

Claus Neukirch*

Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine im zweiten Jahr: das kontinuierliche Konfliktmanagement der OSZE in der Ukraine

Einführung

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist eine „weiche“ Sicherheitsorganisation mit nahezu 25-jähriger Erfahrung bei der Entsendung und Durchführung von Feldoperationen, die den Auftrag haben, zur Verhütung, Bewältigung und Lösung von Konflikten beizutragen und den betroffenen Gesellschaften beim Wiederaufbau nach einem Konflikt zu helfen. OSZE-Feldoperationen werden zwar in der Regel zur Verhütung eines Konflikts oder in der Normalisierungsphase nach dem Ende eines Konflikts entsandt; dennoch war die Ukrainekrise nicht das erste Mal, dass die OSZE eine Feldoperation auf dem Höhepunkt einer Krise einrichten musste: Die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, die im April 1995 ihre Tätigkeit aufnahm, die im Oktober 1998 auf der Grundlage der VN-Sicherheitsratsresolution 1199 entsandte Kosovo-Verifizierungsmission und die Erweiterung der OSZE-Mission in Georgien um 20 zusätzliche Militärbeobachter zehn Jahre später sind weitere Beispiele.

Beispiellos sind hingegen der Umfang des Krisenmanagements und die Größe der Herausforderungen, vor denen die OSZE in der Ukraine steht. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Tätigkeit der Sonderbeobachtermission in der Ukraine (*Special Monitoring Mission to Ukraine*, SMM) in der Zeit nach der Unterzeichnung der Minsker Vereinbarungen vom September 2015 und den weiteren Auswirkungen des Einsatzes auf die OSZE selbst.¹

Die Minsker Vereinbarungen – neue Aufgaben für die SMM

Auf ihrem Treffen am 5. September 2014 einigte sich die Trilaterale Kontaktgruppe, der zu jener Zeit der ehemalige ukrainische Präsident Leonid Kutschma, der Botschafter der Russischen Föderation in der Ukraine, Mi-

* Die im vorliegenden Beitrag vertretene Meinung ist ausschließlich diejenige des Autors und gibt nicht notwendigerweise die offizielle Position der OSZE wieder. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis zum 31. August 2015. Er befasst sich nicht mit der Tätigkeit der Trilateralen Kontaktgruppe, die Gegenstand des Beitrags von Heidi Tagliavini auf Seite 239-251 in diesem Band ist.

1 Zur Entsendung der SMM und zu den ersten sechs Monaten ihrer Tätigkeit vgl. Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 205-221.

chail Surabow, und die Sonderbeauftragte des Schweizer Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Botschafterin Heidi Tagliavini, angehörten, auf ein Protokoll, das einen Waffenstillstand und den Beginn eines politischen Prozesses zur Lösung der Krise erleichtern sollte. Das Minsker Protokoll wurde am 19. September um ein Memorandum ergänzt, das einige der im Protokoll vereinbarten Maßnahmen konkretisierte. Beide Dokumente übertrugen der OSZE die Aufgabe, den Waffenstillstand und die ukrainisch-russische Staatsgrenze zu überwachen und zu überprüfen sowie den Abzug von Artilleriesystemen mit einem Kaliber von mehr als 100 mm aus den Ausschlusszonen und den Abzug aller ausländischen Militärkräfte, aller Kampftechnik sowie aller Kämpfer und Söldner vom Territorium der Ukraine zu überwachen.

Im „Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen“, das am 12. Februar 2015 nach Verhandlungen im „Normandie-Format“ zwischen dem russischen Präsidenten Wladimir Putin, dem ukrainischen Präsidenten Petro Poroschenko, dem französischen Staatspräsidenten François Hollande und Bundeskanzlerin Angela Merkel, die sich über eine ganze Nacht hingezogen hatten, verabschiedet wurde, wurde die zentrale Rolle der SMM bei der Überwachung und Überprüfung des Waffenstillstands und des Abzugs schwerer Waffen noch einmal bekräftigt.

Mit der Einrichtung von vier Arbeitsgruppen im Rahmen der Trilateralen Kontaktgruppe zu Fragen der Sicherheit sowie zu politischen, wirtschaftlichen und humanitären Fragen im Mai 2015 wurde die SMM außerdem dazu aufgefordert, den Vorsitz in der Arbeitsgruppe Sicherheit zu führen.

Seit September 2014 fungiert die SMM somit in erster Linie als internationales Organ zur Überwachung und Überprüfung der Waffenstillstandsvereinbarungen und erleichtert gleichzeitig weitere damit zusammenhängende Übereinkünfte wie z.B. lokale Waffenstillstände oder die Ausweitung der Kategorien von Waffen, die von der Kontaktlinie abgezogen werden müssen. Auch wenn es allein bei den beteiligten Seiten liegt, die Vereinbarungen umzusetzen, leisten die OSZE und die SMM durch ihre Überwachungs- und Überprüfungstätigkeit sowie durch Dialogerleichterung hierzu einen wesentlichen Beitrag.

