

Larissa Daria Meier

Friedenserhaltung durch die OSZE – konzeptioneller Rahmen und praktische Erfahrungen

Im *Helsinki-Dokument 1992 – Herausforderung des Wandels* beschrieben die KSZE-Teilnehmerstaaten Friedenserhaltung als „ein wichtiges operatives Element der Gesamtfähigkeit der KSZE zur [...] Krisenbewältigung“¹ und verabschiedeten eine Reihe von Richtlinien, die der KSZE das politische Mandat zur Durchführung friedenserhaltender Operationen erteilen. Trotz der enthusiastischen Sprache des Helsinki-Dokuments blieben die Bestimmungen zur Friedenserhaltung durch die OSZE bis heute „weitgehend ohne Umsetzung“.² Seit der Verabschiedung der Regelungen im Jahr 1992 wurde keine einzige friedenserhaltende Operation der OSZE mandatiert. Daraus könnte man schließen, dass Friedenserhaltung durch die OSZE ein rein theoretisches Unterfangen ohne konkrete Ergebnisse geblieben ist. Ein solcher Schluss wäre jedoch vielleicht voreilig. Es stimmt zwar, dass noch keine friedenserhaltende Operation der OSZE auf Grundlage der Richtlinien von Helsinki entsandt wurde; bei genauerer Betrachtung der OSZE-Feldoperationen³ zeigt sich jedoch, dass diese eine ganze Reihe von Aufgaben erfüllen, die aus der Perspektive der Vereinten Nationen (VN) leicht in die Kategorie „Friedenssicherung“ bzw. „Friedenserhaltung“ fallen könnten. Die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) der OSZE in der Ukraine ist nur das jüngste Beispiel einer OSZE-Feldoperation, die sich um Friedenserhaltung bemüht. Unter dem Druck, auf konkrete Krisen reagieren zu müssen, waren die Teilnehmerstaaten bereit, Feldoperationen einzurichten, die ihrem Wesen und ihrer Funktion nach als friedenserhaltender Einsatz definiert werden können. Folgt man dieser Argumentation, könnte man also behaupten, dass die OSZE bereits eine Rolle in der Friedenserhaltung spielt, auch wenn sie ihre Aktivitäten nicht offiziell als Friedenserhaltung deklariert. Ausgehend von dieser etwas paradoxen Feststellung gibt der vorliegende Beitrag

-
- 1 KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, Helsinki, 10. Juli 1992, Kapitel III, Absatz 17, S. 33, unter: <http://www.osce.org/mc/39530>. Der in der englischen Fassung des Helsinki-Dokuments verwendete Begriff „*peacekeeping*“ wird im deutschsprachigen Dokument mit „Friedenserhaltung“ wiedergegeben. „Friedenserhaltung“ und der von den Vereinten Nationen in der Agenda für den Frieden verwendete deutsche Begriff „Friedenssicherung“ (in der Agenda for Peace ebenfalls „*peacekeeping*“) werden im vorliegenden Beitrag synonym verwendet; dasselbe gilt für „friedenserhaltende Operationen“ und „Friedenssicherungseinsätze“ (Anmerkung der Redaktion).
 - 2 Heinz Vetschera, Zehn Jahre Konfliktverhütungszentrum – Entstehung und Entwicklung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 437-455, hier: S. 447.
 - 3 Die Feldoperationen der OSZE haben sich unabhängig vom Konzept der friedenserhaltenden Operationen als *Ad-hoc*-Arrangements in Reaktion auf aufeinanderfolgende Krisen entwickelt.

einen Überblick über die Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung und erörtert ihr Potenzial hinsichtlich zukünftiger Entwicklungen.

Friedenserhaltung – auf dem Weg zu einem konzeptionellen Rahmen

Obwohl der Begriff „Friedenssicherung“ bzw. „Friedenserhaltung“ zum politischen Vokabular gehört, seit er von den VN Ende der 1940er Jahre eingeführt wurde, gibt es noch immer keine einvernehmliche Definition.⁴ Ein guter Ausgangspunkt dafür könnte jedoch die maßgebende Definition aus der *Agenda für den Frieden* des Generalsekretärs der Vereinten Nationen sein:

„Friedenssicherung bezeichnet die Errichtung einer Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort, was bisher mit Zustimmung aller beteiligten Parteien geschah, im Regelfall unter Beteiligung von Militär- und/oder Polizeikräften der Vereinten Nationen und häufig auch von Zivilpersonal. Die Friedenssicherung ist eine Technik, welche die Möglichkeiten für eine Konfliktverhütung wie auch eine Friedensschaffung noch erweitert.“⁵

Auch wenn diese Definition nicht besonders präzise ist, enthält sie doch die wichtigsten Elemente, die Friedenssicherung charakterisieren: Friedenssicherung ist *freiwillig* und wird von international rekrutiertem militärischem und/oder zivilem Personal, das keinen Kombattantenstatus hat, mit dem Ziel durchgeführt, den Frieden in einem Krisengebiet aufrechtzuerhalten.⁶

In ihrer ursprünglichen Ausprägung hatten Friedenssicherungseinsätze keine allgemein anerkannte Form, sondern waren jeweils eine *Ad-hoc*-Reaktion zur Bewältigung von Konflikten, die während des Kalten Krieges ausbrachen. Dennoch änderte sich die „Doktrin“ der Friedenssicherungseinsätze in dieser Zeit nur wenig. Es bildete sich eine Reihe von Prinzipien heraus, die die Grundlage des Konzepts traditioneller Friedenssicherung bildeten, das bis heute maßgeblich ist.⁷ Am wichtigsten war dabei die Herausbildung der „heiligen Dreifaltigkeit“ der Friedenssicherung, d.h. der Minimalbedingungen,

4 Vgl. Klaus Törnudd, *Peacekeeping in the OSCE Region since 1992: Changes in Doctrine and Practices*, PC.DEL/210/03, 7. März 2003, S. 1; Guergana Velitchkova, *NATO-OSCE Interaction in Peacekeeping: Experience and Prospects in Southeast Europe*, NATO/EAPC Research Fellowship 2000-2002. Final Report, Juni 2002, S. 2, unter: <http://www.nato.int/acad/fellow/99-01/Velitchkova.pdf>.

5 *Agenda für den Frieden: Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung*, Bericht des Generalsekretärs gemäß der am 31. Januar 1992 von dem Gipfeltreffen des Sicherheitsrats verabschiedeten Erklärung, in: Vereinte Nationen, Generalversammlung, Sicherheitsrat, A/47/277, S/24111, 17. Juni 1992 (Hervorhebung im Original), unter: <http://www.un.org/depts/german/friesi/afried/a47277-s24111.pdf>.

6 Vgl. die von Törnudd übernommene Definition, a.a.O. (Fußnote 4), S. 17.

7 Vgl. John Mackinlay, *The Development of Peacekeeping Forces*, in: Kurt R. Spillmann, (Hrsg.), *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*, Bern 2001, S. 55-73, hier: S. 55-56.

