

Walter Kemp

Zivilisten in einem Kriegsgebiet: die OSZE in der Ostukraine

Das vergangene Jahr hat die Einsatzfähigkeit einer zivilen Mission in einem Kriegsgebiet auf die Probe gestellt. Diplomatische Initiativen wurden aufgrund der geringen Fortschritte bei der Umsetzung der Minsker Vereinbarungen von den militärischen Entwicklungen überschattet. Zivilisten und die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) der OSZE in der Ukraine gerieten dadurch unter Beschuss. Ein Missionsmitglied wurde sogar getötet. Der vorliegende Beitrag beschreibt die politischen und operativen Herausforderungen, vor denen die OSZE bei der Bewältigung des Konflikts in der und um die Ukraine, insbesondere im Donbas, steht.

Konflikte entschärfen, Vertrauen aufbauen

Der österreichische OSZE-Vorsitz, der am 1. Januar 2017 seine Arbeit aufnahm, bezeichnete die „Entschärfung bewaffneter Konflikte“ und „Vertrauensbildung“ als zwei seiner drei wichtigsten Prioritäten (die dritte ist der „Kampf gegen Radikalisierung und gewaltbereiten Extremismus“). Der größte bewaffnete Konflikt im OSZE-Gebiet – mit erheblichen Auswirkungen auf die Sicherheit und Zusammenarbeit – ist die Krise in der und um die Ukraine. Der Vorsitz hat ihr daher höchste Priorität eingeräumt.

Wie wichtig dem österreichischen Vorsitz dieses Thema ist, zeigte sich auch daran, dass der Amtierende Vorsitzende, der österreichische Außenminister Sebastian Kurz, unmittelbar nach seinem Amtsantritt am 3. und 4. Januar in die Ukraine reiste. Er besuchte zunächst Dnipro, flog anschließend mit einem Militärhubschrauber nach Mariupol und begab sich von dort an die Kontaktlinie bei Pyschewyk. Während seines Aufenthalts traf er mit ukrainischen Regierungsvertretern, SMM-Beobachtern, Mitarbeitern von Hilfsorganisationen und Einheimischen zusammen.

Die wichtigste Erkenntnis des Amtierenden Vorsitzenden war, dass die OSZE ihre Präsenz vor Ort verstärken müsse. Dazu sollten die Zahl der Beobachter (von 700 auf 1.000) erhöht, weitere vorgeschobene Patrouillenstützpunkte eingerichtet und die Technik effektiver genutzt werden. Dies würde die Wirkung der Mission erhöhen und die Rund-um-die-Uhr-Beobachtung verbessern.

Die Österreicher gingen realistischerweise davon aus, dass eine politische Beilegung der Krise im Jahr ihres Vorsitzes unwahrscheinlich war, und beschlossen daher, sich in erster Linie auf die Verbesserung der Lebensumstände der vom Konflikt am stärksten betroffenen Menschen zu konzentrieren.

Erhöhte „Diskonnektivität“

In den ersten Monaten des Jahres 2017 wurden die Gemeinden beiderseits der Kontaktlinie immer weiter voneinander getrennt. Ende Januar blockierte eine Gruppe ukrainischer Kriegsveteranen Eisenbahnstrecken, die für den Transport von Kohle aus Donezk und Luhansk in die übrigen Landesteile der Ukraine lebenswichtig sind. Die billige Anthrazitkohle, die ausschließlich im Osten des Landes gefördert wird, ist wichtig für die Stromerzeugung und die Stahlindustrie in der Ukraine. Trotz des Krieges waren die Kohlezüge zunächst weiterhin von Osten nach Westen gerollt. Anfang 2017 wurden jedoch drei der vier Eisenbahnstrecken blockiert, was für beide Seiten zu wirtschaftlichen Problemen führte.

Als Vergeltungsmaßnahme gaben die Führungen der sogenannten „Donezker Volksrepublik“ (DVR) und „Lugansker Volksrepublik“ (LVR) am 27. Februar eine Erklärung ab, in der sie androhten, dass Unternehmen, die ukrainischer Gerichtsbarkeit unterstehen (von denen sie rund 40 auflisteten¹), einer „externen Verwaltung“ unterstellt würden, falls die Blockade nicht bis zum 1. März aufgehoben würde. Am selben Tag unterzeichnete das „Staatsoberhaupt“ der DVR, Alexander Sachartschenko, ein „Dekret“, mit dem die Kontaktlinie zur „Staatsgrenze“ zwischen der DVR und der Ukraine erklärt wurde. Knapp zwei Wochen zuvor, am 18. Februar, hatte Russlands Präsident Wladimir Putin eine Verfügung zur Anerkennung von Dokumenten und Fahrzeugscheinen, die in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk ausgestellt worden waren, in der Russischen Föderation erlassen. Dies erweckte den Anschein einer schleichenden Politik der Grenzverschiebung („borderization“), die an Taktiken erinnerte, die zuvor in anderen Teilen des postsowjetischen Raums angewendet worden waren, wie z.B. Südossetien.