Aufgrund der neuen Aufgaben mussten die personelle Zusammensetzung der SMM, ihr Profil und ihre Fähigkeiten angepasst werden, um den veränderten Einsatzbedingungen gerecht zu werden. Ende August 2015 war die SMM auf 542 Beobachter angewachsen, von denen 405 in den Regionen Donezk und Luhansk eingesetzt waren. Gleichzeitig wurde der Aufbau auf eine Stärke von 600 Beobachtern fortgesetzt. Gemäß ihrem überarbeiteten Mandat kann die Mission im Bedarfsfall und je nach Lage auf bis zu 1.000 Beobachter aufgestockt werden.² In Übereinstimmung mit dem Maßnahmenpaket vom 12. Februar, das die SMM zum Einsatz aller erforderlichen technischen Mittel

2 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1162, Verlängerung des Mandats der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine, PC.DEC/1162, 12. März 2015, S. 1.

berechtigt, geht die SMM auch neue Wege bei der Anwendung von Überwachungstechnik und anderer technischer Ausrüstung. Ende August 2015 konnte die SMM auf eine beinahe einjährige Erfahrung mit dem Einsatz unbewaffneter Drohnen in feindlicher Umgebung zurückblicken und arbeitete bereits seit sechs Monaten mit Satellitenbildern. Die Mission ist außerdem mit modernen Nachtsichtgeräten ausgestattet und bereitet den zukünftigen Einsatz stationärer Kameras vor, mit denen ihre Fähigkeiten zur Überwachung lokaler Waffenstillstände in Hochrisikogebieten verbessert werden sollen. Die SMM verfügt über eine Flotte von 148 gepanzerten Fahrzeugen und ein eigenes Hochfrequenz-Funknetz sowie eine medizinische Infrastruktur, zu der 14 Sanitäter und acht gepanzerte Rettungsfahrzeuge gehören. Weitere Planungen sehen den Einsatz zusätzlicher Aufklärungsmittel, darunter möglicherweise auch weitere Drohnen, die Anpassung der Führungsstruktur sowohl im Hauptquartier als auch vor Ort, die Einrichtung eines Informationsmanagements zur besseren Verarbeitung von Informationen, die von Bodenpatrouillen, Drohnen, Satelliten und anderen Aufklärungsmitteln und Informationsquellen übermittelt werden, sowie die weitere Verbesserung der Sicherheitsvorschriften und -strukturen, vor.

Überprüfung des Abzugs schwerer Waffen

Das Minsker Memorandum sieht den Abzug von Artilleriesystemen mit einem Kaliber von über 100 mm von der Kontaktlinie vor und definiert Zonen, in denen die Stationierung bestimmter Waffen verboten ist. Das Maßnahmenpaket vom 12. Februar bestätigt diese Bestimmung und modifiziert die Ausschlusszonen für Artilleriewaffen. Das Maßnahmenpaket beauftragt die OSZE ebenfalls mit der wirksamen Überwachung und Überprüfung der Waffenruhe und des Abzugs schwerer Waffen unter Einsatz aller erforderlichen technischen Ausrüstung, einschließlich Satelliten, Drohnen und Radargeräten.

Um sicherzustellen, dass die OSZE diese Aufgabe erfüllen kann, verlangte der Leitende Beobachter von beiden Seiten Garantien für die Bewegungsfreiheit und die Sicherheit der Beobachter der SMM und forderte beide Seiten dazu auf, relevante Daten wie z.B. detaillierte Angaben über das abzuziehende militärische Gerät, die Abzugsrouten und die Sammelräume außerhalb der Ausschlusszonen zur Verfügung zu stellen. Auch wenn die SMM die geforderten Basisinformationen nie bekommen hat, erhielt sie zumindest Zugang zu mehreren Sammelräumen für schwere Waffen außerhalb der Ausschlusszonen, die sie auch mehrfach besuchen konnte. Darüber hinaus führte die SMM Bodenpatrouillen im Konfliktgebiet durch und nutzte Drohnen und satellitengestützte Informationen bei der Suche nach schweren Waffen in den Ausschlusszonen. Die Mitglieder der SMM erhielten gezielte Schulungen

und entsprechendes Material zur Identifizierung und Überprüfung von Waffen.