die Friedenssicherungseinsätze erfüllen müssen: Zustimmung, Unparteilichkeit und Nichtanwendung von Gewalt. Die *Zustimmung* der gastgebenden Parteien zur Durchführung eines Friedenssicherungseinsatzes wird weithin als unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg und das Überleben eines solchen Einsatzes anerkannt.⁸ Das Erfordernis der Zustimmung wahrt nicht nur die Souveränität der Aufnahmeländer und stellt somit sicher, dass Friedenstruppen nicht als „Invasoren“ betrachtet werden, die sich in die inneren Angelegenheiten eines Staates einmischen. Die Zustimmung des Aufnahmelandes zur Entsendung einer Friedensmission verringert auch das Risiko für die Friedenstruppen, da sie an das Prinzip der Nichtanwendung von Gewalt gebunden und somit von den Sicherheitsgarantien des Aufnahmelandes abhängig sind.⁹ Der Grundsatz der Zustimmung hängt eng mit dem zweiten Prinzip der Friedenssicherung zusammen, der *Unparteilichkeit*. Wird ein Friedenssicherungseinsatz als parteiisch wahrgenommen, zögern die Konfliktparteien in der Regel, dem Einsatz zuzustimmen, oder ziehen ihre Zustimmung möglicherweise sogar wieder zurück.¹⁰ Das dritte Prinzip, die *Nichtanwendung von Gewalt*, verpflichtet die Angehörigen der Friedenstruppen dazu, Gewalt höchstens als letztes Mittel der Selbstverteidigung anzuwenden. Zustimmung und Unparteilichkeit sollten Friedenseinsätzen „ein Gefühl der Sicherheit [geben], das die Anwendung von Gewalt ausschließt.“¹¹ Oder wie Sir Brian Urquhart hervorhebt: Die Stärke eines Friedenssicherungseinsatzes beruht nicht auf seiner Fähigkeit, Gewalt anzuwenden, sondern auf dem Prinzip der Nichtanwendung von Gewalt, das es den Friedenstruppen erlaubt, ihr Ansehen als neutrale Beobachter zu wahren.¹² Zusammengefasst bilden Zustimmung, Unparteilichkeit und die Nichtanwendung von Gewalt ein Dreieck aus sich gegenseitig verstärkenden grundlegenden Prinzipien.¹³

Die ersten Friedenssicherungseinsätze der VN – auch bekannt als „Beobachtermissionen“ – wurden zumeist entsandt, um die Einhaltung von Waffenstillständen durch die Streitkräfte von Staaten, die sich in einer Konfliktsituation befanden, zu überwachen und der internationalen Gemeinschaft objektiv über die Sicherheitslage vor Ort Bericht zu erstatten. Darüber hinaus sollten die Beobachter durch Beratung, Hilfestellung und Vermittlung zur Dees-

8 Vgl. Robert A. Rubinstein, *Peacekeeping under Fire. Culture and Intervention*, London 2008, S. 25; Jaïr van der Lijn, *If only there were a blueprint! Factors for Success and Failure of UN Peace-Building Operations*, in: *Journal of International Peacekeeping* 1-2/2009, S. 45-71, hier: S. 47-48.

9 Vgl. Michael W. Doyle/Nicholas Sambanis, *The UN Record on Peacekeeping Operations*, in: *International Journal* 3/2007, S. 494-518, hier: S. 500; United Nations Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*, New York 2008, S. 31-32.

10 Vgl. Denis M. Tull, *When They Overstay Their Welcome: UN Peacekeepers in Africa*, in: *Journal of International Peacekeeping* 3-4/2013, S. 179-200, hier: S. 183.

11 Rubinstein, a.a.O. (Anm. 8), S. 29; Stean A.N. Tshiband, *Peacekeeping: A Civilian Perspective?*, in: *Journal of Conflictology* 2/2010, S. 1-9, hier: S. 5.

12 Vgl. Brian Urquhart, *A Life in Peace and War*, London 1987, S. 178-179.

13 Vgl. Tull, a.a.O. (Anm. 10), S. 183.

kalation und zur Eindämmung der Gewalt beitragen. Mit zumeist wenigen Hundert Einsatzkräften waren die Beobachtermissionen eher klein und bestanden im Gegensatz zu unserer heutigen Vorstellung von traditionellen Friedenssicherungseinsätzen ausschließlich aus unbewaffneten Zivilisten. Beobachtermissionen werden daher manchmal auch als das zivile Gesicht traditioneller Friedenssicherung bezeichnet.¹⁴ Der „Kerntyp“ traditioneller Friedenssicherungseinsätze bildete sich 1956 heraus, als die ersten VN-Friedenstruppen auf den Sinai entsandt wurden. Diese Friedenssicherungseinsätze zählten in der Regel mehrere tausend Teilnehmer und wurden üblicherweise in einheitlich ausgebildeten Einheiten („*formed units*“) entsandt, um die Konfliktparteien physisch voneinander zu trennen. Die gegnerischen Armeen wurden voneinander isoliert, indem eine „Trennungszone“ eingerichtet wurde, eine Pufferzone, in der VN-Friedenstruppen patrouillierten.¹⁵ Sobald die Pufferzone eingerichtet war, hatten die Friedenstruppen die Aufgabe, die Demilitarisierung, einschließlich der Abgabe der Waffen und des Truppenabzugs, zu überwachen und tägliche Patrouillen durchzuführen.¹⁶ Mit dem Ende des Kalten Krieges führten die Veränderung des internationalen Umfelds und die Entwicklung neuer normativer Paradigmen zu einer neuen Generation von Friedenssicherungseinsätzen, den sogenannten „multidimensionalen“ Friedensmissionen. Das sich herausbildende Konzept multidimensionaler Friedenssicherungseinsätze kann anhand von fünf Merkmalen definiert werden: Erstens werden diese Friedensmissionen typischerweise entsandt, ohne dass es irgendeine Art von Waffenstillstandsabkommen gibt, oder in Situationen, in denen ein solches Abkommen zu scheitern droht. Sie müssen somit in einem Umfeld anhaltender gewaltsamer Konflikte operieren.¹⁷ Darüber hinaus haben Friedenssicherungseinsätze es nicht mehr nur mit regulären Armeen zu tun, sondern sehen sich mit einer ganzen Reihe von paramilitärischen Gruppierungen konfrontiert, die oftmals wenig Disziplin und unklare Kommandostrukturen aufweisen.¹⁸ Die Fähigkeit des Aufnahmelandes, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten und die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, ist oft gering und kann durch abtrünnige Gebiete zusätzlich gefährdet sein. Zweitens spielen multidimensionale Friedensmissionen zumeist eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung politischer Bemühungen um die Beilegung eines Konflikts. Ihr Mandat besteht häufig darin, den Konfliktparteien Gute Dienste zu leisten, den politischen Dialog und die Versöhnung zu erleichtern und den Friedensprozess als Ganzes poli-

14 Vgl. A. Walter Dorn, *Keeping Watch: Monitoring Technology and Innovation in UN Peace Operations*, Tokyo 2011, unter: http://walterdorn.net/pdf/KeepingWatch_Dorn_CompleteBook-NoCover_UNUP_2011.pdf, S. 10; Alex J. Bellamy/Paul Williams, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge 2010, S. 175.

15 Vgl. Mackinlay, a.a.O. (Anm. 7), S. 57-61.

16 Vgl. Bellamy/Williams, a.a.O. (Anm. 14), S. 175.

17 Vgl. ebenda, S. 194.

18 Vgl. United Nations, General Assembly, Security Council, *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, A/50/60-S/1991/1, 3. Januar 1995, Absatz 12.

tisch zu unterstützen.¹⁹ Drittens werden multidimensionale Friedensmissionen zwar zumeist während eines gewaltsamen Konflikts oder danach entsandt, sie könnten jedoch „so gestaltet werden, dass sie für alle Phasen [des Konfliktzyklus] besser geeignet sind“.²⁰ Von größter praktischer Bedeutung ist wahrscheinlich die neue Rolle, die Friedensmissionen bei der Friedenskonsolidierung spielen. Als Folge dieser Entwicklung sollen Friedensmissionen – viertens – in mehreren Dimensionen tätig werden und eine Reihe neuer Aufgaben übernehmen, wie z.B. bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration, der Sicherheitssektorreform, der Überwachung der Menschenrechtssituation, im Bereich Wahlunterstützung und beim Staatsaufbau.²¹ Fünftens umfassen multidimensionale Friedensmissionen – im Gegensatz zu traditionellen Friedenssicherungseinsätzen, die mit Ausnahme von Beobachtermissionen zumeist militärischer Natur sind – typischerweise militärische, polizeiliche und zivile Komponenten. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die militärische Komponente immer noch den größten Teil eines Friedenssicherungseinsatzes ausmacht, unabhängig davon, ob die Operation die traditionelle oder die multidimensionale Variante der Friedenssicherung darstellt.²²

