

Claus Neukirch\*

## Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte

### *Einführung*

Der vorliegende Beitrag untersucht die operativen Herausforderungen, denen die OSZE bei der Planung, Entsendung und anschließenden Ausweitung der Sonderbeobachtermission in der Ukraine (*Special Monitoring Mission, SMM*) im Jahr 2014 gegenüberstand. Darüber hinaus geht er der Frage nach, welche neuen Horizonte sich durch diese Operation für die Organisation eröffnet haben.

Die Entsendung der SMM im Jahr 2014 fand vor dem Hintergrund konzeptioneller Diskussionen über die Instrumente statt, die der OSZE für die Krisenreaktion zur Verfügung stehen. Parallel dazu wurden strategische Diskussionen darüber geführt, wie der anhaltenden Tendenz entgegengewirkt werden könne, Feldoperationen zu schließen oder „herabzustufen“, und wie die Relevanz der OSZE im internationalen Kontext erhöht werden könnte.

Die rasche und effektive Reaktion der OSZE auf die Ukraine-Krise hat die strategischen Diskussionen größtenteils beendet und den konzeptionellen Diskussionen neue und konstruktive Impulse gegeben. Wie im vorliegenden Beitrag jedoch dargelegt werden wird, ist die SMM nicht zwangsläufig die Antwort auf beide Diskussionen. Für den zukünftigen Verlauf der einen wie der anderen Debatte wird sie allerdings ein entscheidender Faktor sein, da beide das betreffen, was die Organisation ihrem Wesen nach ist: eine vor Ort aktive, regionale Sicherheitsorganisation.

Um dies zu verdeutlichen, beschreibt der Beitrag zunächst die operativen Herausforderungen, die sich für die OSZE zu Beginn der Operation im März 2014 ergaben, und wie es ihr gelungen ist, diese zu bewältigen. Darüber hinaus werden die Herausforderungen untersucht, die sich während der Aufbauphase der Operation ergaben. Der Beitrag wird auch auf die neuen Horizonte eingehen, zu denen die OSZE mit ihrer Reaktion auf die Ukraine-Krise aufgebrochen ist.

Auch wenn es in diesem Beitrag um die SMM geht, sollte nicht übersehen werden, dass die Gesamtreaktion der OSZE auf die Krise weitaus umfassender ausfiel. Der Schweizer OSZE-Vorsitz und die drei Sonderbeauftragten, die von ihm ernannt und mit verschiedenen Aufgaben betraut worden waren,<sup>1</sup>

---

\* Die in diesem Beitrag vertretene Meinung ist ausschließlich diejenige des Autors und gibt nicht notwendigerweise die offizielle Position der OSZE wieder. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Anfang November 2014.

1 Botschafter Tim Guldemann als Persönlicher Gesandter für die Ukraine (seit 24. Februar 2014), Botschafter Wolfgang Ischinger, Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für die

der Projektkoordinator in der Ukraine und das Projekt „Nationaler Dialog“, die Hohe Kommissarin für nationale Minderheiten (HKNM), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die OSZE-Bbeauftragte für Medienfreiheit, das Wiener Dokument 2011 und eine weitere Beobachtermission an den russischen Kontrollposten Gukowo und Donezk – all diese Instrumente und Mechanismen kamen in den verschiedenen Phasen der Krise zum Tragen.<sup>2</sup>

Mit einem Budget von 57,18 Millionen Euro für die ersten zwölf Einsatzmonate ist die SMM die teuerste, komplexeste und wichtigste derzeitige OSZE-Feldoperation. Der Jahreshaushalt für die gesamte übrige OSZE für 2014 ohne die SMM beträgt lediglich 142 Millionen Euro. Trotz ihrer entscheidenden Rolle für die OSZE im Jahr 2014 wurde die SMM nicht in den Gesamthaushaltsplan desselben Jahres aufgenommen, sondern anfangs hauptsächlich durch freiwillige Zuwendungen und aus einem Sonderfonds finanziert, wobei Letzterer aus obligatorischen Sonderzahlungen der Teilnehmerstaaten bestand.

#### *Das Mandat der SMM*

Am 21. März 2014 beschloss der Ständige Rat der OSZE die Entsendung einer Sonderbeobachtermission in die Ukraine.<sup>3</sup> Sie bestand zunächst aus 100 zivilen Beobachtern und sollte im gesamten Land und in Zusammenarbeit mit den betreffenden OSZE-Durchführungsorganen und Akteuren der internationalen Gemeinschaft dazu beitragen, die Spannungen abzubauen, Frieden, Stabilität und Sicherheit zu fördern und die Umsetzung sämtlicher OSZE-Prinzipien und Verpflichtungen zu beobachten und zu unterstützen. Der Ständige Rat beauftragte die SMM damit,

- „über die Sicherheitslage im Einsatzgebiet Informationen zu sammeln und zu berichten;
- als Reaktion auf konkrete Vorfälle und berichtete Vorfälle, einschließlich jener, die behauptete Verstöße gegen grundlegende OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen betreffen, den Sachverhalt festzustellen und darüber zu berichten;
- die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, zu beobachten und zu unterstützen;

---

„Runden Tische des nationalen Dialogs“ (12.-25. Mai 2014), Botschafterin Heidi Tagliavini, Vertreterin des Amtierenden Vorsitzenden für die Trilaterale Kontaktgruppe (seit 8. Juni 2014).

2 Ein umfassender Überblick über die verschiedenen Reaktionen der OSZE findet sich unter: <http://www.osce.org/ukrainemonitoring>.

3 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, unter: <http://www.osce.org/de/pc/117407>.

- zur Erfüllung dieser Aufgaben mit den lokalen, regionalen und nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft, ethnischen und religiösen Gruppen und der örtlichen Bevölkerung Kontakt aufzunehmen;
- den Dialog vor Ort zu erleichtern, mit dem Ziel, Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern;
- über etwaige Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Beobachtermission oder andere Behinderungen bei der Erfüllung ihres Mandats zu berichten;
- sich mit den OSZE-Durchführungsorganen über deren Arbeit abzustimmen und diese zu unterstützen, darunter mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte und dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, unter vollständiger Einhaltung von deren Mandaten, und mit den Vereinten Nationen, dem Europarat und anderen Akteuren der internationalen Gemeinschaft zusammenzuarbeiten.“<sup>4</sup>

Die Mission sollte auf bis zu 500 Beobachter aufgestockt werden können, wenn der Missionsleiter – der Leitende Beobachter – dies beschloss. Die Beobachter sollten zunächst nach Cherson, Odessa, Lemberg, Iwano-Frankiwsk, Charkiw, Donezk, Dnipropetrowsk, Czernowitz und Luhansk entsandt werden. Die Zentrale sollte in Kiew eingerichtet werden.

