

Lukasz Mackiewicz*

Mehr als das Zählen von Waffenstillstandsverletzungen – die menschliche Dimension in der OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine

Einführung

Im November 2018 war ein halbes Jahrzehnt seit dem Ausbruch der Proteste auf dem Unabhängigkeitsplatz in Kiew vergangen, die zu einer gewaltsamen Reaktion der Strafverfolgungsbehörden unter dem Befehl von Präsident Viktor Janukowitsch und schließlich zu dessen Rücktritt im Februar 2014 geführt hatten. In der Folge dieser Ereignisse wurde die Krim von Russland annektiert, und prorussische Gruppen besetzten staatliche Gebäude im Donbas. Schließlich wurden im April 2014 die Luhansker und Donezker Volksrepubliken („LVR“ und „DVR“) ausgerufen.

Vor diesem Hintergrund beauftragte der Ständige Rat der OSZE mit Beschluss Nr. 1117 im März 2014 die Sonderbeobachtermission in der Ukraine (*Special Monitoring Mission to Ukraine*, SMM), die Sicherheitslage zu beobachten, mit dem Ziel, die Spannungen abzubauen und Frieden, Stabilität und Sicherheit zu fördern. Laut ihrem Mandat sollte die SMM auch „die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten [...] beobachten und unterstützen“. Seitdem operieren internationale Beobachter (bis Mai 2018 waren mehr als 700 Beobachter entsandt worden) in der gesamten Ukraine, wobei der Schwerpunkt auf der Berichterstattung über Waffenstillstandsverletzungen im Donbas liegt.¹

Der vorliegende Beitrag beschreibt die Arbeit der SMM in der menschlichen Dimension und analysiert die Herausforderungen bei der Erfüllung ihres Mandats in diesem Bereich. Er konzentriert sich insbesondere auf die Arbeit der SMM in der Ostukraine, wobei darauf hingewiesen sei, dass acht der insgesamt zehn SMM-Teams in anderen Teilen der Ukraine im Einsatz sind. Unter Berücksichtigung der Sensibilität bestimmter Themen sowie des „Do-no-harm“-Prinzips geht der Beitrag bewusst nicht auf die Themen Folter, geschlechtsspezifische Gewalt und vermisste Personen ein.

* Lukasz Mackiewicz arbeitete von Januar 2016 bis Mai 2017 für die OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine. Die im vorliegenden Beitrag vertretene Meinung ist ausschließlich diejenige des Autors.

1 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), Status Report, 2. Mai 2018, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/379768>.

Die OSZE und die menschliche Dimension

Die OSZE wurde zwar als Sicherheitsorganisation geschaffen, der ihr zugrunde liegende Sicherheitsbegriff ist jedoch weit gefasst. So gehört die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit,“ zu den zehn leitenden Prinzipien der Schlussakte von Helsinki. Damit wurden zum ersten Mal Menschenrechtsprinzipien als ausdrücklicher und integraler Bestandteil in einen regionalen Sicherheitsrahmen aufgenommen. Diese Anerkennung wurde durch zahlreiche nachfolgende Dokumente bekräftigt. In der OSZE-Terminologie bezeichnet der Ausdruck „menschliche Dimension“ die Gesamtheit der Normen und Aktivitäten, die mit Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zusammenhängen. Neben der politisch-militärischen Dimension und der Wirtschafts- und Umweltdimension wird die menschliche Dimension in der OSZE als eine der drei Dimensionen von Sicherheit betrachtet.² Folglich ist Sicherheit mehr als nur die Abwesenheit von Krieg. Ein Grundgedanke der menschlichen Dimension der OSZE besteht darin, dass Menschenrechte und eine pluralistische Demokratie keine innere Angelegenheit eines Staates sind. Vielmehr erklärten die Teilnehmerstaaten im Moskauer Dokument von 1991 „mit großem Nachdruck und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE [jetzt: OSZE] eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“. Die OSZE ist damit nicht nur eine Wertegemeinschaft, sondern auch eine Verantwortungsgemeinschaft.

Die wichtigsten Fragen der menschlichen Dimension in der Ukraine

Der Ausbruch des gewaltsamen Konflikts in der Ostukraine im Frühjahr 2014 hatte bislang mehr als 10.000 Tote, darunter 2.500 Zivilisten, und die Vertreibung von mehr als 1,6 Millionen Menschen zur Folge.³ Obwohl die schweren Kämpfe nachgelassen haben und sich die 457 Kilometer lange „Kontaktlinie“ seit der Unterzeichnung des Minsker Abkommens im Februar 2015 nicht wesentlich verschoben hat, ist der Konflikt noch immer „weit davon entfernt, eingefroren zu sein“.⁴ Nach Angaben des Amtes der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (*United Nations Office for the*

2 Vgl. OSCE ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments, Volume 1, Thematic Compilation, 3. Auflage, Warschau 2011, S. XVI.

3 Vgl. 2018 Humanitarian Response Plan, January-December 2018, Ukraine, Dezember 2017, unter: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_humanitarian_response_plan_2018.pdf.