Der konzeptionelle Rahmen der OSZE für die Friedenserhaltung

Die Idee, die KSZE mit einem Mandat zur Friedenserhaltung auszustatten, taucht erstmals 1992 im Dokument des Prager Ministerratstreffens über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen auf, in dem das Folgetreffen von Helsinki damit beauftragt wird, „auch die Möglichkeiten friedenserhaltender Maßnahmen durch die KSZE oder eine Rolle der KSZE bei friedenserhaltenden Maßnahmen sorgfältig [zu] erwägen“.²³ Nach mehreren Verhandlungsrunden im Anschluss an das Prager Treffen beschlossen die Teilnehmerstaaten, der KSZE ein formales Mandat zur Durchführung von friedenserhaltenden Operationen zu erteilen, und verabschiedeten auf dem Gipfeltreffen von Helsinki im Jahr 1992 entsprechende Richtlinien.²⁴ Dem Helsinki-Dokument zufolge umfassen friedenserhaltende Operationen – je nach konkreter Konfliktsituation und entsprechend ihrem Mandat – ziviles und/oder militärisches Personal und können eine Vielfalt von Formen anneh-

19 Vgl. United Nations Department of Peacekeeping Operations, a.a.O. (Anm. 9), S. 22-24.

20 Vgl. Oldrich Bures, A Mid-Range Theory of International Peacekeeping, in: International Studies Review 3/2007, S. 407-436, hier: S. 420.

21 Vgl. United Nations Department of Peacekeeping Operations, a.a.O. (Anm. 9), S. 28.

22 Vgl. Tshiband, a.a.O. (Anm. 11), S. 6.

23 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Kapitel VI, Absatz 23, in: Zweites Treffen des Rates, Prag, 30.-31. Januar 1992, S. 14-24, hier: S. 19, unter: <http://www.osce.org/node/40272>.

24 Vgl. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (einschließlich Erkundungs- und Berichterstattermissionen und KSZE-Friedenserhaltung), friedliche Beilegung von Streitfällen, insbesondere Absätze 17-56, KSZE-Friedenserhaltung, in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992, a.a.O. (Anm. 1), S. 30-39, hier: S. 33-38.

men, von Beobachter- und Überwachungsmissionen bis hin zu größeren Einsätzen von Streitkräften. Zu den möglichen Aufgaben einer friedenserhaltenden Operation gehören die Überwachung von Waffenstillständen und Truppenabzügen, die Unterstützung bei der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung sowie humanitäre und andere Hilfeleistungen für Flüchtlinge. Keine der von den friedenserhaltenden Operationen wahrgenommenen Aufgaben dürfen Zwangsmaßnahmen umfassen. Des Weiteren enthält das Helsinki-Dokument eine Reihe von Voraussetzungen für den Einsatz einer friedenserhaltenden Operation. Die ersten drei davon – die Zustimmung der direkt betroffenen Parteien, die Unparteilichkeit der friedenserhaltenden Operation sowie die Anwendung von Gewalt ausschließlich zur Selbstverteidigung – sind als die Grundprinzipien der Friedenssicherung durch die VN bekannt. Die Bestimmungen von Helsinki legen jedoch noch eine Reihe weiterer Voraussetzungen fest: einen im Konsens gefassten Beschluss des Ständigen Rats der OSZE (seinerzeit des Ausschusses Hoher Beamter, AHB), ein klares und präzises Mandat, das Vorhandensein eines dauerhaften Waffenstillstands sowie Sicherheitsgarantien für das Personal zu jeder Zeit. Diese im Helsinki-Dokument von 1992 enthaltenen sehr detaillierten Regeln für die OSZE-Friedenserhaltung sind erstaunlich, wenn man bedenkt, dass die VN-Friedensmissionen aus der Praxis heraus entstanden sind und nie in der Charta der Vereinten Nationen kodifiziert wurden. Es scheint, dass die OSZE die Bestimmungen weitgehend dem nachempfunden hat, „was die Praxis der VN im Laufe der Jahre an konkreten Ergebnissen hervorgebracht hat“.²⁵ Wie die Richtlinien von Helsinki zeigen, gehen die Bestimmungen der OSZE zur Friedenserhaltung sogar noch weiter, indem sie Bedingungen hinzufügen, die zwar Gegenstand von Diskussionen über Friedenssicherung in den VN waren, in der Praxis jedoch kaum anzutreffen sind. Dies wiederum wirft die Frage auf, wie praktikabel die OSZE-Bestimmungen zur Friedenserhaltung in der Praxis sein würden.

Optionen und operative Fähigkeiten der OSZE zur Friedenserhaltung

Obwohl die OSZE noch nie eine friedenserhaltende Operation durchgeführt hat, halten die Diskussionen über eine Beteiligung der OSZE an der Friedenserhaltung seit der Verabschiedung der Helsinki-Richtlinien an. Die bedeutendste Überprüfung fand 2003 statt, nachdem die Teilnehmerstaaten beschlossen hatten, eine OSZE-Überprüfungskonferenz zur Friedenserhaltung abzuhalten, um die Fähigkeit der OSZE zur Durchführung von friedenserhaltenden Operationen zu bewerten und Optionen für eine mögliche Beteiligung der OSZE an der Friedenserhaltung im OSZE-Gebiet zu erkunden. Ein vom Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE vorbereitetes Hintergrundpa-

25 Rob Siekman Commentary: CSCE versus UN Peacekeeping, in: Helsinki Monitor 4/1992, S. 18-20, hier: S. 18

pier gibt einen besonders interessanten Einblick in die Diskussionen über die verschiedenen Einsatztypen, die die Organisation ins Auge fassen könnte, sowie die operativen Kapazitäten, die im Einzelfall erforderlich wären. Um den Teilnehmerstaaten einen Orientierungsrahmen zu geben, beschreibt das Papier exemplarisch vier Typen möglicher friedenserhaltender Operationen der OSZE: An erster Stelle nennt es die traditionellen *Blauhelmeinsätze*, die von militärischen Kräften etwa in der Stärke eines Bataillons durchgeführt werden und über militärische Kontroll- und Kommandostrukturen unter der Leitung eines Befehlshabers verfügen. Zweitens könnten im Rahmen eines breiter angelegten Friedenssicherungskonzepts *unbewaffnete Beobachter- und/oder Überwachungsmissionen* entsandt werden, um die Einhaltung von Waffenstillstandsabkommen zu überwachen, vertrauensbildende Maßnahmen durchzuführen und die Achtung der Menschenrechte zu überprüfen. Die dritte Option ist eine *Kombination aus den ersten beiden Optionen, die Polizeikräfte, ziviles Personal und Streitkräfte umfasst*. Dieser Operationstyp könnte als Sicherheitsanbieter fungieren, der es dem zivilen Teil der Operation ermöglicht, seinen Aufgaben in einem instabilen Sicherheitsumfeld nachzukommen. Als vierte Option könnte sich die OSZE schließlich dafür entscheiden, *friedenserhaltende Einsätze gemeinsam mit anderen Organisationen* durchzuführen. Die OSZE würde dabei die politische Kontrolle über die Einsätze ausüben, die in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen durchgeführt oder an andere Organisationen vergeben werden.²⁶ Hinsichtlich der Beurteilung der operativen und logistischen Fähigkeiten, die für die Durchführung der genannten Operationen nötig wären, wird in dem Papier betont, dass das Sekretariat nicht darauf vorbereitet sei, traditionelle Blauhelmeinsätze durchzuführen. Es seien weder die für die Aufstellung und Entsendung einheitlich ausgebildeter Einheiten erforderlichen Strukturen vorhanden, noch sei die Organisation dazu in der Lage, die notwendige logistische Unterstützung und Ausbildung für bewaffnete friedenserhaltende Einsätze bereitzustellen. Das KVZ wäre daher darauf angewiesen, dass OSZE-Teilnehmerstaaten oder andere Organisationen Truppenkontingente und logistische Unterstützung zur Verfügung stellen. Im Unterschied zu Streitkräften ist die OSZE jedoch mit der Entsendung und Durchführung unbewaffneter ziviler Missionen vertraut. In solchen Fällen könnte das KVZ seine bestehenden Rekrutierungsverfahren nutzen und hätte auch ausreichende Kapazitäten für die Planung, Vorbereitung und die anschließende Unterstützung der Einsätze. Hinsichtlich multidimensionaler friedenserhaltender Einsätze ähneln die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung einheitlich ausgebildeter Kontingente sowie bei der Bereitstellung logistischer Unterstützung den Problemen, die im Zusammenhang mit traditionellen Friedenssicherungseinsätzen genannt wurden. Zur

