der Ukraine kämpften, vgl. «Thousands of Russian soliders sent to Ukraine, say rights group», in: *The Guardian* (01.09.2014).

reich schickten statt ihrer Aussenminister Vertretungen.<sup>8</sup> Der Ständige Rat der OSZE verfolgte ab Ende November 2013 die politische Krise in Kiew mit Sorge, aber weder Russland noch die Janukowitsch-Regierung wollten das Thema in der OSZE ansprechen.

Im OSZE-Raum erwartete zum Jahreswechsel niemand einen russischen Einmarsch in der Ukraine. Eine damals durchgeführte vergleichende Bedrohungsanalyse im gesamten OSZE-Raum liest sich heute wie ein Dokument aus einer anderen Zeit. Nur gerade zwei der 57 Mitgliedstaaten fürchteten sich vor einer «starken und direkten militärischen Bedrohung» – Georgien vor Russland und Griechenland vor der Türkei. Ukrainische Experten hielten hingegen fest: «Eine bewaffnete Aggression, die zu einem lokalen oder regionalen Krieg gegen die Ukraine führen könnte, ist mittelfristig unwahrscheinlich». Die USA konstatierten, Russland sei keine Bedrohung für die USA und kein Teil Europas werde «als Instabilitätsherd oder direkte Bedrohung für die USA» angesehen.<sup>9</sup>

**Vordergründig scheint das verbesserte Frühwarnsystem der OSZE in der Ukraine-Krise offensichtlich versagt zu haben.**

Vordergründig scheint das verbesserte Frühwarnsystem der OSZE in der Ukraine-Krise offensichtlich versagt zu haben. Denn weder wiesen zur Jahreswende 2013/14 CiO, Generalsekretär oder Analysen des KVZ auf eine mögliche Eskalation der Strassenproteste in Kiew und eine harsche russische Reaktion auf der Krim sowie in der Ostukraine hin. Noch warnte der seit 1999 in Kiew tätige lokale OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine vor entsprechenden Szenarien.<sup>10</sup>

Die politische Krise in Kiew schwoll von Dezember 2013 bis Februar 2014 zu einer bürgerkriegsähnlichen Lage an, ohne dass die OSZE-Frühwarnsysteme den Ernst der Lage erkannt hätten und mit Gegenmassnahmen (*Early Action*) den Ausbruch der Krise verhindern könnten.

8 Christian Nünlist, «The OSCE after the Kyiv Ministerial», in: *ISN-Blog* (13.12.2013).

9 OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions (Hrsg.), *Threat Perceptions in the OSCE Area*, 02.04.2014 (Übersetzung des Autors).

10 Diesen Vorwurf erhob unter anderem der Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Ranko Krivokapic, *The Ukraine Conflict: Starting Point for a Strengthened OSCE Role in Conflict Resolution? Speech at Friedrich Ebert Foundation, Berlin*, 04.06.2014.

Damit verpasste es die OSZE, den Konflikt – wie von Entscheid 3/11 gefordert – rechtzeitig im politischen Radar zu erfassen und unter den Botschaftern in Wien zu diskutieren. Doch gleichzeitig müssen drei Faktoren betont werden: *Erstens* überraschte das militärische Vorgehen Russlands im Nachbarland Ukraine als strategischer Schock auch die USA, die EU und die Nato, nicht nur die Analytiker der OSZE. *Zweitens* war das OSZE-Koordinationsbüro in Kiew nicht als politische Mission mandatiert worden und besass daher gar nicht die analytischen Kapazitäten, um eine drohende Eskalation zu erkennen.<sup>11</sup> *Drittens* verfügten CiO und Generalsekretär vorerst über begrenzten Handlungsspielraum, weil Russland und die Ukraine keine OSZE-Vermittlung im politischen Konflikt in Kiew zuliessen.

### 3. DIDIER BURKHALTER – EIN AKTIVER OSZE-PRÄSIDENT

Der jährlich rotierende *Chairman-in-Office* (CiO) ist der Akteur mit der grössten Gestaltungskraft und der Gesamtverantwortung für alle Aktivitäten der OSZE. Er vermittelt in akuten Krisen und vertritt die Organisation nach aussen.<sup>12</sup> Der CiO soll sich ausdrücklich in Krisen oder Konfliktsituationen im OSZE-Raum einbringen. Er darf persönliche Vertreter ernennen und sie mit Mandaten ausstatten. Mit Entwürfen, Berichten und Empfehlungen kann er sich an die Mitgliedstaaten sowie an die Institutionen und Feldmissionen der Organisation wenden.<sup>13</sup> Zwar darf auch der OSZE-Generalsekretär explizit eine prominenter politische Rolle spielen, doch ist er während Krisen primär für die operative Koordination der OSZE-Aktivitäten zuständig, während der CiO klar die politische Führung übernimmt.<sup>14</sup>

2014 lancierte Didier Burkhalter als CiO der OSZE in der Ukraine-Krise zahlreiche Initiativen und brachte sich auf höchster Ebene in den internationalen diplomatischen Dialog ein. Er spielte, wie im Folgenden

11 Vgl. dazu Krivokapic, Ukraine Conflict. Zum Mandat des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine vgl. OSCE, *Factsheet of the OSCE Project Co-ordinator in Ukraine*, 03.08.2012.

12 Nünlist, Schweiz ist eine Mini-OSZE, 11. Vgl. auch Walter Kemp, «The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead?», in: *Security and Human Rights* 20, Nr.1 (2009), 9–12.

13 OSCE, *Role of the OSCE Chairmanship in Office, Decision No. 8, MC(10).DEC/8*, 02.12.2002.

14 OSCE, *Role of the OSCE Secretary General, Decision No. 15, MC.DEC/15/04*, 07.12.2004.

im Detail analysiert wird, die verfügbaren OSZE-Instrumente in ganzer Bandbreite aus und rief damit das volle Potenzial der Organisation ab. Burkhalter war bei all diesen Initiativen das öffentliche Gesicht des Schweizer Vorsitzes. Er profitierte dabei von der immensen Arbeit, welche sowohl die OSZE-Task-Force im EDA in Bern und die verstärkte Schweizer OSZE-Delegation in Wien als auch seine Mitarbeitenden im Aussendepartement während Monaten leisteten.

### 3.1 VERMITTLUNG IN KIEW

Der Schweizer Diplomatie gelang am 16. Februar 2014 ein erster Coup im OSZE-Vorsitzjahr: Nach elfwöchiger Besetzung räumten die oppositionellen Demonstranten nach Vermittlung des Schweizer Botschafters Christian Schönenberger das Kiewer Rathaus.<sup>15</sup> Burkhalter lobte diese Geste als ersten Schritt zu einem Ende der Gewalt und einer Lösung des Konflikts, doch zwei Tage später überschatteten die über 70 von Scharfschützen getöteten Zivilisten auf dem Maidan Schönenbergers Erfolg. Burkhalter drückte «Schock und Traurigkeit» über die Ereignisse in Kiew aus und nahm telefonisch Kontakt auf mit dem ukrainischen Aussenminister Leonid Koschara, zu dem aufgrund der OSZE-Troika seit 2013 Arbeitsbeziehungen bestanden.<sup>16</sup>

#### **Nach elfwöchiger Besetzung räumten die Demonstranten nach Vermittlung des Schweizer Botschafters das Kiewer Rathaus.**

Zunächst lehnten aber sowohl Kiew als auch Moskau eine vermittelnde Rolle der OSZE in der politischen Krise ab,<sup>17</sup> auch wenn die Organisation dank ihrem seit 1999 in Kiew stationierten Projektkoordinator sowie ihrer von 1994–1999 dauernden Mission auf der Krim über

15 «Wie ein Schweizer in der Ukraine für den Frieden kämpft», in: *Tages-Anzeiger* (16.02.2014); «Schlimmstenfalls droht ein Bürgerkrieg», in: *Neue Luzerner Zeitung* (20.02.2014).