4 Chase Winter, Interview: Ukraine conflict on the brink, Deutsche Welle, 12. Dezember 2016, unter: <https://www.dw.com/en/interview-ukraine-conflict-on-the-brink/a-36740409>.

Co-ordination of Humanitarian Affairs, OCHA) waren 2017 bis zu 4,4 Millionen Menschen von den anhaltenden Feindseligkeiten direkt betroffen, 3,4 Millionen Menschen benötigten dringend Hilfe.⁵

2017 meldete die SMM mehr als 400.000 Waffenstillstandsverletzungen.⁶ Das OCHA weist darauf hin, dass 60 Prozent der Menschen, die entlang der Kontaktlinie leben, regelmäßig von Artilleriebeschuss betroffen sind und fast 40 Prozent täglich.⁷ Schwere Waffen und Minen sind somit nach wie vor die Hauptursachen für Opfer unter der Zivilbevölkerung und trugen 2017 zum Tod oder zu Verletzungen von mehr als 400 Zivilisten bei.⁸

Da die Verletzung des Rechts auf Leben eine fundamentale Menschenrechtsverletzung ist, bleibt die Berichterstattung über zivile Opfer für die SMM eine Priorität der menschlichen Dimension. Die SMM-Beobachter sprechen täglich mit den Opfern und Zeugen und besuchen Krankenhäuser und Leichenhallen, um die Berichte über verwundete und getötete Zivilisten zu überprüfen. Neben den Informationen über zivile Opfer in den *Daily Reports* der SMM veröffentlichte die Mission 2017 ihren ersten themenbezogenen Bericht über „Zivile Opfer in der Ostukraine 2016“, in dem sie 442 zivile Opfer (88 Tote und 354 Verwundete) in den Regionen Donezk und Luhansk im Jahr 2016 sowie den Einsatz von in den Minsker Abkommen verbotenen schweren Waffen bestätigte. Die gewissenhafte Bestätigung jedes einzelnen Falles ist für die Berichterstattung über die Fakten vor Ort von zentraler Bedeutung, da die Medien auf beiden Seiten regelmäßig über zivile Opfer berichten, die es niemals gab. In dieser Hinsicht bleibt die Bewegungsfreiheit der SMM – auch in den nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten – eine Voraussetzung für ihre Berichterstattung, zumal andere internationale Organisationen, wie etwa das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (*UN Office of the High Commissioner for Human Rights*, OHCHR) keinen Zugang zu diesen Gebieten haben. Seit Herbst 2015 kann die SMM Krankenhäuser und Leichenhallen in der „DVR“ und in der „LVR“ jedoch nicht mehr regelmäßig besuchen.

Neben der Beobachtung von Fällen, in denen Zivilisten Opfer der Feindseligkeiten werden, ist die SMM auch eng in die Überwachung und Förderung der Bewegungsfreiheit der Zivilbevölkerung über die Kontaktlinie hinweg eingebunden. Jeden Monat sind mehr als eine Million Menschen gezwungen, das „Niemandland“ an Kontrollposten zu durchqueren, viele von ihnen, um Zugang zu grundlegenden humanitären oder sozialen Diensten zu erhalten.⁹ Die

5 Vgl. 2018 Humanitarian Response Plan, a.a.O. (Anm. 3), S. 12.

6 Vgl. OSCE observers record over 400,000 ceasefire breaches in Donbas in 2017, Interfax-Ukraine, 15. Februar 2018, unter: <https://en.interfax.com.ua/news/general/485431.html>.

7 Vgl. UN OCHA, 2018 Humanitarian Needs Overview, Ukraine, November 2017.

8 Vgl. Another winter for war-torn eastern Ukraine, euronews, 7. Dezember 2017, unter: <https://www.euronews.com/2017/12/07/another-winter-for-war-torn-eastern-ukraine>.

9 Vgl. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Four Years of Conflict in Ukraine leave 4.4 million people in a dire humanitarian situation, New York, 20 April 2018.

SMM-Beobachter halten sich oft vom frühen Morgen, wenn die Kontrollposten öffnen, bis zum späten Abend, wenn sie schließen, in deren Nähe auf, um den Waffenstillstand und das sichere Passieren der Zivilisten zu gewährleisten. Dabei werden sie jedoch regelmäßig von Militärs an den Kontrollposten schikaniert und von den frustrierten Menschen, die stundenlang Schlange stehen, um auf die andere Seite zu gelangen, beschuldigt, „nichts zu tun“. Und obwohl sie nicht als „menschliche Schutzschilde“ gedacht sind, riskieren viele SMM-Beobachter ihr Leben, indem sie sich länger an diesen Hotspots aufhalten, als sie sollten. Zusätzlich zu der täglichen Überwachung der Sicherheitslage an den Ein- und Ausreisepunkten erleichtert die SMM auch den Dialog zwischen den Konfliktseiten, um die Eröffnung neuer Kontrollposten zu ermöglichen, die Überquerung der Kontaktlinie zu normalisieren und die Ausstattung der Kontrollpunkte zu verbessern.