### *Entsendung im Eiltempo*

Mit dem letzten Punkt des Beschlusses beauftragten die Teilnehmerstaaten den Generalsekretär, innerhalb von 24 Stunden nach Verabschiedung des Beschlusses Vorausgruppen zu entsenden. All dies geschah an einem späten Freitagabend, der zufällig auch noch ein OSZE-Feiertag war.

Bereits am Morgen des nächsten Tages, am Samstag, dem 22. März, hatte eine Vorausgruppe ihre Arbeit in Kiew aufgenommen. Nur drei Tage später waren die ersten Beobacherteams geschult und in Regionen außerhalb der Hauptstadt entsandt. Innerhalb einer Woche waren Beobachter in allen im Beschluss des Ständigen Rats genannten Orten im Einsatz. Und innerhalb eines Monats – am 22. April – hatte die SMM ihre vorläufige Zielstärke von 100 Beobachtern erreicht. All dies wurde zu einem Zeitpunkt bewerkstelligt, als die OSZE formal noch nicht einmal über einen Haushalt für das Jahr 2014 verfügte. Operative Bereitschaft, Flexibilität und die hohe Motivation der an diesem Unternehmen beteiligten Mitarbeiter waren die Hauptzutaten für diesen Erfolg.

---

4 Ebenda, S. 1-2.

## Bereitschaft

Die OSZE war konzeptionell und operativ darauf vorbereitet, schnell zu reagieren. Die Teilnehmerstaaten hatten Weitsicht bewiesen, als sie im Dezember 2011 den Ministerratsbeschluss 3/11 über Elemente des Konfliktzyklus verabschiedeten.<sup>5</sup> Hierin hatten sie beschlossen, die Fähigkeit der OSZE zu stärken, in sämtlichen Phasen eines potenziellen oder tatsächlichen Konflikts zu handeln, indem sie Frühwarnungen abgibt, die Eskalation von Spannungen verhindert, ausbrechende Krisen bewältigt und Gesellschaften beim Wiederaufbau nach dem Ende eines Konflikts unterstützt.

Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) des OSZE-Sekretariats hat auf Grundlage dieses Beschlusses in den Jahren 2012 und 2013 intensiv mit anderen OSZE-Institutionen und den Feldoperationen zusammengearbeitet, um sein Frühwarnsystem weiterzuentwickeln, eine systematische Mediationsunterstützung zu konzipieren sowie – was für die schnelle Entsendung der SMM entscheidend war – ein OSZE-internes Personenverzeichnis zur raschen Entsendung von Einsatzkräften anzulegen, einen virtuellen Ausrüstungspool einzurichten und einen operativen Rahmen für die Krisenreaktion zu entwickeln.<sup>6</sup> Als die Ukraine-Krise ausbrach, waren diese Instrumente einsatzbereit.

Das interne *Personenverzeichnis zur raschen Entsendung* steht allen OSZE-Mitarbeitern offen, die bereit sind, in einer Krisensituation vorübergehend an einen neuen Dienort entsendet zu werden. Die Idee, auf die eigenen Mitarbeiter zurückzugreifen, wenn dringend Personal benötigt wird, ist nicht neu. Neu ist hingegen, dass das Verzeichnis der Personalabteilung den direkten Zugang zu Informationen über verfügbare Mitarbeiter und deren Kernkompetenzen, wie z.B. Sprachkenntnisse oder Felderfahrungen, ermöglicht.

Aus diesem Verzeichnis wurden 32 sogenannte „*First Responders*“ aus dem Sekretariat und neun OSZE-Feldoperationen ausgewählt und innerhalb von vier Tagen in die Ukraine entsandt, um dort als Beobachter tätig zu sein und wichtige Befehls- und Verwaltungsposten in der Zentrale der neuen Mission zu besetzen. Der Direktor des KVZ, Botschafter Adam Kobieracki, übernahm vorübergehend die Funktion des Leitenden Beobachters, bis der Vorsitz am 14. April den erfahrenen türkischen Diplomaten Ertuğrul Apakan zum Leitenden Beobachter ernannte. Die ersten Beobachter, die durch das reguläre Abordnungssystem rekrutiert worden waren, trafen am 30. März, knapp neun Tage, nachdem der Beschluss verabschiedet worden war, in Kiew ein. Bis Ende April wurden alle *First Responders*, die als Beobachter eingesetzt wor-

---

5 Vgl. Beschluss Nr. 3/11, Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, unter: [www.osce.org/de/mc/86623](http://www.osce.org/de/mc/86623).

6 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, hier: S. 138.

den waren, durch abgeordnete Mitarbeiter ersetzt, während einige der *First Responders* noch einige Wochen lang wichtige Aufgaben in der Verwaltung der Mission wahrnahmen und wieder andere sich dafür entschieden, auf der Grundlage eines regulären Arbeitsvertrages in der Mission zu bleiben.

Der *virtuelle Ausrüstungspool* wurde in Anerkennung der Tatsache geschaffen, dass die OSZE es sich nicht leisten kann, große Mengen teurer Ausrüstung vorrätig zu halten. Stattdessen verfügt sie über ein kleines Kontingent an weniger teuren Gegenständen, wie etwa Laptops und Mobiltelefonen, und unterhält eine Datenbank, die aufzeigt, wo sie sich in Krisensituationen wichtige Ausrüstungsgegenstände wie gepanzerte und ungepanzerte Geländewagen, Satellitentelefone oder Splitterschutzwesten beschaffen kann. Mit Hilfe eines besonderen Vertragsmodells kann die OSZE solch entscheidende Ausrüstung schnellstmöglich ankaufen.

Gleichzeitig mit der Verlegung von OSZE-Mitarbeitern aus Wien, Sarajewo, Pristina und anderen Orten nach Kiew wurden auch Fahrzeuge, Laptops, Computer und Satellitentelefone dorthin verschickt. Aufgrund der im Voraus ausgehandelten Verträge konnte das Sekretariat sämtliche in Österreich vorrätigen Splitterschutzwesten aufkaufen, innerhalb weniger Tage mehrere neue gepanzerte Fahrzeuge mit einem Lkw nach Kiew transportieren und weitere wichtige Ausrüstungsgegenstände ankaufen. Als die Mitarbeiter vor Ort eintrafen, fanden sie dort die benötigte Ausrüstung bereits vor.