26 Vgl. OSCE Conflict Prevention Centre, *Current OSCE Capabilities for Deploying and Running Peacekeeping Operations*, SEC.GAL/81/03, 5. Mai 2003; Permanent Mission of the Netherlands, *Potential Options for OSCE Activities in the Field of Peacekeeping Operations*, CIO.GAL/54/03/Rev.1, 9. Juli 2003.

vierten Option stellt das Papier fest, dass die OSZE prinzipiell mit anderen Organisationen zusammenarbeiten oder auf schlüsselfertige Operationen zurückgreifen könnte. Für eine effektive Zusammenarbeit müssten jedoch zunächst Vereinbarungen getroffen werden, die die Kooperation in den verschiedenen Phasen der Operation erleichtern. Gleichzeitig müssten geeignete Kontroll- und Kommandostrukturen geschaffen werden, die es den Aufsichtsorganen ermöglichen, eine wirksame strategische Leitung auszuüben. Zusammenfassend kommt das Dokument zu dem Schluss, dass die OSZE weder über die Erfahrung noch über die Fähigkeit verfügt, bewaffnete friedenserhaltende Einsätze des Blauhelmtyps durchzuführen. Sollten die Teilnehmerstaaten beschließen, bewaffnete friedenserhaltende Operationen durchzuführen, wären substanzielle und kostenintensive Verbesserungen der operativen Fähigkeiten des Sekretariats erforderlich. Als Alternative kämen schlüsselfertige Einsätze infrage. Dies würde bedeuten, dass Teilnehmerstaaten oder andere Organisationen der OSZE vollständige und einheitlich ausgebildete Einheiten zur Verfügung stellen, die interoperabel sowie operativ und logistisch autark sind.

Bei der Überprüfungskonferenz wurde nicht nur ein Mangel an operativen Fähigkeiten der OSZE zur Entsendung bewaffneter friedenserhaltender Operationen konstatiert. Es zeigte sich auch eine generelle Zurückhaltung der Teilnehmerstaaten, traditionelle Friedensmissionen zu entsenden. Die Mehrheit der Staaten stellte den zusätzlichen Nutzen eines Engagements der OSZE bei der bewaffneten Friedenserhaltung infrage. Statt Strukturen zu duplizieren, die bereits an anderer Stelle existieren, wäre die OSZE besser beraten, auf ihr allseits bekanntes Know-how im Bereich Frühwarnung und Konfliktverhütung aufzubauen.²⁷ Auch auf die finanziellen Folgen eines potenziellen Engagements der OSZE bei der Friedenserhaltung wurde mehrmals hingewiesen. Angesichts der Tatsache, dass der Organisation die notwendigen Planungskapazitäten sowie ein geeignetes logistisches Unterstützungssystem fehlen, wären erhebliche finanzielle Investitionen erforderlich, um das KVZ in die Lage zu versetzen, militärische friedenserhaltende Operationen durchzuführen.²⁸ Und schließlich zögerten die Teilnehmerstaaten auch, allein schon über die Idee zu diskutieren, dass sich die OSZE an militärischer Friedenserhaltung beteiligen könnte, was darin begründet war, dass die OSZE keine Rechtspersönlichkeit hat und somit auch keine *Status of Forces Agreements* (SOFAs) zwischen der OSZE und den Gastgeberstaaten abgeschlossen

27 Vgl. Permanent Mission of Italy to the OSCE (Italian Presidency of the European Union), Statement to the Tenth Meeting of the Informal Open-ended Working Group of Friends on the OSCE Role in the Field of Peacekeeping, PC.DEL/1378/03, 14. November 2003; Permanent Mission of the United States, Statement on U.S. Peacekeeping Paper, PC.SMC/40/98, 29. Mai 1998.

28 Vgl. ebenda sowie Permanent Mission of Finland to the OSCE, Report of the Informal Open-ended Group of Friends of the Chair on the OSCE Role in the Field of Peacekeeping, PC.DEL/1425/03, 27. November 2003.

werden können.²⁹ Aufgrund all dieser Streitpunkte war es unmöglich, einen Konsens über konkrete Schritte zur Stärkung der Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung zu finden. Dennoch haben die Diskussionen auf der Überprüfungskonferenz dazu geführt, dass man sich schließlich weitgehend darin einig war, dass sich die Konzepte und die Praxis der Friedenserhaltung im Laufe der letzten zehn Jahre deutlich weiterentwickelt haben. Während Friedenserhaltung in der Anfangsphase noch ein vorwiegend militärisches Unterfangen war, stellt sie heute eine multifunktionale Anstrengung dar, die sowohl zivile als auch militärische Elemente einschließt.³⁰ Im Hinblick auf die Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung zeigen diese Überlegungen, dass zumindest diejenigen Aktivitäten, die den zivilen Teil der Friedenserhaltung ausmachen, eindeutig zu den Kernkompetenzen der OSZE gehören. So war die Mehrheit der Teilnehmerstaaten der Meinung, dass die OSZE bereits Friedenserhaltung betreibt, auch wenn sie ihre Aktivitäten nicht offiziell als solche bezeichnet.³¹

Die Erfahrung der OSZE im Bereich der Friedenserhaltung

Die KSZE sammelte ihre ersten praktischen Erfahrungen auf dem Gebiet der Friedenserhaltung bereits kurz nach der Verabschiedung der Helsinki-Richtlinien. Mit dem Ziel, die Situation vor Ort zu stabilisieren, nachdem eine informelle Vereinbarung über einen Waffenstillstand zur Beendigung des Konflikts in Berg-Karabach erreicht worden war, erklärten die Teilnehmerstaaten auf dem Budapester Gipfeltreffen von 1994 „ihren politischen Willen [...] eine multinationale Friedenstruppe der KSZE [...] auf der Grundlage von Kapitel III des Helsinki-Dokuments 1992 [aufzustellen]“.³² Die Hocharangige Planungsgruppe, die zur Vorbereitung der zukünftigen Operation eingerichtet wurde, begann daraufhin darüber nachzudenken, welche Form eine friedenserhaltende Operation der OSZE annehmen könnte und welche operativen Erfordernisse sie erfüllen müsste.³³ Der im Juni 1995 vorgestellte Entwurf sah eine Truppenstruktur bestehend aus drei Infanteriebataillonen, zwei oder drei unabhängigen Infanteriekompanien sowie Beobachter und Unterstützungs- und Logistikeinheiten mit einer Gesamtpersonalstärke von rund 3.000 Mann

29 SOFAs bieten friedenserhaltenden Operationen vor Ort Rechtsschutz. Vgl. Statements of delegations at the OSCE Workshop on Peacekeeping, Permanent Mission of Finland, OSCE Workshop on Peacekeeping, PC.DEL/426/03, 2. Mai 2003.

30 Vgl. Branislav Milinkovic, OSCE Peacekeeping: Still Waiting to Perform!, in: Helsinki Monitor 3/2004, S. 193-201, hier: S. 198.