16 OSCE, *All possible steps must be taken to stop violence in Ukraine, says OSCE Chair*, 18.02.2014. Die Ukraine hatte 2013 den OSZE-Vorsitz geführt. Vgl. Matthew Rojansky, «Summing up Ukraine's 2013 OSCE Chairmanship», in: *ISN-Blog* (20.12.2013).

17 Burkhalter hatte ein entsprechendes Angebot erstmals Ende Januar 2014 öffentlich unterbreitet. OSCE, *OSCE Chair calls for restraint by all sides in Ukraine*, Vienna, 23.01.2014.

wertvolle 20-jährige Expertise vor Ort verfügte.<sup>18</sup> Bereits am Rande der Olympischen Winterspiele in Sotschi hatte Janukowitsch ein entsprechendes Angebot des Schweizer Vorsitizes in einer kurzen Begegnung mit Bundespräsident Didier Burkhalter abgelehnt.<sup>19</sup> Die erste Shuttle-Diplomatie startete deshalb nicht der OSZE-Vorsitzende Burkhalter, sondern der neue deutsche Aussenminister Frank-Walter Steinmeier. Unterstützt von seinen Amtskollegen aus Paris und Warschau handelte er am 21. Februar 2014 ein Abkommen zwischen der Janukowitsch-Regierung und Oppositionsvertretern aus – eine Vereinbarung, die jedoch zu Makulatur verkam, als Janukowitsch am Tag darauf nach Russland floh, das ukrainische Parlament eine Übergangsregierung ernannte und auf Ende Mai vorgezogene Präsidentschaftswahlen ankündigte.<sup>20</sup> Steinmeier hatte sich bereits Anfang Februar eine aktive Rolle der OSZE in der Ukraine gewünscht und sich entsprechend mit Burkhalter am Rande der Münchner Sicherheitskonferenz abgesprochen.<sup>21</sup> Die enge Zusammenarbeit zwischen Bern und Berlin würde für das Krisenmanagement der OSZE unter Schweizer Vorsitz zum Zentrum der diplomatischen Bemühungen um eine Deeskalation der Ukraine-Krise werden. Denn rasch zeigte sich, dass die EU – anders als während der Russland-Georgien-Krise 2008 – nicht als Vermittlerin schlichten konnte, sondern selbst zu stark ins geopolitische Ringen zwischen dem Westen und Russland verstrickt war.

### 3.2 BURKHALTERS REDE VOR DEM UNO-SICHERHEITSRAT

In den letzten Februartagen 2014 kam das Krisenmanagement der OSZE innert weniger Tage auf Hochtouren. Die Ukraine-Krise war nun Toppriorität des Schweizer Vorsitizes und belastete die helvetische Diplomatie in Bern und Wien enorm. Am 24. Februar 2014 ergriff Burkhalter vor dem UNO-Sicherheitsrat in New York das Wort – ein historischer Mo-

18 OSCE, *The OSCE Mission to Ukraine (Closed)*, <http://www.osce.org/node/43976>.

19 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Treffen zwischen Bundespräsident Didier Burkhalter und Viktor Janukowitsch in Sotschi*, 07.02.2014.

20 «Reden statt schiessen: Steinmeiers Sternstunde», in: *N-TV News* (22.02.2014).

21 «Russland-Reise des Aussenministers», in: *Spiegel Online* (14.02.2014). Vgl. auch Christian Nünlist, «Mehr Verantwortung? Deutsche Aussenpolitik 2014», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 149 (2014).



ment, der erste Auftritt eines Schweizer Bundesrats vor diesem Gremium. Burkhalter schlug eine Reihe von Massnahmen vor, um der Ukraine in der Übergangsphase zu helfen und um den Dialog zwischen den Konfliktparteien zu fördern. *Erstens* sollte eine internationale Kontaktgruppe geschaffen werden, um unter der Ägide der OSZE-Hilfsprojekte und Versöhnungsaktivitäten zu koordinieren. *Zweitens* ernannte Burkhalter den Schweizer Botschafter in Berlin, Tim Guldemann, zu seinem persönlichen Sondergesandten für die Ukraine. Guldemann hatte bereits 1996 während der ersten OSZE-Präsidentschaft der Schweiz als Sonderdiplomate im Tschetschenienkrieg vermittelt und verfügt über grosse Erfahrung aus seinen Tätigkeiten als Schweizer Botschafter in Teheran sowie als Leiter von OSZE-Missionen in Kroatien und in Kosovo. *Drittens* bot Burkhalter der Ukraine die Unterstützung der OSZE bei den geplanten Präsidentschaftswahlen Ende Mai 2014 an. *Viertens* sollte eine spezielle OSZE-Mission begangene Menschenrechtsverletzungen auf dem Maidan untersuchen und darüber einen Bericht erstellen.<sup>22</sup>

Diese vier Initiativen wurden in den folgenden Wochen und Monaten alle umgesetzt, was keineswegs selbstverständlich war. Didier Burkhalter lancierte nach der Eskalation der Gewalt in Kiew und Janukowitschs Flucht nach Russland innert Wochenfrist innovative Initiativen und bediente dabei das ganze Spektrum des Instrumentenkastens der OSZE.<sup>23</sup>

### 3.3 DIPLOMATIE AUF HÖCHSTER EBENE

Burkhalter bemühte sich als aktiver CiO regelmässig auf höchster Ebene um internationalen Dialog und eine diplomatische Lösung der Ukraine-Krise. Insbesondere im März/April 2014 kam es zu unzähligen Treffen und Telefongesprächen Burkhalters mit Aussenministern und Staats- und Regierungschefs von unter anderem Russland, Deutschland, Frank-

22 EDA, Rede von Didier Burkhalter vor dem UNO-Sicherheitsrat, «Creating a Security Community for the Benefit of Everyone», New York, 24.02.2014. Der 132-seitige OSZE-Bericht zu Menschenrechtsverletzungen wurde im Mai 2014 veröffentlicht: OSCE Human Rights Assessment Mission in Ukraine, *Human Rights and Minority Rights Situation*, 12.05.2014.

23 Vgl. dazu Thomas Greminger, «Crisis in Ukraine: The Perspective of the Swiss Chairmanship», Vortrag gehalten am Europäischen Forum Alpbach, 25.08.2014.

reich, Grossbritannien, USA sowie mit UNO-Generalsekretär Ban-Ki Moon. Dabei war es von Vorteil, dass Burkhalter 2014 zufällig sowohl Schweizer Aussenminister als auch Bundespräsident war, so dass er sich problemlos mit Aussenamtskollegen wie Laurent Fabius (Frankreich) oder Frank-Walter Steinmeier (Deutschland), aber auch mit Staats- und

**Burkhalter gelang damit zwar kein Durchbruch, doch überraschenderweise einige Fortschritte trotz weiterhin angespannter Lage.**

Regierungschefs wie der deutschen Kanzlerin Angela Merkel oder dem russischen Präsidenten Wladimir Putin treffen konnte. Im Kern ging es bei Burkhalters Shuttle-Diplomatie zwischen New York, Berlin, Moskau und

Paris Anfang März darum, eine internationale Kontaktgruppe zu etablieren sowie Einstimmigkeit unter den 57 OSZE-Staaten für die Gründung einer OSZE-Beobachtungsmission in der Ukraine zu schaffen.<sup>24</sup> Mitte Juli führte der Abschluss eines malaysischen Zivilflugzeugs erneut zu einer intensiven Phase der Schweizer OSZE-Diplomatie. Die schwierige Lage in der Ostukraine konnte erst mit dem Abschluss einer brüchigen Waffenruhe durch die Minsker Vereinbarungen im September etwas normalisiert werden, mit deren Überwachung die OSZE betraut wurde.<sup>25</sup>

Einen Höhepunkt von Burkhalters internationaler Krisendiplomatie stellte rückblickend sein Treffen mit Putin am 7. Mai 2014 in Moskau dar. Dem OSZE-Vorsitzenden gelang es, dem Kremelchef bei dessen erstem Treffen mit einem westlichen Staatsmann seit Ausbruch der Krise erste Signale der Entspannung abzurufen: Putin forderte die prorussischen Separatisten in der Ostukraine auf, ihr Referendum über eine Abspaltung zu verschieben, und er bezeichnete die geplante Präsidentenwahl in der Ukraine erstmals als Schritt in die richtige Richtung. Burk-

24 «Burkhalter weibelt für Ukraine-Kontaktgruppe», in: *NZZ* (04.03.2014); «Die Schweiz hat in der Ukraine eine besondere Rolle», in: *NZZ* (18.03.2014).

