

Marcel Peško*

Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der Ukraine: neue Lösungen für neue Herausforderungen

Im März 2014 reagierte die OSZE auf die sich ausweitende Krise in der und um die Ukraine mit der raschen Entsendung einer Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*). Die schnelle Reaktion der Organisation auf eine zunehmend angespannte Sicherheitslage, insbesondere in der Ostukraine, entsprach dem internationalen Bedürfnis nach unparteiischer Beobachtung und objektiver Berichterstattung. Buchstäblich über Nacht wurde die SMM zum wichtigsten Instrument der internationalen Gemeinschaft für die Informationsbeschaffung, die Erleichterung des Dialogs vor Ort, die Mitwirkung am Abbau der Spannungen, die Überwachung und Förderung der Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie zur Unterstützung der Bemühungen um eine friedliche Lösung des Konflikts in der Ostukraine. Seitdem hat die OSZE keine Mühen gescheut, um ihrer Rolle als weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation gerecht zu werden und zu einer friedlichen Konfliktlösung in der Ukraine beizutragen. Trotz bislang noch nie dagewesener Herausforderungen für die eigene Sicherheit, insbesondere angesichts der im Laufe des Sommers 2014 dramatisch zunehmenden Gewalt im Donbas, die in einen anhaltenden militärischen Konflikt mündete, ist es der SMM gelungen, sich auf die unbeständige Lage einzustellen und die ihrem Mandat entsprechenden Ergebnisse zu erbringen. Die SMM ist heute die größte Feldoperation der OSZE seit über zehn Jahren. Als Antwort auf die Herausforderungen vor Ort setzt sie neue Technologien ein, die noch nie zuvor in der OSZE angewendet wurden, darunter Drohnen und kameragestützte Überwachungssysteme. Die Mission verfügt damit zwar über Mittel, mit denen sie einige operationelle Einschränkungen ausgleichen kann; gleichwohl durchläuft sie seit Beginn ihres Einsatzes eine steile Lernkurve. Sie muss eine Reihe maßgeschneiderter Instrumente einsetzen und flexibel sein, und daran wird sich kurz- und mittelfristig wahrscheinlich auch nichts ändern. Das fortgesetzte Engagement der OSZE bezüglich der Ukraine wird folglich noch so manche Lehren für die Organisation insgesamt und insbesondere für ihre Krisenreaktionsfähigkeit bereithalten.

* Unter Mitwirkung des OSZE-Konfliktverhütungszentrums und der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine.

Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine – eine kurze Einführung

Auf Ersuchen des Gastgeberlandes und in Reaktion auf die sich verschlechternde Sicherheitslage wurde die SMM mit Beschluss des Ständigen Rates, des Hauptbeschlussfassungsorgans der OSZE, vom 21. März 2014 eingerichtet.¹ Die Mission sollte zunächst aus 100 zivilen Beobachtern bestehen, die an zehn über die gesamte Ukraine verteilten Beobachtungsstandorten stationiert werden sollten.

Die Mission wurde damit beauftragt, unter Einhaltung der Prinzipien der Unparteilichkeit und der Transparenz über die Sicherheitslage im Einsatzgebiet Informationen zu sammeln und zu berichten. Ihre Aufgabe besteht darin, insbesondere bezüglich konkreter Vorfälle den Sachverhalt festzustellen und darüber sowie über etwaige Einschränkungen ihrer eigenen Bewegungsfreiheit zu berichten. Sie beobachtet und unterstützt außerdem die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und nimmt Kontakt mit den lokalen, regionalen und nationalen Behörden, der Zivilgesellschaft, ethnischen und religiösen Gruppen sowie mit der örtlichen Bevölkerung auf. Ein besonderer Aspekt ist ihr Auftrag, den Dialog vor Ort zu erleichtern, um so Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern. Mit dem Ziel, zum Abbau der Spannungen und zur Förderung von Frieden, Stabilität und Sicherheit beizutragen, dient die SMM nicht nur der OSZE, sondern als die einzige im Donbas operierende große internationale Präsenz auch der Staatengemeinschaft insgesamt als „Augen und Ohren“ vor Ort.

Verglichen mit der heutigen Sicherheitslage war die Situation im Einsatzgebiet zum Zeitpunkt der Entsendung der ersten Beobacherteams im März 2014 noch relativ günstig. Die Stimmung im Lande war zwar angespannt und in einigen Gebieten – hauptsächlich im Osten – gab es auch Proteste und Demonstrationen, jedoch hielt sich die Gewalt in Grenzen. Doch noch während die Mission damit beschäftigt war, ihre Anfangsstärke von 100 Beobachtern aufzubauen, eskalierte die Situation: Bewaffnete Gruppen besetzten Regierungsgebäude und die Gewalt nahm zu. Die Mission hatte noch kaum Zeit gehabt sich zu konsolidieren, als die sich verändernde Lage vor Ort die rasche Aufstockung auf 500 Beobachter erforderlich machte.