Das Leid in der Ostukraine geht jedoch über die zu beklagenden Opfer und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit noch hinaus. Die Bevölkerung ist einer ganzen Reihe von Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht ausgesetzt. In ihrem Bericht „*Hardship for conflict-affected civilians in eastern Ukraine*“ aus dem Jahr 2017 wies die SMM auf mehrere Fälle hin, in denen beide Seiten weiterhin Militärposten in Wohngebieten errichteten. Die SMM meldet der militärischen Führung regelmäßig Fälle (und setzt sich für diese ein), in denen sich Anwohner darüber beschwert haben, von Angehörigen beider Seiten belästigt worden zu sein, oder sie beschuldigt haben, sich unter Alkoholeinfluss, aber auch allgemein gegenüber der Bevölkerung schlecht zu verhalten. Beide Seiten haben außerdem spontan Restriktionen verhängt, die den Zugang der Zivilbevölkerung zu ihren Häusern und Wohnungen beeinträchtigen. Darüber hinaus geht die Präsenz bewaffneter Verbände in bewohnten Gebieten oft mit der Besetzung öffentlicher Gebäude einher. Im Vorfeld des 1. September 2016 und des Beginns des neuen Schuljahres hoben die *Daily Reports* der SMM die militärische Präsenz in unmittelbarer Nähe von Schulen und Kindergärten hervor, um auf dieses Thema aufmerksam zu machen und die Sicherheit der Kinder zu verbessern. Und schließlich wurden bei den nunmehr seit fünf Jahren anhaltenden Zusammenstößen große Teile lebenswichtiger Infrastrukturen (Wasserleitungen, Stromnetze) nahe der Kontaktlinie beschädigt. Allein 2017 führte die SMM 715 sogenannte „Spiegelpatrouillen“ durch, um die Reparatur und Wartung von Infrastrukturen entlang der Kontaktlinie zu ermöglichen.¹⁰ Bei Spiegelpatrouillen führt die SMM gleichzeitige Patrouillen beiderseits der Kontaktlinie durch, um in einem vereinbarten „Fenster der Stille“ eine temporäre Einstellung der Feindseligkeiten zu überwachen. Als beispielsweise die Pipeline Karbonit-Pervomaisk durch Granatbeschuss beschädigt worden war, ermöglichte die SMM im Janu-

10 Vgl. 2017 OSCE SMM, activities in figures, unter: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/368246>.

ar 2017 ein Fenster der Stille, damit Reparaturmannschaften eine Wasserleitung reparieren konnten, die mehr als 200.000 Einwohner in der Region Luhansk versorgt.¹¹

Die SMM befasst sich jedoch nicht nur mit Fragen der menschlichen Dimension in der Ostukraine. Von den zehn Teams operieren acht in anderen Teilen der Ukraine und verfolgen die dortigen Entwicklungen genau. Eines der wichtigsten Themen ist dabei durch den Konflikt bedingte Vertreibung. Seit 2014 mussten Tausende Menschen ihre Heimatorte verlassen und an einem anderen Ort Zuflucht suchen. Die Vertreibung hatte vor allem zwei Ursachen: erstens die Annexion der Krim und zweitens die „Unabhängigkeitserklärung“ der „DVR“ und der „LVR“ und die Zunahme der Feindseligkeiten in der Ostukraine Mitte 2014. Am 23. April 2018 meldete das ukrainische Ministerium für Sozialpolitik 1,5 Millionen offiziell registrierte Binnenvertriebene aus den temporär besetzten Gebieten Krim und Donbas. Im August 2014 veröffentlichte die SMM ihren ersten themenbezogenen Bericht über Binnenvertriebene in der Ukraine. Zwei Jahre später sprachen die SMM-Beobachter mit mehr als 1.600 Binnenvertriebenen und Mitgliedern ihrer Aufnahmegemeinden im ganzen Land, um die Auswirkungen des anhaltenden Konflikts und langfristiger Vertreibung auf die Binnenvertriebenen und ihre Beziehungen zu den Aufnahmegemeinden zu untersuchen. In ihrem Bericht „Konfliktbedingte Vertreibung in der Ukraine: Erhöhte Verletzbarkeit der betroffenen Bevölkerung und Auslöser von Spannungen in den Gemeinden“ betonte die SMM, dass ihre Befunde zwar keine vollständige Auswertung der Situation der Binnenvertriebenen in der Ukraine darstellten, dass jedoch „viele Binnenvertriebene nach wie vor in großem Elend leben und unter der anhaltenden Vertreibung leiden“.¹²

Da die SMM-Beobachter tagtäglich mit allen erdenklichen Fragen der menschlichen Dimension konfrontiert sind und oftmals keinen speziellen Hintergrund im Bereich Menschenrechte haben, liefert die Mission eher einen allgemeinen Überblick über die Lage vor Ort. Es gibt jedoch viele gut etablierte Organisationen und NGOs im Donbas, die auf einzelne, oft eng definierte Themen spezialisiert sind, wie die Gesetzgebung bezüglich Renten und Eigentum (z.B. die Norwegische Flüchtlingshilfe, *Norwegian Refugee Council*, NRC), Hilfe für Binnenvertriebene (z.B. Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, UNHCR) oder wirtschaftliche Erholung (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, UNDP). Die SMM arbeitet mit all diesen Akteuren zusammen. Die Abteilung für die menschliche Dimension arbeitet besonders eng mit dem OHCHR und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz zusammen (IKRK), wenn es um die Bestätigung von zivilen Opfern, Fragen im Zusammenhang mit der Bewegungsfreiheit über die Kontaktlinie hinweg und um