Dennoch stößt die Mission auf zahlreiche Hindernisse, die sich größtenteils ihrer Kontrolle entziehen. Das erste und wichtigste ist der oben erwähnte Mangel an Basisinformationen, der es ihr unmöglich macht, ihre Beobachtungen in einen Gesamtzusammenhang einzuordnen. Zweitens bleiben die Fachkenntnisse innerhalb der SMM trotz fortlaufender Schulungen begrenzt. Entsprechend ihrem Mandat sind die SMM-Beobachter Zivilisten mit unterschiedlichem beruflichem Hintergrund. Obwohl viele von ihnen ehemalige Offiziere sind, verfügt die Mission nicht über Teams mit speziell ausgebildeten Rüstungskontrollinspektoren, die Verifikationsaufgaben wahrnehmen könnten. Drittens muss die SMM ein Gebiet von rund 100 Kilometern Breite entlang der 420 Kilometer langen Kontaktlinie abdecken – ein Gebiet, das ungefähr so groß ist wie die Schweiz. Gleichzeitig ist ihre Bewegungsfreiheit in diesem Gebiet eingeschränkt. Die Gefahren, die von Minen, nicht detonierten Sprengkörpern und anderen explosiven Kampfmittelrückständen ausgehen, hindern die Mission an der Durchführung von Nachtpatrouillen und machen unbefestigte Straßen und Felder für SMM-Patrouillen unzugänglich. Hinzu kommt, dass beide Seiten die Bewegungsfreiheit von SMM-Patrouillen zeitweise einschränken und der Mission den Zugang zu Sammelräumen für schwere Waffen verweigern. Das Zugangsproblem lässt sich zwar bis zu einem gewissen Grad durch den Einsatz von Drohnen und Satelliten lösen; dabei ist jedoch zu bedenken, dass die SMM derzeit nur ein Drohnensystem im Einsatz hat und die tägliche Auswertung der Satellitenbilder, die seit Frühjahr 2014 von der EU, Deutschland und Frankreich zur Verfügung gestellt wird, lediglich drei Gebiete von zusammengekommen rund 120 Quadratkilometern erfasst – einen Bruchteil des Gesamtgebiets, das die SMM laut ihrem Mandat überwachen soll. Darüber hinaus setzen Störsignale und ungünstige Witterungsbedingungen dem Einsatz von Drohnen häufig Grenzen. Ungeachtet dieser Einschränkungen ist die Überwachungstätigkeit der SMM immens erfolgreich. In ihren öffentlich zugänglichen täglichen Berichten³ informiert die SMM regelmäßig über die Anwesenheit und den Einsatz schwerer Waffen in den Ausschlusszonen sowie über Diskrepanzen bezüglich der in den Sammelräumen außerhalb der Ausschlusszonen erfassten Waffen und macht dabei deutlich, dass bislang keine der beiden Seiten ihren diesbezüglichen Verpflichtungen aus den Minsker Vereinbarungen in vollem Umfang nachgekommen ist. Die Mission ist gleichzeitig sorgfältig darauf bedacht, keine sensiblen Informationen zu veröffentlichen, wie z.B. die Anzahl der Waffen oder die Waffentypen, die sich in den Sammelräumen befinden, oder die Standorte dieser Waffenlager. Obwohl es die Verifikationstätigkeit der SMM erschweren würde, wenn beide Seiten ihre Verpflichtungen besser

3 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Daily and spot reports from the Special Monitoring Mission to Ukraine, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/daily-updates>.

einhalten würden, wäre Letzteres als solches natürlich begrüßenswert und würde möglicherweise den Weg für die Erweiterung des gegenwärtigen Mechanismus der Überprüfung durch Dritte zu einem Mechanismus vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen frei machen.

Neben der SMM gibt es mit dem Gemeinsamen Zentrum für Kontrolle und Koordination (*Joint Centre for Control and Co-ordination, JCCC*) einen weiteren wichtigen Akteur im Hinblick auf den Abzug schwerer Waffen. Das JCCC wurde Ende September 2014 als bilaterale Initiative des ukrainischen und des russischen Generalstabs eingerichtet; ihm gehören außerdem Vertreter der selbsternannten Donezker und Lugansker „Volksrepubliken“ („DVR“ bzw. „LVR“) an. Das JCCC war das Hauptformat für die Verhandlungen zwischen den beiden Seiten über die praktischen Aspekte und den zeitlichen Ablauf des Abzugs schwerer Waffen nach der Unterzeichnung der Minsker Vereinbarungen. Es spielt jedoch keine Rolle bei der Implementierung und Verifikation der Abzugsverpflichtung. Die Gründe dafür, dass die SMM mit ihrer strikten Vertraulichkeit, nicht aber das JCCC daran beteiligt ist, liegen auf der Hand: Da die militärischen Auseinandersetzungen trotz der im September 2014 und im Februar 2015 in Minsk getroffenen Waffenstillstandsvereinbarungen weiterhin anhalten, wird jede Information über den Standort, die Anzahl und die Typen schwerer Waffen von beiden Seiten als Information betrachtet, die von der jeweils anderen Seite für militärische Zwecke genutzt werden könnte. Daher ist keine der beiden Seiten bereit, einem Mechanismus zuzustimmen, der es der anderen Seite ermöglichen würde, an solch sensible Informationen zu gelangen.

Auch wenn ein Verifikationsregime, das nicht nur die OSZE als Drittpartei, sondern auch die betroffenen Seiten einschließen würde – was jeder Rüstungskontrollmechanismus, der die Transparenz erhöhen und Vertrauen aufbauen soll, tun müsste –, unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht implementierbar ist, sollte ein solcher Verifikationsmechanismus oberstes Ziel bleiben. Ob ein solcher Mechanismus dann aber auch die JCCC einbeziehen würde oder eine ganz andere Struktur hätte, ist eine andere Frage.

Überwachung des Waffenstillstands

Eine weitere wichtige Aufgabe der SMM im Zusammenhang mit der Implementierung der Minsker Vereinbarungen ist die Überwachung des beidseitigen Waffenstillstands, d.h. der Nichtanwendung von Waffen auf beiden Seiten. Ähnlich wie bei der Verifikation des Abzugs schwerer Waffen nehmen hierbei sowohl das JCCC als auch die SMM eine Überwachungsfunktion wahr. Die SMM arbeitet unabhängig vom JCCC, steht mit ihm jedoch in täglichem Kontakt und erhält von ihm Informationen über Verstöße gegen den Waffenstillstand. Anders als das JCCC, das Waffenstillstandsverletzungen so, wie sie von den beiden Seiten berichtet werden, in von den russischen und

