



Die OSZE und der Waffenstillstand in der Ukraine: Vermitteln, Beobachten, Überwachen

Durch den Ukraine-Konflikt hat die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine bedeutende Aufwertung erfahren. Dieses *ZIF kompakt* stellt die Instrumente der politischen Vermittlung und die Missionen vor, die dabei zum Einsatz kommen. Kurzfristig ist es die größte Herausforderung, geeignete Rahmenbedingungen für die Überwachung des Waffenstillstandsabkommens zu schaffen; mittelfristig ist es ein politischer Prozess zur Konfliktlösung.

Bisherige Aktivitäten der OSZE in der Ukraine

Bis 2013 war die OSZE lediglich mit einem **Projektbüro** im Land präsent. Im Zuge des eskalierenden Konflikts auf der Krim und in der Ostukraine wurde die OSZE im Jahr 2014 zum wichtigsten multilateralen Akteur, der auf eine Deeskalation des Konflikts hinarbeitet.

Unter ihrem Schweizer Vorsitz hat die OSZE intensive **politische Vermittlungsbemühungen** eingeleitet. Als persönlicher Gesandter des Vorsitzenden koordiniert Botschafter Tim Guldemann seit Februar 2014 die Aktivitäten der Organisation in der Ukraine. Wichtigstes Vermittlungsinstrument wurde die im Mai 2014 ins Leben gerufene **Trilaterale Kontaktgruppe**, in der Repräsentanten¹ der Ukraine, Russlands und der OSZE zusammentreffen. Repräsentantin des OSZE-Vorsitzes ist die Schweizer Diplomatin Heidi Tagliavini. Zu den Mediationsbemühungen der OSZE gehörte auch eine Serie von Runden Tischen des Nationalen Dialogs im März und April 2014.

Zwei **OSZE-Missionen** stehen gegenwärtig im Zentrum der Aufmerksamkeit:

- **Special Monitoring Mission (SMM)** | Im März 2014 mandatierte der Ständige Rat der OSZE eine zivile Sonderbeobachtungsmission mit bis zu 500 Beobachtern. Derzeit sind knapp 250 Beobachter im Einsatz. Die Mission hat ihren Sitz in Kiew und Beobacherteams in den Gebieten Iwano-Frankiwsk, Lwiw und Tschernowitz (Westukraine) sowie Cherson, Donezk, Dnipropetrowsk, Luhansk und Odessa (Südostukraine). Die SMM soll durch ihre Präsenz Spannungen verringern und durch ihre objektiven Lageberichte zur Stabilisierung beitragen. Mit dem Waffenstillstandsabkommen von Minsk im September 2014 kam dessen Überwachung hinzu.
- **Monitoring Mission Gukovo und Donezk** | Seit Juli 2014 beobachtet eine zweite Mission mit 16 zivilen Beobachtern den Verkehr an den russisch-ukrainischen Grenzübergängen Gukovo und Donezk. Sie ist auf russischem Territorium stationiert.

Auf Einladung der Ukraine fanden 2014 noch weitere OSZE-Aktivitäten statt: eine Mission zur Bewertung der **Menschenrechte** im Frühjahr 2014 sowie **Wahlbeobachtermissionen** zu den Präsidentschaftswahlen im Mai und den Parlamentswahlen im Oktober 2014. Unter dem Wiener Dokument 2011 wurden mehrere **militärische Verifikationsmissionen** durchgeführt.

Der Waffenstillstand von Minsk und die Rolle der OSZE

Am 5. September 2014 einigte sich die Trilaterale Kontaktgruppe in Minsk auf ein **Protokoll** mit 12 Punkten, das auch von Vertretern der ostukrainischen Separatisten unterzeichnet wurde (siehe Anhang 1). Das Protokoll beinhaltet einen sofortigen Waffenstillstand sowie politische Maßnahmen zur Beilegung des Konflikts, einschließlich eines befristeten Sonderstatus für Teile der Gebiete Donezk und Luhansk. Der OSZE fällt die Rolle zu, diese Vereinbarungen zu überwachen und zu überprüfen.