25 «Kontaktgruppe einigt sich auf Pufferzone in Ostukraine», in: *NZZ* (20.09.2014); «Kiew gehen die Waffen aus», in: *NZZ* (22.09.2014).

halter gelang damit zwar kein Durchbruch, doch überraschenderweise einige Fortschritte trotz weiterhin angespannter Lage.<sup>26</sup>

In zahlreichen Grundsatzreden thematisierte Burkhalter die Ukraine-Krise und die Konfliktmanagement-Instrumente der OSZE. Anfang Mai stellte der CiO dem Europarat die nächsten Schritte des Schweizer Vorsitzes vor, um die Eskalationsspirale mithilfe des Genfer Abkommens in der Ukraine zu entschärfen.<sup>27</sup> Nach dem Treffen mit Putin präsentierte Burkhalter am 12. Mai 2014 die Schweizer *Roadmap*, einen konkreten Fahrplan der in vier sequenzielle Phasen unterteilten Deeskalationsmassnahmen von Gewaltverzicht, Entwaffnung, nationalem Dialog bis zur Präsidentenwahl vom 25. Mai 2014.<sup>28</sup> Die *Roadmap* konnte zwar vorerst nicht komplett umgesetzt werden, doch das diplomatische Instrument erfüllte seinen Zweck, die explosive Lage in der Ukraine vor dem Wahltag etwas zu beruhigen.

#### 4. WIENER DOKUMENT UND OPEN SKIES

Parallel zu den Bemühungen Burkhalters wurden zahlreiche OSZE-Staaten im Bereich von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen (VSBM) aktiv. Das Wiener Dokument (WD) von 1990 regelt politisch verbindlich militärische Aspekte von Vertrauen und Sicherheit und wurde letztmals Ende 2011 vom OSZE-Ministerrat aktualisiert. Es sieht den Austausch von Informationen über Hauptwaffensysteme vor, enthält Massnahmen zur Verminderung von Risiken durch Konsultations- und andere Mechanismen und schafft Transparenz durch vorherige Ankündigung und Beobachtung von militärischen Aktivitä-

26 Christian Nünlist, «Den Irrsinn stoppen», in: *Die Nordwestschweiz* (10.05.2014). Siehe auch: «Ein nationaler Dialog für die Ukraine», in: *NZZ* (07.05.2014); «Burkhalters Handshake, Putin spricht von Truppenabzug», in: *Tages-Anzeiger* (07.05.2014).

27 EDA, *Speech by OSCE CiO Didier Burkhalter*, «Reversing the Logic of Escalation in Ukraine: Next Steps by the Swiss OSCE Chairmanship», Wien, 06.05.2014.

28 OSCE, *Speech by OSCE CiO Didier Burkhalter*, «A Roadmap for concrete Steps forward: The OSCE as an inclusive platform and impartial actor for stability in Ukraine», Brüssel, 12.05.2014. Weitere wichtige Reden Burkhalters zur Rolle der OSZE in der Ukraine-Krise folgten am 26.06.2014 in Wien, am 25.08.2014 in Tallinn, am 05.09.2014 auf dem NATO-Gipfel in Wales, am 25.09.2014 in New York sowie am 03.10.2014 in Genf.

ten.<sup>29</sup> Auf Einladung der ukrainischen Übergangsregierung begannen ab dem 5. März 2014 Inspektionsmissionen gemäss Kapitel III des WD 2011, um das Risiko eines militärischen Konflikts mit Russland zu vermindern. 30 OSZE-Mitgliedstaaten stellten 56 unbewaffnete militärische und zivile Beobachter zur Verfügung, welche nach der russischen Annexion der Krim «unübliche militärische Aktivitäten» Russlands in der Ukraine untersuchten. Die Teams konnten im Süden und Osten des Landes Inspektionen durchführen, der Zugang auf die Krim-Halbinsel wurde ihnen jedoch verweigert. Später kamen auch Inspektionen gemäss Kapitel IX, Verifikation und Kapitel X, regionale Massnahmen, dazu. 2014 wurden in der Ukraine insgesamt 19 und in Russland 5 Verifikationsmissionen vollzogen.<sup>30</sup>

Allerdings war die im WD vorgesehene jährliche Quote für diese Vertrauensbildenden Massnahmen rasch aufgebraucht – und zusätzliche Militärinspektionen erlaubte Russland den OSZE-Staaten nicht. Unglücklicherweise hatten Lettland und die Schweiz bereits im März 2014 je eine Inspektion in Russland durchgeführt, so dass bei Ausbruch der Ukraine-Krise nur noch eine WD-Inspektion zur Verfügung stand. Diese Inspektion fand am 19./20. März in den Regionen Belgorod und Kursk nahe der ukrainischen Grenze durch ukrainische Inspektoren statt. Auch die zwei jährlich vorgesehenen Evaluationsbesuche von Militärbasen waren bereits vor Ausbruch der Krise aufgebraucht worden.<sup>31</sup>

Das WD schreibt den Vertragsstaaten ferner vor, einander 42 Tage vor ungewöhnlichen Militäraktivitäten mit über 9000 Soldaten zu notifizieren. Bei Aktivitäten mit über 13000 Soldaten müssen die übrigen OSZE-Staaten zu einer Beobachtung vor Ort eingeladen werden. Zudem haben sich die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, nur alle drei Jahre eine Militäraktivität mit über 40000 Truppen durchzuführen.<sup>32</sup> Weil Russland die anderen OSZE-Staaten nicht vertragsgemäss vorab

29 *Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (WD 11)*, 22.12.2011. Vgl. auch Matthias Bieri / Christian Nünlist, «Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 146 (2013).

30 OSCE, Factsheet: *OSCE Response to the Crisis in Ukraine*, 18.09.2014.

31 Ariana Rowberry, «The Vienna Document, the Open Skies Treaty and the Ukraine Crisis», in: *Brookings Upfront* (10.04.2014); Wolfgang Richter, «Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt», in: *SWP Aktuell* (September 2014).