Der *operative Rahmen* ist ein internes Dokument, in dem die Prozesse und Verfahren festgelegt sind, mittels derer die Organisation auf eine Krise oder einen Konflikt im OSZE-Gebiet entsprechend koordiniert und kollektiv reagiert. Dabei werden die Lehren und bewährten Praktiken aus früheren Erfahrungen wie etwa der Entsendung zusätzlicher Militärbeobachter nach dem Krieg in Georgien im Jahr 2008 oder der Durchführung der Initiative für kommunale Sicherheit (*Common Security Initiative*, CSI) nach den gewaltsamen Unruhen in Südkirgisistan im Juni 2010 berücksichtigt. Das Dokument war die Grundlage für die zügige Entwicklung eines Implementierungsplans und eines Budgets für die Entsendung der SMM.

Der Beschluss, eine Mission zu entsenden, kam natürlich nicht völlig unerwartet. Seiner Verabschiedung waren dreiwöchige intensive politische Verhandlungen vorausgegangen. In dieser Zeit blieben das KVZ und die anderen Abteilungen des Sekretariats nicht untätig, sondern waren mit Planungen und Vorbereitungen beschäftigt. Als der endgültige Beschluss am 21. März verabschiedet wurde, dauerte es nur wenige Minuten, bis die Stellen ausgeschrieben und die entscheidenden Dokumente – wie der Einsatzplan für die Einrichtung der Mission – veröffentlicht waren, da die Entwürfe bereits vorlagen. Wie auf Knopfdruck setzte sich die Maschinerie in Gang.

### *Flexibilität*

Eine weitere Stärke der OSZE kam während der Anlaufphase der SMM und ihrer späteren Aufstockung ins Spiel: ihre Flexibilität, die zum Teil von der umfassenden Feldpräsenz der OSZE herrührt. Dank ihrer 16 Feldoperationen verfügte die OSZE über die Ressourcen, die nötig waren, um innerhalb weniger Tage Mitarbeiter und Ausrüstung zu entsenden. Aufgrund des flexiblen Verwaltungssystems der Organisation bedurfte dies auch keiner umständlichen Verfahren. Flexibilität war auch der Schlüssel zum Erfolg, als die SMM im Sommer dringend unbewaffnete Drohnen und 70 zusätzliche gepanzerte Fahrzeuge benötigte.

Entscheidend war auch, dass ein Weg gefunden wurde, Mittel für die Entsendung der Mission bereitzustellen, obwohl es weder einen genehmigten Haushaltsplan gab noch eine vereinbarte „Krisenreaktionsfazilität“ existierte – der OSZE-Ausdruck für einen Geldtopf, der für die Finanzierung einer Reaktion auf unvorhergesehene und deswegen nicht im Haushalt veranschlagte Krisensituationen reserviert ist.

So erlaubten es der OSZE-Fonds für unvorhergesehene Ausgaben und Ersparnisse aus den vergangenen Jahren der Organisation, die neue Operation aufzubauen und die laufenden Kosten für den ersten Monat zu decken. Die Arbeit der folgenden Monate wurde durch freiwillige Beiträge finanziert. Als das Mandat der SMM um weitere sechs Monate verlängert wurde, beschlossen die Teilnehmerstaaten, die Kosten außerhalb des regulären Haushaltszyklus zum Teil selbst aufzubringen und erneut auf freiwillige Zuwendungen zurückzugreifen, um die verbleibenden Lücken zu füllen.

### *Motivation*

Entscheidend für die zügige Entsendung der SMM war die Motivation der OSZE-Mitarbeiter. Wochenlang arbeitete das gesamte Sekretariats-Team mit größtem Einsatz an der Planung und Vorbereitung einer Operation, von der niemand genau sagen konnte, ob sie überhaupt jemals stattfinden würde. Mitarbeiter der OSZE und Missionsmitglieder aus der gesamten Organisation meldeten sich freiwillig dazu, innerhalb weniger Tage oder gar Stunden in die Ukraine aufzubrechen. Ihre Vorgesetzten erklärten sich bereit sie gehen zu lassen und stellten ihnen noch Autos und andere Ausrüstungsgegenstände zur Verfügung. Vom besagten ersten Freitagabend an machten alle Beteiligten wie selbstverständlich Überstunden und arbeiteten auch an den Wochenenden – und bestätigten damit das Sprichwort, dass das größte Kapital der OSZE ihre Mitarbeiter sind. Die Leitung und sämtliche Mitarbeiter der SMM legten eine beeindruckende Entschlossenheit und Motivation an den Tag, unter schwierigsten Bedingungen zu arbeiten.

*Aus dem Stand voll einsatzfähig: die Genfer Erklärung und die Geiselkrise*

Die rasche Entsendung der SMM und das schnelle Erreichen des anfänglichen Ziels von 100 Beobachtern war für die OSZE eine beachtliche Leistung und erfuhr von den meisten Teilnehmerstaaten und internationalen Partnern große Anerkennung. Die 100 Beobachter vor Ort waren jedoch lediglich der Anfang. Nach der Gemeinsamen Genfer Erklärung zur Ukraine vom 17. April begannen das KVZ und die SMM umgehend sich darüber Gedanken zu machen, welche Schritte unternommen werden müssten, um die SMM auf ihre endgültige Größe von 500 Beobachtern aufzustocken; dies war in etwa auch der Zeitpunkt, zu dem die SMM gerade ihr erstes Ziel von 100 Beobachtern erreicht hatte.

In der Genfer Erklärung kamen die Europäische Union, die Vereinigten Staaten, die Ukraine und die Russische Föderation überein, dass alle Beteiligten sich jeglicher Gewalt enthalten, alle illegalen bewaffneten Gruppen entwaffnet werden, alle illegal besetzten Gebäude ihren rechtmäßigen Eigentümern zurückgegeben und alle illegal besetzten Straßen, Plätze und anderen öffentlichen Flächen geräumt werden müssen. Allen Demonstranten, die sich daran hielten und keine Kapitalverbrechen begangen hatten, wurde eine Amnestie zugesichert. Die vier Unterzeichner waren sich auch einig, dass die SMM der OSZE eine führende Rolle bei der Unterstützung der ukrainischen Behörden und Gemeinden zur unverzüglichen Umsetzung dieser deeskalierenden Maßnahmen übernehmen sollte.

Die Erfüllung dieser Vorgaben mit lediglich 100 über zehn Orte verteilten Beobachtern war nicht realistisch. Es wurde daher sofort damit begonnen, die Parameter für die Erweiterung der Mission festzulegen. Am 23. April brachte der Schweizer OSZE-Vorsitz ein Konzeptpapier zur Aufstockung der Mission auf 500 Beobachter in Umlauf, das gemeinsam vom KVZ und von der SMM entwickelt worden war.<sup>7</sup> Noch während die Vorbereitungen für die Aufstockung liefen und die letzten Plätze der 100 abgeordneten Beobachter besetzt wurden, wurde am 25. April ein Team von OSZE-Militärbeobachtern, die auf der Grundlage des Wiener Dokuments in der Ukraine arbeiteten, von einer bewaffneten Gruppe als Geiseln genommen, die in der Stadt Slowjansk im Oblast Donezk operierte.