Die sich verändernde Lage bedeutete, dass die OSZE aus dem Stand voll einsatzfähig sein musste. Noch während der Aufbauphase der SMM nahmen die Kämpfe an Intensität zu: Immer häufiger kam es zum Einsatz von Panzern, schwerer Artillerie und Mehrfachraketenwerfern. Die Geiselnahmen von Beobachtern durch nichtstaatliche Akteure zwischen Mai und Juli 2014 und der Abschuss von Malaysia-Airlines-Flug MH17 gehörten zu den gravierendsten unvorhergesehenen Herausforderungen für die Mission. Die ersten Monate der SMM, in denen sie noch im Aufbau begriffen war, kann man mit dem

1 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, unter: <http://www.osce.org/pc/116747>.

Versuch vergleichen, ein Schiff auf offener See zu bauen, während man bei tückischen Winden volle Kraft voraus segelt.

Die Entsendung der ersten SMM-Beobachter erfolgte bereits innerhalb von 24 Stunden nach dem Beschluss des Ständigen Rates. Diese enorme Leistung der OSZE war den seit 2011 unmittelbar nach der Verabschiedung des Ministerratsbeschlusses Nr. 3/11 über „Elemente des Konfliktzyklus“ getroffenen Maßnahmen zur Stärkung der Krisenreaktionsfähigkeit der OSZE zu verdanken. Die rasche Entsendung der SMM wurde dadurch möglich, dass man Personal und Missionsmitglieder aus anderen Feldoperationen und aus den Durchführungsorganen der OSZE als sogenannte „*First Responder*“ für die SMM abziehen konnte, sowie durch einen „virtuellen Ausrüstungspool“, ein elektronisches Verzeichnis wichtiger Ausrüstungsgegenstände. Das bereits vor Ort befindliche Büro des Projektkoordinators in der Ukraine leistete entscheidende Unterstützung.

Die Bereitstellung sowohl anfänglicher als auch langfristiger Unterstützung für die SMM war und ist für die OSZE eine gewaltige Herausforderung. Bedenkt man, dass die SMM mit ihren rund 1.300 Missionsmitgliedern und einem Budget von fast 99 Millionen Euro heute etwa ein Drittel der Größe der gesamten OSZE mit ihren restlichen rund 2.300 Mitarbeitern in den anderen Feldoperationen und in den Institutionen mit einem Budget von zusammen 141 Millionen Euro ausmacht, werden die Belastungen des ohnehin schon überlasteten Sekretariats, was Personal, Ausstattung und Unterstützung von Diensten anbelangt, deutlich. Dadurch, dass sich die Tätigkeit der Mission von der Beobachtung einer angespannten Sicherheitslage auf die Überwachung eines offenen und gewaltsam ausgetragenen Konflikts im Osten der Ukraine verlagert hat, haben die Herausforderungen sowohl für die Mission als auch für die OSZE darüber hinaus ein Niveau erreicht, das in der Geschichte der OSZE-Feldoperationen ohne Beispiel ist.

Trotz dieser Herausforderungen ist es der SMM gelungen, sich der neuen Sicherheitslage im Osten der Ukraine anzupassen und die ihr anfänglich zugeordnete Rolle zu erfüllen. Ihre Arbeit kommt insbesondere unmittelbar der von dem Konflikt betroffenen Bevölkerung zugute, zu der die SMM-Beobachter in ständigem Kontakt stehen. Zusätzlich zu den Bemühungen des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine zur Förderung des Dialogs² hat die SMM im ganzen Land den Dialog zwischen religiösen Gruppen, zwischen Binnenvertriebenen und deren Aufnahmegemeinden sowie zwischen der örtlichen Bevölkerung und lokalen Behörden in Gang gebracht. Die Mission gibt Berichte zu Themen heraus, die für die Bevölkerung vor Ort wichtig sind, wie z.B. der Zugang zu Wasser, Vertreibung, Genderfragen, die humanitäre Lage der Bevölkerung, Zugang zur Justiz, Schutz von Zivilisten und deren Freizügigkeit sowie zivilgesellschaftliche Entwicklungen im Zusammenhang mit der Krise

2 Siehe hierzu den Beitrag von Botschafter Vaidotas Verba, OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine, Die Unterstützung von Reformen, Dialog und Krisenreaktion in der Ukraine, im vorliegenden Band, S. 139-150.

und vieles mehr.³ Insbesondere mit Blick auf den gewaltsam ausgetragenen Konflikt in der Ostukraine hat die SMM örtlich begrenzte Waffenstillstände erleichtert und damit lebensnotwendige Reparaturen an zivilen Infrastruktureinrichtungen wie Wasser-, Gas- und Stromleitungen sowie den Transport von Wasserpumpen über die Kontaktlinie hinweg ermöglicht. Die Mission hat dabei geholfen, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) den Zugang zu Städten und Dörfern in der Region Donezk sicherzustellen, damit es dort humanitäre Hilfe leisten kann. Die Erleichterung und Überwachung der Beseitigung von nicht detonierten Sprengkörpern haben es auch ermöglicht, lebensrettende medizinische Versorgungsgüter in vom Konflikt betroffene Regionen im Donbas zu liefern.