32 WD 11.

über seine Truppenmassierungen an der Grenze informierte – die Nato sprach von 20 000 bis 40 000 russischen Truppen –, aktivierten die Ukraine, Kanada, Estland und die USA wiederholt den Konsultations- und Kooperationsmechanismus des WD. Das *Forum for Security Co-operation* (FSC) und der Ständige Rat diskutierten deshalb ab April 2014 an mehreren Sitzungen die für Friedenszeiten unüblichen und unangekündigten militärisch signifikanten Aktivitäten der russischen Streitkräfte.<sup>33</sup>

Ab Mitte März 2014 führten zudem zahlreiche westliche Staaten, darunter die USA, Deutschland, Kanada, Italien und Norwegen basierend auf dem Open-Skies-Vertrag von 1992 (in Kraft seit 2002) im Wochentakt Aufklärungsflüge über Russland durch, um Truppenbewegungen entlang der ukrainischen Grenze zu überwachen. Bis Mitte August wurden 22 Missionen über dem Südwesten Russlands geflogen; Russland muss gemäss Vertrag pro Jahr 42 Inspektionsflüge über seinem Territorium dulden. Die Krim wurde hingegen seit März nicht mehr überflogen, trotz entsprechender Einladung durch Moskau. Die westlichen Vertragsstaaten wollten es vermeiden, damit eine Anerkennung der russischen Annexion zu implizieren. Nach dem Abschluss des Malaysian-Airlines-Flugs MH-17, bei dem alle 298 Insassen ums Leben kamen, fanden ab Mitte Juli 2014 aus Sicherheitsgründen keine Open-Skies-Flüge mehr über der Ukraine statt.<sup>34</sup>

**Es ist bemerkenswert, dass Russland sich nicht gegen die Intensivierung von Open-Skies-Flügen wehrte.**

Die Ukraine-Krise machte einerseits klar, dass die Verträge reformiert werden müssen. Die Jahresquoten für Inspektionen und Überprüfungsbesuche stiessen im Konflikt rasch an eine Grenze. Zudem konnten die Faktenfeststellung und die Vertrauensbildenden Massnahmen der OSZE nach der überraschenden russischen Annexion der Krim ein Ausbreiten des militärischen Konflikts in den Osten der Ukraine nicht verhindern. Die Inspektionen und Überflüge konnten ferner keinen Beitrag an die öffentlichen Debatten über die russische Massierung

33 OSCE, *2014 Plenary Meetings of the Forum for Security Co-Operation*, <http://www.osce.org/fsc/110781>.

34 Michael Krepon, «Open Skies», in: *Arms Control Wonk* (02.05.2014); Hartwig Spitzer, «Open Skies: Transparency in Stormy Times», in: *Trust & Verify* Nr. 146 (2014), 1–5.

von Streitkräften nahe der Grenze zur Ukraine oder in der Ukraine selbst leisten, da die gesammelten Daten nur den nationalen Regierungen der Abkommen zugänglich sind und nicht öffentlich gemacht werden dürfen. Deutlich wurde auch, dass die hybriden Operationen Russlands in Zusammenarbeit mit irregulären Milizen sowie verdeckt vorgehenden russischen Spezialkräften und «Freiwilligen» von den konventionellen Rüstungskontrollmechanismen der OSZE zu wenig erfasst werden konnten. Der Abschuss einer ukrainischen Maschine, bei der fünf Crew-Mitglieder ums Leben kamen, demonstrierte eindrücklich, dass Open Skies und das WD nicht für Konflikte mit irregulären Konfliktparteien geeignet sind und dass kooperative Transparenzmassnahmen in modernen hybriden Kriegen nur von beschränktem Wert sind.<sup>35</sup>

Andererseits erlaubten es die Rüstungskontroll-Instrumente der OSZE aus den frühen 1990er-Jahren, die militärische Transparenz russischer Militärbewegungen in Russland und in der Ukraine zu erhöhen. Interessanterweise war die Implementation von Open Skies und dem WD von der Krise zwischen dem Westen und Russland nicht betroffen. Es ist bemerkenswert, dass Russland sich nicht gegen die Intensivierung von Open-Skies-Flügen wehrte und WD-Inspektionen erlaubte.

## 5. AUGEN UND OHREN VOR ORT: DIE BEOBACHTERMISSION

Der erste wirkliche Durchbruch gelang der Schweizer OSZE-Präsidentschaft am 21. März 2014 mit dem einstimmigen Beschluss des Ständigen Rats in Wien, eine grosse zivile Sonderbeobachtungsmission (*Special Monitoring Mission*, SMM) mit bis zu 500 Beobachtern in die Ukraine zu entsenden.<sup>36</sup> Drei Wochen lang hatten sich CiO Burkhalter und die Schweizer Diplomatie zuvor hinter den Kulissen bemüht, unter den 57 OSZE-Staaten die dafür erforderliche Einstimmigkeit zu erreichen. Während dieser Phase äusserten sowohl die USA als auch Russland Kritik am Schweizer OSZE-Vorsitz – was Burkhalter und der Schweizer OSZE-Botschafter Thomas Greminger als ein Zeichen dafür in-

35 Am 06.06.2014 schossen prorussische Separatisten ein ukrainisches Open-Skies-Flugzeug während einer nationalen Mission ab.

36 OSZE, *Beschluss Nr. 1117: Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine*, PC.DEC/1117, 21.03.2014.

terpretierten, dass die Schweiz ihren Job als «ehrlicher Makler» nicht schlecht mache, wenn beide Seiten sich über angebliche Parteilichkeit beschwerten.<sup>37</sup>

Die russische Regierung hatte zwar Anfang März 2014 Vertrauen in die Schweiz, nicht aber in die OSZE als eine in ihrer Wahrnehmung von den USA dominierte Menschenrechtsorganisation. Anfänglich stiess die Idee einer grossen OSZE-Beobachtermission deshalb in Moskau auf Ablehnung. Über eine Woche lang beteiligte sich die russische OSZE-Delegation in Wien nicht an der Ausarbeitung eines Entwurfs. Burkhalter gelang es aber, den russischen Präsidenten Putin am Telefon davon zu überzeugen, dass eine solche Mission auch dem Schutz der russischen Minderheiten in der Ukraine zuträglich sein werde.<sup>38</sup> Der Schweizer Vorsitz 2014 scheint das grüne Licht Russlands zur OSZE-Ukrainemission massgeblich herbeigeführt zu haben.

**Der Schweizer Vorsitz scheint das grüne Licht Russlands zur Ukrainemission massgeblich herbeigeführt zu haben.**

Die Konsensfindung war übrigens, darüber sind sich OSZE-Insider im Rückblick einig, keineswegs charakterisiert durch eine Front von 56 OSZE-Mitgliedern, welche die Ukraine-Mission autorisieren wollten, gegen Russland, das erst davon überzeugt werden musste. Laut Burkhalters Emissär Guldemann musste die Zustimmung einiger Spezialfälle zur Beobachtermission ebenfalls hartnäckig ausgehandelt werden.<sup>39</sup>

Während der dreiwöchigen diplomatischen Vorbereitungsphase des OSZE-Entscheids bereitete das KVZ, tatkräftig unterstützt vom OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine, bereits die operativen Details der SMM auf Hochtouren vor. Nach dem Entscheid des OSZE-Rats wurden innert vier Tagen 32 OSZE-Beobachter aus neun anderen

37 «Burkhalters SMS-Diplomatie aus dem Ständeratssaal», in: *NZZ* (18.03.2014); «Die Präsidentschaft ist Fluch und Segen zugleich», in: *Tages-Anzeiger* (14.04.2014).

38 Thomas Greminger, «Wie die OSZE-Beobachtungsmission in der Ukraine zustande kam», in: *Swiss Peace Supporter* 2 (2014), 24f.; Burkhalters SMS-Diplomatie. Auch die deutsche Kanzlerin Angela Merkel pflegte in dieser Phase den Kontakt mit Putin und drängte auf eine Beobachtermission und eine Internationale Kontaktgruppe.

39 «Konfrontation liegt nicht im Interesse der Russen», in: *Deutschlandradio Kultur* (29.03.2014).

Feldoperationen abgezogen und vorübergehend als *First Responders* in die Ukraine entsendet. Nach einer Woche markierten die in Kiew eingeschulten OSZE-Beobachter bereits in allen zehn ukrainischen Regionen, welche im Ratsbeschluss genannt worden waren, Präsenz. Nach einem Monat verfügte die SMM über 100 OSZE-Beobachter und im Mai über 250 «Augen und Ohren vor Ort».