Die Militärbeobachter waren nicht unter dem Mandat der SMM tätig, das von den 57 Teilnehmerstaaten verabschiedet worden war, sondern waren bilateral auf Einladung der ukrainischen Regierung entsandt worden. Die Ukraine hatte um ihren Besuch unter Berufung auf Kapitel III des Wiener Dokuments der OSZE von 2011 ersucht, das die freiwillige Einladung anderer Teilnehmerstaaten zu Besuchen auf dem Territorium des Gastgeberstaates erlaubt, um Besorgnisse über militärische Aktivitäten aus der Welt zu räumen. Die Beobachter waren damit zwar nicht Bestandteil der SMM, aber zweifellos

---

7 Vgl. Concept Note on the Expansion of the Special Monitoring Mission to Ukraine in the light of the Geneva Statement on Ukraine, CIO.GAL/64/14, 23. April 2014.

Teil der größeren OSZE-Familie. Das Wiener Dokument war somit sogar eines der ersten Instrumente, die im Rahmen der OSZE in Reaktion auf die Ukraine-Krise zur Anwendung kamen. Zwischen dem 5. und 20. März hatten 30 Teilnehmerstaaten 56 unbewaffnete militärische und zivile Beobachter auf der Grundlage des Wiener Dokuments zur Teilnahme an Verifikationsbesuchen in der Ukraine abgeordnet. Nach der Entsendung der SMM reisten auch mehrere kleinere aus unbewaffneten Militärexperten bestehende Inspektions-teams in die Ukraine.

Die Geiselnahme, über die in den Medien ausgiebig berichtet wurde, hatte zwei Auswirkungen auf die SMM. Erstens wurde die Entsendung weiterer Beobachter zwar fortgesetzt, jedoch musste die SMM ihre Arbeit in der Ostukraine aus Sicherheitsgründen einschränken. Zweitens konzentrierte sich die Leitung der SMM in den folgenden Tagen und Wochen darauf, ihre bestehenden Kontakte vor Ort zu nutzen, um die Freilassung der Geiseln zu erreichen. Bis zu deren Freilassung am 3. Mai reiste ein SMM-Team unter dem stellvertretenden Leitenden Beobachter Mark Etherington fast täglich nach Slowjansk, um den Dialog mit den Geiselnehmern aufrechtzuerhalten und sich mit den Militärbeobachtern zu treffen. Die entscheidende Rolle der SMM bei der Freilassung der Militärbeobachter hat gezeigt, wie wichtig die rasche Entsendung der SMM war: Nur weil sie so früh vor Ort gewesen war und direkte Kontakte mit allen relevanten Akteuren hatte aufbauen können, konnte die SMM die Freilassung der Geiseln ermöglichen.

Im ersten Monat ihres Einsatzes verschlechterte sich das Sicherheitsumfeld für die SMM zusehends. Während der Planung der Mission und zu Beginn ihrer Entsendung war die Lage in der Ostukraine zwar angespannt. Immer wieder kam es zu Demonstrationen und immer mehr Verwaltungsgebäude wurden von nicht identifizierten, bewaffneten Gruppen besetzt. Insgesamt war diese Phase jedoch nicht von Gewalt geprägt. Der Druck, möglichst schnell Beobachter vor Ort zu haben, bedeutete, dass so gut wie keine Zeit für ein ordnungsgemäßes Auswahlverfahren (die Beobachter wurden im Schnellverfahren und allein auf Grundlage ihres Lebenslaufs ausgewählt), eine Schulung der zukünftigen Missionsmitglieder vor der Entsendung (anfangs fand nur eine zweitägige Einführung über die SMM und die allgemeine Lage in der Ukraine statt) oder für den Aufbau einer vernünftigen Infrastruktur (die Teams arbeiteten von Hotels aus) blieb. Der politische Druck, die Entsendung in diesem Schnellverfahren auch weiterhin fortzuführen, der sich infolge der Genfer Erklärung und der für den 25. Mai geplanten vorgezogenen Präsidentschaftswahl ergeben hatte, bedeutete, dass die SMM in einem sich zunehmend verschlechternden Sicherheitsumfeld ausgeweitet werden musste und kaum Zeit hatte, sich zu konsolidieren.

Während die SMM die Zahl ihrer Beobachter kontinuierlich erhöhte und sich dabei auf die Ostukraine konzentrierte, verlor die ukrainische Regierung mehr und mehr die Kontrolle über Teile der Oblaste Donezk und Luhansk, einschließlich der Städte Donezk und Luhansk. Dennoch konnte die SMM in



den meisten Teilen der beiden Oblaste ungestört arbeiten, wobei sie auf den Kontakten aufbauen konnte, die sie mit den relevanten Akteuren in der Region etabliert hatte und auch weiterhin etablierte. Am 26. Mai jedoch, einen Tag nach den Wahlen, wurde eine Gruppe von vier SMM-Beobachtern aus dem Donezk-Team von bewaffneten Gruppen entführt und am 28. Mai wurde eine Gruppe von elf Beobachtern aus dem Donezk-Team vorübergehend festgehalten, als sie versuchte, ein Gebiet zu verlassen, das sich nicht mehr unter der Kontrolle der ukrainischen Regierung befand. Diese Gruppe wurde am selben Abend in Donezk wieder freigelassen. Am nächsten Tag wurde auch eine Gruppe von vier Beobachtern aus dem Luhansk-Team gefangen genommen. Gleichzeitig verschlechterte sich die Sicherheit in der Region dramatisch, da ukrainische Streitkräfte eine neue Offensive starteten, um in den vorangegangenen Wochen verlorenes Gebiet zurückzuerobern.

Als die Kämpfe zunehmend heftiger wurden, zwei Beobachter-Teams von unbekanntem bewaffneten Gruppen als Geiseln gefangen gehalten wurden und für andere Teams in diesen Gebieten das Risiko, ebenfalls zum Ziel von Entführungen zu werden, immer weiter anstieg, entschied die SMM, den weiteren Aufbau zu stoppen, sämtliche Operationen in Gebieten außerhalb der Kontrolle der ukrainischen Regierung in der Ostukraine abubrechen und die Entsendung neu zu organisieren. In den Städten Luhansk und Donezk blieb nur eine kleine Beobachtergruppe zurück, die Mehrheit wurde an andere Standorte verlegt.