Die Verschlechterung des politischen Klimas ging mit einer gefährlichen Zunahme der Gewalt einher. Am 19. Januar warnte der Leitende Beobachter der SMM, Botschafter Ertuğrul Apakan, den Ständigen Rat der OSZE vor einer Verschärfung der Sicherheitslage in den Regionen Donezk und Luhansk. Der Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden, Botschafter Martin Sajdik, sprach von einer „gefährlichen Abwärtsspirale“. Die SMM berichtete von einem deutlichen Anstieg des Einsatzes von Waffen, die durch die Minsker Vereinbarungen verboten sind, darunter Mehrfachraketenwerfer und andere Artilleriesysteme. Gut eine Woche später nahmen die Kämpfe rund um den Flughafen Awdijiwka-Jassynuwata-Donezk weiter zu. Am 1. Februar registrierte die SMM mehr als 10.000 Explosionen – die höchste von der SMM jemals innerhalb von 24 Stunden verzeichnete Zahl –, von denen mehr als 9.000 in der Umgebung von Awdijiwka und Jassynuwata erfolgten. Der Leitende Beobachter forderte einen umgehenden Waffenstillstand.

¹ Dazu gehörte auch das Park Inn Hotel, in dem sich das Hauptquartier der SMM in Donezk befand.

Trotz der Kämpfe und des bitterkalten Winters versuchte die Zivilbevölkerung, ihr Leben weiterzuführen. Dies wurde jedoch zusehends schwieriger. Die Versorgung mit Gas, Wasser und Strom war infolge des Artilleriebeschusses häufig unterbrochen. Beinahe täglich berichtete die SMM von mehreren Tausend Menschen, die lange Schlangen an den wenigen Übergangsstellen bildeten. In vielen Fällen mussten Rentner stundenlang in eisiger Kälte warten, um ihre staatliche Rente abholen zu können. Andere mühten sich mit schwerem Gepäck über die zum Teil zerstörte Brücke bei Stanyzja Luhanska.

Die Lage vor Ort war weit entfernt von dem, was in den Minsker Vereinbarungen, die die vollständige Wiederherstellung der sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen gefordert hatten, vorgesehen war. Sie war auch das Gegenteil der wirtschaftlichen Konnektivität, die die OSZE zu fördern versuchte: Was hier herrschte, war „Diskonnektivität“.

Die Zivilbevölkerung geriet zunehmend unter Beschuss. In der ersten Hälfte des Jahres 2017 war die Zahl der zivilen Opfer – sei es unmittelbar infolge der Kämpfe oder durch den Kontakt mit Minen, Blindgängern oder Sprengfallen – zweimal so hoch wie in den ersten sechs Monaten des Vorjahres. Die Mission musste fast täglich Berichten über zivile Opfer oder Schäden an den Häusern von Zivilisten nachgehen. Immer wieder wurden die Beobachter von erschöpften und wütenden Zivilisten auf beiden Seiten der Kontaktlinie gefragt: „Wann wird das endlich vorbei sein?“ Die Vermittler stellten sich dieselbe Frage.

Die Politik in der Sackgasse

Im vergangenen Jahr gab es kaum Fortschritte im Konfliktbeilegungsprozess. Die Normandie-Gruppe (bestehend aus Frankreich, Deutschland, der Russischen Föderation und der Ukraine) diskutierte einen „Fahrplan“ für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, der jedoch nicht in die Tat umgesetzt wurde. Selbst einige der grundlegenden Punkte wurden nicht befolgt. Besonders gravierend ist, dass viele der täglichen Waffenstillstandsverletzungen mit Waffen begangen wurden, die gemäß den Minsker Vereinbarungen verboten sind und 2015 hätten abgezogen werden müssen. Zudem kam trotz ihrer Zustimmung zu einem am 21. September 2016 vereinbarten Rahmenbeschluss über die Entflechtung von Truppen und Ausrüstung (beginnend in Solote, Stanyzja Luhanska und Petrowske) keine der beiden Seiten der Rückzugsverpflichtung nach. Sie versäumten es – trotz wiederholter Aufforderung durch den Leitenden Beobachter – ebenfalls, Minen zu räumen oder auch nur der SMM Karten von Gebieten zur Verfügung zu stellen, die vermutlich oder tatsächlich mit Minen kontaminiert waren.

Das grundsätzliche Dilemma bestand darin, dass die ukrainische Regierung erklärte, dass es keine Fortschritte in der Frage der Kommunalwahlen oder größerer Selbstverwaltung für bestimmte Bezirke der Regionen Donezk und Luhansk geben werde, solange die Sicherheit und die vollständige Kontrolle

über die Staatsgrenze nicht wiederhergestellt seien. Die Russische Föderation und die „Führer“ der „bestimmten Gebiete der Regionen Donezk und Luhansk“ bestanden hingegen auf einer Verfassungsreform, einer stärkeren Dezentralisierung und einem Sonderstatus für besagte Regionen als Voraussetzung für Stabilität.