Die rasche Entsendung dieser grossen Anzahl Beobachter war nur möglich aufgrund der Vorbereitungsmaßnahmen, welche das OSZE-Sekretariat getroffen hatte, um den Beschluss 3/11 zu operationalisieren. Das Sekretariat hatte aufgrund der Erfahrungen von Georgien (2008) und Kirgistan (2010) einen «operativen Rahmen» über Planungsprozesse und Verfahren für ein schnelles Handeln in einer Krise erstellt. Dieses interne Dokument erwies sich bei der ersten Anwendung in der Ukraine-Krise als äusserst nützlich. Eine Anfang 2014 erstellte interne Datenbank von Freiwilligen beschleunigte den Prozess, geeignete OSZE-Mitarbeitende aufgrund ihrer Sprachkenntnisse und Erfahrungen aus Missionen temporär als Beobachter der ersten Stunde für die SMM zu rekrutieren. Zudem konnten aufgrund des 2013 eingerichteten «virtuellen Ausrüstungspools» auch rasch dringend benötigte gepanzerte Fahrzeuge, Laptops, Satellitentelefone und Splitterschutzwesten für die Mission in der Ukraine mobilisiert werden. Die im Zuge der Implementation von Ministerratsbeschluss 3/11 erhöhten Mediationskapazitäten der OSZE kamen auch bei der Entsendung der Beobachter in die Ukraine zum Einsatz. Die OSZE-Beobachter wurden vor ihrem Einsatz von Mediationsprofis im KVZ gezielt auf ihren Einsatz hin geschult.<sup>40</sup>

Die SMM berichtete ab Ende März 2014 unparteiisch und objektiv über die Lage vor Ort und stellte damit eine glaubwürdige neutrale Informationsquelle über den Bürgerkrieg in der Ukraine dar, in dem Propaganda und Desinformation von allen Konfliktparteien massiv eingesetzt wurden. Interne Berichte über die Sicherheitslage vor Ort gingen an die OSZE-Mitgliedstaaten und regelmässig publizierte die SMM auch öffentliche Berichte, die vom Sommer an immer ausführlicher und

40 Claus Neukirch, «Entsendung von Beobachtern in die Ukraine im Eiltempo», in: *Security Community 2* (2014), 24f.; OSCE, *Opening Remarks by Secretary General Lamberto Zannier, 2014 Annual Security Review Conference, SEC.GAL/99/14, 24.06.2014.*



konkreter wurden.<sup>41</sup> Im Herbst 2014 wurde die Rolle der SMM allerdings auch kontrovers diskutiert, als die SMM in ihren Berichten daran festhielt, dass die OSZE-Beobachter über keinerlei Beweise für russische Truppen oder Panzer auf ukrainischem Territorium verfügten.<sup>42</sup>

Die Bedeutung des Entscheids vom 21. März 2014 für die OSZE kann trotzdem nicht deutlich genug betont werden. Die SSM ist eine der grössten je mandatierten OSZE-Mission überhaupt und die erste von der OSZE neu verabschiedete Mission seit über zehn Jahren. Ihr Mandat wurde am 22. Juli bis zum 20. März 2015 verlängert. Erneut konnte der Schweizer Vorsitz dafür unter den 57 Mitgliedstaaten Konsens für einen einstimmigen Entscheid schaffen, trotz der seit Ende März aufgrund des Bürgerkriegs in der Ostukraine und westlicher Sanktionen deutlich erhöhten Spannungen zwischen dem Westen und Russland.<sup>43</sup>

Nach dem Abkommen von Minsk im September 2014 wurde die SMM beauftragt, die Waffenstillstandsvereinbarung zu überwachen. Die OSZE kündigte an, dafür auch Aufklärungsdrohnen einzusetzen und die Anzahl der Beobachter zu erhöhen.<sup>44</sup> Am 24. Oktober 2014 begann die OSZE mit eigenen, gemieteten Aufklärungsdrohnen operative Routineflüge über dem Konfliktgebiet.<sup>45</sup>

## 6. (EINE) INTERNATIONALE KONTAKTGRUPPE(N)

Bezüglich der vor dem UNO-Sicherheitsrat von Burkhalter lancierten Idee einer internationalen Kontaktgruppe war in Schweizer Medien stets

41 «Drei Missionen in einem Land», in: *NZZ* (03.05.2014). Die SMM konnte allerdings nicht über die Situation auf der Krim berichten. Der OSZE gelang es aber im März 2014 immerhin, Vertreter auf die Krim zu entsenden, darunter auch Burkhalters Emissär Tim Guldemann sowie die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, Dunja Mijatovic, und die OSZE-Hochkommissarin für Minderheiten, Astrid Thors.

42 «Keine Belege, dass russische Truppen eingriffen», in: *Schweiz am Sonntag* (07.09.2014). Vgl. George Soros, «Wake Up Europe», in: *The New York Review of Books* 61, Nr. 18 (22.11.2014).

43 OSZE, *Beschluss Nr. 1129: Verlängerung des Mandats der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine, PC.DEC/1129*, 22.07.2014.

44 «Erodierende ukrainische Waffenruhe», in: *NZZ* (14.09.2014); «OSZE plant Einsatz von Drohnen in der Ukraine», in: *FAZ* (26.07.2014).

45 «In unstrittener Mission», in: *NZZ* (06.10.2014); «Österreichische Drohnen nahe Mariupol präsentiert», in: *Der Standard* (23.10.2014).

von einer Schweizer Initiative die Rede.<sup>46</sup> In deutschen Medien hiess es hingegen, die Kontaktgruppe sei eine Idee des Auswärtigen Amtes unter Steinmeier gewesen.<sup>47</sup> Tatsächlich gehört das geistige Urheberrecht der Initiative jedoch weder der helvetischen noch der deutschen Aussenpolitik – sondern OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier. Mitte Februar 2014 testete der OSZE-Generalsekretär seine Idee zunächst mit der Schweizer OSZE-Delegation in Wien, später auch mit anderen Delegationen. Die helvetische Diplomatie baute sie in der Folge als zentrales Element in Burkhalters UNO-Rede ein.<sup>48</sup>

Ihre Umsetzung kam jedoch nur zögerlich voran. Die ursprüngliche Idee einer internationalen Staatengruppe unter Ägide der OSZE kam letztlich nie zustande. Anfang März versuchte Burkhalter mittels hektischer Shuttle-Diplomatie, eine Kontaktgruppe zu etablieren und so den direkten Kontakt zwischen der ukrainischen Übergangsregierung und Moskau herzustellen. Doch der Kreml weigerte sich, der aus seiner Sicht unrechtmässigen Regierung in Kiew damit den Anschein von Legitimität zu verleihen.<sup>49</sup>

Am 17. April 2014 kam es in Genf dennoch zu einem lange erwarteten ersten Treffen zwischen dem russischen Aussenminister Sergei Lawrow und seinem ukrainischen Gegenüber Andrei Deschtschiza, moderiert von US-Aussenminister

### **Die ursprüngliche Idee einer internationalen Staatengruppe unter Ägide der OSZE kam letztlich nie zustande.**

John Kerry und der EU-Aussenbeauftragten Catherine Ashton. Es war eine internationale Kontaktgruppe, wie von Zannier/Burkhalter

vorgeschlagen, allerdings ohne Beteiligung der OSZE – auch wenn die Schweiz das internationale Genf als Bühne offerierte. Beide Seiten wurden in dem von den USA und der EU schlecht vorbereiteten Treffen aufgefordert, Einschüchterungen, Provokationen und Gewaltanwendung zu

46 «Burkhalter will eine Ukraine-Kontaktgruppe ins Leben rufen», in: *TagesWoche Online* (24.02.2014); «Burkhalter weibelt für Ukraine-Kontaktgruppe», in: *NZZ* (04.03.2014).

47 «Steinmeier setzt Hoffnung auf Kontaktgruppe», in: *Berliner Zeitung* (04.03.2014).