Am 25. Mai – zwei Monate nach Beginn der Operation – bestand die SMM aus 284 internationalen Mitarbeitern, von denen 210 als Beobachter tätig waren. Da sich die Sicherheitslage in diesen zwei Monaten kontinuierlich verschlechterte, befand sich die gesamte Mission in einem permanenten Krisenmodus. Während sie sich um den Aufbau nachhaltiger Strukturen bemühte, musste sie sich gleichzeitig mit mehreren Krisen befassen und sich an neue politische Initiativen wie die Gemeinsame Genfer Erklärung anpassen. Die Ressourcen der Mission wurden in den folgenden Wochen in erster Linie für die Freilassung der gefangengenommenen Beobachter aufgewendet, die in der Nacht vom 26. auf den 27. Juni auch endlich stattfand.

In der Zwischenzeit ernannte der Vorsitz Botschafterin Heidi Tagliavini zur Vertreterin der OSZE in einer neu gegründeten Trilateralen Kontaktgruppe in Kiew, der auch der ukrainische Botschafter in Deutschland, Pawlo Klimkin,<sup>8</sup> und der russische Botschafter in der Ukraine, Michail Surabow, angehörten. Die Gruppe traf sich erstmals am 8. Juni, um eine mögliche politische Lösung für die eskalierende Krise zu erörtern. Botschafterin Tagliavini und ihr Team arbeiteten getrennt von der SMM, aber doch in Ergänzung zu und in enger Zusammenarbeit mit ihr und konzentrierten sich auf die politischen Gespräche, während sich die SMM weiterhin der Beobachtung der Lage und

---

8 Nach seiner Ernennung zum ukrainischen Außenminister wurde Klimkin durch den ehemaligen ukrainischen Präsidenten Leonid Kutschma ersetzt.

letztendlich der Umsetzung von Abkommen widmete, die auf politischer Ebene getroffen worden waren.

Vor dem Hintergrund anhaltender Kämpfe und der Geiselkrise setzte die SMM ihre Arbeit in den von der Ukraine kontrollierten Gebieten fort und bereitete sich gleichzeitig – mit Unterstützung des KVZ – auf potenzielle neue Aktivitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung neuer politischer Initiativen vor, wie z.B. des Friedensplans, den der neu gewählte Präsident der Ukraine, Petro Poroschenko, am 20. Juni vorstellte.

Präsident Poroschenkos Friedensplan leitete eine neue Runde intensiver Gespräche auf hoher Ebene über eine Lösung der Krise ein. Dazu gehörte ein Treffen des deutschen, des russischen, des französischen und des ukrainischen Außenministers in Berlin am 2. Juli. Nach dem Treffen gaben die vier Minister eine gemeinsame Erklärung ab, in der sie nicht nur zu einem sofortigen Waffenstillstand aufriefen, der von der SMM überwacht werden sollte, sondern auch betonten, dass eine effektive Beobachtung der ukrainisch-russischen Grenze wichtig sei.<sup>9</sup>

Die OSZE widmete in diesem Zusammenhang der Beobachtung des Abschnitts der ukrainisch-russischen Grenze, der nicht mehr unter der Kontrolle der ukrainischen Regierung stand, verstärkte Aufmerksamkeit. Das KVZ entwickelte Vorschläge für eine Grenzbeobachtungsmission, die an zwei Kontrollposten auf der russischen Seite der Grenze entsandt werden sollte, sowie für den Einsatz unbewaffneter Drohnen zur Beobachtung des Grenzabschnitts zwischen den Kontrollposten, der auch als „grüne Grenze“ bezeichnet wird. Am 24. Juli beschloss der Ständige Rat die Entsendung von OSZE-Beobachtern an zwei russische Kontrollposten an der russisch-ukrainischen Grenze.<sup>10</sup> Am 18. Juli hatte das Sekretariat eine Ausschreibung zur Abgabe eines Angebots für eine schlüsselfertige Lösung für den Einsatz von Drohnen in der Ukraine herausgegeben. Während das Sekretariat sich darauf vorbereitete, eine weitere – wenn auch recht kleine – Mission mit 16 Beobachtern zu entsenden und nach Möglichkeiten suchte, zum ersten Mal Drohnen unter der Kontrolle der OSZE einzusetzen, sah sich die SMM einer neuen Herausforderung gegenüber.

#### *Eine neue Krise innerhalb der Krise – der Absturz von Malaysia Airlines Flug 17 in der Ostukraine*

Am 17. Juli um 13.20 Uhr UTC stürzte Malaysia-Airlines-Flug 17 (MH17) von Amsterdam nach Kuala Lumpur in der Ostukraine in der Nähe des Dor-

---

9 Vgl. Joint Declaration by the Foreign Ministers of Ukraine, Russia, France and Germany, 2. Juli 2014, Berlin, unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140702\\_Statement.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140702_Statement.html).

10 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.

fes Hrabowe, 79 Kilometer östlich von Donezk, ab. Alle 298 Menschen an Bord kamen ums Leben. Der vorläufige Bericht des niederländischen Untersuchungsrats für Sicherheit kam zu dem Schluss, dass „das am vorderen Teil des Flugzeugrumpfes und im Cockpit-Bereich des Flugzeugs beobachtete Schadensmuster mit Schäden übereinstimmt, die von einer großen Zahl von Objekten zu erwarten wären, die das Flugzeug von außen mit hoher Geschwindigkeit durchdringen“.<sup>11</sup> Die meisten der internationalen Medien berichteten, dass MH17 von einer Flugabwehrrakete des Typs „Buk“ abgeschossen wurde, die aus einem Gebiet abgefeuert wurde, das sich „unter der Kontrolle“ der „Donezker Volksrepublik“ (DVR) und der „Lugansker Volksrepublik“ (LVR) befindet.