den ukrainischen Offizieren separat geführten Protokollen festhält, ohne sie jedoch zu überprüfen, nimmt die SMM in ihre täglichen Berichte nur Waffenstillstandsverletzungen auf, die sie unmittelbar und nachprüfbar beobachtet hat. Als unmittelbare Beobachtung gelten nur Berichte von SMM-Beobachtern, die das Abfeuern von Waffen selbst gehört oder beobachtet oder die Spuren von Schüssen und Bombardements wie z.B. Einschusskrater oder Beschädigungen an Gebäuden mit eigenen Augen oder auf Bildern von Drohnen, die von der OSZE betrieben werden, gesehen haben. SMM-Beobachter sind inzwischen gut darin geschult, das Kaliber, die Schussrichtung und die ungefähre Entfernung von Geschützen anhand des Geräuschs zu bestimmen. Sie haben in vielen Fällen auch Einschusskrater untersucht, um die Richtung zu bestimmen, aus der die Schüsse kamen und von welchem Waffentyp sie abgegeben wurden. All diese Informationen finden sich in den öffentlich zugänglichen Berichten der SMM wieder, die dank der anerkannten Unparteilichkeit der OSZE zur wichtigsten und vertrauenswürdigsten Quelle für Informationen über Waffenstillstandsverletzungen geworden sind. Aber auch wenn die Berichte der SMM ein guter Seismograph für die tatsächliche Intensität des Konflikts sind, geben sie die Waffenstillstandsverletzungen natürlich nicht in vollem Umfang wieder.

Aus Sicherheitsgründen dürfen SMM-Patrouillen nach Einbruch der Dunkelheit noch immer nicht patrouillieren oder ortsfeste Beobachtungsposten besetzen. Die SMM hat auch Anfragen beider Seiten nach der Einrichtung einer ständigen Präsenz in besonders umkämpften Gebieten, die regelmäßig unter Beschuss stehen, wie z.B. Horliwka und Schyrokyn, eine Absage erteilt. Bodenpatrouillen sind bei ihren Einsätzen nach wie vor durch von Minen, nicht detonierten Sprengkörpern und anderen explosiven Kampfmittelrückständen ausgehende Gefahren eingeschränkt. Außerdem wird ihre Bewegungsfreiheit weiterhin von Restriktionen beider Seiten beeinträchtigt, wie die SMM in einem gesonderten Abschnitt ihrer täglichen Berichte mitgeteilt hat. Bereits mehrfach wurden SMM-Patrouillen mit Waffengewalt oder durch Warnschüsse in die Luft gestoppt. Zu derartigen Zwischenfällen kommt es auf beiden Seiten der Kontaktlinie. Parallel zu einer Zunahme der Kämpfe Mitte August 2015 kam es zu zahlreichen Zwischenfällen, bei denen SMM-Beobachter von Zivilisten verbal angegriffen und bedroht wurden. Da die SMM über keine eigenen bewaffneten Kräfte zu ihrem Schutz verfügt und daher zur Gewährleistung ihrer Sicherheit vollständig auf die beiden Seiten angewiesen ist, war sie in solchen Situationen gezwungen, Patrouillengänge abubrechen. Nach einigen besonders ernsten Zwischenfällen musste die SMM ihren gesamten Einsatz in bestimmten Gebieten vorübergehend einstellen. Hierzu gehörten auch ein Zwischenfall, bei dem eine SMM-Patrouille unter direkten Beschuss mit Mörsern, Maschinengewehren und Haubitzen geriet, als sie am 26. Juli 2015 bei Schtschastja (Region Luhansk) versuchte, eine Brücke zu überqueren, die in von der Ukraine kontrolliertes Gebiet führte, sowie ein weiterer Vorfall, bei dem am 9. August 2015 durch einen

Brandanschlag auf den Parkplatz der SMM in Donezk vier Fahrzeuge der SMM zerstört und drei weitere beschädigt wurden. Bei einigen vorausgegangenen Vorfällen war unklar, ob es sich um Absicht gehandelt hatte oder nicht. Dies gilt auch für die beiden bislang schwerwiegendsten Zwischenfälle, von denen Angehörige der SMM betroffen waren: In einem Fall geriet ein gepanzertes Fahrzeug der SMM in ein Kreuzfeuer und wurde komplett zerstört, im zweiten, der sich am 27. Juli in Schyrokyne, zutrug, wurde ein SMM-Beobachter durch Trümmerteile, die durch ein Geschoss eines automatischen Granatwerfers verursacht worden waren, leicht verletzt. Der Brandanschlag auf den Parkplatz der SMM galt jedoch eindeutig bewusst der SMM, insbesondere wenn man ihn vor dem Hintergrund einer offensichtlich inszenierten Demonstration gegen die SMM betrachtet, die zwei Wochen zuvor am 23. Juli in Donezk stattgefunden hatte, sowie einer Serie von Zwischenfällen im Juli und August, bei denen SMM-Patrouillen von organisierten Zivilistengruppen beschimpft wurden, die ihnen Parteilichkeit vorwarfen. Diese Vorfälle riefen nachdrücklich die Schutzlosigkeit der SMM und die prekären Bedingungen für Einsätze der OSZE in Konfliktgebieten in Erinnerung. Da die SMM darauf angewiesen ist, dass beide Seiten ihre Sicherheit gewährleisten, fällt es ihr angesichts der zunehmenden Bedrohungen und der Versuche, ihre Beobachtungstätigkeit zu manipulieren oder einzuschränken, immer schwerer, die Durchführung einer größtmöglichen Zahl von Patrouillen und eine wirklich objektive und unvoreingenommene Berichterstattung sicherzustellen. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE des Jahres 2015, Serbiens Außenminister Ivica Dačić, hat die Zwischenfälle verurteilt und unterstrichen, dass die Sicherheit und die Bewegungsfreiheit der SMM für die Erfüllung ihres Auftrags unerlässlich sind. Er erinnerte beide Seiten an ihre Pflicht, die Waffenstillstandsvereinbarung einzuhalten und die Sicherheit der SMM zu gewährleisten.⁴

Angesichts dieser vielfältigen Einschränkungen für die Bodenpatrouillen der SMM sind die Drohnen der SMM für die Überwachung des Waffenstillstands bei Nacht oder in Gebieten, zu denen die Beobachter keinen Zugang haben, von größtem Wert. Die Drohnen werden darüber hinaus auch zum Schutz von Bodenpatrouillen in besonders gefährlichen Gebieten eingesetzt, so vor allem im Frühjahr 2015 in Schyrokyne.