Da der österreichische Vorsitz nicht zum Normandie-Format gehörte, hatte er nur begrenzten politischen Einfluss auf den Konfliktbeilegungsprozess. Der Amtierende Vorsitzende Kurz reiste im Januar nach Kiew und Moskau zu Beratungen auf hoher Ebene. Ebenso gab es regelmäßige Kontakte auf verschiedenen Ebenen zwischen dem Vorsitz und den Ländern der Normandie-Gruppe sowie anderen wichtigen Akteuren wie etwa den Vereinigten Staaten.

Die Trilaterale Kontaktgruppe unter dem Vorsitz von Botschafter Sajdik traf sich regelmäßig in Minsk. Sie ist das einzige ständige inklusive Beratungsgremium, das sich mit der Krise befasst. Die Trilaterale Kontaktgruppe hat mehrere Versuche unternommen, saisonbedingte Waffenstillstände auszuhandeln (beispielsweise zu Beginn des Schuljahres im September 2016, um Weihnachten und während der Erntezeit im Sommer 2017), jedoch hielten diese nie lange an. Über den Austausch von Gefangenen wurde intensiv verhandelt. Zudem bemühte sich die Kontaktgruppe darum, die Aufrechterhaltung der Wasserversorgung (für mehr als zwei Millionen Menschen auf beiden Seiten der Kontaktlinie) sicherzustellen und die Kämpfe von kritischen Infrastrukturen fernzuhalten. Die Konfliktparteien zeigten jedoch wenig politischen Willen, solche Probleme zu lösen. Die Treffen waren von scharfen Wortwechseln und Schuldzuweisungen geprägt, was dazu führte, dass in keiner der vier Arbeitsgruppen der Trilateralen Kontaktgruppe (für Sicherheitsfragen, humanitäre, wirtschaftliche und politische Fragen) nennenswerte Fortschritte erzielt wurden.

Mangels politischer oder diplomatischer Fortschritte füllten militärische Entwicklungen das Vakuum vor Ort.

Mehr Augen und Ohren?

Anstatt einen Waffenstillstand zu überwachen und den Abzug der Waffen zu überprüfen, hielt die SMM folglich die Nichteinhaltung der Vereinbarungen fest.

Um ihre Tätigkeit noch auszuweiten und die Effektivität der Überwachung zu erhöhen, bemühte sich die SMM um eine Aufstockung ihres Budgets. Nach mehrwöchigen Verhandlungen wurde der Haushalt der SMM am 16. März 2017 mit einem Beschluss des Ständigen Rates genehmigt. Das Budget von 105,5 Millionen Euro stellte eine Erhöhung um fast sieben Prozent gegenüber dem Vorjahr dar. Eine Haushaltserhöhung dieser Größenordnung war in Anbetracht der in den meisten Teilnehmerstaaten herrschenden Sparpolitik und der hitzigen Debatten über den regulären Gesamthaushalt der OSZE ein großer

Erfolg. Es zeigte aber auch die Bedeutung, die die Teilnehmerstaaten der Arbeit der SMM beimessen.

Die zusätzlichen Mittel ermöglichten es der Mission, ihren Spielraum zu erweitern, die Zahl der Beobachter zu erhöhen und weiteres technisches Gerät zu beschaffen, darunter zusätzliche Kameras (z.B. Wärmebildkameras für die Überwachung bei Nacht), Drohnen kurzer und mittlerer Reichweite, (erstmal) akustische Sensoren und sogar Langstreckendrohnen.

Über die – extrem teuren – Langstreckendrohnen wurde in den Haushaltsdebatten heftig gestritten. Während mehrere Teilnehmerstaaten ihren Einsatz nachdrücklich befürworteten, um so die Transparenz in Gebieten zu erhöhen, die für Bodenpatrouillen nur schwer zugänglich sind (wie etwa in der Nähe der russisch-ukrainischen Grenze), bezweifelten andere, dass der Nutzen der Drohnen ihre Kosten rechtfertigte.

Die ersten Erfahrungen der SMM mit Langstrecken-Drohnen (unter Beteiligung eines österreichischen Unternehmens) waren ein Lernprozess, da die Drohnen bei bestimmten Wetterbedingungen (u.a. Nebel und Temperaturen unterhalb des Gefrierpunkts) nicht eingesetzt werden konnten. Zudem wurden mehrere Drohnen abgeschossen, woraufhin der Hersteller den Vertrag mit der SMM aufgrund des zu hohen Risikos kündigte. Im Haushalt 2017/2018 wurde daher ein bestimmter Betrag für eine neue Ausschreibung ausgewiesen. Sobald ein Lieferant gefunden worden war, waren freiwillige finanzielle Zuwendungen erforderlich, um die Differenz (einschließlich einer Risikoteilung mit dem Lieferanten) auszugleichen.