Während einer Videokonferenz zwischen der Trilateralen Kontaktgruppe und Vertretern der DVR und der LVR am Abend des 17. Juli wurde vereinbart, den Beobachtern der SMM den Zugang zur Absturzstelle zu gewähren. Die SMM brach am nächsten Morgen auf. In den folgenden Wochen besuchten SMM-Teams unter dem Stellvertretenden Leitenden Beobachter Alexander Hug die Absturzstelle beinahe täglich, dokumentierten sie, beobachteten die Beseitigung der Trümmer, die Bergung der Leichen und Leichenteile und ermöglichten internationalen Forensik-Experten und Ermittlern den Zugang.<sup>12</sup> Die Absturzstelle umfasste ein großes Gebiet von ungefähr fünf mal zehn Kilometern, zu dem auch Felder und Dörfer gehörten. Um die Absturzstelle zu erreichen, musste die Frontlinie überquert werden. Der sichere Zugang zur Absturzstelle und die Möglichkeit, sicher zu arbeiten, wurden zunehmend schwieriger, da die Front immer näher rückte und schließlich durch die Absturzstelle verlief. Aus Sicherheitsgründen musste die SMM ihre Arbeit an der Absturzstelle letztendlich einstellen. Mit Hilfe der SMM war es Forensik-Experten und Ermittlern jedoch gelungen, die wichtigsten Bereiche der Absturzstelle zu untersuchen, und Leichen und Leichenteile konnten geborgen und in die Niederlande transportiert werden. Wieder einmal hatten sich die Präsenz der SMM, ihr Netz aus Kontakten und ihr Ruf als unparteiischer Akteur als entscheidend erwiesen. Und wieder einmal hatte sich die SMM auf ihre Ressourcen und ihr Management im Fall einer „Krise innerhalb der Krise“ konzentrieren müssen.

#### *Der Waffenstillstand und die Rolle der SMM*

Im Juli und August gelang es der ukrainischen Armee und der Nationalgarde, einen großen Teil des Territoriums, das von bewaffneten Gruppen kontrolliert wurde, die der DVR bzw. der LVR unterstellt waren, zurückzugewinnen, darunter auch deren frühere Hochburg Slowjansk. SMM-Beobacherteams

---

11 Dutch Safety Board, Preliminary Report, Crash involving Malaysian Airlines Boeing 777-200 flight MH 17, Hrabowe, Ukraine – 17 July 2014, Den Haag, September 2014.  
12 Vgl. OSCE, MH17: Timeline of a Tragedy, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/121504>.

konnten Slowjansk, Kramatorsk und andere Orte besuchen, die von ukrainischen Regierungstruppen zurückerobert worden waren, und gleichzeitig eine Präsenz in Donezk aufrechterhalten.

Ende August, unmittelbar nachdem die internationale Gemeinschaft, und insbesondere die OSZE, ihre Aufmerksamkeit einem russischen Konvoi zugewandt hatten, der nach Luhansk und Donezk unterwegs war, um humanitäre Hilfe zu leisten, wendete sich das Blatt wieder. Ukrainische Streitkräfte, die Donezk und Luhansk so gut wie umzingelt hatten, erlitten schwere Verluste und mussten sich zurückziehen. Weiter südlich, nahe Nowoasowsk, eröffnete sich zudem eine neue Front, die den strategisch wichtigen Hafen von Mariupol bedrohte.

Am 26. August trafen sich der russische Präsident Wladimir Putin und der ukrainische Präsident Poroschenko in Minsk, erzielten jedoch keinen Durchbruch. Am 3. September – die militärische Situation vor Ort hatte sich in der Zwischenzeit dramatisch verschärft – einigten sich beide auf einen sofortigen Waffenstillstand. Er beruhte auf einem von Putin vorgeschlagenen Sieben-Punkte-Plan und Präsident Poroschenkos Friedensplan vom 20. Juni. Am 5. September einigte sich die Trilaterale Kontaktgruppe in Minsk auf gemeinsame Schritte zur Umsetzung dieser Initiativen. Dieses Minsker Protokoll<sup>13</sup> wurde am 19. September durch ein Memorandum ergänzt, das eine Anleitung für die Umsetzung einiger der zwei Wochen zuvor in Minsk vereinbarten Schritte enthielt.<sup>14</sup>

Das Minsker Protokoll (MP) vom 5. September und das Memorandum (MM) vom 19. September übertrugen der OSZE insbesondere folgende Aufgaben:

- die Überwachung des Waffenstillstands und der Auflage, dass die Streitkräfte die Kontaktlinie, wie sie am 19. September 2014 festgelegt wurde, nicht überschreiten (MP Artikel 1 und 2, MM Artikel 1 und 2),
- die Überwachung des Verbots des Einsatzes jeglicher Art von Waffen und der Durchführung offensiver Operationen (MM Artikel 3),
- die Überwachung des Abzugs von Waffen mit einem Kaliber von mehr als 100 mm (MM Artikel 4),

---

13 Protokol po itogam konsul'taci Trechstoronnej kontaktnoj gruppy otositel'no covmestnich šagov, napravlennyh na implementaciju Mirnogo plana Prezidenta Ukrainy P. Porošenko i iniciativ Prezidenta Rossii V. Putina [Protokoll der Ergebnisse der Konsultationen der Trilateralen Kontaktgruppe bezüglich der gemeinsamen Schritte zur Implementierung des Friedensplans des Präsidenten der Ukraine P. Poroschenko und der Initiativen des Präsidenten Russlands, W. Putin], [ohne Ort und Datum, unterzeichnet am 5. September 2014], unter: <http://www.osce.org/home/123257>.

14 Memorandum ob ispolnenii položeni Protokola po itogam konsul'taci Trechstoronnej kontaktnoj gruppy otositel'no covmestnich šagov, napravlennyh na implementaciju Mirnogo plana Prezidenta Ukrainy P. Porošenko i inicitativ Prezidenta Rossii V. Putina [Memorandum bezüglich der Erfüllung der Bestimmungen des Protokolls der Ergebnisse der Konsultationen der Trilateralen Kontaktgruppe bezüglich der gemeinsamen Schritte zur Implementierung des Friedensplans des Präsidenten der Ukraine P. Poroschenko und der Initiativen des Präsidenten Russlands, W. Putin], Minsk, 19. September 2014, unter: <http://www.osce.org/home/123806>.

- die Überwachung des Verbots der Stationierung schwerer Waffen und militärischer Ausrüstung im Gebiet zwischen den Ortschaften Komso-molskoe, Kumatschewo, Nowoasowsk und Sachanka (MM Artikel 5),
- die Überwachung des Verbots der Minenlegung innerhalb der Sicherheitszone (MM Artikel 6),
- die Überwachung des Abzugs sämtlicher ausländischer Streitkräfte, militärischer Ausrüstung sowie aller Kämpfer und Söldner aus dem Gebiet der Ukraine (MP Artikel 10, MM Artikel 9) sowie
- die Überwachung der ukrainisch-russischen Staatsgrenze und – sobald sie eingerichtet ist – der Sicherheitszone in den Grenzregionen der Ukraine und der Russischen Föderation (MP Artikel 4).