48 Gespräch des Autors mit OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier, Alpbach, 25.08.2014.

49 «Krim-Krise: Einrichtung einer Kontaktgruppe ist gescheitert», in: *Die Zeit* (05.03.2014).

unterlassen. Das Genfer Abkommen sah zudem die Entwaffnung aller bewaffneten Gruppen und die Rückgabe der illegal besetzten Gebäude vor.<sup>50</sup> Die Vereinbarung konnte zwar vorerst nicht umgesetzt werden, über die Implementation hatten sich Kerry und Ashton keine konkreten Gedanken gemacht und die Konfliktparteien setzten unterschiedliche Prioritäten. Die russische Teilnahme am Treffen in Genf bedeutete aber wiederum einen Vertrauensbeweis Russlands in die Schweiz. Dem Schweizer Vorsitz war es nach dem grünen Licht zur Beobachtermission erneut gelungen, den Kreml vom Nutzen eines Dialogs zu überzeugen.

Bezüglich einer internationalen Kontaktgruppe blieb die OSZE weiterhin im Hintergrund. Im Sommer vermittelten statt den USA und der EU wie in Genf nun Deutschland und Frankreich. Für dieses Format bürgerte sich aufgrund eines ersten Treffens zwischen Putin und dem neuen ukrainischen Präsidenten Pedro Poroschenko an der französischen Nordküste der Begriff «Normandie-Format» ein.<sup>51</sup> Immer stärker übernahm Berlin die Führung der internationalen diplomatischen Bemühungen um eine Deeskalation der Ukraine-Krise, sowohl Kanzlerin Merkel als auch Aussenminister Steinmeier engagierten sich mit grossem persönlichen Einsatz – stets in enger Absprache mit dem OSZE-Vorsitzenden Burkhalter.<sup>52</sup>

Anfang Juni 2014 etablierte sich aber auf Wunsch Kiews auch eine Trilaterale Kontaktgruppe, wo Burkhalters neu ernannte Sondergesandte, Botschafterin Heidi Tagliavini, zusammen mit Vertretern Russlands und der Ukraine den Dialog pflegte. Diese OSZE-Kontaktgruppe leistete im Konfliktmanagement zwei wichtige Beiträge: Sie bemühte sich *erstens* erfolgreich, nach dem Abschuss von MH-17 OSZE-Beobachter an die Absturzstelle im Bürgerkriegsgebiet zu schicken.<sup>53</sup> *Zweitens* begleitete Tagliavini auch die Gespräche zwischen Kiew und Moskau sowie den prorussischen Kämpfern, die im September 2014 in die von Taglia-

50 «Diplomatischer Bruderkuss im Ukraine-Konflikt», in: *SRF News* (18.04.2014).

51 «D-Day und die Ukraine-Krise: Obama und Putin reden doch miteinander – kurz», in: *FAZ* (06.06.2014); «Treffen zwischen Obama und Putin», in: *NZZ* (06.06.2014).

52 Christian Nünlist, «Fäden laufen in Berlin zusammen», in: *Die Nordwestschweiz* (11.07.2014).

53 OSCE, *Press Statement by the Trilateral Contact Group*, 18.07.2014.

vini mitunterzeichneten Minsker Vereinbarungen mündeten, und entwarf unter anderem den Entwurf für ein Waffenstillstandsabkommen.<sup>54</sup>

Das Minsker Protokoll vom 5. September 2014 beinhaltet einen sofortigen Waffenstillstand sowie politische Massnahmen zur Konfliktbeilegung, darunter auch einen befristeten Sonderstatus für Teile von Donezk und Luhansk. Das erneut von der trilateralen Kontaktgruppe beschlossene Minsker Memorandum vom 19. September 2014 konkretisierte den Waffenstillstand mit einem Neun Punkte-Plan inklusive der Schaffung einer 30 Kilometer breiten Sicherheitszone beidseits der «Kontaktlinie» der Konfliktparteien und des Abzugs aller ausländischen Kämpfer und Söldner.<sup>55</sup>

## 7. LEGITIMITÄT FÜR POROSCHENKO: OSZE-WAHLBEOBACHTER

Auf Einladung der ukrainischen Regierung stellte das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) dem Land vom 20. März bis 30. Juni 2014 insgesamt 18 Experten, 100 Langzeit- sowie 900 Kurzzeit-Wahlbeobachter zur Verfügung, um die vorgezogene Präsidentschaftswahl vom 25. Mai zu überwachen.<sup>56</sup> Auch die Parlamentswahl vom 26. Oktober 2014 begleitete die OSZE mit 16 Experten, 80 Langzeit- und 600 Kurzzeit-Wahlbeobachtern.<sup>57</sup>

Zudem brachte die OSZE am 20. März 2014 auch ein Projekt des Nationalen Dialogs auf den Weg und entsandte 15 internationale Experten in die Ukraine. Diese OSZE-Experten identifizierten konkrete Möglichkeiten für weitere OSZE-Aktivitäten, um die soziale Kohäsion im gespaltenen Land zu bewahren.<sup>58</sup>

54 OSCE, *Chairperson-in-Office welcomes Minsk agreement, assures President Poroshenko of OSCE support*, 05.09.2014; «Waffenruhe in der Ukraine hält offenbar», in: *NZZ* (05.09.2014). Zu Heidi Tagliavini vgl. «Die Frau für Osteuropa», in: *Berner Zeitung* (25.06.2014).

55 Andreas Wittkowsky und Anna Kadar, «Die OSZE und der Waffenstillstand in der Ukraine», in: *ZIF Kompakt* (24.10.2014).

56 OSCE, *Observation of Early Presidential Election in Ukraine, 25 May 2014*.

57 Zahlen aus <http://www.osce.org/ukrainemonitoring> (Stand: 27.10.2014).

58 OSCE, *OSCE launches National Dialogue project in Ukraine*, 20.03.2014. Ihre Empfehlungen wurden am 30. April am OSZE-Hauptsitz in Wien vorgestellt und unter den Mitgliedstaaten diskutiert. *OSCE, Leader of OSCE National Dialogue Project in Ukraine presents recommendations to Permanent Council*, 30.04.2014.

Die nationale Einheit wurde im Vorfeld der Präsidentschaftswahl im Mai auch durch drei Runde Tische unter der Leitung der ukrainischen Ex-Präsidenten Leonid Krawtschuk und Leonid Kutschma gestärkt, die vom deutschen Ex-Diplomaten Wolfgang Ischinger als OSZE-Vertreter moderiert wurden.<sup>59</sup> Die Runden Tische profitierten dabei von den Vorschlägen der Experten des Projekts des Nationalen Dialogs sowie von den Mediationskapazitäten im KVZ.

Die internationale Wahlbeobachtungsmission erklärte, dass die Präsidentschaftswahl von einer «hohen Wahlbeteiligung» und dem «klaren Willen» der Behörden gekennzeichnet war, die Wahl trotz «feindseligem Umfeld» in zwei östlichen Regionen «weitgehend mit internationalen Verpflichtungen und Respekt für fundamentale Freiheiten» durchzuführen.<sup>60</sup> Der Abschlussbericht präziserte illegale und gewaltsame Vorfälle in Donezk und Luhansk, welche in diesen Wahlbezirken zu Problemen führten, erteilte dem Wahlprozess aber grundsätzlich gute Noten.<sup>61</sup> Die OSZE bezeichnete auch die Parlamentswahl als demokratisch und insgesamt positiv, bedauerte aber, dass die Krim sowie grosse Teile von Donezk und Luhansk erneut nicht an der Wahl teilnehmen konnten.<sup>62</sup>

Die OSZE gab damit im Mai und Oktober 2014 ihr Plazet für die Legitimität des ukrainischen Präsidenten Pedro Poroschenko, seiner prowestlichen Regierung sowie des Parlaments.