Zur Konkretisierung schloss die Kontaktgruppe am 19. September ein **Memorandum** mit 9 Punkten ab (siehe Anhang 2). Kern der Vereinbarungen ist die Schaffung einer 30 Kilometer breiten Sicherheitszone beiderseits der bestehenden „Kontaktlinie“ der Konfliktparteien. Alle ausländischen bewaffneten

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

Kräfte, militärisches Gerät sowie Kämpfer und Söldner sind aus der Ukraine abziehen. Die Sicherheitszone und der vereinbarte Abzug sind von der OSZE zu überwachen; dazu kann sie auch unbemannte Überwachungsdrohnen einsetzen.

Minsker Protokoll und Memorandum führten zu einer wesentlichen **Ausweitung der Aktivitäten der OSZE-Sonderbeobachtungsmission (SMM)**. Ihr Mandat wurde um ein halbes Jahr bis zum März 2015 verlängert. Die Mission soll auch personell aufgestockt werden.

Im Oktober 2014 ist zudem in Debalzewe ein **Gemeinsames Kontroll- und Koordinationszentrum (Joint Center on Control and Coordination, JCCC)** eingerichtet worden, das von Vertretern der Trilateralen Kontaktgruppe betrieben wird. Entlang der Kontaktlinie unterhält das JCCC ein Netz von *Field Offices*.

Bewertung und offene Fragen

Die Minsker Vereinbarungen der Trilateralen Kontaktgruppe sind wichtige Schritte zur **Deeskalation** des Konflikts in der Ukraine. Kurzfristig steht die OSZE aber noch vor ernststen Herausforderungen, ihre vorgesehenen Überwachungsaufgaben durchzuführen:

- **Brüchiger Waffenstillstand** | Zwar hat die Intensität der Kämpfe in der Ostukraine nachgelassen, doch der Waffenstillstand hält noch nicht. Dort, wo die Kontaktlinie mäandert oder strategische Objekte wie den Flughafen von Donezk berührt, fanden in den letzten Wochen weiterhin heftige Kämpfe statt. Der UN-Hochkommissar für Menschenrechte gab die Zahl der Todesopfer im ersten Monat des Waffenstillstands mit wenigstens 331 an. Nach NATO-Angaben befanden sich Ende Oktober auch immer noch russische Truppen auf ukrainischem Territorium.
- **Interpretationsbedürftige Vereinbarungen** | Einige Punkte der Minsker Vereinbarungen wurden bewusst allgemein gehalten, um einen unterschriftsfähigen Konsens zu erzielen. Dies betrifft z.B. den Verlauf der Kontaktlinie und die Ausgestaltung des besonderen Status der von Separatisten gehaltenen Gebiete.
- **Überwachung der russisch-ukrainischen Grenze** | Die für drei Monate mandatierte Beobachtermission an den russischen Grenzübergängen Gukovo und Donezk ist nur für einen weiteren Monat bis zum 23. November 2014 verlängert worden. Die Beobachter können bisher auch nur einen [!] Kilometer des rund 200 Kilometer langen Grenzabschnitts im Konfliktgebiet überwachen.
- **Sicherheit und erhöhte Anforderungen für die Beobachter** | Der prekäre Waffenstillstand bedroht die Arbeit und persönliche Sicherheit der OSZE-Beobachter. Zudem sind durch die Minsker Waffenstillstandsvereinbarungen neue Anforderungen an die Beobachter hinzugekommen, so z.B. die Fähigkeit, militärische Aufstellungen, Bewegungen und Aktionen einschätzen zu können. Hierüber verfügen zivile Beobachter nur teilweise.
- **Drohneinsatz** | Mit dem geplanten Einsatz von unbewaffneten Überwachungs-Drohnen betritt die OSZE Neuland. Die von den Mitgliedsländern Deutschland und Frankreich angebotenen Drohnen werden von Soldaten betrieben. Während die Entsendeländer den bewaffneten Selbstschutz dieser Bediener ermöglichen wollen, hält die OSZE am rein zivilen Charakter ihrer Aktivitäten fest. Sie greift deshalb inzwischen auch auf kommerzielle Alternativen zurück.
- **OSZE-Finzenzen** | Aufgrund des erheblich gestiegenen Aufwands benötigt die OSZE Personal und Mittel, um ihre Aufgaben angemessen erfüllen zu können. Der politischen Unterstützung seitens der Mitgliedsstaaten fehlt noch eine entsprechende finanzielle Unterfütterung.