Drohnen sind allerdings kein Patentrezept. Zurzeit betreibt die SMM lediglich ein Drohnensystem, das aus vier Drohnen mit einer maximalen Flugdauer von sechs Stunden und einer Reichweite von 150 Kilometern besteht. Dieses ermöglicht es der SMM zwar, von seinem jetzigen Startplatz in der Nähe von Mariupol aus die gesamte Kontaktlinie bis zum Flughafen Donezk zu beobachten, der größte Teil der Region Luhansk liegt jedoch außerhalb seiner Reichweite. Außerdem stößt die Technik bei ungünstigen Witterungs-

4 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Escalating violence in eastern Ukraine is against the spirit of the Minsk Agreements, says OSCE Chairperson-in-Office Dačić, Press Release, Belgrad, 11. August 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/176636>.

bedingungen wie starkem Wind oder Eis an ihre Grenzen; beides hat den Einsatz von Drohnen zwischen Oktober 2014 und März 2015 erheblich eingeschränkt. Bei bedecktem Himmel ist zudem die Tageslichtkamera der Drohnen nahezu nutzlos. Die SMM könnte die Drohnen zwar theoretisch mit einem Radar mit synthetischer Apertur (*Synthetic Aperture Radar*, SAR) ausstatten, der auch durch eine Wolkendecke hindurch Bilder erzeugen kann, ist derzeit aber noch nicht in der Lage, SAR-Bilder zu verarbeiten oder sachgerecht auszuwerten.

Neben diesen inhärenten Einschränkungen sind die Drohnen auch unmittelbaren Bedrohungen ausgesetzt. Die SMM hat heftige Störungen sowohl der Videosignalverbindung als auch des GPS-Systems ihrer Drohnen, die von beiden Seiten der Kontaktlinie ausgingen, festgestellt. Drohnen der SMM wurden außerdem sowohl östlich als auch westlich der Linie beschossen. Die OSZE hat infolge solcher Eingriffe bislang drei Drohnen, einschließlich ihrer Messinstrumente, verloren, was zu weiteren Unterbrechungen der Einsätze der OSZE-Drohnen geführt hat.

Aufgrund der gegenwärtigen Einschränkungen der Boden- und Luftpatrouillen ist die SMM derzeit nicht in der Lage, jede einzelne Waffenstillstandsverletzung festzustellen, und wird das auch in Zukunft nicht sein. Tatsächlich ist die Mission nicht einmal zwingend in der Lage, besonders signifikante oder schwerwiegende Waffenstillstandsverletzungen zu beobachten, unabhängig zu überprüfen und über sie berichten, da diese häufig nachts oder zu Zeiten bzw. in Gebieten stattfinden, in denen die SMM aus Sicherheitsgründen keine Patrouillen durchführen kann, oder aber in Gebieten, für die sie keine Zugangserlaubnis hat. So hatte die SMM keinen Zugang zu Debalzewe während der heftigen Kämpfe Mitte Februar 2015 oder zu Marinka während des Angriffs der „DVR“ am 2. und 3. Juni 2015. Zur gleichen Zeit konnte die SMM jedoch über den schweren und anhaltenden Beschuss des Flughafens Donezk und die heftigen Kämpfe um das 20 Kilometer östlich von Mariupol gelegene Dorf Schyrokyne von Februar bis Juli 2015 ausführliche Berichte vorlegen. In beiden Fällen konnte die SMM ortsfeste Beobachtungsposten in der Nähe der jeweiligen Gebiete nutzen und einige Male sogar in den beiden besonders umkämpften Gebieten oder in deren unmittelbarer Nähe Patrouillen unter angemessenen Sicherheitsgarantien durchführen. Die Mission konnte ebenfalls Berichte aus erster Hand über weitere Zwischenfälle abgeben wie z.B. den Beschuss der Stadt Luhansk mit Streumunition am 27. Januar 2015 und den heftigen Beschuss der östlichen Vororte von Mariupol unter Einsatz von Mehrfachraketenwerfern am 24. Januar 2015, bei dem mindestens 20 Menschen starben und 75 verletzt wurden.

Dass die SMM in der Lage war, regelmäßige Berichte über derartige Vorfälle und Brennpunkte abzugeben, trug dazu bei, die internationalen Bemühungen zur Beendigung der Kämpfe zu verstärken. Das gilt insbesondere für Schyrokyne, das die besondere Aufmerksamkeit des Normandie-Formats auf sich

zog und auch im Mittelpunkt der Versuche der SMM stand, eine lokale Waffenruhe zu erleichtern.