Viele der Aktivitäten der SMM, die in ihrem ursprünglichen Mandat nicht vorgesehenen waren, gehen auf das im September 2014 unterzeichnete Protokoll und das aus demselben Monat stammende Memorandum sowie auf das Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen vom Februar 2015 zurück. Diese Vereinbarungen⁴ sind das Ergebnis intensiver politischer Bemühungen, die unter der Führung des Normandie-Formats, dem Vertreter Deutschlands, Frankreichs, der Russischen Föderation und der Ukraine angehören, mit dem Ziel unternommen wurden, die Kämpfe zu beenden und einer politischen Lösung des Konflikts im Donbas den Weg zu ebnet. Die Ausweitung der Rolle der OSZE und die sich infolge der Minsker Verhandlungen verändernden Einsatzbedingungen führten im März 2015 zu dem Beschluss des Ständigen Rates, die SMM auf eine Höchststärke von 1.000 Beobachtern aufzustocken.⁵ Während die ersten OSZE-Beobachter, die Ende März 2014 in der Ostukraine eintrafen, eine Situation vorfanden, die zwar angespannt, im Allgemeinen aber friedlich war, stehen die heutigen Beobachter vor der Aufgabe, einen brüchigen Waffenstillstand und den Abzug schwerer Waffen aus der Konfliktzone zu überwachen – neue Herausforderungen, die von einer rein zivilen Beobachtermission nicht leicht zu bewältigen sind. Die Tatsache, dass die SMM trotz ihrer begrenzten Erfahrung in diesem Bereich gebeten wurde, neue Aufgaben zu übernehmen, die sich aus den Minsker Vereinbarungen ergeben, zeigt, welch großes Vertrauen die internationale Gemeinschaft in die Fähigkeit der OSZE hat, auf sich verän-

3 Die *Thematic Reports* der Sonderbeobachtermission der OSZE sind online abrufbar unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/156571>.

4 Unter den „Minsker Vereinbarungen“ sind die Beschlüsse und Übereinkünfte 1. des Protokolls über die Ergebnisse der Beratungen der Trilateralen Kontaktgruppe vom 5. September 2014, 2. des Memorandums vom 19. September 2014, in dem die Parameter für die Erfüllung der Verpflichtungen des Minsker Protokolls festgelegt sind, 3. des auf dem Gipfeltreffen vom 12. Februar 2015 von der Trilateralen Kontaktgruppe beschlossenen Maßnahmenpakets für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen sowie 4. des am 29. September 2015 unterzeichneten Zusatzabkommens zum Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zu verstehen.

5 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, unter: www.osce.org/pc/144996.

dernde politische Bedingungen, Sicherheitserfordernisse und operative Anforderungen zu reagieren und sich ihnen anzupassen.

Herausforderungen bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen

Trotz der Unterzeichnung der Minsker Vereinbarungen ist die Lage vor allem infolge des Ausbleibens konkreter Fortschritte bei der politischen Konfliktlösung nach wie vor kompliziert. Auch wenn die OSZE jegliche Bemühungen um eine diplomatische Lösung aktiv unterstützt, liegt die Verantwortung für eine Beilegung des Konflikts bei den beteiligten Seiten. Das wichtigste Forum für Gespräche über eine Lösung der Krise in der und um die Ukraine bleibt die von der OSZE geleitete Trilaterale Kontaktgruppe, die im Mai 2014 eingerichtet wurde, um eine diplomatische Lösung der Krise zu erleichtern. In ihr kommen hochrangige Vertreter der Ukraine und der Russischen Föderation unter der Leitung eines vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE ernannten Sonderbeauftragten zusammen. Im Rahmen dieses Formats wurden anschließend vier Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit Sicherheitsfragen sowie mit politischen, wirtschaftlichen und humanitären Fragen befassen. In diesen Arbeitsgruppen treffen regelmäßig Vertreter der Ukraine und der Russischen Föderation bei gleichzeitiger Anwesenheit von Teilnehmern aus bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk auf Arbeitsebene zusammen. Der Leitende Beobachter der SMM, Botschafter Ertuğrul Apakan, koordiniert die Arbeitsgruppe Sicherheit, moderiert die Diskussionen und stellt aus der Überwachung der Sicherheitslage gewonnene Erkenntnisse zur Verfügung.