Das Budget sollte auch das administrative Rückgrat der Mission stärken. Der rasante Anstieg der Zahl der Beobachter in den vergangenen drei Jahren war nicht mit einer entsprechenden Aufstockung des Etats für wichtige Unterstützungsfunktionen einhergegangen. Daher wurden nun weitere Posten in der Verwaltung und mehrere Stellen im Bereich technische Unterstützung geschaffen, um die Mission in die Lage zu versetzen, die enorme Zunahme der Menge der von ihr gesammelten oder empfangenen Informationen (z.B. Satellitenbilder) zu bewältigen. Diese sogenannten „technischen Beobachter“ wurden einem neu eingerichteten technischen Überwachungszentrum zugeteilt, zu dem auch eine Stabsstelle für Informationsmanagement, Kameraüberwacher und eine Einsatzzentrale gehörten. Die SMM wurde damit zu einer selbst nach VN- oder EU-Maßstäben hochmodernen Friedensoperation.

„Sehen und gesehen werden“ war die der Arbeit der Mission zugrunde liegende Logik. Dafür war eine Kombination aus technischen Lösungen (insbesondere in schwer zugänglichen Gebieten und für die Überwachung bei Nacht) und Beobachtern notwendig. Wie der Leitende Beobachter oft sagte: „Das Wichtigste ist, präsent zu sein“.

In diesem Sinne und in dem Bemühen, die Zahl der „blinden Flecken“ zu verringern, versuchte die Mission, neue vorgeschobene Patrouillenstützpunkte einzurichten, nachdem die Umbauarbeiten abgeschlossen waren, die zur Erfüllung der neuen (strengeren) Sicherheitsstandards durchgeführt worden waren.

Einer davon wurde Ende Juni in Popasna eröffnet, zwei weitere sollten in Schtschastja und Stanyzja Luhanska im Herbst 2017 wiedereröffnet werden. Vorgeschobene Patrouillenstützpunkte erlauben einen besseren Zugang zur Sicherheitszone, ermöglichen die Überwachung bei Nacht, verbessern den Kontakt zur lokalen Bevölkerung und verringern die Fahrzeit in die Grenzgebiete. Nicht vergessen werden sollte, dass rund 400 Kilometer der ukrainischen Grenze nicht unter der Kontrolle der Regierung stehen. SMM-Patrouillen versuchen daher regelmäßig, zu den Grenzübergängen in diesen Gebieten vorzudringen. Die OSZE-Beobachtermission an den russischen Grenzkontrollposten Donezk und Gukowo überwacht die dortigen Übergänge. Die 19 festen internationalen Mitarbeiter beobachten die Grenzübergänge rund um die Uhr. Sie sind jedoch nicht befugt, Fahrzeuge zu durchsuchen. Sämtliche Versuche, das Einsatzgebiet dieser Mission zu erweitern, wurden von der Russischen Föderation verhindert.

Zunehmende Behinderung

Leider verringerte die Investition in mehr Beobachter und technische Ausstattung nicht die Gewalt. Sie verbesserte lediglich die Fähigkeit der Mission, die Nichteinhaltung der Vereinbarungen genauer zu erfassen. In den ersten Wochen des Jahres 2017 meldete die Mission hunderte, manchmal tausende Waffenstillstandsverletzungen.

Immer öfter wurde auch die SMM selbst angegriffen. Mehrmals pro Woche wurden die Patrouillen schikaniert, beschimpft und sogar beschossen. Einige Patrouillen waren gezwungen, in ihre Basis zurückzukehren, nachdem in ihrer Nähe Schüsse gefallen waren. Die Kurz- und Mittelstreckendrohnen der SMM wurden beschossen und elektronisch gestört. Anlässlich einer Unterrichtung der Teilnehmerstaaten über die Sicherheitslage im März warnte der stellvertretende Leitende Beobachter Alexander Hug vor der Gefahr „nicht kalkulierbarer Risiken“ für die Beobachter.

Die Mission wurde zudem Opfer einer Fehlinformationskampagne – zumeist in Gebieten, die nicht von der Regierung kontrolliert wurden –, in der sie beschuldigt wurde, für die ukrainischen Behörden zu spionieren und sie zu unterstützen. Außerdem gelinge es ihr nicht, die Kämpfe zu beenden oder das Leben der Menschen im Donbas zu verbessern.