## 8. OSZE-BEOBACHTER ALS GRENZWÄCHTER

Am 24. Juli 2014 autorisierte der Ständige Rat in Wien eine spezifische *Observer Mission* (OM) der russisch-ukrainischen Grenzübergängen Gukowo und Donezk. Die Idee war bereits drei Wochen vorher während Aussenminister-Gesprächen im «Normandie-Format» in Berlin auf russische Initiative hin als Vertrauensbildende Massnahme beschlossen

59 «Ischinger says Ukrainian national unity roundtables useful, important», in: *Ukrinform*, 20.05.2014.

60 OSCE International Election Observation Mission Ukraine, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, 26.05.2014.

61 OSCE, ODIHR, *Ukraine: Early Presidential Election, 25 May 2014, OSCE/ODIHR Election Observation Mission: Final Report*, 30.06.2014.

62 OSCE International Election Observation Mission Ukraine, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, 27.10.2014.

worden.<sup>63</sup> Die Mission wurde für zunächst drei bis vier Monate eingerichtet, mit 16 zivilen Beobachtern, welche die Grenzposten auf russischem Territorium im 24-Stunden-Betrieb überwachten.<sup>64</sup>

Die Beobachter nahmen ihre Arbeit am 30. Juli auf und erstatteten in der Folge den OSZE-Staaten wöchentlich Bericht. Der Entscheid zeigte einmal mehr, dass die OSZE auch Ende Juli – nur gerade eine Woche nach dem Abschuss von MH-17 – unter Schweizer Vorsitz nach wie vor fähig war, einstimmige Beschlüsse zu fassen. Die OM sammelte Informationen, berichtete über die Sicherheitslage an den zwei Grenzposten und hielt im Falle von Grenzzwischenfällen unparteiisch die Fakten fest. Die OSZE trug durch die OM zu einer erhöhten Transparenz über militärische Bewegungen in der Grenzregion bei, wenn auch nur an zwei spezifischen Orten an der über 200 Kilometer langen russisch-ukrainischen Grenze im Konfliktgebiet.

Die öffentlich zugänglichen Berichte belegen unter anderem Maschinengewehr- und Granatwerferfeuer zwischen ukrainischen Streitkräften und Militanten in der Nähe des Gukowo-Checkpoints sowie Gruppen junger Männer in Militärkleidern und Rucksäcken, welche die Grenze in beiden Richtungen überquerten.<sup>65</sup> Anfang August baten ukrainische Offiziere die OM telefonisch um Hilfe, nachdem rund 600 ukrainische Soldaten von Separatisten umzingelt worden waren und ihnen Munition, Nahrung und Treibstoff ausgegangen war. In der Folge wurden 449 ukrainische Soldaten erfolgreich nach Russland begleitet, dort zum Teil medizinisch versorgt und später wieder in Bussen in die Ukraine zurückgebracht.<sup>66</sup>

Die OM diente im August 2014 als Testmodell für die Zeit nach einer allfälligen dauerhaften Waffenruhe, bei der die Überwachung der russisch-ukrainischen Grenze durch die OSZE ein wichtiges Element der Postkonfliktphase sein würde. Allerdings konnte die OM am 22. Oktober 2014 nur um einen weiteren Monat verlängert werden und

63 Auswärtiges Amt, *Statement des Bundesministers Steinmeier nach Berliner Ukraine-Konferenz*, 02.07.2014.

64 OSCE, *Decision No. 1130: Deployment of OSCE observers to two Russian checkpoints on the Russian-Ukrainian border*, PC.DEC/1130, 24.07.2014.

65 Die wöchentlichen Berichte finden sich unter: <http://www.osce.org/om/122243>.

66 OSCE, *Latest update by the OSCE Observer Mission*, 04.08.2014.

Russland sperrte sich dagegen, die Mission im Sinne der Minsker Abkommen auf weitere Grenzübergänge auszuweiten.<sup>67</sup>

### SCHLUSSFOLGERUNGEN: BEACHTLICHE (ZWISCHEN-)ERFOLGE

Der Ukraine-Konflikt stellte für den eher klein dotierten Schweizer OSZE-Vorsitz eine enorme Belastung dar. Dennoch nutzte die Schweiz die Ukraine-Krise, um die OSZE und ihre Instrumente im gesamten Konfliktzyklus einzusetzen und visibel zu machen. Die OSZE genoss 2014 die volle Aufmerksamkeit der internationalen Politik. Die zuvor etwas in Vergessenheit geratene Organisation war plötzlich wieder Gesprächsthema von Barack Obama, Angela Merkel oder Wladimir Putin und stand monatelang im Scheinwerferlicht der Weltöffentlichkeit.

**Burkhalter schaltete sich wiederholt auf höchster Ebene in das internationale Krisenmanagement ein.**

Anfang November 2014 durfte die mutige Schweizer Diplomatie auf beachtliche (Zwischen-)Erfolge zurückblicken: Erstmals seit über zehn Jahren hat die OSZE wieder eine grosse Feldmission auf den Weg gebracht, nachdem Russland insbesondere auch von Bundespräsident Didier Burkhalter davon überzeugt worden war, grünes Licht dafür zu geben. Die Verifikationsmissionen gemäss Wiener Dokument und Open-Skies-Vertrag demonstrierten zudem den Wert von militärischer Transparenz und Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen. Internationale Kontaktgruppen förderten in Genf, Berlin und Minsk den Dialog zwischen Russland und Kiew. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Didier Burkhalter, schaltete sich wiederholt auf höchster Ebene in das internationale Krisenmanagement ein. Die OSZE erwies sich auch nach dem tragischen Abschuss eines malaysischen Passagierflugzeugs und den Minsker Friedensvereinbarungen als die einzige von allen Konfliktparteien als unparteiisch betrachtete und damit handlungsfähige Organisation. Zuletzt war die OSZE via Burkhalters Emissärin Heidi Tagliavini an den Verhandlungen zwischen Kiew und

67 OSZE, *Beschluss Nr. 1133: Verlängerung der Entsendung von OSZE-Beobachtern an zwei russische Kontrollposten an der russisch-ukrainischen Grenze, PC.DEC/1133*, 22.10.2014.

Moskau beteiligt, welche im September 2014 zur Unterzeichnung der Minsker Friedensabkommen führten.

In der OSZE ist prinzipiell immer Konsens nötig, um in einem Konflikt zwischen zwei Mitgliedstaaten wirkungsvoll zu vermitteln. 2014 war es der Verdienst des Schweizer Vorsitzes, diesen Konsens und politischen Willen unter den 57 OSZE-Staaten zu einem kooperativen

**Dass die OSZE in der Ukraine-Krise eine Schlüsselrolle bei der politischen Vermittlung spielte, war alles andere als selbstverständlich.**

Vorgehen in der Ukraine zu schaffen. Dass die OSZE in der Ukraine-Krise 2014 eine Schlüsselrolle bei der politischen Vermittlung und im internationalen Konfliktmanagement spielte, war dabei alles andere als selbstverständlich. Zum Vergleich darf auf die Georgien-Krise 2008 verwiesen werden,

als Finnland die OSZE-Präsidentschaft inne hatte. Damals riss die EU unter französischer Präsidentschaft das internationale Krisenmanagement an sich und Präsident Nicolas Sarkozy handelte einen Waffenstillstand zwischen Russland und Georgien aus. Die OSZE-Mission in Georgien musste auf russischen Druck Ende 2008 aus dem Land abziehen. Die Georgienkrise bedeutete für die OSZE eine schwere Identitätskrise.<sup>68</sup>

Demgegenüber reagierte die Schweizer Diplomatie Ende Februar aus dem Stand sehr gut auf die überraschende russische Annexion der Krim und das rasche Abgleiten der Ost-Ukraine in einen Bürgerkrieg und machte sich risikofreudig daran, sich mitten in den geostrategischen Konflikt zwischen dem Westen und Russland zu stürzen und in Absprache mit Schlüsselakteuren die Konfliktmanagement-Instrumente der OSZE auszuspielen.