Faktisch wurde die SMM, eine aus zivilen Beobachtern bestehende Mission, durch diese Dokumente mit Tätigkeiten – wie z.B. der Überwachung des Waffenstillstands und der Kontrolle des Abzugs von Waffensystemen und bewaffneten Einheiten – beauftragt, die als Aufgaben einer militärischen *Peacekeeping*-Mission angesehen werden könnten. Erwähnenswert ist auch, dass die SMM ihre neuen Aufgaben parallel zu ihren übrigen Kernaufgaben erfüllen sollte, also u.a. der Beobachtung der Sicherheitslage und der Erleichterung des Dialogs vor Ort, wann immer dies möglich ist.

Um die SMM auf diese Rolle vorzubereiten, musste sie nicht nur so schnell wie möglich ihre Zielgröße von 500 Beobachtern erreichen, sondern sie musste auch dazu in die Lage versetzt werden, in einem höchst unbeständigen Sicherheitsumfeld zu operieren und ihre Aufgaben unter diesen Bedingungen zu erfüllen. Anfang November war die Sicherheitslage im Osten noch immer prekär:

- Der Waffenstillstand war instabil, Kämpfe und Artilleriebeschuss hielten an mehreren Punkten der Frontlinie, vor allem am Flughafen Donezk, rund um den wichtigen Eisenbahnknoten Debalzewe, an einem Elektrizitätswerk nördlich von Luhansk sowie in der Nähe von Mariupol, konstant an.
- Minen und nicht explodierte Kampfmittel stellten nach wie vor eine Gefahr für die Beobachter dar und schränkten die Bewegungsfreiheit von Bodenpatrouillen ein.
- Weiterhin operierten bewaffnete Gruppen in der Region, die nicht vollständig von der DVR oder LVR befehligt oder kontrolliert wurden.

Um sich auf ihre neue Rolle vorzubereiten, hat die SMM

- ihre Planungskapazitäten erhöht, indem zusätzliche Experten für die Einsatzplanung eingestellt wurden,
- ihre Berichts- und Analysekapazitäten erhöht, indem zusätzliche Berichtersteller und Analysten eingestellt wurden,

- die Rund-um-die-Uhr-Einsatzabteilung wurde erweitert, indem zusätzliche professionelle Mitarbeiter eingestellt wurden,
- militärischem und damit verbundenem Know-how beim Einstellungsverfahren Priorität eingeräumt,
- 70 zusätzliche gepanzerte Fahrzeuge der Widerstandsklasse B6 sowie persönliche Schutzausrüstungen für alle Mitarbeiter bestellt,
- mit dem Aufbau verstärkter Kapazitäten zur medizinischen Evakuierung begonnen, darunter Helikopter, gepanzerte Rettungswagen und Sanitäter,
- mit der Installation eines Hochfrequenz-Funknetzes für die Ostukraine begonnen, um den Gebrauch von Mobil- und Satellitentelefonen und Ultrakurzwellen-Netzen für die Kurzstreckenkommunikation zu ergänzen,
- das Einsatzkonzept für Drohnen angepasst, das nun auch das Sammeln von Informationen über den Waffenstillstand sowie die Lageerfassung umfasst,
- Einführungskurse für neue Missionsmitglieder bzw. Schulungen vor deren Entsendung organisiert, darunter auch ein Training zur Erkennung von Feindseligkeiten und ein Spezialtraining zur Beobachtung eines Waffenstillstandes.

Indem die OSZE die SMM auf diese Weise „verhärtete“, diese aber dennoch eine zivile Beobachtermission blieb, wollte sie eine Präsenz vor Ort schaffen, die ihre Aufgaben aus dem ursprünglichen Mandat, aber auch diejenigen Aufgaben, die ihr in den Waffenstillstandsvereinbarungen übertragen worden waren, effektiv erfüllen kann. Doch auch nachdem die oben beschriebenen Schritte durchgeführt worden waren, hatte die SMM im Vergleich zu einer militärischen Friedensoperation noch immer einige entscheidende Nachteile:

- *Die SMM ist nach wie vor ein „weiches Ziel“:* Im Gegensatz zu einer militärischen *Peacekeeping*-Operation verfügt die SMM nicht über eine Komponente zum Schutz der Einsatzkräfte. Mangels ihrer Fähigkeit zur Selbstverteidigung stellt sie daher ein „weiches Ziel“ dar.
- *Die Ausrüstung ist nach wie vor eingeschränkt:* Zwar verwendet die SMM gepanzerte Geländefahrzeuge der Widerstandsklasse B6, die Schutz vor Schüssen und Granatsplittern bietet, verfügt aber weder über gepanzerte Mannschaftswagen, noch über Hubschrauber, die gegen einen Beschuss vom Boden geschützt sind, oder ein Artillerieaufklärungsradar. Sie könnte diese auch gar nicht bedienen.
- *Keine Such- und Rettungskapazitäten:* Als zivile Mission mangelt es der SMM auch an wichtigen Fähigkeiten wie etwa zur Räumung von Minen sowie der Möglichkeit, Personal zurückzuholen, das in ein Minenfeld, in Gefechte zwischen den Konfliktparteien oder eine andere Extremsituation geraten ist.

- *Eingeschränkte Logistik und medizinische Infrastruktur:* Militärische Einheiten, die als Teil einer *Peacekeeping*-Operation entsandt werden, besitzen keine geeignete logistische und medizinische Infrastruktur. Als zivile Mission verfügt die SMM nicht über eine medizinische Infrastruktur, sondern lediglich über einen Vertrag mit einem internationalen Unternehmen, das eine medizinische Evakuierung von einem zivilen Flughafen aus anbietet. Die Einrichtung einer solchen Infrastruktur im Rahmen eines kommerziellen Vertrags oder als freiwillige Leistung von ziviler Seite ist eine Aufgabe, die mehrere Wochen in Anspruch nimmt und Anfang November 2014 noch nicht beendet ist, obwohl das Problem sofort in Angriff genommen worden war.
- *Kulturelle und professionelle Vielfalt:* Militärische Einheiten, die als Teil einer *Peacekeeping*-Operation entsendet werden, müssen sich zwar mit anderen Einheiten abstimmen, ihr Personal verfügt jedoch über eine einheitliche Ausbildung, es ist mit den Kommando- und Kontrollstrukturen vertraut, hat dieselbe Muttersprache und denselben kulturellen Hintergrund. Die Teams der SMM sind hingegen multinational zusammengesetzt, ihr Personal hat unterschiedliche kulturelle und berufliche Hintergründe und verfügt über sehr unterschiedliche Fähigkeiten und Sprachkenntnisse.
- *Eingeschränkte Fähigkeiten:* Einige Beobachter der SMM haben zwar einen militärischen Hintergrund und die meisten Beobachter sollten vor ihrer Entsendung ein Sicherheitstraining absolviert haben. Jedoch werden die zivilen Beobachter in entscheidenden Bereichen nicht einheitlich ausgebildet; dazu gehören die Aufklärung über Minengefahren, die Identifizierung von militärischer Ausrüstung und andere für die Beobachtung von Waffenstillständen unabdingbare Techniken sowie das Lenken gepanzerter Fahrzeuge.