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

12 OSCE, Special Monitoring Mission to Ukraine, Conflict-related Displacement in Ukraine: Increased Vulnerabilities of Affected Populations and Triggers of Tension within Communities, Thematic Report, Juli 2016, S. 4, unter: <https://www.osce.org/ukraine-smm/261176> (eigene Übersetzung).

konkrete Fälle von Menschenrechtsverletzungen geht. In der „LVR“ und der „DVR“, zu denen VN-Organisationen oft nur begrenzten Zugang und in ihnen auch nur eingeschränkte Bewegungsfreiheit haben, spielt die SMM eine wichtige Rolle bei der Berichterstattung über die Lage vor Ort. Zudem wenden sich häufig Zivilisten an die SMM-Beobachter und bitten um humanitäre Hilfe. In solchen Fällen leitet die SMM die Bitten an die entsprechenden Organisationen weiter, da sie selbst keine Kapazitäten hat, um humanitäre Hilfe zu leisten.

Das Potenzial ist noch nicht ausgeschöpft

Ehemalige Mitglieder der SMM hoben in Interviews zwar viele Erfolge hervor, betonten aber auch, dass die SMM ihr Potenzial hinsichtlich der Arbeit in Fragen der menschlichen Dimension noch nicht vollständig ausgeschöpft habe. Dafür gibt es mehrere Gründe, die sich in drei Stichworten zusammenfassen lassen: *erstens* mangelnde strategische Orientierung, *zweitens* interne operative Herausforderungen und *drittens* externe operative Herausforderungen.

Mangelnde strategische Orientierung

Am 21. März 2014 beschloss der Ständige Rat der OSZE, die Entsendung einer Beobachtermission in die Ukraine. Die zunächst aus 100 zivilen Beobachtern im gesamten Land bestehende Mission sollte zum Abbau der Spannungen und zur Förderung von Frieden, Stabilität und Sicherheit beitragen. Die SMM hatte außerdem die Aufgabe „die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, zu beobachten und zu unterstützen“ sowie „den Dialog vor Ort erleichtern, mit dem Ziel, Spannungen abzubauen und eine Normalisierung der Lage zu fördern“.¹³ Nach der Eskalation des Konflikts im Sommer 2014 wurde am 5. September das Minsker Protokoll unterzeichnet, das am 19. September durch ein Memorandum ergänzt wurde. *De facto* erhielt die SMM – eine zivile Mission – damit den Auftrag, den Waffenstillstand zu überwachen und den Abzug von Waffensystemen und bewaffneten Verbänden zu überprüfen, eine typische Aufgabe für militärische friedenserhaltende Missionen. Claus Neukirch wies 2014 darauf hin, dass die SMM ihre neuen Aufgaben parallel zu ihren übrigen in ihrem Mandat genannten Kernaufgaben erfüllen sollte.¹⁴ Angesichts der anhaltenden schweren Kämpfe entlang der Kontaktlinie konzentrierte sich die SMM vor allem auf die politisch-militärischen Aspekte des Konflikts und insbesondere

13 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. 1-2, unter: <https://www.osce.org/de/pc/117407>.

14 Vgl. Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.) OSZE-Jahrbuch 2014, Hamburg 2015, S. 205-221, hier: S. 217.

auf die Überwachung der Waffenstillstandsbestimmungen und die Berichterstattung über deren Verletzung. Die zentrale Rolle der SMM bei der Überwachung und Überprüfung des Waffenstillstands und des Abzugs schwerer Waffen wurde im „Maßnahmenpaket für die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen“ noch einmal bekräftigt.¹⁵ Die *Daily Reports* der SMM zeigen, dass diese Prioritätensetzung durch die Verbesserung der technischen Fähigkeiten der SMM zur Überwachung der Lage (z.B. durch den Einsatz von Drohnen, die Installation von Kameras und Videoanalysekapazitäten) und vor allem durch die Festlegung täglicher Prioritäten für die entlang der Kontaktlinie operierenden Teams, erreicht wurde.