Nach der Annahme des Minsker Memorandums riefen die Russische Föderation und die Ukraine außerdem eine bilaterale Initiative, das Gemeinsame Zentrum für Kontrolle und Koordination (*Joint Centre for Control and Coordination*, JCCC), ins Leben, das sich aus Angehörigen des russischen und des ukrainischen Generalstabs sowie weiteren Offizieren zusammensetzt. Das JCCC ist für die Gewährleistung der Sicherheit der SMM und die Erleichterung des Zugangs zu beiden Seiten der Kontaktlinie zwar von entscheidender Bedeutung, ohne die politische Billigung eines klaren Mandats oder konkrete Vereinbarungen über seine Aufgaben kann es jedoch die vollständige Einhaltung der Waffenruhe entlang der Kontaktlinie nicht erleichtern. So informierte Botschafter Apakan den Ständigen Rat am 28. Juli 2016 darüber, dass die SMM die ihr gemäß dem Zusatzabkommen zum Maßnahmenpaket übertragenen Aufgaben bei Weitem nicht konstant erfülle, was insbesondere auf Behinderungen bei der Überwachung und Überprüfung der Waffenruhe und Zwischenfälle, die die Sicherheit der Beobachter beeinträchtigen, zurückzuführen sei.

Vor allem in den bereits erwähnten Arbeitsgruppen der Trilateralen Kontaktgruppe wurden große Anstrengungen unternommen, die beteiligten Seiten

stärker zur Suche nach konkreten Lösungen zu bewegen, doch kam es aufgrund gegenseitigen Misstrauens und häufig diametral entgegengesetzter Prioritäten und Positionen zu keinem Einvernehmen, sodass die Bemühungen kaum zu greifbaren Fortschritten vor Ort führten. In seiner Rede vor dem Ständigen Rat vom 28. Juli 2016 kam der Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in der Ukraine und in der Trilateralen Kontaktgruppe, Botschafter Martin Sajdik, zu dem Schluss, dass die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen vom politischen Willen aller Seiten abhängt, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Er stellte fest: „Bislang ist die Lage vor allem in dieser Hinsicht düster.“⁶ Eine positive Entwicklung stellte jedoch die am 20. September 2016 erzielte Einigung der Trilateralen Kontaktgruppe auf einen Rahmenbeschluss über den Truppenabzug in drei konkret bezeichneten Gebieten entlang der Kontaktlinie – Stanyzja Luhanska, Solote und Petriwske – dar. Die Gebiete sind zwar relativ klein, bieten aber die Möglichkeit, Truppenabzüge als einen Weg zum Abbau von Spannungen zu erproben.

Dessen ungeachtet bleibt es eine der größten Herausforderungen für die Sicherheit und den Einsatz der SMM, dass nach wie vor weder die Waffenstillstandsvereinbarungen noch die Übereinkunft über den Abzug der Waffen eingehalten werden. Hinzu kommt, dass die Bestimmungen des im September 2015 unterzeichneten Zusatzabkommens zum Maßnahmenpaket, die den Abzug von Panzern und Artilleriewaffen mit einem Kaliber von bis zu 100 mm und Mörsern mit einem Kaliber von 120 mm und darunter vorsehen, ebenfalls noch nicht umgesetzt wurden. Tatsächlich zeigen die täglichen Berichte der SMM, dass das Zusatzabkommen häufiger verletzt als eingehalten wird. In seinem Bericht an den Ständigen Rat am 28. Juli 2016 informierte der Leitende Beobachter Apakan die Teilnehmerstaaten darüber, dass die Einhaltung der Minsker Vereinbarungen nach wie vor in jeder Hinsicht gering sei und die Waffenstillstandsverletzungen unvermindert anhielten. Darüber hinaus befänden sich große Mengen von Waffen, die nach den Minsker Vereinbarungen verboten sind, noch immer in der Sicherheitszone, und die Zahl der zivilen Opfer habe im Juni 2016 den höchsten Stand seit beinahe einem Jahr erreicht.⁷

Alle Unterzeichner der Minsker Vereinbarungen stimmen darin überein, dass Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der SMM einen Verstoß gegen die Vereinbarungen darstellen. Der ungehinderte Zugang zu allen relevanten Gebieten ist für die Beobachtertätigkeit der SMM in der Tat ebenso unverzichtbar wie die Gewährleistung der völligen Sicherheit ihres Personals und ihrer Ausrüstung, wenn die Mission die ihr übertragenen Aufgaben erfüllen soll.

6 Zitiert nach: Organization for Security and Co-operation in Europe, Urgent steps needed towards full respect for ceasefire in eastern Ukraine, says [sic!] OSCE Chairmanship Special Representative and Chief Monitor, Pressemitteilung, Kiew, 28. Juli 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/256826>.