31 Vgl. Permanent Mission of Italy to the OSCE, a.a.O. (Anm. 27); Permanent Mission of Finland to the OSCE, a.a.O. (Anm. 28).

32 KSZE, Budapester Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, korrigierte Fassung vom 21. Dezember 1994, Beschlüsse von Budapest, Kapitel II, Regionale Fragen, Intensivierung der KSZE-Bemühungen bezüglich des Konflikts in Nagorny Karabach, Absatz 4, unter: <http://www.osce.org/mc/39554>.

33 Vgl. Heikki Vilén, Planning a Peacekeeping Mission for the Nagorno-Karabakh Conflict, in: Security Dialogue 1/1996, S. 91-94, hier: S. 92-93.

vor, deren Einsatzkosten sich in den ersten sechs Monaten auf 100 Millionen US-Dollar belaufen würde.³⁴ Der Umfang des geplanten Unternehmens weckte jedoch Bedenken unter den Teilnehmerstaaten. Ob die OSZE operativ dazu in der Lage sein würde, eine derartig große Operation durchzuführen, war zweifelhaft. Die Teilnehmerstaaten befürchteten daher, dass eine erhebliche Verstärkung des KVZ und eine deutliche Aufstockung des Haushalts erforderlich sein würden.³⁵ Am stärksten umstritten war jedoch die Frage, wie das Prinzip der Nichtanwendung von Gewalt zu interpretieren war. Während der Entwurf für die Zusammensetzung der Operation in Übereinstimmung mit den Helsinki-Richtlinien Zwangsmaßnahmen explizit ausschloss, schien der Entwurf für die Einsatzregeln diese Bestimmungen jedoch zu verwässern, indem er festlegte, dass die Beobachter nicht nur zur Selbstverteidigung bewaffnete Gewalt anwenden dürften, sondern auch in Situationen, in denen die Operation mit Gewalt daran gehindert wird, ihr Mandat auszuüben.³⁶ Mehrere Delegationen äußerten Bedenken darüber, ob diese Bestimmung den Erfordernissen einer Operation entspräche, die von einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen – wie sie die OSZE darstellt –, das lediglich die friedliche Beilegung von Konflikten erlaubt, durchgeführt werde. Es wurde daher für notwendig gehalten, die Genehmigung des VN-Sicherheitsrats einzuholen, da die Anwendung von Gewalt nicht völlig ausgeschlossen werden konnte.³⁷ Auch wenn die Bedingungen für die Durchführung der friedenserhaltenden Operation letztlich niemals erfüllt wurden und ein konkretes Ersuchen an den Sicherheitsrat somit unnötig wurde, hatte die Diskussion über die Anwendung von Gewalt dennoch erheblichen Einfluss auf die in der OSZE geführten Debatten über Friedenserhaltung. Zum ersten Mal diskutierten die Teilnehmerstaaten über die Notwendigkeit, friedenserhaltende Operationen mit „robusten Mandaten“ auszustatten, damit sie ihre Aufgaben effektiv erfüllen können. Die Diskussionen wurden stark beeinflusst von den Erfahrungen der UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) in Bosnien die inmitten eines Bürgerkriegs operieren musste – jedoch ohne robuste Einsatzregeln. Aus der Sicht vieler Teilnehmerstaaten hatte das Scheitern der UNPROFOR gezeigt, dass in Konflikten wie den sogenannten „neuen Kriegen“ nur eine robuste Friedensmission über die für eine effektive Eskalationsdominanz erforderlichen Fähigkeiten verfügen würde. Konflikte, bei denen die Entsendung einer traditionellen

34 Vgl. High Level Planning Group, Mission Statement for a Possible Peacekeeping Mission to the Nagorno-Karabakh Conflict, REF.CIO/23/95. Corr. 1, 27. Juni 1995.

35 Vgl. Permanent Mission of Austria to the OSCE, Comments and Suggestions on the HLPG Concept for OSCE PKM to Nagorno-Karabakh, REF.PC/628/95, 16. Oktober 1995; Permanent Mission of Ireland to the OSCE, Comments on the HLPG Concepts, REF.PC/521/95, 19. September 1995; Permanent Mission of Switzerland to the OSCE, Mission Concept on the High-Level Planning Group. Comments, REF.CIO/71/95, 18. September 1995.

36 Vgl. Rules of Engagement, Anlage zu REF.CIO/23/95.Corr. 1, a.a.O. (Anm. 34).

37 Vgl. Marjanne de Kwaasteniet, Alba: A lost Opportunity for the OSCE, in: Helsinki Monitor 1/1998, S. 15-22, hier: S. 18.

friedenserhaltenden Operation oder sogar einer unbewaffneten Beobachtermission angemessen wäre, seien hingegen zur Ausnahme geworden.³⁸ Für die Friedenserhaltung durch die OSZE bedeutete dies, dass die Möglichkeit zur Entsendung einer Friedensmission unter OSZE-Flagge deutlich geringer geworden war. Obwohl die OSZE im Prinzip eine militärische friedenserhaltende Operation durchführen könnte, die unter einem robusten Mandat des Sicherheitsrats agiert, wird es in der Praxis wohl kaum dazu kommen. Wie bereits erwähnt, schrecken die meisten Teilnehmerstaaten vor der Entsendung militärischer friedenserhaltender Operationen zurück und plädieren stattdessen eindeutig dafür, den Beitrag der OSZE auf den zivilen Teil der Friedenserhaltung zu beschränken.

Die Vorbereitungen für eine friedenserhaltende Operation in Berg-Karabach schritten trotz der oben erwähnten Kontroversen voran. Mitte 1995 war die OSZE grundsätzlich auf den bevorstehenden Einsatz einer multinationalen Operation vorbereitet.³⁹ Da es jedoch nicht gelang, einen stabilen Waffenstillstand zu erreichen, und die Konfliktparteien nicht in der Lage waren, sich auf ein Mandat zu einigen, waren die Voraussetzungen für die Durchführung einer im Rahmen der Helsinki-Richtlinien eingerichteten friedenserhaltenden Operation zu keiner Zeit erfüllt. So wurde die Durchführung der ersten friedenserhaltenden Operation der OSZE verhindert.⁴⁰

Ihre ersten praktischen Erfahrungen mit der Einrichtung einer Feldoperation, die mit friedenserhaltenden Maßnahmen beauftragt war, sammelte die OSZE drei Jahre nach ihrem Versuch, eine friedenserhaltende Operation in Berg-Karabach durchzuführen. Am 25. Oktober 1998 verabschiedete der Ständige Rat den Beschluss, eine OSZE-Feldoperation im Kosovo – die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) – einzurichten, die die Einhaltung des Holbrooke-Milošević-Abkommens und der Resolution 1199 des VN-Sicherheitsrats überprüfen sollte. Mit dem Beschluss, die KVM zu entsenden, betrat die OSZE ein für sie völlig unbekanntes Terrain. Das gilt nicht nur für die Größe der geplanten Mission, sondern auch für ihren Charakter, denn die KVM hatte den Auftrag, die Einhaltung des Waffenstillstands sowie die Reduzierung der jugoslawischen Streitkräfte auf den Stand vom Januar 1998 zu überprüfen – Aufgaben, die normalerweise von militärischen friedenserhaltenden Operationen wahrgenommen werden. Darüber hinaus sollte die KVM eine breite Palette von Aufgaben aus dem Bereich der menschlichen Dimension erfüllen, die von der Zusammenarbeit mit humanitären Organisationen über den Institutionenaufbau bis hin zur Wahlbeobachtung reichten.⁴¹

38 Vgl. Permanent Mission of Italy to the OSCE, a.a.O. (Anm. 27).

39 Vgl. Jerzy M. Nowak, *The Organization for Security and Co-operation in Europe*, in: Trevor Findlay (Hrsg.), *Challenges for the New Peacekeepers*, SIPRI Research Report Nr. 12, Oxford 1996, S. 121-141, hier: S. 134.