Auch häuften sich Vorfälle, bei denen den SMM-Patrouillen der Zugang verwehrt wurde, wiederum vor allem in nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten. Die Arbeit der Mission wurde dadurch erheblich behindert. So mahnte der Leitende Beobachter, der Zweck der Beobachtung durch die SMM bestehe nicht nur darin, Fakten zu ermitteln: „Er besteht darin, die Einhaltung oder die Nichteinhaltung [der Vereinbarungen] zu überprüfen. Ohne Zugang

zu erhalten kann die SMM nichts überprüfen, und die beteiligten Seiten haben kein Vertrauen in den Prozess.“²

Verlust der Unschuld

Am 23. April ereignete sich ein Zwischenfall, der die Mission und die gesamte OSZE-Gemeinschaft bis ins Mark erschütterte. An diesem Morgen befuhr eine aus zwei gepanzerten Fahrzeugen bestehende SMM-Patrouille eine Nebenstraße nahe dem Dorf Pryschyb, 34 km nordwestlich von Luhansk. Die SMM hatte diese Straße, die sich in der Nähe der Kontaktlinie auf von der LVR kontrolliertem Gebiet befindet, bereits zuvor benutzt. Um 11.17 Uhr wurde eines der SMM-Fahrzeuge durch eine Explosion schwer beschädigt. Ein amerikanischer Sanitäter, Joseph Stone, kam dabei ums Leben. Dies war das erste Mal, dass jemand, der für die OSZE arbeitet, im Einsatz getötet wurde.³ Die anderen beiden Missionsmitglieder, die ebenfalls in dem Fahrzeug saßen – eine Frau aus Deutschland und ein Mann aus der Tschechischen Republik – waren verletzt und wurden evakuiert.

In der Folge des tragischen Vorfalles wurde beschlossen, dass – bis auf Weiteres – sowohl Fußpatrouillen als auch mobile Patrouillen nur noch Beton- oder Asphaltstraßen benutzen dürfen, die zuvor geräumt worden waren. Dies führte insofern zu Komplikationen, als dadurch der Zugang zu einigen der in abgelegenen Gebieten aufgestellten Kameras der SMM sowie zu einigen Grenzgebieten erschwert, die Zahl der Inspektionen von Waffenlagern, die nur über unbefestigte Straßen erreichbar waren, reduziert und der Einsatz von Kurz- und Mittelstreckendrohnen (die weiche Landeplätze erfordern) eingeschränkt wurde.

Generell bestand die Schwierigkeit darin, Maßnahmen zu Erhöhung der Sicherheit der Missionsmitglieder zu treffen, ohne die Fähigkeit der Mission, ihr Mandat zu erfüllen, zu beeinträchtigen. So reduzierte die Mission z.B. trotz der erhöhten Sicherheitsvorkehrungen die Zahl ihrer Patrouillen im Osten des Landes nur geringfügig (auf etwa 45 pro Tag). Gleichzeitig wurde die Entsendung neuer Beobachter bis zur Untersuchung des Vorfalles ausgesetzt.

Das im OSZE-Sekretariat angesiedelte Büro für Innenrevision leitete innerhalb kürzester Zeit eine interne Untersuchung ein. Darüber hinaus forderte der Ständige Rat am 27. April eine „unverzügliche, gründliche und unvoreingenommene“ Untersuchung des Vorfalles. Am darauffolgenden Tag beauftragte der Vorsitz den Generalsekretär mit der Zusammenstellung eines unabhängigen Expertenteams, das eine kriminaltechnische Untersuchung des Explosionsortes durchführen sollte. Da es dem Sekretariat auf diesem Gebiet an Know-how

2 Zitiert in: OSCE Chairmanship/OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine, No Alternative but to reduce risk of military escalation in eastern Ukraine, say OSCE's Special representative Sajdik and Chief Monitor Apakan, Wien, 5. April 2017, unter: <http://www.osce.org/chairmanship/309976> (eigene Übersetzung).

3 Joseph Stone wurde posthum die OSZE-Medaille verliehen.

fehlt und um die Unabhängigkeit der Untersuchung zu gewährleisten, beauftragte es die Internationale humanitäre Ermittlungskommission (*International Humanitarian Fact-Finding Commission*, IHFFC/IHEK) mit der Durchführung der Untersuchung.

Der Tod von Joseph Stone veranlasste einige Staaten dazu die Frage zu stellen, ob die OSZE die Grenzen dessen erreicht hatte, was eine zivile Friedensoperation in einem Kriegsgebiet leisten kann. Dennoch forderte niemand, die SMM-Beobachter aus dem Osten des Landes abzuziehen. Und die Moral innerhalb der Mission blieb hoch.

Der eine oder andere mag auf die Defizite der SMM hingewiesen haben, doch es gab keine praktikablen Alternativen: Gegen einen Friedenssicherungseinsatz der VN hätte Moskau wahrscheinlich ein Veto eingelegt, eine EU-Mission würde vermutlich keinen Zugang zu Gebieten erhalten, die nicht von der Regierung kontrolliert werden, und keine OSZE-Präsenz würde das Ende jeglicher internationaler Präsenz in der Region bedeuten. Die wichtigste Aufgabe bestand daher darin, die Sicherheit der Beobachter zu gewährleisten und gleichzeitig die Präsenz der SMM in der Region aufrechtzuerhalten.