Mediation und Dialogerleichterung

Der Beschluss Nr. 1117 des Ständigen Rates beauftragte die SMM nicht nur damit, Informationen über die Sicherheitslage zu sammeln und über sie zu berichten, sondern auch damit, den Dialog vor Ort aktiv zu erleichtern mit dem Ziel, Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern. Die Aufgabe, den Waffenstillstand zu überwachen und zu überprüfen, wurde der SMM explizit in den Minsker Vereinbarungen übertragen, während der spätere Beschluss, den Leitenden Beobachter zum Koordinator der Arbeitsgruppe Sicherheit der Trilateralen Kontaktgruppe zu ernennen, das Mandat der SMM mit Blick auf Dialogerleichterung weiter verstärkte.

In der Arbeitsgruppe Sicherheit der Trilateralen Kontaktgruppe bemühte sich die SMM vor allem darum, eine Übereinkunft über die Entmilitarisierung von Schyrokyn und den Abzug von Panzern sowie von Mörsern und Artilleriegeschützen mit einem Kaliber von unter 100 mm zu erreichen. Diese Bemühungen beruhten auf der – vor allem nach der Annahme des Maßnahmenpakets vom Februar 2015 gemachten – Beobachtung, dass beide Seiten in den anhaltenden Feuergefechten eher Panzer und Mörser mit einem Kaliber von 82 mm und darunter einsetzten als schwere Artillerie und Mehrfachraketenwerfer. Die Verhandlungen über ein solches Übereinkommen standen am 3. August und vor allem am 27. August kurz vor einem Abschluss. Da jedoch nicht alle Details geklärt werden konnten, waren weitere Gespräche notwendig.

Auf der Grundlage ihres Mandats hat die SMM auch wiederholt versucht, lokale Waffenruhen zwischen den Seiten zu erleichtern, um die Gefechte in besonders heftig umkämpften Gebieten oder aus humanitären Gründen zu beenden. So erarbeitete die SMM Ende 2014 z.B. Vorschläge für einen lokalen Waffenstillstand um den Flughafen Donezk und konnte mehrere kürzere Waffenstillstände im Gebiet um diesen Brennpunkt herum erleichtern. Ein weiterer Schwerpunkt war Schyrokyn, das im Februar 2015 zu einem Brennpunkt wurde. Nach einem Aufruf der stellvertretenden Außenminister bzw. Politischen Direktoren des Normandie-Formats zur raschen Deeskalation der Kämpfe in Schyrokyn am 25. März konnte die SMM eine lokale Waffenruhe erleichtern und in dem Dorf einen Beobachtungsposten einrichten, der rund um die Uhr besetzt war. Der Waffenstillstand hielt jedoch nur zwei Tage und die SMM musste sich erneut zurückziehen. In den darauffolgenden Wochen setzte die SMM mit Unterstützung der Normandie-Gruppe auf höchster Ebene ihre Bemühungen um eine dauerhafte lokale Waffenruhe und die Entmilitarisierung des Dorfes fort.

Während das Gebiet rund um den – völlig zerstörten – Flughafen Donezk eines der am meisten umkämpften Gebiete in dem Konflikt blieb, wurden die Kämpfe in Schyrokyne weitgehend eingestellt, nachdem sich die „DVR“ am 2. Juli einseitig aus dem Dorf zurückgezogen hatte. Das Dorf ist jedoch nach den wochenlangen Kämpfen schwer verwüstet und mit Blindgängern und zurückgelassener explosiver Munition, Minen, Sprengfallen und anderen explosiven Gefahrstoffen übersät. Alle Zivilisten haben das Dorf ohne Aussicht auf eine baldige Rückkehr verlassen

Der Fall Schyrokyne zeigt, wie komplex die Vermittlung von Waffenstillständen ist. Während die SMM ihre Bemühungen in erster Linie auf humanitäre und politische Erwägungen gründete und versuchte, die Zivilisten, die anfangs noch in dem Dorf wohnten, zu schützen und die insgesamt brüchige Waffenruhe zu stabilisieren, vertraten die kämpfenden Parteien einen anderen Standpunkt. Insbesondere die ukrainische Seite war nicht bereit, der Entmilitarisierung von Schyrokyne zuzustimmen, da sie befürchtete, dass die Kräfte der „DVR“ den ukrainischen Abzug dazu nutzen würden, die aufgegebenen Stellungen zu besetzen. Da der ukrainische Vorstoß in Richtung Schyrokyne im Februar dazu dienen sollte, den Beschuss Mariupols mit Mehrfachraketenwerfern und schwerer Artillerie von diesen Stellungen aus zu verhindern, waren solche Aussichten für die dortigen ukrainischen Streitkräfte inakzeptabel. Als aus zivilen Beobachtern bestehende unbewaffnete Mission konnte die SMM der ukrainischen Seite keine ausreichenden Garantien dafür geben, dass ein solches Szenario nicht eintreten würde.

Während die Versuche der SMM, weitergehende Vereinbarungen über den Abzug von Waffen zu erreichen und die Lage in besonders umkämpften Gebieten von größerer militärischer und symbolischer Bedeutung zu stabilisieren, weniger erfolgreich waren, gelang es der SMM jedoch, eine Reihe lokaler Waffenstillstände zu erleichtern, die es möglich machten, Tote und Verletzte zu bergen, Minen zu räumen und kritische Infrastrukturen wie z.B. beschädigte Wasserleitungen oder elektrische Anlagen zu reparieren. Solche Versuche wurden sowohl von den Beobacherteams als auch vom leitenden Management in Kiew durchgeführt.