40 Vgl. Zusammenfassung des Vorsitzenden, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünftes Treffen des Ministerrats, DOC.MC/1/95, Budapest, 8. Dezember 1995, S. 1-4, hier: S. 1, unter: <http://www.osce.org/de/mc/40411>.

41 Vgl. Permanent Mission of Norway to the OSCE, *Agreement on the OSCE Kosovo Verification Mission*, CIO.GAL/65/98, 19. Oktober 1998.

Hätte die KVM ihre vorgesehene Größe von bis zu 2.000 Beobachtern erreicht, wäre sie viermal so groß gewesen wie alle vorherigen OSZE-Feldoperationen zusammen.⁴² Dies stellte die Organisation jedoch vor eine gewaltige Herausforderung, da es für die Entsendung einer derart großen Mission keine geeigneten Strukturen gab.⁴³ Das Abordnungssystem funktionierte zwar gut, wenn es um die personelle Ausstattung von Missionen in einer Größenordnung von bis zu 25 Mitgliedern ging. Die Rekrutierung von 2.000 Beobachtern mithilfe desselben Systems erwies sich jedoch als äußerst schwierig. Kurz bevor die KVM aufbrechen sollte, waren erst zwei Drittel der geplanten Höchstzahl der Verifikateure rekrutiert worden – viel zu wenig, um eine ständige Präsenz auch nur in den wichtigsten Gebieten zu gewährleisten. Der unbefriedigend langsame Personalaufwuchs ging mit zahlreichen logistischen Problemen einher. Die Appelle der OSZE an die Teilnehmerstaaten, mobile medizinische Versorgungseinheiten sowie Rettungsfahrzeuge und gepanzerte Fahrzeuge zur Verfügung zu stellen, verhallten lange ungehört. Erst Ende November 1998 erhielt die KVM schließlich die ersten gepanzerten Fahrzeuge. Ende Dezember verfügte sie über 40 solcher Fahrzeuge – eins für sieben Verifikateure.⁴⁴ Es überrascht daher nicht, dass den Teilnehmerstaaten vor allem die physische Sicherheit der Verifikateure Sorge bereitete. Obwohl die jugoslawischen Behörden Sicherheitsgarantien abgegeben hatten, stand außer Frage, dass die Sicherheit der KVM auf taktischer Ebene vollständig von der Zustimmung der Kriegsparteien abhing. Da sie unbewaffnet waren, wären die OSZE-Verifikateure gewaltsamen Angriffen wehrlos ausgeliefert.⁴⁵ Andererseits brachte der Umstand, dass die Beobachter unbewaffnet waren, auch einige Vorteile mit sich. Erstens ist es fraglich, ob Milošević der Präsenz einer internationalen bewaffneten Streitmacht auf jugoslawischem Territorium zugestimmt hätte. Und zweitens lag es gerade an der Verwundbarkeit der OSZE-Verifikateure, dass sie von keiner Seite als Bedrohung empfunden wurden. Dies erwies sich als entscheidend für den Aufbau enger Beziehungen zu den Konfliktparteien, die es der Mission ermöglichten, ihre Aufgaben zu erfüllen.⁴⁶

Wie bei allen friedenserhaltenden Operationen hing auch der Erfolg oder Misserfolg der KVM von Fortschritten auf dem Weg zu einer politischen Lösung ab. Die Wahrscheinlichkeit solcher Fortschritte schien jedoch in den

42 Vgl. William Walker, OSCE Verification Experiences in Kosovo, in: Ken Booth (Hrsg.), *The Kosovo Tragedy: The Human Rights Dimension*, London 2001, S. 127-145, hier: S. 128; Alex J. Bellamy/Stuart Griffin, *OSCE Peacekeeping: Lessons Learned from the Kosovo Verification Mission*, in: *European Security* 1/2002, S. 1-26, hier: S. 14.

43 Vgl. Márton Krasznai, *Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) – Voraussetzungen für ihre Einsatzbereitschaft*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2000*, Baden-Baden 2000, S. 149-158, hier: S. 149.

44 Vgl. Heinz Loquai, *Kosovo – Verpasste Chance für eine friedliche Konfliktlösung?*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1999*, Baden-Baden 1999, S. 91-103, hier: S. 94-97.

45 Vgl. Bellamy/Griffin, a.a.O. (Anm. 42), S. 17.

46 Vgl. ebenda, S. 18.

ersten Monaten des Jahres 1999 beständig abzunehmen. Die Verstöße aller Konfliktparteien gegen die Vereinbarungen nahmen zu und Verletzungen des Waffenstillstands wurden zum Normalfall. Für die KVM bedeutete dies, dass die Sicherheit ihres Personals nicht mehr gewährleistet werden konnte und die Mission abgezogen werden musste.⁴⁷

Die Entsendung der Sonderbeobachtermission in die Ukraine⁴⁸ stellt die jüngste und wichtigste praktische Erfahrung der OSZE auf dem Gebiet der Friedenserhaltung dar. Mit seinem Beschluss vom 21. März 2014 rief der Ständige Rat eine Beobachtermission ins Leben, die zum „Abbau der Spannungen und zur Förderung des Friedens, der Stabilität und Sicherheit“ in der Ukraine beitragen sollte.⁴⁹ Konkret beauftragte der Ständige Rat die SMM, über die Sicherheitslage in ihrem Einsatzgebiet zu berichten, die Einhaltung der Menschenrechte zu beobachten und den Dialog vor Ort zu erleichtern, mit dem Ziel Spannungen abzubauen. Infolge der sich rapide verändernden Sicherheitsbedingungen kamen zu diesen „Kernaufgaben“ jedoch schon kurz nach der Entsendung der ersten Beobachter im März 2014 weitere Aufgaben hinzu. Die ukrainische Regierung verlor zunehmend die Kontrolle über die Ostukraine und die Kämpfe wurden von Tag zu Tag heftiger, was Patrouillen in einigen Gebieten zu einem riskanten Unterfangen machte. Gleichzeitig wurden die internationalen Verhandlungen zur Krise fortgesetzt. Am 3. September erreichten Russlands Präsident Wladimir Putin und der ukrainische Präsident Petro Poroschenko eine Einigung über einen sofortigen Waffenstillstand. Am 5. September wurde das Minsker Protokoll unterzeichnet und später um ein Memorandum ergänzt, in dem konkrete Maßnahmen zur Implementierung der im Protokoll vereinbarten Schritte dargelegt wurden.⁵⁰ Für die SMM bedeutete dies, dass ihre Aufgaben erheblich zunahmten. Der Mission wurde eine führende Rolle bei der Überwachung der Einhaltung des Abkommens übertragen, wobei sie neue Aufgaben übernahm, die normalerweise von militärischen Friedensmissionen erfüllt werden, wie z.B. die Überwachung des Waffenstillstands, die Überprüfung des Waffenabzugs sowie die Überwachung der russisch-ukrainischen Staatsgrenze. Vor diesem Hintergrund musste die angestrebte Zahl von 500 Beobachtern so schnell wie möglich entsandt werden. Gleichzeitig mussten verschiedene Anpassungen vorgenommen werden, damit die SMM in einem höchst unbeständigen Sicherheitsumfeld operieren und ihren neuen Aufgaben nachkommen konnte.

47 Vgl. Permanent Mission of Norway to the OSCE, Statement by the OSCE Chairman-in-Office, Foreign Minister Knut Vollebaek of Norway, to the Permanent Council, CIO.GAL/34/99, 26. März 1999.

48 Der Beitrag berücksichtigt den Zeitraum bis März 2015.

49 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, S.1.

50 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, hier: S. 212, 215-217; Interview der Autorin mit einem SMM-Beobachter, 1. Mai 2015.