Diese Punkte sind mit Hochdruck zu klären, damit die OSZE ihr Überwachungsmandat erfolgreich durchführen kann. Mittelfristig bleibt es die größte politische Herausforderung, an den tieferliegenden Konfliktursachen zu arbeiten und eine **dauerhafte Befriedung** der Ukraine zu erreichen.

Anhang 1: Minsker Protokoll vom 05. September 2014 (12 Punkte)

Protokoll der Ergebnisse der Konsultationen der Dreiseitigen Kontaktgruppe bezüglich gemeinsamer Schritte gerichtet auf die Umsetzung des Friedensplans des Präsidenten der Ukraine P. Poroschenko und der Initiativen des Präsidenten Russlands W. Putin

Ausgehend von den Ergebnissen der Begutachtung und Diskussion der Vorschläge, die von den Teilnehmern der Konsultationen in Minsk am 1. September 2014 eingebracht wurden, hat die Dreiseitige Kontaktgruppe bestehend aus Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ein Einverständnis erreicht bezüglich der Notwendigkeit der Umsetzung folgender Schritte:

1. Gewährleisten eines sofortigen beidseitigen Waffenstillstands.
2. Gewährleisten der Überwachung und Überprüfung des Waffenstillstands durch die OSZE.
3. Durchführen einer Dezentralisierung der Macht, u. a. durch die Verabschiedung des ukrainischen Gesetzes »Über die befristete Ordnung der lokalen Selbstverwaltung in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Lugansk« (Gesetz über den besonderen Status).
4. Gewährleisten einer permanent aktiven Überwachung der ukrainisch-russischen Staatsgrenze und ihre Überprüfung von Seiten der OSZE durch die Schaffung einer Sicherheitszone in den grenznahen Gebieten der Ukraine und der RF [Russischen Föderation].
5. Unverzügliches Freilassen aller Geiseln und gesetzwidrig festgehaltenen Personen.
6. Verabschieden eines Gesetzes über die Nichtzulassung von Verfolgung und Bestrafung von Personen im Zusammenhang mit den Ereignissen, die in einzelnen Bezirken der Regionen Donezk und Lugansk der Ukraine stattgefunden haben.
7. Fortführen des inklusiven gesamtnationalen Dialogs.
8. Verabschieden von Maßnahmen zur Verbesserung der humanitären Lage im Donbass.
9. Gewährleisten der Durchführung vorgezogener Lokalwahlen in Übereinstimmung mit dem ukrainischen Gesetz »Über die befristete Ordnung der lokalen Selbstverwaltung in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Lugansk« (Gesetz über den besonderen Status).
10. Abziehen der ungesetzlichen bewaffneten Kräfte, militärischen Geräts sowie der Kämpfer und Söldner aus dem Territorium der Ukraine.
11. Verabschieden eines Programms zum wirtschaftlichen Wiederaufbau des Donbass und der Wiederherstellung der Lebensfähigkeit der Region.
12. Sicherstellen von Garantien der persönlichen Sicherheit der Teilnehmer der Konsultationen.

Die Teilnehmer der Trilateralen Kontaktgruppe:

Botschafterin Heidi Tagliavini [Unterschrift]

Zweiter Präsident der Ukraine L. D. Kutschma [Unterschrift]

Botschafter der RF [Russischen Föderation] in der Ukraine M. Ju. Surabow [Unterschrift]

A. V. Sachartschenko [Unterschrift]

I. V. Plotnizki [Unterschrift]

[ohne Datumsangabe, unterzeichnet am 5. September 2014]

Text im russischen Original verfügbar unter <http://www.osce.org/home/123257>;

inoffizielle Übersetzung in Anlehnung an die Version der Ukraine-Analysen Nr. 136, 17.09.2014, S. 7-8: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen136.pdf>, angepasst durch die Autoren.