Über die politisch-militärische Dimension hinausgehende Beobachtertätigkeit

Die anhaltenden Feuerngefechte entlang der Kontaktlinie machen es erforderlich, dass die SMM sich vor allem auf die politisch-militärischen Aspekte des Konflikts und insbesondere auf die Überwachung des Waffenstillstands und die Berichterstattung über Verstöße gegen ihn konzentriert. Dieser Schwerpunkt spiegelt sich deutlich in den täglichen Berichten der SMM und auch im vorliegenden Beitrag wider. Der Eindruck, dass die SMM sich ausschließlich mit diesen Aspekten befasst und dies auch nur in den Regionen Donezk und

Luhansk tut, ist jedoch nicht richtig. Die SMM geht mit Hilfe ihrer Abteilung für die menschliche Dimension in enger Zusammenarbeit mit den zehn in der gesamten Ukraine operierenden Beobacherteams kontinuierlich Fragen im Zusammenhang mit der menschlichen Dimension von Sicherheit nach. Auf die Nöte, die der Konflikt für die Zivilbevölkerung mit sich bringt, insbesondere die Schwierigkeiten, mit denen Zivilisten bei der Überquerung der Linien – die Berichte der SMM weisen immer wieder auf lange Schlangen an den Kontrollposten mit Wartezeiten von mehreren Stunden unter katastrophalen Bedingungen und teilweise unter Beschuss hin – und beim Zugang zu Nahrungsmitteln, Gesundheitsfürsorge und Rentenzahlungen zu kämpfen haben, wird in den täglichen Berichten der SMM regelmäßig eingegangen. In öffentlich zugänglichen Berichten zu Sonderthemen⁵ hat sich die SMM in den vergangenen Monaten auch mit Themen wie Geschlechtergleichstellung, Vertreibung, den Auswirkungen der Krise auf die Westukraine, Bewegungsfreiheit und Zivilgesellschaft befasst. Die SMM nimmt regelmäßig an Koordinierungstreffen im humanitären Bereich in Kiew teil und hält engen Kontakt mit internationalen Akteuren aus diesem Bereich, die vor Ort tätig sind. Die Mission hat besonders enge Kooperationsbeziehungen mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) bei der Berichterstattung über Vertriebene aufgebaut und ist die erste Feldoperation der OSZE, die die OSZE/UNHCR-Checkliste zum Schutz bei Vertreibung eingeführt hat und umfangreichen Gebrauch von ihr macht.⁶ Sie ist außerdem nach wie vor die einzige Feldoperation der OSZE mit einer engagierten Beraterin für *Gender*-Fragen und einer ebenso engagierten Mitarbeiterin für Dialoge erleichterung.

Die geographische Verteilung der SMM über das ganze Land ist ebenfalls nach wie vor von Bedeutung. Die SMM hat über Explosionen und Zwischenfälle in Odessa, Charkiw und anderen Orten berichtet. Vor allem in Odessa ist die SMM in enger Abstimmung mit dem OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine damit befasst, lokale Dialogprozesse zu erleichtern. Als es in Mukatschewe in der Region Transkarpatien zu einem gewaltsamen Zwischenfall zwischen ukrainischen Ordnungskräften und bewaffneten Gruppen des „Rechten Sektors“ kam, konnte die SMM unverzüglich Beobachter an den Ort entsenden, die aus erster Hand über die Lage vor Ort berichteten.

Schlussfolgerungen

Blicken wir auf das Krisenmanagement der OSZE in der Ukraine in den letzten zwölf Monaten zurück, so hatte ihr Einsatz in erster Linie zwei

5 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Reports from the Special Monitoring Mission to Ukraine, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/156571>.

6 Vgl. OSCE/UNHCR, Protection Checklist: Addressing Displacement and Protection of Displaced Populations and Affected Communities along the Conflict Cycle: a Collaborative Approach, unter: <http://www.osce.org/secretariat/111464>.

Schwerpunkte: Beobachtung bzw. Überwachung und die Erleichterung eines Dialogs über die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen. Die SMM konzentrierte sich insbesondere auf die Überwachung des Waffenstillstands und dessen Stabilisierung durch die Erleichterung zusätzlicher Vereinbarungen über lokale Waffenruhen und den Abzug weiterer Waffen. Diese Aufgaben waren nicht nur für die SMM ein Novum, sondern auch für die OSZE selbst. Obwohl bereits im Helsinki-Dokument 1992 erstmals von möglichen *Peace-keeping*-Einsätzen der OSZE die Rede war und die 1995 eingerichtete Hochrangige Planungsgruppe die Aufgabe erhielt, Pläne für eine mögliche Entsendung von OSZE-Friedenstruppen nach Berg-Karabach auszuarbeiten, hatte die OSZE noch nie eine größere Mission zur Überwachung eines Waffenstillstands durchgeführt oder auch nur vorbereitet. Die OSZE hatte sich in den letzten 20 Jahren schlicht und einfach nicht mit der aktiven Vermittlung eines Waffenstillstands befasst.