7 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Special Monitoring Mission to Ukraine, Report of the Chief Monitor to the OSCE Permanent Council, 22 April – 20 July 2016, Vienna, 28 July 2016, PC.FR/25/16, 26. Juli 2016.

Allein im letzten Quartal des Jahres 2016 wurde die Bewegungsfreiheit der SMM jedoch in beinahe 500 Fällen sowohl in von der Regierung kontrollierten Gebieten als auch in Gebieten, die nicht von der Regierung kontrolliert wurden, eingeschränkt.⁸ SMM-Patrouillen gerieten mehrfach unter direkten Kleinwaffenbeschuss oder befanden sich in der Nähe explodierender Artilleriegeschosse. Darüber hinaus wurden Beobachter der SMM regelmäßig mit vorgehaltener Waffe bedroht und an der Ausübung ihres Mandats gehindert.

Das Protokoll vom 5. September 2014 fordert die permanente Überwachung der ukrainisch-russischen Grenze. Darüber hinaus sieht es die Schaffung von Sicherheitszonen in den grenznahen Gebieten der Ukraine und der Russischen Föderation und ihre anschließende Überprüfung durch die OSZE vor. Die Mission wird regelmäßig an der Erfüllung dieser Aufgabe auf beiden Seiten der Kontaktlinie gehindert. Sogar noch stärker wird ihre Bewegungsfreiheit jedoch eingeschränkt, sobald sie versucht, zur Verwaltungsgrenze zwischen der Ukraine und der Krim zu gelangen und diese zu überwachen. Wenn der Zugang zu den Grenzgebieten gewährt wird, ist er streng reguliert und gilt nur für kurze Zeit. Beständige Bemühungen der SMM, Patrouillenzstützpunkte in grenznahen Gebieten zu errichten, blieben bislang erfolglos, da ihr weder Zugang gewährt noch Sicherheitsgarantien gegeben wurden.

Mit Blick auf die Grenzüberwachung wurde eine weitere OSZE-Feldoperation speziell damit beauftragt, Bewegungen und Aktivitäten an der Grenze zu beobachten, nachdem die Ukraine im Juni 2014 die Kontrolle über einen Abschnitt ihrer Grenze mit der Russischen Föderation verloren hatte. Nach zahlreichen Debatten in der OSZE und auf Einladung der Russischen Föderation wurde die OSZE-Beobachtermission gemäß dem nur wenige Tage zuvor verabschiedeten Beschluss Nr. 1130 des Ständigen Rates an die beiden russischen Grenzkontrollposten Donezk und Gukowo entsandt. Die OSZE stellte damit wieder einmal ihre Fähigkeit unter Beweis, in kürzester Zeit eine Mission einzurichten: Die Beobachtermission war nach nur vier Tagen vor Ort und begann mit der Ausübung ihres Mandats. Obwohl die Arbeit der Beobachtermission und ihrer Mitglieder von den Teilnehmerstaaten hochgelobt wird, gibt es Vorbehalte hinsichtlich der begrenzten Reichweite des Mandats der Mission, die lediglich Bewegungen und Aktivitäten an zwei russischen Grenzübergängen beobachten darf. Trotz wiederholter Bemühungen, das Mandat der Mission zu erweitern, ist es den Teilnehmerstaaten nicht gelungen, darüber zu einem Konsens zu gelangen. Wird die Grenze nicht von beiden Seiten aus wirksam überwacht, bedeutet dies, dass Vorwürfe im Zusammenhang mit Bewegungen militärischen Geräts nicht überprüft werden können. Die vollständige Einhaltung des Minsker Protokolls durch alle Parteien

8 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Special Monitoring Mission to Ukraine, Report of the Chief Monitor to the OSCE Permanent Council, 28 September 2016 – 12 January 2017, Vienna, 19 January 2017, PC.FR/1/17, 18. Januar 2017.

sowie eine Ausweitung der Präsenz der Beobachtermission könnten zur Vertrauensbildung beitragen.

Operative Herausforderungen

Das ursprüngliche Mandat der SMM und die Aufgaben, die sich später aus den Minsker Vereinbarungen ergaben, sahen nicht vor, dass OSZE-Beobachterteams inmitten eines anhaltenden bewaffneten Konflikts einen Waffenstillstand überwachen sollten. Es sah auch nicht den Tod und die Verwundung zahlreicher Zivilisten oder die Zerstörung von Infrastruktur und Eigentum voraus. Diese unvorhergesehenen Aspekte stellen die SMM vor reale Sicherheitsprobleme, die ihre operative Tätigkeit behindern.