Trotz des tragischen Vorfalls und des einmütigen Aufrufs der Teilnehmerstaaten, den im Mandat der SMM festgelegten sicheren und geschützten Zugang in der gesamten Ukraine zu respektieren, und trotz der Verurteilung jeglicher Drohungen gegen SMM-Beobachter und der Beschädigung von Ausrüstungsgegenständen der SMM hielten die Feindseligkeiten gegenüber den SMM-Beobachtern an – sie nahmen sogar noch zu. Im Durchschnitt wurde eine Patrouille einmal alle drei Tage beschimpft oder beschossen, von (oftmals betrunkenen) bewaffneten Männern umringt oder ihr wurde der Zugang verweigert. In einem Fall, der sich am 5. Mai zutrug, wurde ein (weibliches) Missionsmitglied sexuell belästigt. Die meisten Vorfälle ereigneten sich in nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten. Außerdem wurden die Drohnen der Mission weiterhin regelmäßig beschossen oder gestört.

Der Vorsitz und viele Teilnehmerstaaten bezeichneten ein solches Verhalten als „inakzeptabel“ und forderten beide Seiten regelmäßig auf, die Sicherheit der Beobachter zu gewährleisten. Sie drohten damit, die Schuldigen zur Verantwortung zu ziehen.

Doch wenn die Mission solche Vorfälle dem Gemeinsame Zentrum für Kontrolle und Koordination (*Joint Centre for Control and Co-ordination*, JCCC) meldete, wurden diese so gut wie nie weiterverfolgt und hatten keine Konsequenzen für die Täter. Dies war symptomatisch für die mangelnde Bereitschaft beider Seiten, Verantwortung zu übernehmen.

Mangelnde Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung

Das JCCC erschien Ende September 2014 wie aus dem Nichts auf der Bildfläche, als mehrere Dutzend russischer Offiziere in der Ostukraine eintrafen, die „OSZE“-Armbinden trugen – obwohl sie nicht für die Organisation arbeiteten. Das Zentrum entwickelte sich rasch zu einer bilateralen Einrichtung des ukrainischen und des russischen Generalstabs. Ihm gehören jeweils rund 75 Offiziere beider Seiten an, das Hauptquartier befindet sich in Soledar in der Region Donezk. Die russischen Offiziere wechseln alle drei Monate.

Das JCCC unterhält zwanzig Büros mit Beobacherteams sowie Beobachtungsposten in den Regionen Luhansk und Donezk. Russische und ukrainische Beobacherteams befinden sich weiterhin gemeinsam an zwölf Standorten, führen jedoch so gut wie nie gemeinsamen Patrouillen durch und tauschen auch keine Informationen untereinander aus.

Die OSZE ist nicht Teil des JCCC, entsendet jedoch seit April 2016 sechs Verbindungsoffiziere ins Hauptquartier des JCCC. Es finden außerdem regelmäßige Besuche und Kontakte (vor allem in Form von Telefonaten und Videokonferenzen) zwischen der Leitung der SMM und den leitenden Offizieren des Zentrums statt.

Die Rolle des JCCC ist nicht immer ganz klar, da es kein Mandat (und keinen Aufgabenbereich) hat. Allerdings wird ihm im Zusatzabkommen zum Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen aus dem Jahr 2015 die Aufgabe übertragen, Hilfestellung bei der Gewährleistung eines vollständigen Waffenstillstands entlang der Kontaktlinie zu leisten, Informationen mit der SMM der OSZE auszutauschen, unverzüglich auf Behinderungen der Überwachung und Überprüfung durch die SMM zu reagieren und die Sicherheit der OSZE-Beobachter zu gewährleisten. Dennoch ist das JCCC in drei Jahren keiner einzigen Waffenstillstandsverletzung nachgegangen und hat auch in keinem einzigen Fall Maßnahmen zur Verfolgung von gegen die SMM gerichteten Zwischenfällen ergriffen.

Entsprechend einem Beschluss der Trilateralen Kontaktgruppe vom 3. März 2016 ist das JCCC für die Gesamtkoordination der Minenräumarbeiten und die Einhaltung der Waffenruhe während der Minenräumung zuständig. Es soll auch das Verbot von Schießübungen mit scharfer Munition durchsetzen. Auch hier gab es in beiden Bereichen keine sichtbaren Fortschritte.

Im Vergleich zu gemeinsamen Militärkommissionen in anderen Teilen der Welt – wie etwa in Kolumbien, Nepal und dem Südsudan – hat die JCCC mehrere entscheidende Nachteile. Dazu gehören das Fehlen eines Mandats, der häufige Wechsel der Mitglieder, die kaum vorhandene Anbindung an den politischen Prozess, die Nichteinbeziehung der „Rebellengruppen“ (und damit auch nicht deren Unterstützung), das Fehlen miteinander abgestimmter Daten oder Aufzeichnungen sowie ein tiefgreifender Mangel an Vertrauen und Kommunikation.