Vor diesem Hintergrund ist das, was die SMM in der derzeitigen politischen Situation und der aktuellen Sicherheitslage erreicht hat, beachtlich. Die Erleichterung lokaler Waffenstillstände durch die Beobachter der SMM hat den Konflikt nicht beendet, sie hat aber dazu beigetragen, dass kritische zivile Infrastruktureinrichtungen funktionsfähig blieben. Die Berichte der SMM über Waffenstillstandsverletzungen, einschließlich der Anwesenheit und des Einsatzes schwerer Waffen in den definierten Ausschlusszonen, sind für die internationalen Medien und Entscheidungsträger auf höchster Ebene zu einer wichtigen und vertrauenswürdigen Quelle geworden. Wie bereits erwähnt wird die SMM aus Sicherheitsgründen und aufgrund technischer Einschränkungen nicht in der Lage sein, über jede Waffenstillstandsverletzung zu berichten und sie zu analysieren. Sie ist jedoch groß genug und technisch hinreichend ausgestattet, um sicherzustellen, dass wichtige Entwicklungen und größere militärische Bewegungen erfasst werden und über sie berichtet wird. Dies erhöht die Transparenz und trägt dazu bei, Waffenstillstandsverletzungen mit gewissen politischen Kosten zu belegen – ein nicht unwichtiger Faktor im umfassenderen politischen Prozess zur Bewältigung der Krise. Zurzeit ist die SMM nicht nur der einzige internationale Akteur, der den Auftrag hat und in der Lage ist, die Waffenstillstandsvereinbarungen vor Ort zu überwachen; es ist auch nicht einfach, überhaupt irgendeinen anderen Akteur auszumachen, der diesen Job unter den derzeitigen Bedingungen übernehmen könnte. Die weitere politische Unterstützung der OSZE und ihrer Tätigkeit in der Ukraine ist daher von entscheidender Bedeutung.

Die Lernkurve, die sowohl die SMM als auch die gesamte OSZE bewältigen mussten, um die SMM in die Lage zu versetzen, diese Resultate zu erzielen, ist unglaublich steil. Die OSZE hat eine Mission auf die Beine gestellt, die einer Erhöhung des Haushalts der gesamten Organisation um 60 Prozent und

einer Aufstockung ihrer Bediensteten um 35 Prozent entspricht.⁷ Die OSZE hat erstmals Drohnen eingesetzt – und das in Rekordzeit –, wobei sie weitgehend von den Erfahrungen der VN profitieren konnte. Die OSZE hat außerdem ihre Kontakte zur Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und zur Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen vertieft. Sie hat ein spezialisiertes Beratungsunternehmen damit beauftragt zu untersuchen, welche Überwachungstechnologien für die SMM nützlich sein könnten, und die Parameter der entsprechenden Ausschreibungsverfahren zu erarbeiten. Auf der Grundlage seiner praktischen Erfahrung vor Ort und seines umfangreichen Netzwerks konnte das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) rasch nationale Fachleute für die Identifizierung von Waffen und Verifikationsexperten für die Ausbildung der SMM-Beobachter mobilisieren und einen weiteren Experten damit beauftragen zu prüfen, wie Schyrokyne am besten von explosiven Gefahrstoffen wie Minen, unkonventionellen Sprengvorrichtungen und nicht detonierten Sprengkörpern sowie explosiven Kampfmittelrückständen geräumt werden könnte, und die für die Ausschreibung des Räumungseinsatzes notwendigen Dokumente vorzubereiten.

Durch seine Mediationsunterstützungseinheit und seine Kontakte mit der Einheit für Mediationsunterstützung der VN mobilisierte das KVZ ebenfalls rasche Unterstützung für die SMM durch Experten für Waffenstillstandsüberwachung und -verifikation, einschließlich einer Spezialschulung zu lokalen Waffenstillständen für das SMM-Kernteam. Die OSZE hat außerdem ihre Regelungen für den Umgang mit Situationen, in denen es zu Toten und Verletzten oder zu Geiselnahmen kommt, weiterentwickelt. Im Anschluss an ein Seminar über gesammelte Erfahrungen und Erkenntnisse und eine externe Beurteilung der Sicherheit der SMM hat sie darüber hinaus weiteren Bedarf festgestellt, einschlägige operative Anweisungen und Strategien im Personalbereich sowie in den Bereichen Sicherheit und Informationssicherheit weiterentwickeln und zu verfeinern.

Und schließlich werden derzeit in der OSZE neue Konzepte zur Verbesserung ihrer Reaktion auf diese neuen Herausforderungen und ihrer Vorbereitung auf die Durchführung multidimensionaler Feldoperationen in einem Umfeld mit hohem Risikopotenzial erarbeitet. Die SMM ist laut ihrem Mandat eine zivile Operation mit ausschließlich zivilen Beobachtern. Aus diesem Grund ist es für sie nicht leicht, Fähigkeiten und Ressourcen zu mobilisieren, die in solchen Situationen notwendig sind und über die in der Regel Militär und Polizei verfügen. Gleichzeitig ist es der SMM gelungen, einige dieser Ressourcen wie z.B. Drohnen durch kommerzielle Lösungen zu integrieren und sie hat dabei neue Erfahrungen gesammelt. Weiterhin Lehren aus den Erfahrungen der ersten 18 Monate des Krisenmanagements in der Ukraine zu ziehen und den Prozess der professionellen und technischen Verbesserung

7 Der Jahreshaushalt der SMM beläuft sich derzeit auf 88,7 Millionen Euro; am 31. August 2015 gehörten der Mission 852 Mitarbeiter an. Der Gesamthaushalt der OSZE für 2015 beträgt ohne die SMM 141,1 Millionen Euro; die OSZE hat insgesamt 2.401 Mitarbeiter.

der gesamten Organisation fortzusetzen, kann für die OSZE nur von Vorteil sein – u.a. was ihre Fähigkeiten angeht, Konflikte andernorts zu verhüten, zu bewältigen und zu lösen.