Personal und Sicherheit

Seit 2014 operiert die SMM in einem äußerst feindlichen, angespannten und unberechenbaren Sicherheitsumfeld, das von den mit bewaffneten Konflikten einhergehenden Bedrohungen geprägt ist. Kreuzfeuer, Entführungen, Minen, nicht detonierte Sprengkörper und andere explosive Kampfmittelrückstände sind nur einige der größten Bedrohungen, denen das Missionspersonal tagtäglich ausgesetzt ist. Da die SMM nicht nur an Größe zugenommen hat, sondern auch ihre Aufgaben erweitert wurden, besteht ein erhöhter Sicherheitsbedarf für die Beobachter und für zusätzliches Personal mit Spezialkenntnissen. Neben Erfahrung in der Überwachung von Waffenstillständen und der Identifizierung von Waffensystemen sind Fähigkeiten wie z.B. Fachkenntnisse in der Analyse von Einschusskratern, die Bedienung kleiner und mittelgroßer Drohnen oder von Wärmebildkameras sowie Erfahrungen mit Hochfrequenzfunkgeräten erforderlich, um nur einige wenige zu nennen.

Um die Sicherheit des Personals zu gewährleisten, betreibt die SMM ein permanentes robustes Risikomanagement auf der Grundlage eines missionsweiten Sicherheitssystems, das alle relevanten Aspekte, darunter das leitende Management, Sicherheit, Einsätze und die Verwaltung, umfasst. Die Mission führt obligatorische Schulungen zur Sensibilisierung für Gefahrenpotenziale (*Hostile Environment Awareness Training, HEAT*) durch und stellt jedem Mitarbeiter eine persönliche Schutzausrüstung zur Verfügung. Der Einsatz von gepanzerten Fahrzeugen und integrierten Kommunikationssystemen, darunter Satellitentelefone, Hochfrequenzfunkgeräte sowie ein satellitengestütztes Ortungssystem für alle Fahrzeuge der SMM, ergänzen die bestehenden Sicherheitsmaßnahmen. Auch der psychologische Effekt des Arbeitsumfelds der SMM sollte nicht unterschätzt werden. Die Lebensbedingungen sind an vielen Einsatzorten spartanisch, und die gezielten Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, Ausgangssperren und die Tatsache, dass man einem anhaltenden Konflikt ausgesetzt ist, erzeugen unvorhergesehene Belastungen. Es

wurde eine psychologische Betreuungsstelle eingerichtet, die derzeit noch ausgebaut wird. Alle Beobachter müssen sich vor ihrer Entsendung einer standardisierten strengen ärztlichen Untersuchung unterziehen. Dies geschieht nicht nur zum Nutzen der Mission, sondern soll auch sicherstellen, dass die Beobachter für den Einsatz in Gebieten, in denen die medizinischen Einrichtungen große Unterschiede in den medizinischen Standards und im Versorgungsniveau aufweisen, uneingeschränkt tauglich sind.

Um die Gesundheit und die Sicherheit ihrer Mitarbeiter zu gewährleisten, setzt die Mission auch gepanzerte Rettungsfahrzeuge und ein Team internationaler Sanitäter für die sofortige medizinische Versorgung ein. Zusätzlich zu diesen Maßnahmen werden derzeit Kapazitäten zur medizinischen Evakuierung per Hubschrauber aufgebaut. Darüber hinaus werden alle Standorte der SMM, die als feindliches Umfeld mit erhöhtem Gefahrenpotenzial eingestuft werden, einer ständigen Risikobewertung unterzogen und es werden entsprechende Maßnahmen zur Risikominderung getroffen. Leitende Mitarbeiter und Sicherheitsbeauftragte der SMM setzen sich regelmäßig und auf allen Ebenen mit den beteiligten Seiten zusammen, um über Zwischenfälle zu sprechen, deren Nachverfolgung anzumahnen und zu verlangen, dass alle Seiten sich an die Minsker Vereinbarungen halten.

Technische Lösungen

Sicherheitsprobleme, die sich aus dem anhaltenden Konflikt ergeben, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Mission und fehlender Zugang zu bestimmten Gebieten – entweder aufgrund von Kampfhandlungen oder von Minen und nicht detonierten Sprengkörpern – machen somit den vermehrten Einsatz technischer Mittel für die Überwachung erforderlich, über die eine zivile Organisation in der Regel nicht verfügt. Dazu gehören Satellitenbilder, Wärmebildkameras und Drohnen. Allein die Beschaffung solcher speziellen Geräte und die Inanspruchnahme entsprechender Dienstleistungen sind in der Geschichte der OSZE einzigartig. Die kommerzielle Forschung und die Vertragsverhandlungen, die für die Auslagerung schlüsselfertiger Komplettlösungen für die Bereitstellung und den Betrieb solcher Technologien wie Drohnen und kameragestützter Überwachungssysteme erforderlich sind, sind so komplex, dass die OSZE externes technisches Know-how in Anspruch nehmen musste. Derartige Herausforderungen werden durch Verschlechterungen im Sicherheitsumfeld noch verschärft, da diese die Anbieter solcher Komplettlösungen dazu veranlassen, sich entweder zurückzuziehen oder ihre Preise zu erhöhen, um die wirtschaftliche Rentabilität sicherzustellen. Während andere Organisationen wie z.B. die Vereinten Nationen und die EU auf militärisches Know-how zurückgreifen können, ist allein die OSZE dazu in der Lage, solche Aufgaben im Rahmen eines strikt zivilen Mandats zu lösen. Erfahrung und Schulungsmaßnahmen versetzen die SMM auch in die Lage, technische Herausforderungen zu meistern wie z.B. die Anwendung eines in-