Als hilfreich hat sich das JCCC immer dann erwiesen, wenn es um die Reparatur wichtiger Infrastrukturen nahe der Kontaktlinie ging. In enger Zusammenarbeit mit der SMM hat das JCCC häufig lokale Waffenstillstände ausgehandelt, die es der SMM ermöglichen, „Spiegelpatrouillen“ durchzuführen. Bei Spiegelpatrouillen patrouillieren Beobachter nach Absprache mit den russischen und ukrainischen Vertretern im JCCC und beiden Seiten vor Ort gleichzeitig beiderseits der Kontaktlinie. Solche Patrouillen sollen „Fenster der Stille“ öffnen, in denen die Waffen schweigen und wichtige Infrastrukturen wie Strom-, Gas- und Wasserleitungen repariert werden können. Spiegelpatrouillen stärken das Gefühl der Sicherheit der mit den Reparaturen beschäftigten Arbeiter und erhöhen das Vertrauen beider Seiten, dass die Fenster der Stille keine Tarnung für Vorwärtsbewegungen oder die Errichtung von Verteidigungsstellungen sind.

Ein gutes Beispiel hierfür ist ein Ereignis von Anfang Februar 2017: Durch heftigen Beschuss waren die Stromleitungen zur Versorgung der Wasserfilteranlage in Donezk und der Kokerei von Awdijiwka, die die Stadt mit Wärme versorgt, beschädigt worden. Bei eisigen Temperaturen standen die rund 22.000 Einwohner der Stadt kurz davor, aufgrund des Wassermangels und fehlender Heizmöglichkeiten evakuiert zu werden. Die SMM schaltete sich ein und führte unter gefährlichen Bedingungen intensive Verhandlungen, um es den Arbeitern mit Hilfe von Spiegelpatrouillen zu ermöglichen, in das stark vermintete Gebiet an der Kontaktlinie zu gelangen. Die Reparaturen wurden mehrmals von erneuten Gewaltausbrüchen unterbrochen. „Es war wie bei *Und täglich grüßt das Murmeltier*“, erinnerte sich der stellvertretende Leitende Beobachter der SMM, Alexander Hug. „Unsere Beobachter arbeiteten den ganzen Tag, um die Reparaturen zu ermöglichen, nur um am nächsten Morgen mit der Nachricht aufzuwachen, dass die Stromleitungen wieder beschossen worden waren.“⁴ Nach fünf Tagen unermüdlicher und intensiver Vermittlungsbestrebungen vor Ort war die Stromversorgung wiederhergestellt und eine humanitäre Notlage abgewendet.⁵ Im Juli 2017 arbeiteten die SMM und das JCCC ebenfalls eng mit Minenräumungsteams und den Versorgungsunternehmen zusammen, um auf nicht von der Regierung kontrolliertem Gebiet Reparaturen und Instandhaltungsarbeiten an den Hochspannungsleitungen zwischen Mychajliwka und Almasna durchzuführen. Die Leitungen waren seit drei Jahren außer Betrieb. Ihre Reparatur verbesserte die Stromversorgung für über 150.000 Menschen. Die Spiegelpatrouillen sind ein wenig bekannter, aber sehr wertvoller Bestandteil der Arbeit der SMM.

4 Interview mit dem Autor, 6. Juli 2017 (eigene Übersetzung).

5 Vgl. OSCE, OSCE mirror patrols: Windows of hope in Eastern Ukraine, 12. April 2017, unter: <http://www.osce.org/stories/osce-mirror-patrols-windows-of-hope-eastern-ukraine>.

Katastrophenvorsorge

Die Spiegelpatrouillen waren Teil umfangreicher Bemühungen, die Verwundbarkeit kritischer Infrastrukturen zu reduzieren. Die SMM berichtete regelmäßig über potenzielle Umweltrisiken, insbesondere in der Nähe der Kontaktlinie. So traf z.B. am 24. Februar eine Granate das Chlorklager der Wasserfilteranlage von Donezk, in dem sieben oder acht große (900 kg) Chlorgasflaschen gelagert sind. Wenn auch nur eine einzige dieser Flaschen explodiert wäre, wäre giftiges Gas mit tödlichen Folgen für Tausende von Menschen in einem Umkreis von mehreren Kilometern freigesetzt worden.

Auch von Kämpfen in der Nähe von Chemiefabriken, Stahlwerken und Kraftwerken in dieser hochindustrialisierten Region wurde berichtet. Schäden an nur einer dieser Einrichtungen könnten eine humanitäre und ökologische Katastrophe auf beiden Seiten der Kontaktlinie zur Folge haben. Es wurden daher verschiedene Möglichkeiten diskutiert, beide Seiten von derartigen Anlagen, beispielsweise durch die Einrichtung von „Sicherheitszonen“, fernzuhalten.

Ein seit langem schwelendes Problem ist das Schicksal der stillgelegten Kohlebergwerke in der Region. Steigendes Grundwasser in den verlassenen Stollen kann Grundwasser und Flüsse vergiften, Explosionen (durch Methangase) herbeiführen oder sogar Erdbeben auslösen.