Der Ständige Rat der OSZE hat regelmäßig sein Interesse an Fragen der menschlichen Dimension im Donbas bekundet.¹⁶ So lud der Ausschuss des Ständigen Rats zur menschlichen Dimension die SMM wiederholt dazu ein, ihre Befunde vorzutragen. Dies hat jedoch weder zu einer klaren programmatischen Vorgehensweise noch zu einer konkreten Strategie geführt. Einige Hindernisse dafür waren auf die nach wie vor bestehende Kultur der Flexibilität und Anpassungsfähigkeit innerhalb der Mission zurückzuführen, die angesichts der sich ständig verändernden Arbeitsumgebung im Donbas notwendig ist. Andere hingen mit der kurzen Laufzeit des Mandats und dem knappen Planungshorizont (von sechs Monaten bis zu einem Jahr) zusammen. Die größten Herausforderungen waren jedoch die starke Abhängigkeit von ehemaligen Militärangehörigen im SMM-Hauptquartier im Kiew und die für eine zivile Mission ungewöhnlich wichtige Rolle der *Operations Unit* der SMM. Anstatt die tägliche Arbeit zu unterstützen, übernahm die *Operations Unit* die Führung bei der Festlegung der Tagesordnung. Die mangelnde strategische Orientierung für die Mission insgesamt bedeutete, dass die täglichen Aufgaben für die Teams nicht nach strategischen Gesichtspunkten festgelegt wurden. Dies führte dazu, dass im Zusammenhang mit Fragen der menschlichen Dimension relativ unkomplizierte Themen teilweise abgedeckt wurden (z.B. die humanitäre Lage in den Dörfern), während kritischeren Fragen nicht ausreichend nachgegangen wurde (z.B. mutmaßlichen Menschenrechtsverletzungen).

Im Frühjahr 2016 wurde der Strategische Rahmen der SMM für die menschliche Dimension – der erste ernsthafte Ansatz zur strategischen Planung innerhalb der SMM – von der Missionsleitung genehmigt und unter den Teams verteilt. Dementsprechend wurden vier Hauptbereiche festgelegt:

- Schutz der Menschenrechte in Konflikt- und Gewaltsituationen sowie in unsicheren Situationen (Überwachung und Berichterstattung im Zusammenhang mit zivilen Opfern, dem Zugang zu humanitärer Hilfe und mit Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt);

15 Vgl. ders., Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine im zweiten Jahr: das kontinuierliche Konfliktmanagement der OSZE in der Ukraine, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2015, Hamburg 2016, S. 253- 266, hier: S. 254.

16 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

- demokratischer Raum (Überwachung und Berichterstattung im Zusammenhang mit Meinungsfreiheit, freien Medien und Zugang zu Informationen und Versammlungsfreiheit);
- Rechtsstaatlichkeit (Überwachung und Berichterstattung im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht bei Menschenrechtsverletzungen mit Schwerpunkt auf öffentlichkeitswirksamen Strafprozessen, Zugang zur Justiz für von Konflikten betroffene Gruppen sowie konfliktbedingte Herausforderungen für Justizbedienstete;
- Menschenrechte bestimmter Gruppen (einschließlich ethnischer und religiöser Minderheiten sowie Binnenvertriebener).

Damit hatte die SMM zum ersten Mal – zumindest auf dem Papier – klare Vorgaben mit klaren Prioritätensetzungen für die menschliche Dimension, an denen sie sich orientieren konnte. Wie die folgenden Monate zeigten, nahmen die Umsetzung des Rahmenwerks und die stärkere Konzentration auf Fragen der menschlichen Dimension viel Zeit in Anspruch und erforderten zahlreiche Veränderungen, z.B. hinsichtlich der Struktur der SMM-Teams und ihrer Arbeitsweise, aber auch hinsichtlich der Inhalte der täglichen Berichte der SMM. In offiziellen Erklärungen begann die SMM-Führung auch zunehmend Waffenstillstandsverletzungen mit zivilen Opfern und der Notwendigkeit, die Zivilbevölkerung zu schützen, in Verbindung zu bringen und forderte die Konfliktparteien zur Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens auf.

Interne operative Herausforderungen

Die Arbeit der SMM zu Fragen der menschlichen Dimension wurde jedoch nicht nur dadurch beeinträchtigt, dass es keine klare Strategie gab. Die SMM besteht aus zehn regionalen Teams, die weitgehend unabhängig vom Hauptquartier in Kiew operieren, was Auswirkungen auf Aspekte wie z.B. die täglichen Standardarbeitsanweisungen, das Wissensmanagement sowie interne Teamstrukturen hatte. Während es in einigen Teams spezielle Einheiten gab, die sich mit Fragen der menschlichen Dimension befassten, verfolgten andere Teams einen primär regionalen Ansatz hinsichtlich einzelner Aufgabenbereiche und deckten in ihrer täglichen Arbeit alle Themenfelder ab. Ohne klar festgelegte offizielle Strukturen innerhalb der Teams in der Ostukraine hing die Arbeit in der menschlichen Dimension stark von den Teamleitern sowie den Leitern der Patrouillenzentren und ihren Prioritäten ab. Im Jahr 2016 begann die Formalisierung der Strukturen in den Teams in Donezk und Luhansk. Dazu gehörte auch die Bildung von Einheiten für die menschliche Dimension mit eigens dafür zuständigen Mitarbeitern, die in der Vergangenheit bereits Erfahrungen mit der Behandlung von Fragen der menschlichen Dimension gesammelt hatten. Einerseits wurde die Überwachung der menschlichen Dimension dadurch professioneller und es wurden Anlaufstellen für alle einschlägigen