tegrierten mehrschichtigen Überwachungskonzepts, das Satellitenbilder sowie Drohnen geringer, mittlerer (vier bis 30 km) und großer (bis zu 250 km) Reichweite⁹ umfasst, um so die Planung und Unterstützung der Überwachung durch Bodenpatrouillen zu verbessern. Satellitenbilder erlauben zwar eine breitflächige Trendanalyse auch über große Gebiete, sind jedoch oftmals infolge ungünstiger Wetterbedingungen und schlechter Lichtverhältnisse zu bestimmten Tageszeiten unmöglich. Drohnen großer Reichweite ermöglichen die Überwachung bei Nacht sowie die Echtzeitbeobachtung von Gebieten, die ansonsten für Bodenpatrouillen unzugänglich sind, aber auch sie werden von Witterungsverhältnissen behindert, insbesondere solchen, wie sie im Winter in der Ostukraine vorherrschen. Zudem besteht eines der größten Probleme beim Einsatz von Drohnen darin, dass sie das erklärte Ziel hochentwickelter Störgeräte und gezielter Abschüsse durch sowohl Flugabwehr- als auch Kleinwaffen sind. Abgesehen von den finanziellen Folgen (Drohnen großer Reichweite machten beinahe 17 Prozent des Budgets aus) handelt es sich bei Angriffen auf Drohnen der SMM um eindeutige Verstöße gegen die Minsker Vereinbarungen. Fortgesetzte Angriffe auf SMM-Drohnen dürften erhebliche haushaltspolitische Folgen sowohl für zukünftige Einsätze als auch für die Finanzierung durch die Teilnehmerstaaten haben.

Die SMM arbeitet eng mit Technikexperten zusammen, um geeignete Technologien zu erproben, die Drohnen und Satelliten noch ergänzen können. Im Zuge dieser Zusammenarbeit wurden an bestimmten „Brennpunkten“ Wärmebildkameras installiert, um eine Beobachtung an sieben Tagen rund um die Uhr zu gewährleisten. Die erste dieser Kameras wurde im Januar 2016 in dem Dorf Schyrokynе aufgestellt, zwei weitere im April 2016 in der Nähe des Flughafens Donezk und drei zusätzliche Kameras sind seit Oktober 2016 in den Truppenabzugsgebieten im Einsatz. Bei der Installation der Anlagen musste die SMM Herausforderungen wie den Erhalt von Sicherheitsgarantien, die Gewährleistung der Datensicherheit und Manipulationen bewältigen. Die Bereitstellung einer zuverlässigen Stromversorgung und der Zugang zu den Anlagen für Wartungsarbeiten sind allerdings noch ungeklärt. Dass die Überwachungstätigkeit durch den Einsatz von Kameras verbessert werden konnte, bedeutet, dass weitere noch leistungsfähigere Systeme zum Einsatz kommen werden. Für die Ausstattung der Mission werden darüber hinaus noch ausgefeiltere Systeme wie z.B. akustische Sensoren, die eine noch genauere Berichterstattung über den Waffenstillstand zuließen, in Betracht gezogen.

Die schiere Menge an Daten, die sowohl von den traditionellen Überwachungsinstrumenten als auch von den innovativen Technologien erzeugt wird, sowie ihre Verarbeitung und Auswertung sind allein schon eine Herausforderung. Zu den täglich zu verarbeitenden Informationen können bis zu

9 Aufgrund langwieriger Vertragsverhandlungen hat die SMM seit dem 3. August 2016 keine Drohnen großer Reichweite eingesetzt; derzeit läuft ein neues Ausschreibungsverfahren für den Betrieb von Drohnen großer Reichweite.

60 Patrouillenberichte sowie detailgenaue Bilder von Satelliten, Kameras und Drohnen geringer, mittlerer und großer Reichweite gehören, die alle ausgewertet und interpretiert werden müssen, bevor sie genutzt werden können. Hierfür hat die SMM eine Fachgruppe für Informationsmanagement eingerichtet, der Spezialisten für die Bildauswertung, Experten für Geoinformationen sowie Spezialisten für die Informations- und Datenbankverwaltung angehören. Die technischen Systeme und das Personal, das für ein solches Informationsmanagement erforderlich sind, hat es im Kontext von OSZE-Feldaktivitäten jedoch noch nie zuvor gegeben und sind nicht ohne Weiteres verfügbar. Durch die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern und die Unterstützung der Teilnehmerstaaten in diesem Bereich konnte die OSZE Synergieeffekte erzielen und Doppelarbeit vermeiden.