Was die erste Herausforderung betraf, konnte das KVZ erhebliche Erfolge verzeichnen. War die schnelle Entsendung von Spezialisten bei der Einrichtung der KVM noch eines der Hauptprobleme der OSZE gewesen, so verlief der Rekrutierungsprozess für die SMM bemerkenswert effizient. Vor allem dank des erst vor Kurzem entwickelten OSZE-internen Personenverzeichnisses zur raschen Entsendung von Einsatzkräften (*rapid deployment roster*) konnte das KVZ erfahrene Mitarbeiter aus anderen Feldoperationen abziehen, um den Personalengpass in der ersten Aufbauphase der Mission zu überbrücken. Zudem erwies sich der „virtuelle Ausrüstungspool“ der OSZE – eine Datenbank, die eigens geschaffen worden war, um wichtige Ausrüstungsgegenstände schnellstmöglich bereitstellen zu können – für die Gewährleistung der raschen Aufstellung der SMM als äußerst nützlich. Dank dieser Datenbank, die Auskunft darüber gibt, wo entscheidende Ausrüstungsgegenstände beschafft werden können, sowie eines besonderen Vertragsmodells war das Sekretariat in der Lage, umgehend Splitterschutzwesten, gepanzerte Fahrzeuge sowie weitere überlebenswichtige Ausrüstung nach Kiew zu schicken.⁵¹ Trotz dieser wichtigen Erfolge hatte die SMM nur wenig Zeit, sich zu konsolidieren. Stattdessen musste die Mission in Vorbereitung auf ihre neue Rolle als „Quasifriedensmission“ angepasst werden. Indem sie die ursprünglich als „weiche“ zivile Beobachtermission geplante SMM „härtete“, hat die OSZE es der SMM unter immensem Arbeitseinsatz möglich gemacht, in einem hochbrisanten Sicherheitsumfeld zu operieren und die neuen Aufgaben unter ihrem ursprünglichen Mandat zu erfüllen. Konkret bedeutete dies, dass Kandidaten mit einem militärischen oder ähnlichen Hintergrund bei der Rekrutierung bevorzugt wurden und dass neue Ausbildungsprogramme entwickelt wurden, in denen es um Themen wie Verifikation und Waffenstillstandsüberwachung, Stressbewältigung sowie den Umgang mit Geiselnahmen ging.⁵² Eine weitere, keineswegs geringe Herausforderung bestand für das KVZ darin, ein missionsweites Sicherheitssystem zu schaffen und eine medizinische Infrastruktur aufzubauen, die den Ansprüchen einer Mission genügt, die in einem hochriskanten Umfeld operiert.⁵³ In Bezug auf Ersteres wurden alle Beobachter in der Ostukraine mit einer Sicherheitsausrüstung ausgestattet, zu der eine Splitterschutzweste, ein Helm, vom ukrainischen Außenministerium ausgestellte Diplomatenausweise, SMM-Abzeichen sowie jederzeit einsatzbereite gepanzerte Fahrzeuge gehörten.⁵⁴ Darüber hinaus wurden ein Ultrakurzwellenfunksystem, das die Kommunikation zwischen den Patrouillenmitgliedern ermöglicht, sowie ein missionsweites Satellitenkommunikationssystem für den Notfall eingerichtet. Gleichzeitig wurden Sanitäter und Krankenwagen in die Ostukraine entsandt. Und schließlich be-

51 Vgl. Neukirch, a.a.O. (Anm. 50), S. 208-209.

52 Vgl. Special Monitoring Mission to Ukraine, Weekly Report on Resources, SEC.FR/349/15, 24. April 2015.

53 Vgl. Neukirch, a.a.O. (Anm. 50), S. 217-219.

54 Vgl. Special Monitoring Mission to Ukraine, Security Summary – Main Upgrading Actions in SMM to date, SEC.FR/553/14, 15. September 2014

gann das Sekretariat mit den Planungen für den Ausbau der technischen Kapazitäten der Mission. Um die SMM-Beobachter in die Lage zu versetzen, ihre Verifikationsaufgaben noch effektiver wahrzunehmen, wurde ihre Arbeit durch technologische Informationsgewinnung, so z.B. durch Satellitenbilder, Drohnen, Überwachungskameras am Boden und in der Luft sowie Nachtsichtkameras, unterstützt.⁵⁵ Trotz dieser wichtigen Anpassungen erwies sich eine effektive Überwachung des Waffenstillstands dennoch als extrem schwierig, da OSZE-Beobachter ohne militärischen Hintergrund oftmals nicht über die Kenntnisse verfügen, die erforderlich sind, um bestimmte Waffenkategorien zu erkennen.⁵⁶ Gleichzeitig kann es selbst für Beobachter mit militärischem Hintergrund schwierig sein, militärische Objekte einem bestimmten Eigentümer zuzuordnen, da sie in den seltensten Fällen klar gekennzeichnet sind und ukrainische und russische Streitkräfte zudem häufig die gleiche Ausrüstung benutzen. Darüber hinaus hindern diejenigen, die im Besitz schwerer Waffen sind, die Beobachter oftmals daran, Zugang zu den Orten zu erlangen, an denen sich militärisches Gerät befinden könnte, oder halten Informationen, die für die SMM zur Überprüfung von Einzelheiten des Abzugs schwerer Waffen wesentlich wären, zurück.⁵⁷ Und schließlich erwies sich die Beobachtung der ukrainisch-russischen Grenze als nahezu unmögliche Aufgabe. Die OSZE-Beobachter überwachen lediglich zwei von acht Grenzübergangsposten, die von den Separatisten kontrolliert werden. Der Grenzschnitt, den die SMM nicht überwachen kann, erstreckt sich dagegen auf eine Länge von rund 400 Kilometern.⁵⁸ Diese Schwierigkeiten wurden durch die sich ständig verschlechternde Sicherheitslage noch verschärft. Da die SMM-Beobachter unbewaffnet sind und somit nicht einmal zur Selbstverteidigung Waffengewalt anwenden können, sind sie ein leichtes Ziel für Angriffe oder Geiselnahmen.⁵⁹ Zudem müssen sich die Beobacherteams, die „auf der Seite der Rebellen“ operieren, voll und ganz auf die Sicherheitsgarantien der Rebellengruppen verlassen. Dies bedeutet wiederum, dass die Beobachter in einigen wichtigen Gebieten ihren Verifikationsaufgaben nur nachkommen können, solange sie von den Separatisten die notwendigen Garantien erhalten; aufgrund der Minengefahr müssen sie unter Umständen sogar von ihnen eskortiert werden. SMM-Beobachtern wurde auch wiederholt der Zugang zu wichtigen Gebieten verweigert, die von Separatistengruppen kontrolliert werden.⁶⁰

55 Vgl. Special Monitoring Mission to Ukraine, a.a.O. (Anm. 52); Special Monitoring Mission to Ukraine, Update on Preparations for the Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements, SEC.FR/170/15, 25. Februar 2015.

56 Vgl. Interview der Autorin mit einem SMM-Beobachter, 1. Mai 2015.

57 Vgl. Special Monitoring Mission to Ukraine, Update on Preparations, a.a.O. (Anm. 55).

58 Vgl. Permanent Mission of the European Union to the OSCE, EU Statement in Response to the Report by Chief Monitor of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Ambassador Ertuğrul Apakan, PC.DEL/123/15.Rev.1, 18. Februar 2015.