In der Trilateralen Kontaktgruppe wurden diese Probleme regelmäßig diskutiert, jedoch führten völlig belanglose Streitereien dazu, dass bei ihrer Lösung nur geringe Fortschritte erzielt wurden. Angesichts der Schwere des Problems und der Tatsache, dass die Verschmutzung der Umwelt oder ein Unglück die Menschen auf beiden Seiten treffen würde, drängte der österreichische Vorsitz dennoch darauf, Maßnahmen zur Verhinderung einer Katastrophe zu ergreifen und sich mit den langfristigen wirtschaftlichen, ökologischen und humanitären Konsequenzen dieser – im wahrsten Sinne des Wortes – vergifteten Situation auseinanderzusetzen.

Fazit: Keine Friedenserhaltung ohne Frieden

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der österreichische OSZE-Vorsitz sowohl die Grenzen als auch die Möglichkeiten des Einsatzes der Organisation in der Ukraine aufgezeigt hat.

Einerseits führten die geringen Fortschritte bei der Implementierung der Minsker Vereinbarungen und die mangelnde Bereitschaft beider Seiten, Verantwortung zu übernehmen, dazu, dass der Konflikt das ganze Jahr über mit niedriger Intensität fortgesetzt wurde. Dadurch wurde es schwierig, die Gesamtstimmung im OSZE-Gebiet zu verbessern. Gleichzeitig hat diese Entwicklung die Notlage der Menschen in der Ostukraine weiter verschärft und ein gefährliches Umfeld für die OSZE-Beobachter geschaffen.

Andererseits sorgte der österreichische Vorsitz dafür, dass das Thema auf der Tagesordnung der OSZE ganz oben blieb. Er berief mehrere Sondersitzungen des Ständigen Rates zur Erörterung dringender Fragen ein. Er bemühte sich, die starke, auf Konsens beruhende Unterstützung für die SMM weiterhin aufrechtzuerhalten (insbesondere im Zuge der Verabschiedung des Haushalts und nach dem tragischen Vorfall vom 23. April), und er arbeitete eng mit der Mission und dem Sekretariat zusammen, um die technischen Überwachungskapazitäten der SMM zu verbessern. Der österreichische Vorsitz hat aber auch die menschlichen Kosten des Konflikts stärker in den Mittelpunkt gerückt, indem er das Leid der Zivilisten hervorhob und versuchte, eine Umweltkatastrophe zu verhindern.

Darüber hinaus stellten die täglichen unparteiischen Berichte der Mission – auch unter immer schwierigeren Bedingungen – für die internationale Gemeinschaft weiterhin eine einzigartige Informationsquelle über diesen weitgehend vergessenen Konflikt dar. Und die Anwesenheit der Mission gab allen Seiten die Gewissheit, dass jemand sie beobachtete.

Doch das ist nicht genug. Was ist die Voraussetzung dafür, dass die Parteien aufhören zu schießen, ihre Waffen abziehen und sich zurückziehen? Die Minsker Vereinbarungen sind dazu gedacht, die Situation zu stabilisieren, aber sie sind nicht die Grundlage für einen Friedensprozess. Was ist die Vision für einen nachhaltigen Frieden in der Region? Und wie kann dies mit einer breiter angelegten Strategie zum Aufbau von Vertrauen und zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Russland und der Ukraine und allgemein zwischen Russland und dem Westen verbunden werden?

Mit anderen Worten: Die SMM leistet gute Arbeit im Rahmen ihrer Möglichkeiten – vor allem, wenn man bedenkt, wie dramatisch sich die Sicherheitslage seit der Verabschiedung ihres Mandats im März 2014 verschlechtert hat. Doch bis es einen Frieden zu überwachen gibt, wird die SMM weiterhin keinen Waffenstillstand überwachen, sondern dessen Nichteinhaltung beobachten – und das in einem hochgefährlichen Umfeld. Wie lange werden die Teilnehmerstaaten bereit sein, die Risiken und Kosten einer zivilen Operation in einem Kriegsgebiet zu akzeptieren?

Außerdem: Je länger die Krise anhält, desto mehr unschuldige Zivilisten werden getötet und verletzt werden. Kritische Infrastrukturen drohen zerstört zu werden. Und es wird eine klaffende Wunde an der Flanke der Ukraine und im Herzen Europas geben.

Deshalb ist es unerlässlich, dass alle, die Einfluss und ein Interesse am Frieden haben, ihre Anstrengungen zur Beendigung der Kämpfe verstärken und sich mit den Problemen auseinandersetzen, die den Konflikt in erster Linie ausgelöst haben. Und es ist ebenso unerlässlich, dass die Beteiligten konstruktiv mitarbeiten. Andernfalls wird es keine Sicherheit oder Zusammenarbeit in Europa geben.