Dass während der Ukraine-Krise gerade die Schweiz den OSZE-Vorsitz bekleidete, erwies sich dabei als Glücksfall. Da sie weder EU- oder Nato-Mitglied noch Mitglied der Eurasischen Union ist, verfügte sie bei allen Konfliktparteien über einen Vertrauensbonus. Burkhalter sprach deshalb von einer «doppelten Unparteilichkeit» der Schweiz als OSZE-Vorsitzende in der Ukraine-Krise.<sup>69</sup> Der helvetischen Diplomatie gelang es, anfängliches Misstrauen der russischen Regierung in die

68 «OSZE zieht Beobachter aus Georgien ab», in: *Deutsche Welle* (22.12.2008).

69 Burkhalters SMS-Diplomatie.



OSZE abzubauen und Russland ins Krisenmanagement einzubinden. Die Schweizer Diplomatie leistete in enger Abstimmung mit Berlin, Paris, Washington, New York, Brüssel, Kiew und Moskau auf höchster Ebene nützliche Beiträge an die Deeskalation der Ukraine-Krise.

Trotzdem muss das OSZE-Krisenmanagement in der Ukraine unter Schweizer Führung auch mit einem kritischen Auge betrachtet werden. Denn die russische Annexion der Krim-Halbinsel und die Destabilisierung der Ostukraine bedeuten nicht nur einen eklatanten Verstoss gegen die UNO-Charta und internationales Völkerrecht, sondern auch gegen die «OSZE-Bibel», die 1975 in der KSZE-Schlussakte von Helsinki vereinbarten Prinzipien europäischer Sicherheit. Die OSZE verfügt jedoch über keine Mechanismen, um derartige Verletzungen zu sanktionieren. Zudem zeigte die dreiwöchige Verzögerung bis zur Mandatierung der grossen Beobachtermission (SMM) auch die Problematik des mühseligen, konsensorientierten Entscheidungsprozesses der Organisation auf, bei dem einzelne Mitgliedstaaten mit ihrem Veto wichtige Entscheidungen verhindern oder zumindest verzögern können.

Während der Schweizer OSZE-Präsidentschaft erreichten die Beziehungen Russlands zum Westen einen neuen Tiefpunkt. Der verhärtete Konflikt und die Nullsummenspiel-Mentalität beeinflussten auch einige der geplanten Schweizer OSZE-Ziele für 2014 negativ, darunter den institutionellen Reformprozess «Helsinki+40» sowie Versuche, die konventionelle Rüstungskontrolle zu modernisieren. Auch die chronischen, eingefrorenen Konflikte im OSZE-Raum, insbesondere im Südkaukasus, litten unter den Folgen der Ukraine-Krise.<sup>70</sup>

Es stellt sich ferner die Frage, welche Mitglieder sich überhaupt noch für den OSZE-Vorsitz zur Verfügung stellen und wer sich mit derart grossem Aufwand dem OSZE-Krisenmanagement verschreibt wie die Schweiz 2014. Im Vorfeld des Basler Ministerrats kündigte sich erneut eine Doppelkandidatur an, und zwar von Deutschland (2016) und Österreich (2017). Der deutsche Vorsitz 2016 bedeutet für die OSZE eine hervorragende Wahl, nachdem sich Aussenminister Frank-Walter Steinmeier bereits 2014 sehr stark für das OSZE-Krisenmanagement in der

70 Siehe dazu den unmittelbar folgenden Artikel in diesem Bulletin: Cécile Druey / Anna Hess, «Das Engagement der Schweiz im Südkaukasus: Friedensförderung während des OSZE-Vorsitzes und darüber hinaus».

Ukraine engagiert hat. Und auch für den jungen Aussenminister Sebastian Kunz ist die OSZE-Präsidentschaft 2017 eine gute Chance, international an Kontur zu gewinnen. Die österreichische Aussenpolitik hat generell Interesse daran, dass die OSZE mit ihrem Hauptsitz in Wien eine grosse Bedeutung in europäischen Sicherheitsfragen zukommt. Das deutsch-österreichische Tandem soll am 4./5. Dezember 2014 in Basel von den OSZE-Mitgliedern abgesegnet werden.<sup>71</sup>

2015 wird die Schweiz als die serbische Präsidentschaft im Sinne der gemeinsamen Kandidatur von 2011 wie versprochen weiterhin begleiten, wenn auch mit beträchtlich geringerem Aufwand und geringerer Visibilität als 2014. Für das nächste Jahr ist damit eine Kontinuität der OSZE-Aktivitäten im Management der Ukraine-Krise garantiert. Im Vorfeld des OSZE-Ministerrats in Basel vom 4./5. Dezember 2014 betonte Didier Burkhalter in Reden wiederholt, dass die Lehren aus dem Umgang der OSZE in der Ukraine-Krise in den internen Reformprozess «Helsinki+40» einfließen sollten, um die Kapazitäten der Organisation im Konfliktmanagement zu stärken. Der Schweiz ist es dabei insbesondere ein Anliegen, die Mediationskapazitäten der OSZE zu stärken.

Zudem schlug Burkhalter vor, in Basel ein Komitee von wichtigen Persönlichkeiten aus allen OSZE-Regionen einzusetzen und damit zu beauftragen, innert sechs Monaten einen Bericht über die Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die Europäische Sicherheitsarchitektur zu verfassen. Dieser reflexive Prozess müsse sich den Fragen widmen: Wie können die OSZE-Mitglieder sich wieder zu den normativen Grundlagen der europäischen Sicherheit verpflichten, wie sie in der Schlussakte von Helsinki (1975) und in der Charta von Paris (1990) kodifiziert wurden? Wie kann das Vertrauen zwischen dem Westen und Russland wieder aufgebaut werden und gleichzeitig gegenseitige Bedrohungswahrnehmungen reduziert werden? Wie können Eckpfeiler der paneuropäischen Sicherheit wie die konventionelle Rüstungskontrolle wieder aufgebaut werden? Was braucht es, damit die Sicherheit in Europa wie-

71 Auswärtiges Amt, *Deutschland bewirbt sich um OSZE-Vorsitz*, 01.10.2014; «Österreich strebt für 2017 OSZE-Vorsitz an», in: *Der Standard* (17.10.2014); «Freie Bahn für OSZE-Vorsitz Österreichs 2017», in: *Die Presse* (04.11.2014).

der unteilbar wahrgenommen wird und das Risiko weiterer Spannungen abgebaut werden kann?<sup>72</sup>

Die OSZE feiert am 1. August 2015 den 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki. Es wäre der Schweizer Diplomatie und der OSZE gleichermassen zu wünschen, dass im Rahmen des Berichts des Expertengremiums und des OSZE-Reformprozesses Helsinki+40 im Bereich des Konfliktmanagements Lektionen aus der Ukraine-Krise gezogen würden und der Beschluss 3/11 entsprechend aktualisiert würde. Die Konfrontation zwischen dem Westen und Russland hat demonstriert, wie wichtig eine effiziente und effektive OSZE unter einem aktiven und engagierten Vorsitz für die Sicherheit in Europa ist.

72 EDA, *Rede von Bundespräsident Didier Burkhalter anlässlich der hochrangigen Woche der 69. UNO-Generalversammlung*, «Addressing the Crisis of European Security: The Way Forward and the Role of the OSCE», New York, 25.09.2014; EDA, *Ansprache von Bundespräsident Didier Burkhalter anlässlich der 24. Sitzung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE*, «Reconsolidating European Security with Vision, Determination, and a Stronger OSCE», Genf, 03.10.2014.