

Krisenbewältigung braucht geeignete Instrumente zur Herstellung von Transparenz für alle Beteiligten. In der Ukrainekrise konnte dafür anfangs – wenn auch mit begrenztem Erfolg – auf Beobachtungsflüge im Rahmen des Open-Skies-Vertrages zurückgegriffen werden. Als weit aus ergiebiger erwiesen und erweisen sich trotz erheblicher Einschränkungen die Beobachtungen und täglichen Berichte der Beobachtermission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Der folgende Artikel stellt beide Instrumente, ihre Leistungen und ihre Grenzen vor.

Die Annexion der Krim durch Russland im Frühjahr 2014 sowie der verdeckte Einsatz regulärer russischer Streitkräfte zur Etablierung zweier »Volksrepubliken« im ukrainischen Donbass haben die Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der Ukraine sowie vielen westlichen Staaten schwer beschädigt. Vor allem lösten sie einen verlustreichen Krieg aus, der de facto die Teilung des Landes zur Folge hat. Gleichzeitig weist die russische Führung öffentlich jede Verantwortung für den angeblich internen ukrainischen Konflikt zurück. Dabei beruft sie sich darauf, selbst internationale Beobachtungen hätten keine Beweise für eine russische Verwicklung in den Konflikt erbracht. Sie verweigert sich dem Einwand, dass die verfügbaren internationalen Beobachtungsinstrumente entweder ungeeignet oder durch mangelnde Kooperationsbereitschaft in der Ostukraine zu eingeschränkt einsetzbar sind, um umfassende Erkenntnisse über die russische Rolle und irreguläre Kräfte im Krieg in der Ukraine gewinnen zu können. Exemplarisch deutlich wird dies bei der kooperativen Luftraumbeobachtung nach dem Vertrag über den Offenen Himmel (OH, engl. Treaty on Open Skies) sowie bei der Sonderbeobachtermission der OSZE in der Ukraine.

Open-Skies-Flüge in der Ukrainekrise

Der Vertrag über den Offenen Himmel öffnet seit 2002 den gesamten Luftraum der beteiligten Staaten für kooperative Beobachtungsflüge im Rahmen begrenzter Quotenkontingente. Beteiligt sind 34 Parteien, darunter alle NATO-Staaten außer Albanien, sowie Russland, die Ukraine und etliche neutrale Staaten. Zugelassen sind u.a. Luftbildkameras mit einer Auflösung von 30 Zentimetern. Dies erlaubt es, schweres militärisches Gerät im Freien, wie Lastwagen oder Panzer, zu erkennen und oft auch den Typ zu identifizieren.¹ Die Umsetzung

März unterzeichneten nach einem Sezessionsreferendum auf der Krim Präsident Putin und politische Führer der Krim einen Beitrittsvertrag der Krim zu Russland. Die ukrainische Regierung in Kiew erbat vor diesem Hintergrund internationale Unterstützung, u.a. durch Entsendung von Inspektoren im Rahmen des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und durch Beobachtungsmissionen im Rahmen des Open-Skies-Vertrages.³

Anhang L des OH-Vertrages sieht vor, dass Staaten auf freiwilliger bilateraler Basis Beobachtungsflüge durchführen können, zusätzlich zu den schon vereinbarten verpflichtenden Flügen. Schwe-

Begrenzte Transparenz

Open-Skies-Flüge und OSZE-Beobachter in der Ukraine

von Hartwig Spitzer

erfolgt grundsätzlich im gegenseitigen Einvernehmen, d.h. Flüge können nicht gegen den Willen einer Vertragspartei erfolgen. Vertreter des beobachtenden und des beobachteten Staates sind an Bord. Jede Seite bekommt eine Kopie der Bilder. Darüber hinaus können nicht am Flug beteiligte OH-Vertragsstaaten diese Bilder käuflich erwerben. Die Aus- und Bewertung der Bilder erfolgt getrennt und vertraulich. Insgesamt zielt der OH-Vertrag darauf ab, gegenseitig Transparenz zu schaffen und so zur Vertrauensbildung beizutragen.