Ungeachtet dieser Einschränkungen ist man sich innerhalb der OSZE weitgehend einig, dass die SMM weiterhin als zivile Operation tätig sein und nicht in eine *OSZE-Peacekeeping*-Mission umgewandelt werden sollte. Diese Ansicht beruht auf drei wesentlichen Überlegungen:

- Das Helsinki-Dokument von 1992 ermöglicht es der OSZE zwar, friedenserhaltende Maßnahmen zu ergreifen. Allerdings herrscht allgemein die Ansicht vor, dass die OSZE aus operativen Gründen nicht in der Lage ist, friedenserhaltende Missionen zu planen, zu entsenden und durchzuführen.
- Wichtige Delegationen sind weiterhin aus politischen Gründen der Ansicht, dass die SMM ihren zivilen Charakter beibehalten muss.
- Angesichts der Befindlichkeiten vor Ort herrscht weiterhin die allgemeine Einschätzung vor, dass der „zivile Charakter“ der SMM zwar zu einem gewissen Grad eine Schwäche darstellt, in Wirklichkeit aber ihr

größter Vorzug ist und ihre Fähigkeit, in der Ostukraine zu arbeiten, gewährleistet.

Jegliche weitere „Verhärtung“ der SMM oder die Einbeziehung militärischer Elemente müsste daher die zivile Mission ergänzen, falls dergleichen überhaupt stattfinden sollte. Die SMM muss also, mit anderen Worten, ihren zivilen Charakter und ihr ziviles Gesicht beibehalten. Dennoch könnte eine „zusätzliche“ militärische Mission zur Unterstützung der SMM in Betracht gezogen werden. Sie würde jedoch ein eigenes Mandat benötigen.

Gleich nachdem Deutschland, Frankreich, Italien und die Russische Föderation am 17. Oktober in Mailand angeboten hatten, militärische Drohnen zur Unterstützung der SMM zur Verfügung zu stellen, begann man darüber nachzudenken, wie eine solche Zusatzmission bewerkstelligt werden könnte. Informellen Gesprächen zufolge, die unmittelbar nach dem Treffen in Mailand in Wien aufgenommen wurden, würden die entsprechenden militärischen Einheiten auf der Grundlage eines gesonderten Beschlusses des Ständigen Rates entsandt werden und die SMM vor allem in einem Bereich unterstützen: bei der Sammlung von Informationen mit Hilfe von Drohnen. Dabei würden nur die Drohnen über die Konfliktzone fliegen, während das militärische Personal – bewaffnet und in Uniform – es nicht betreten würde. Anfang November war der Ausgang der politischen Konsultationen über diesen Vorschlag allerdings noch unklar. Die Debatte an sich ist jedoch bezeichnend für die Flexibilität und Kreativität der OSZE im Umgang mit der Ukraine-Krise. Unabhängig davon, ob zukünftig militärische Drohnen im OSZE-Kontext Verwendung finden werden oder nicht, setzt die Organisation bereits (kommerziell betriebene) zivile Drohnen ein. Deren Jungfernflug fand am 23. Oktober in der Nähe von Mariupol stattfand. Das war exakt vier Monate, nachdem die Idee, Drohnen in der Ukraine einzusetzen, zum ersten Mal in einem internen Konzeptpapier geäußert worden war, und knapp über drei Monate, nachdem der Beschluss gefasst worden war, diesen Vorschlag aufzugreifen. Angesichts der Vorlaufzeit, die solche Projekte üblicherweise haben, ist dies – neben der raschen Entsendung der SMM im März – ein weiteres Beispiel dafür, wie schnell die OSZE reagieren kann.

### *Fazit*

Die rasche Entsendung der SMM im März 2014 war für die OSZE ungemein wichtig, vor allem, wenn man bedenkt, wie entscheidend der Faktor Zeit angesichts der sich rapide verändernden Bedingungen in der Ostukraine war. Rückblickend war die Entsendung der SMM im Vergleich zu den Herausforderungen, vor denen sie stand, als sie erst einmal vor Ort war, allerdings der einfachere Teil der Operation. Aufgrund einer Reihe aufeinanderfolgender „Krisen innerhalb der Krise“, einer äußerst dynamischen und unberechenba-



ren Situation vor Ort und politischen Forderungen auf höchster Ebene nach unverzüglichem Handeln wurden die SMM – und damit auch das Sekretariat und insbesondere das KVZ – fortwährend bis an die Grenzen ihrer Belastbarkeit und manches Mal noch drüber hinaus strapaziert. Bis jetzt gab es noch keine Zeit zur Konsolidierung oder zum Atemholen und daran wird sich wohl sobald auch nichts ändern. Die OSZE war und ist gezwungen, Risiken auf allen Ebenen einzugehen, ihre Flexibilität zu beweisen und bereit zu sein, zu neuen Horizonten aufzubrechen und sich auf unbekanntes Terrain zu begeben.

Durch die Ukraine-Krise erhielt die OSZE für die internationale Politik und die europäische Sicherheitsarchitektur eine Bedeutung, von der noch im Herbst 2013 niemand in der Organisation auch nur geträumt hätte. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Polarisierung zwischen Ost und West war die OSZE der einzige für alle Seiten akzeptable Akteur, der eine derartige Beobachtermission in die Ukraine entsenden konnte. Es ist diese durch geopolitische Entwicklungen hervorgerufene veränderte Bedeutung der OSZE, die sie 2014 stark gemacht hat, und es war das konstante Reaktionsvermögen der OSZE, und insbesondere der SMM, das die Bedeutung der OSZE als wichtigste internationale Institution zur Reaktion auf die Krise in der Ukraine aufrechterhalten hat. Ob die OSZE ihre Bedeutung auf der internationalen Ebene auch in Zukunft beibehalten wird, wird wesentlich vom Erfolg der SMM abhängen. Dasselbe gilt für die Frage, ob die OSZE ihre Feldoperationen zukünftig mit mehr „Selbstbewusstsein“ betrachten wird, d.h. ob sie sie als ein wertvolles Instrument ansehen wird, von dem die Sicherheit in Europa profitiert, und somit als ein Mittel zum Zweck statt als Selbstzweck bzw. als etwas, das lediglich für die Organisation selbst von Nutzen ist. Auch in dieser Hinsicht war die rasche Entsendung der SMM noch der einfachere Teil.