Schlussfolgerung

Zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Beitrags mehren sich die Anzeichen für eine weitere Verschlechterung der Lage in der Ostukraine. Der gewaltsam ausgetragene Konflikt hält an, gleichzeitig tragen die politischen Verhandlungen und die Bemühungen um eine Ausweitung der Truppenabzugsgebiete kaum Früchte. In der Zwischenzeit steigen die menschlichen Kosten weiter an und die humanitären Notlagen in den vom Konflikt betroffenen Gebieten erfordern dringend Abhilfe. Die Trilaterale Kontaktgruppe und ihre Arbeitsgruppen setzen ihre Bemühungen um Mediation und Dialog-erleichterung unermüdlich fort. Die SMM unternimmt weiterhin jede erdenkliche Anstrengung, um ihr Mandat zu erfüllen, und geht bei ihrer Beobachter-tätigkeit täglich große Risiken ein. Die eigentliche Herausforderung besteht nach wie vor darin, den politischen Willen und Kompromissbereitschaft auf allen Seiten zur Lösung des Konflikts zu mobilisieren. Die Rolle der OSZE, der einzigen regionalen Sicherheitsorganisation, die alle wichtigen Akteure an einen Tisch bringt, als Forum für den inklusiven Dialog und gemeinsames Handeln bleibt ebenso entscheidend wie die Mitwirkung aller OSZE-Akteu-re.

Insgesamt haben die Erfahrungen der OSZE mit der Entsendung und dem Management der SMM die Grenzen der zivilen Krisenbewältigung, insbesondere in einem gewaltsam ausgetragenen Konflikt und einem Sicherheits-umfeld mit hohem Risikopotenzial, aufgezeigt. Gleichwohl hat die OSZE von Beginn ihres Einsatzes an immense Anstrengungen unternommen, ihre Kapazitäten an eine völlig neuartige Situation anzupassen. Die Entsendung der SMM hat gezeigt, dass die OSZE in der Lage ist, schnell und effektiv auf eine Krise zu reagieren. Die Erarbeitung innovativer Lösungen, der Einsatz neuer Technologien, die Entwicklung komplexer operativer Verfahren und die Fähigkeit, eine große Mission – deren Mitarbeiter in der Mehrzahl direkt im Konfliktgebiet eingesetzt sind – durch ein Umfeld sich wandelnder politi-

scher und operativer Herausforderungen zu steuern, erfordern von der Organisation und ihren Mitarbeitern in vieler Hinsicht Pionierarbeit. Diese zukunftsweisenden Bemühungen werden sich auch weiterhin auf das Engagement der OSZE in der Ukraine konzentrieren. Wenn jedoch die richtigen Lehren gezogen werden, wird das Ergebnis dieser Erfahrungen eine OSZE sein, die besser als je zuvor auf Krisen reagieren kann. Lehren aus dem innovativen Ansatz der OSZE könnten auch Anregung für die breitere internationale Gemeinschaft sein, mit leichten und relativ kostengünstigen, mit moderner Technik ausgestatteten zivilen Operationen auf Krisen zu reagieren.

Gleichzeitig hat die Krise in der Ukraine gezeigt, dass es notwendig ist, das Instrumentarium der OSZE für die Bearbeitung des gesamten Konfliktzyklus noch weiter auszubauen, insbesondere ihre Fähigkeit, rasch und energisch auf sich abzeichnende und eskalierende Konflikte zu reagieren. Dabei wird die OSZE dem sich verändernden Wesen und der zunehmenden Komplexität der heutigen Konflikte und Krisensituationen Rechnung tragen müssen. Eine Analyse der sich wandelnden Sicherheitslandschaft im OSZE-Gebiet legt nahe, dass die Organisation auch in Zukunft mit extrem schwierigen Situationen und vielschichtigen Konflikten konfrontiert sein wird. Dies hat die OSZE bereits dazu veranlasst, ihre Fähigkeiten, komplexe Friedenseinsätze zu planen und mit maßgeschneiderten Mitteln und Ressourcen in allen Phasen des Konfliktzyklus und auch in einem Sicherheitsumfeld mit hohem Risikopotenzial durchzuführen, umfassend auf den Prüfstand zu stellen. Diese Überprüfung ist Teil des umfassenderen Lernprozesses der OSZE, der auf allen Ebenen in der gesamten Organisation stattfindet. Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) war von Anfang an maßgeblich an dieser Aufgabe beteiligt und wird auch weiterhin als treibende Kraft für operative und organisatorische Innovationen mit Blick auf das Engagement der OSZE vor Ort, sei es in der Ukraine oder andernorts, wirken.