59 Vgl. Neukirch, a.a.O. (Anm. 50), S. 212-213, S. 218.

60 Vgl. Ertuğrul Apakan, Briefing to the UN Security Council, New York, 12. November 2014.

Trotz all dieser Herausforderungen ist es den SMM-Beobachtern gelungen, relativ schnell ein wirksames Überwachungsnetz aufzubauen, das gleichzeitig die einzige Quelle objektiver Informationen über die Sicherheitslage vor Ort für die internationale Gemeinschaft ist. Darüber hinaus haben die SMM-Beobachter in mühevoller Arbeit ein umfangreiches Netz enger Beziehungen zu wichtigen örtlichen Akteuren sowie zu anderen in der Ukraine tätigen internationalen Akteuren aufgebaut und waren somit aktiv an der Aushandlung lokaler Waffenstillstände, der Beurteilung der Situation von Minderheitengruppen, der Unterstützung beim Umgang mit Binnenvertriebenen sowie an Verhandlungen mit Separatistengruppen beteiligt.⁶¹

Gibt es eine Rolle für die OSZE bei der Friedenserhaltung?

In den OSZE-Dokumenten gibt es zahlreiche Bestimmungen, die es der Organisation im Prinzip ermöglichen würden, ein breites Spektrum von friedenserhaltenden Operationen durchzuführen. Diese Bestimmungen wurden jedoch bisher noch nie angewendet. Wie dieser Beitrag gezeigt hat, gibt es mehrere Gründe für die Zurückhaltung der Teilnehmerstaaten hinsichtlich eines Engagements in der Friedenserhaltung. Einer der wichtigsten ist sicherlich das Fehlen operativer Kapazitäten zur Planung und Durchführung von friedenserhaltenden Einsätzen. Daraus könnte man schließen, dass für die OSZE keine Rolle bei der Friedenserhaltung gibt. Betrachtet man die Praxis der OSZE im Bereich Konfliktmanagement, zeigt sich jedoch gleichzeitig, dass die Feldoperationen der OSZE durchaus eine aktive Rolle bei der Friedenserhaltung spielen. Gemessen an den ihnen zugrunde liegenden Konzepten könnten sowohl die KVM als auch die SMM durchaus als friedenserhaltende Operationen angesehen werden. Beide beruhen auf den Grundprinzipien der Friedenserhaltung: Zustimmung, Unparteilichkeit und Nichtanwendung von Gewalt. Die Tatsache, dass sie einen fragilen Waffenstillstand aufrechterhalten und dadurch den Weg für eine politische Lösung des Konflikts ebneten, bedeutet zudem, dass sie in den Konfliktzyklus eingebunden waren. Die KVM und die SMM operierten in einem höchst unbeständigen Konfliktumfeld, das von anhaltender Gewalt und der Beteiligung vieler verschiedener Akteure gekennzeichnet war. Wichtiger noch ist die Tatsache, dass beide Feldoperationen mit Aufgaben betraut wurden, die zu den Kernfunktionen der Friedenssicherung gehören. Man könnte somit also behaupten, dass die OSZE bereits vollwertige friedenserhaltende Operationen durchgeführt hat, die nicht auf den Helsinki-Richtlinien basieren, sondern *Ad-hoc*-Arrangements darstellen, die darauf ausgerichtet sind, flexibel auf konkrete Konflikte zu reagieren. Allerdings wäre auch ein solcher Schluss verfrüht, da

61 Vgl. Special Monitoring Mission to Ukraine, Report of the Chief Monitor for the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Ambassador Ertuğrul Apakan, to the OSCE Permanent Council for the Period 12 May to 6 July, PC.FR/19/14, 8. Juli 2014.

sowohl der KVM als auch der SMM ein entscheidendes Element friedenserhaltender Operationen fehlte: Sowohl traditionelle als auch multidimensionale Friedensmissionen bestehen – zumindest zum Teil – aus bewaffneten Militärkontingenten. Im Gegensatz dazu gehören den Feldoperationen der OSZE, unabhängig von ihrem Betätigungsfeld, stets unbewaffnete, einzeln rekrutierte Zivilisten an. Diese recht simple Tatsache lässt die meisten Analysten zu dem Schluss kommen, dass die OSZE zwar eine Rolle im zivilen Bereich der Friedenserhaltung spielt und in gewissem Sinne friedenserhaltende Operationen durchgeführt haben mag, jedoch noch nie Friedenserhaltung im traditionellen Sinne betrieben habe. Im vorliegenden Beitrag wird daher vorgeschlagen, die „quasifriedenserhaltenden“ Operationen der OSZE als Verifizierungsmissionen zu verstehen, die auf der ursprünglichen Form der Friedenssicherungseinsätze der VN – den Beobachtermissionen – beruhen, was ihren zivilen Charakter unterstreicht, gleichzeitig aber auch ihre proaktiveren Merkmale hervorhebt. Im Gegensatz zu den Beobachtermissionen der VN haben sowohl die KVM als auch die SMM nicht nur eine Beobachterfunktion ausgeübt, sondern hatten auch den Auftrag, die Einhaltung von militärischen Verpflichtungen und von Prinzipien der menschlichen Dimension zu verifizieren.

Was die zukünftige Entwicklung der OSZE-Friedenserhaltung betrifft, so bleibt die Frage, ob die OSZE militärische Friedenserhaltung betreiben wird, die – zu Recht oder zu Unrecht – nach wie vor als „echte“ Friedenserhaltung aufgefasst wird. Dies ist jedoch aus mehreren Gründen unwahrscheinlich. Die Mehrheit der Teilnehmerstaaten ist nach wie vor der Ansicht, dass die Feldoperationen der OSZE ihren zivilen Charakter bewahren sollten. Außerdem ist das KVZ operativ nicht darauf vorbereitet, ganze Streitkräftekontingente zu entsenden. Und schließlich könnte der zusätzliche Nutzen einer Bewaffnung von Feldoperationen infrage gestellt werden. Bewaffnete friedenserhaltende Operationen haben – selbst wenn sie mit einem robusten Mandat ausgestattet würden – keine Durchsetzungskapazitäten. Sie müssten daher – so wie die SMM – mit separatistischen Gruppen verhandeln und könnten sie nicht einfach zur Kooperation zwingen. Es könnte deswegen mit Recht argumentiert werden, dass der zivile Status der Feldoperationen der OSZE zwar gewisse Nachteile mit sich bringt, es ihnen aber auch ermöglicht, vor Ort effektiver zu agieren. Die Tatsache, dass die OSZE-Beobachter unbewaffnet sind, erhöht ihre Chancen, die Zustimmung der Konfliktparteien zu gewinnen. Dies wiederum könnte die Fähigkeit der Beobachter, Verifikationsaufgaben wahrzunehmen, verbessern, da diese weitgehend von der Bereitschaft aller Beteiligten zur Zusammenarbeit abhängt.

Angesichts des Widerstrebens der meisten Teilnehmerstaaten, Feldoperationen der OSZE zu „bewaffnen“, konzentriert sich die zweite Option für die zukünftige Entwicklung der OSZE-Friedenserhaltung auf die Frage, wie zivile Missionen besser in die Lage versetzt werden könnten, Aufgaben wahrzunehmen, die normalerweise militärischen friedenserhaltenden Einsätzen über-

tragen werden. Während ihr ziviler Charakter unangetastet bliebe, könnten dennoch Überlegungen darüber angestellt werden, wie Feldoperationen der OSZE „gehärtet“ werden könnten, um sie auf die Übernahme der Funktion einer militärischen friedenserhaltenden Operation vorzubereiten. Ausgehend von den Erfahrungen der SMM wäre diese „Härtung“ auf mehreren Ebenen vorstellbar: Bei der Rekrutierung könnten militärisches und vergleichbares Know-how Vorrang erhalten, die Ausbildungsinhalte müssten angepasst und Vorkehrungen für eine medizinische Infrastruktur getroffen werden, und nicht zuletzt könnte auch der Einsatz spezieller Techniken zur Erleichterung der Verifikation weiterentwickelt werden. Eine solchermaßen vorgenommene „Härtung“ der Feldoperationen würde die OSZE dazu befähigen, den gesamten Konfliktzyklus abzudecken und sich aktiver an der Friedenserhaltung zu beteiligen, gleichzeitig aber den zivilen Charakter der Organisation bewahren.