Anhang 2: Minsker Memorandum vom 12. September 2014 (9 Punkte)

Memorandum über die Erfüllung des Protokolls der Ergebnisse der Beratungen der Trilateralen Kontaktgruppe über gemeinsame Schritte zur Umsetzung des Friedensplans des Präsidenten der Ukraine, Petro Poroschenko, und der Initiativen des Präsidenten Russlands, Wladimir Putin

Zur Umsetzung von Punkt 1 des Protokolls der Ergebnisse der Konsultationen der Trilateralen Kontaktgruppe über gemeinsame Schritte zur Umsetzung des Friedensplans des Präsidenten der Ukraine, Petro Poroschenko, und der Initiativen des Präsidenten Russlands, Wladimir Putin (Minsk, Republik Belarus, 5. September 2014), hat die Trilaterale Kontaktgruppe, die aus Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sowie aus Vertretern einzelner Distrikte der Regionen Donezk und Luhansk besteht, Einverständnis über folgende Maßnahmen erzielt, die die Vereinbarung über eine beidseitige Beendigung des Waffeneinsatzes bestätigen sollen.

1. Die Beendigung des Waffeneinsatzes gilt allgemein.
2. Halt aller Truppenteile und Untereinheiten der Parteien in den Positionen vom 19. September 2014.
3. Verbot des Einsatzes jeglicher Art von Waffen und die Durchführung offensiver Operationen.
4. Innerhalb von 24 Stunden nach Beschluss dieses Memorandums – Rückzug aller Waffen mit Kalibern von über 100 mm bis auf mindestens 15 Kilometer Abstand zur Kontaktlinie (mit Ausnahme der unten genannten), unter anderem aus besiedelten Orten, so dass es die Möglichkeit schafft, eine Waffenstillstandszone von nicht weniger als 30 Kilometern Breite erlaubt (Sicherheitszone).
Gleichzeitig sind Artilleriesysteme mit Kalibern von über 100 mm auf die Entfernung ihrer maximalen Reichweite zurückzuziehen, insbesondere: 100-mm-Kanone MT-12 – 9 km; 120-mm-Granatwerfer – 8 km; 122-mm-Haubitze D-30 (2S1 »Gwosdika«) – 16 km; 152-mm-2S5 »Giazint-S« (2S3 »Akazia«, 2S19 »Msta-S«, 2A65 »Msta-B«) – 33 km; RSZO 9K51 »Grad« – 21km; 9K57 »Uragan« – 36 km; 9K58 »Smertsch« – 70km; RSZO »Tornado-G« – 40km, RSZO »Tornado-U« – 70km, RSZO »Tornado-S« – 120km; taktische Lenkflugkörpersysteme – 12km.
5. Verbot der Stationierung schwerer Waffen und militärischen Geräts im Gebiet, das von den Orten Komso-molskoe, Kumatschewo, Nowoasowsk und Sachanka begrenzt ist, überwacht durch die OSZE.
6. Verbot der Errichtung neuer Minen- und Sprengstoffbarrieren in der Sicherheitszone. Verpflichtung zum Ab-bau früher errichteter Minen- und Sprengstoffbarrieren.
7. Flugverbot für Kampfflugzeuge und ausländische unbemannte Luftfahrzeuge (Drohnen) ab dem Beschluss dieses Memorandums, mit Ausnahme von Drohnen, die die OSZE-Beobachtermission einsetzt, entlang der ge-samten Kontaktlinie in der mindestens 30 Kilometer breiten Waffenstillstandszone.
8. Einsetzen einer OSZE-Beobachtermission, bestehend aus den Beobachtergruppen der Organisation in der Waffenstillstandszone, innerhalb von 24 Stunden nach Beschluss des Memorandums. Die oben genannte Zone ist in angemessene Sektoren zu unterteilen, deren Anzahl und Grenzen im Laufe der Vorbereitung der Arbeit der OSZE-Beobachtermission vereinbart werden.
9. Rückzug aller ausländischen bewaffneten Kräfte, militärischen Geräts sowie der Kämpfer und Söldner aus der Ukraine unter Überwachung der OSZE.

Die Teilnehmer der Trilateralen Kontaktgruppe:

Botschafterin Heidi Tagliavini [Unterschrift]

Zweiter Präsident der Ukraine L. D. Kutschma [Unterschrift]

Botschafter der RF [Russischen Föderation] in der Ukraine M. Ju. Surabow [Unterschrift]

A. V. Sachartschenko [Unterschrift]

I. V. Plotnizki [Unterschrift]

Minsk, 19. September 2014

Text im russischen Original verfügbar unter <http://www.osce.org/home/123806>;
inoffizielle Übersetzung in Anlehnung an die Version der Ukraine-Analysen Nr. 137, 30.09.2014, S. 30:
<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen137.pdf>, angepasst durch die Autoren.