Fragen eingerichtet. Die SMM begann Informationen strukturierter und koordinierter zu sammeln und zu verarbeiten, was es ihr u.a. ermöglichte, themenbezogene Berichte wie z.B. über die „Not der Zivilbevölkerung“ und „Zivile Opfer“ zu erstellen, die positiv aufgenommen wurden. Was das Wissensmanagement betrifft, so konnten viele gravierende Fälle von Menschenrechtsverletzungen besser erfasst und standardisiert bearbeitet werden, da die eigens dafür zuständigen Mitarbeiter diese Fälle über einen längeren Zeitraum verfolgen konnten. Andererseits glaubten einige SMM-Beobachter anfangs jedoch, dass sie sich, wenn es eine eigene Einheit für die menschliche Dimension gibt, in ihrer täglichen Arbeit weder mit diesen Themen noch mit der Zivilbevölkerung befassen müssten. Da die Teams für die menschliche Dimension außerdem in einigen Regionen zahlenmäßig stärker oder einfach schneller eingerichtet waren als in anderen, konnte ein großer Teil der gesammelten Informationen nicht veröffentlicht werden, da die SMM stets bestrebt ist, über alle Teams umfassend und vergleichbar zu berichten.

Als der Konflikt im Jahr 2014 an Intensität zunahm, entsandten die meisten OSZE-Teilnehmerstaaten zudem Beobachter mit überwiegend militärischem Hintergrund in die Ukraine. Neukirch stellte fest, dass zivile Beobachter „in entscheidenden Bereichen nicht einheitlich ausgebildet [werden]; dazu gehören die Aufklärung über Minengefahren, die Identifizierung von militärischer Ausrüstung und andere für die Beobachtung von Waffenstillständen unabdingbare Techniken sowie das Lenken gepanzerter Fahrzeuge“.¹⁷ Während Beobachter mit militärischem Hintergrund oft über diese Fähigkeiten verfügten, fehlte ihnen jedoch eindeutig das Hintergrundwissen für die Überwachung der Menschenrechte und die Berichterstattung über die humanitäre Lage. Die SMM reagierte auf diese Wissenslücken mit mehreren Schulungen zur „Analyse von Kratern“ und „Identifizierung von Waffensystemen“, an denen sowohl zivile als auch militärische Beobachter teilnahmen. Die Fähigkeiten der Beobachter waren allerdings weniger von ihrem Hintergrund geprägt, als vielmehr von ihren Erfahrungen mit und Zugang zu sowjetischen und/oder post-sowjetischen Waffensystemen. Die Identifizierung unterschiedlicher Waffensysteme konnte innerhalb relativ kurzer Zeit erlernt werden, ein Mangel an Fähigkeiten bei der Überwachung von Menschenrechten war hingegen nicht so schnell zu beheben. Ohne genügend Mitarbeiter mit Hintergrundwissen oder Erfahrung in den Bereichen Menschenrechte und humanitäre Hilfe – oder wenn diese nicht den speziellen Einheiten zugewiesen werden – verfügt die SMM nicht über die notwendigen Kapazitäten, Sachverhalte, die die menschliche Dimension betreffen, angemessen zu beobachten.¹⁸ Jedoch haben das schwierige Arbeitsumfeld in der SMM und ein eher militarisierter Ansatz in Bezug auf Hierarchie und Führung nicht genügend Anreize für ein längerfristiges Engagement geschaffen. Viele SMM-Mitarbeiter verließen daher die

17 Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, a.a.O. (Anm. 14), S. 219.

18 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

Mission früher als ursprünglich geplant.¹⁹ Die Abteilung für die menschliche Dimension im Hauptquartier versuchte, einen Pool von qualifiziertem Personal innerhalb der SMM einzurichten und die Rekrutierung von Beobachtern mit einem Menschenrechtshintergrund zu verstärken, jedoch blieb die Fähigkeit, gepanzerte Fahrzeuge zu lenken und Waffensysteme zu erkennen, lange Zeit das wichtigste Einstellungskriterium. Die Lage hat sich jedoch seit 2016 verbessert, als damit begonnen wurde, qualifizierte Beobachter mit einem Menschenrechtshintergrund intern zu rekrutieren und den Einheiten für die menschliche Dimension zuzuteilen.

Der Umgang mit sensiblen Menschenrechtsthemen erfordert auch Vertrauen und Kenntnisse des lokalen Umfelds und der lokalen Kultur. Obwohl die SMM viele engagierte Sprachassistenten eingestellt hat, sprechen die meisten SMM-Beobachter weder Russisch noch Ukrainisch. Dies führte zu Problemen beim Umgang mit heiklen Fällen und bei der Beobachtung von Gerichtsverfahren. Zusätzlich zu den strukturellen Problemen in den im Donbas operierenden Teams stand auch die SMM-Abteilung für die menschliche Dimension im Hauptquartier in Kiew vor diversen Herausforderungen. Obwohl die Mission bereits im März 2014 ihr Mandat erhalten hatte, traf der erste Leiter der Abteilung für die menschliche Dimension erst im Dezember 2014 in der Ukraine ein. Bis dahin befassten sich lediglich ein *Human Rights Advisor*, ein *Gender Advisor* und ein *National Legal Advisor* mit Fragen der menschlichen Dimension. Der neue Leiter der Abteilung für die menschliche Dimension musste diese daher zunächst aufbauen und sich innerhalb einer Struktur, in der alle anderen Einheiten bereits einsatzfähig waren, erst einmal für die menschliche Dimension stark machen. Für den Stellenwert von Fragen der menschlichen Dimension innerhalb der SMM hatte dies langfristige Konsequenzen.²⁰

Die Tatsache, dass sich das Personal der SMM überwiegend aus Angehörigen des Militärs und der Polizei zusammensetzt, hat schließlich auch Auswirkungen auf die Organisationskultur der Mission. Abgesehen von der offensichtlichen Affinität zu Fragen „harter Sicherheit“ wie etwa Waffenstillstandsverletzungen und die Verlegung militärischen Geräts waren die multinationalen Mitarbeiter mit unterschiedlichen kulturellen und beruflichen Hintergründen in sehr unterschiedlichem Maße mit Problemen „weicher Sicherheit“, wie etwa Menschenrechtsverletzungen, vertraut. Zudem übte die *Operations Unit* im Vergleich zu anderen (friedenserhaltenden) Missionen nach Ansicht vieler ehemaliger SMM-Beobachtern zu viel Einfluss auf die täglichen Aufgaben aus, die für jedes einzelne Team festgelegt wurden.²¹ Die SMM-Führung hat Fragen der menschlichen Dimension zwar stets unterstützt, vor Ort zählen jedoch die täglichen von der *Operations Unit* festgelegten Aufgaben. Vor allem seit 2016 ist jedoch ein zunehmendes Bewusstsein für Fragen der menschlichen Dimension festzustellen, da diese Teil der regulären Einführung für alle

19 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

20 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

21 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

Beobachter geworden sind und viele neue Beobachter einen zivilen Hintergrund haben.²²

Externe operative Herausforderungen

Ein zentraler Aspekt bei der Überwachung der Menschenrechtslage ist der regelmäßige Zugang zu staatlichen Institutionen, zivilgesellschaftlichen Akteuren, den Medien und Einzelpersonen. Bis zum Herbst 2015 konnte die SMM regelmäßig Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser und Gerichte auf beiden Seiten der Kontaktlinie besuchen. Dieser Zugang führte z.B. zu Berichten über die „ehemals staatlich finanzierten Einrichtungen“ und den „Zugang zur Justiz“ in den nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten. Die Ergebnisse, die zum Teil kritisch gegenüber den Institutionen der „LVR“ und der „DVR“ ausfielen, wurden von deren *De-facto*-Behörden jedoch nicht gerade freundlich aufgenommen und führten zu einer Zugangsbeschränkung für die SMM.²³ Den Institutionen der „LVR“ und der „DVR“ wurde jegliche Interaktion mit der SMM untersagt. Obwohl einige informelle Kontakte bestehen blieben, konnte die SMM die Lage vor Ort nicht mehr umfassend überwachen. Der fehlende Zugang zu offiziellen Statistiken und insbesondere zu rechtsstaatlichen Akteuren hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Fähigkeit der SMM, ihr Mandat zur Überwachung der humanitären und menschenrechtlichen Situation zu erfüllen. Auf ähnliche Weise sieht sich die SMM auch Einschränkungen für offizielle Besuche bei Medienunternehmen ausgesetzt, die in dem vorübergehend besetzten Gebiet tätig sind. Die Interaktion dieser Akteure mit der SMM wurde ebenfalls von den Behörden der „LVR“ und der „DVR“ eingeschränkt. Die Verhaftungen von Journalisten, die der „LVR“ und „DVR“ kritisch gegenüberstehen, im Jahr 2017 bestätigten, dass die Medienfreiheit eingeschränkt ist. Obwohl die SMM-Beobachter einfach irgendwo auftauchen und versuchen konnten, in Krankenhäusern oder Schulen ein spontanes Gespräch zu führen, taten sie das nicht sehr häufig, um ihre Gesprächspartner nicht zu gefährden. Daher sind lediglich informelle Kontakte und allgemeine, leicht verfügbare offizielle Informationen zugänglich.

Neben den oben beschriebenen eher strukturellen Zugangsbeschränkungen wird die SMM auch regelmäßig durch von den Konfliktparteien auferlegte Einschränkungen der Bewegungsfreiheit behindert. 2017 wurde die SMM in 2.400 Fällen an der Erfüllung ihres Mandats gehindert. Diese Restriktionen wurden oft in Gebieten verhängt, in denen die Sicherheitslage angespannt war, und schränkten so die Möglichkeit ein, aus diesen Krisenherden zu berichten.²⁴ Im Kontext des hochgradig politisierten Konflikts in der Ostukraine werden

22 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

23 Interview des Autors mit einem ehemaligen Mitglied der SMM.

24 Vgl. OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, Thematic Report, Freedom of Movement across the administrative boundary line with Crimea, 19 June 2015, SEC.FR/511/15, 22. Juni 2015.

Befunde aus der menschlichen Dimension von den Konfliktparteien häufig selektiv benutzt, um sich politische Vorteile im „Informationskrieg“ zu verschaffen. Hinzu kam, dass die Zivilbevölkerung auf beiden Seiten der Kontaktlinie zwar mit der SMM sprach, jedoch bemerkten die Beobachter oft, dass viele Menschen davor Angst hatten.

Und nicht zuletzt wurde die Bewegungsfreiheit der SMM-Patrouillen entlang der Kontaktlinie auch entsprechend den internen Sicherheitsvorschriften der SMM weiter eingeschränkt, nachdem am 23. April 2017 eine Mine explodiert war, die ein Fahrzeug der SMM beschädigt und zum Tod eines Sanitäters sowie zur Verwundung zweier SMM-Beobachter geführt hatte.²⁵ Einige der internen SMM-Einschränkungen wurden zwar wieder aufgehoben, jedoch wurden einige der Gebiete, wie z.B. das Dorf Krymske in der Region Luhansk, über ein Jahr lang nicht besucht. Noch schlimmer ist die Lage auf der Krim. Dort kann die SMM überhaupt nicht operieren.

Ein Weg nach vorn

Die oben beschriebenen Herausforderungen können nicht kurzfristig bewältigt werden, doch es gibt viele Möglichkeiten, das Mandat mit Blick auf die menschliche Dimension noch besser zu erfüllen. Erstens könnte die Mission im Gegensatz zur derzeitigen Praxis, Beobachter auf der Grundlage sehr allgemeiner Anforderungen (mit Ausnahme von Posten in Kiew und von technischem Personal wie z.B. Kameraleuten) zu rekrutieren, gezielt Menschenrechtsbeauftragte für die Teams in der Ostukraine einstellen. Bisher findet dieser Ansatz auf der politischen Ebene in Wien noch nicht genügend Unterstützung, er würde es der SMM jedoch ermöglichen, ihre Professionalität zu erhöhen. Zweitens hat die SMM noch immer keine klare Strategie bezüglich der Frage, warum sie über Menschenrechtsverletzungen und andere Fragen der menschlichen Dimension Bericht erstatten soll. Obwohl in internationalen Foren darüber diskutiert wird, einen internationalen Gerichtshof für das Donbas ins Leben zu rufen, sammelt die SMM die Informationen nicht in einer solch kohärenten Art und Weise, dass sie zukünftig für Ermittlungen oder eine Übergangsjustiz jeglicher Art genutzt werden könnten. Das Fehlen einer solchen Strategie geht einher mit einem unzureichenden System des Wissensmanagements, das durch die hohe Mitarbeiterfluktuation noch zusätzlich beeinträchtigt wird. Drittens veröffentlicht die SMM zwar intern zahlreiche Berichte und Analysen, jedoch sind diese derzeit weder für die breitere Öffentlichkeit, noch für die Wissenschaft, noch für Journalisten zugänglich. Viertens und letztens müssen die OSZE-Teilnehmerstaaten angesichts der Tatsache, dass die Minsker Waffenstillstandsvereinbarungen nicht eingehalten werden, nochmals

25 Vgl. OSZE, Jahresbericht 2017, Wien 2018, S. 86.

überdenken, ob eine solch starke Konzentration auf die Überwachung des Waffenstillstands und des Abzugs der Waffen nach wie vor Priorität hat oder ob die SMM mehr Nachdruck auf ihr ursprüngliches Mandat legen sollte.

Zusammenfassung

Die SMM berichtet seit dem Frühjahr 2014 täglich über die Ereignisse in der Ukraine. So wie sich der Konflikt im Donbas verändert hat, hat sich auch der Schwerpunkt der Arbeit der SMM verändert. Während der militärischen Eskalation in den Jahren 2014 und 2015 widmete die SMM einen Großteil ihrer Ressourcen der Berichterstattung über Waffenstillstandsverletzungen, mit der sie nach der Unterzeichnung des Minsker Protokolls und des Minsker Memorandums beauftragt worden war. Da sich die Kontaktlinie seit dem Frühjahr 2015 nicht mehr nennenswert verschoben hat, richtete die SMM ihr Augenmerk zunehmend auf die menschliche Dimension der Sicherheit. Mit einer neuen Strategie, engagierten Mitarbeitern in den Einheiten für die menschliche Dimension und der Einbeziehung dieser Themen in die täglichen Routineaufgaben ist die Mission nun zweifellos besser gerüstet, um ihre im Mandat festgelegten Pflichten zu erfüllen. Dennoch behindern – wie oben beschrieben – mehrere sowohl interne als auch externe Faktoren ihre Arbeit. Erforderlich sind eine weitere Professionalisierung des Personals, die Festlegung einer klareren Strategie sowie eine Anpassung der Organisationsstruktur an die Veränderungen. Von daher hat die SMM, wie in einem der Interviews mit den Mitgliedern der Mission festgestellt wurde, ihr volles Potenzial hinsichtlich der menschlichen Dimension noch nicht erreicht.