Angesichts der sich ab März 2014 überschlagenden Ereignisse in der Ukraine lag die Durchführung von zusätzlichen OH-Flügen nahe. Bereits am 27. Februar waren Regierungsgebäude in Simferopol, der Hauptstadt der Krim, von (pro-) russischen Bewaffneten besetzt worden.² Am 28. Februar besetzten (russische) Truppen in Uniformen ohne Kennzeichen die Flughäfen der Halbinsel. Am 1. März ermächtigte der russische Föderationsrat Präsident Putin, Gewalt zum Schutz russisch sprechender Bürger der Ukraine einzusetzen. Am 18.

den und die USA führten am 12. und 14. März 2014 auf Einladung der Ukraine entsprechende Flüge über der West- und Zentralukraine durch und stellten die Bilder der ukrainischen Regierung zur Verfügung. Die USA führten am 21. Mai einen weiteren Flug durch, der bis an die russische Grenze im Osten der Ukraine führte. Zu dieser Zeit wurde am Boden schon geschossen.

Ein weiterer Schwerpunkt westlicher Open-Skies-Staaten war die mehrfache Überfliegung von Russland im Grenzgebiet zur Ukraine im Rahmen verfügbarer Pflichtquoten.

Begrenzte Transparenz

Dennoch trugen Open-Skies-Flüge insgesamt recht wenig zur Aufklärung der militärischen Kräfte im russisch-ukrainischen Grenzgebiet bei.⁴ Dies ist allerdings kein überraschendes, sondern vielmehr ein aufgrund der Vertragsmodalitäten und der genutzten Geräte zu erwartendes Ergebnis:

● Der Flugplan von Open-Skies-Flügen muss dem beobachteten Staat bis zu 24

Stunden vor Flugbeginn vorgelegt werden. Das lässt genug Zeit, um mobile Verbände aus dem beobachtbaren Streifen von maximal 20 Kilometern Breite zu verlegen, der mit den zur Zeit verwendeten Kameras fotografiert werden kann. Ein Kreisen des Flugzeugs über ausgedehnten Gebieten ist vertraglich nicht erlaubt.

- Nach dem Abschluss mehrerer ukrainischer Militärflugzeuge über der Ostukraine und insbesondere nach dem Abschluss des malaysischen Zivilflugzeuges (Flug MH17) am 17. Juli 2014 wird bei Open-Skies-Flügen im westlichen Russland in der Regel ein Sicherheitsabstand von ca. 40 km von der russisch-ukrainischen Grenze eingehalten. Auf Flüge über der Ostukraine wird bis heute aus Sicherheitsgründen verzichtet.

- Eine weitere Begrenzung besteht in der Funktionsweise der hauptsächlich verwendeten Luftbildkameras. Sie liefern nur bei Tag und wolkenarmem Himmel (bzw. bei Flügen unter den Wolken) brauchbare Bilder. Das Durchdringen von Bauwerken und Unterständen ist damit nicht möglich.

- Die erreichbare Transparenz ist auch durch das Vertragsverständnis begrenzt. Es besagt, dass die Bilder und die daraus gewonnenen Informationen von den Vertragsstaaten regierungsamtlich genutzt, nicht aber an Dritte, wie Gremien der OSZE, weitergegeben werden können.

Insgesamt sind Open-Skies-Flüge besser geeignet, mittelfristige Veränderungen von militärischen Standorten und bei ziviler Infrastruktur zu beobachten, als kurzfristig taktische Aufklärung zu betreiben. Dennoch war trotz aller bekannten Einschränkungen der Versuch, durch Nutzung des OH-Vertrags Aufklärung zu betreiben, angesichts der unklaren und sich überstürzenden Lageentwicklung folgerichtig.

Die Beobachtermission der OSZE in der Ukraine

Nach etlichen Monaten Maidan-Protesten und der Flucht des ukrainischen Präsidenten Janukowitsch aus Kiew am 22. Februar 2014 ging alles sehr schnell. Bereits am 25. Februar schlug der damalige Vorsitzende der OSZE, der Schweizer Präsident und Außenminister Didier Burkhalter, im UN-Sicherheitsrat drei Maßnahmen vor:⁵

- die Einrichtung einer speziellen Beobachtermission der OSZE in der Ukraine,
- die Schaffung einer Kontaktgruppe unter Einschluss der Ukraine und der Russischen Föderation und
- die Benennung eines persönlichen Beauftragten und Vertreters des OSZE-Vorsitzenden für die Ukraine.

Alle drei Vorschläge wurden umgesetzt. Das Konfliktverhütungszentrum des Sekretariats der OSZE arbeitete ein Konzept für eine Beobachtermission aus.



Der Ständige Rat der OSZE, in dem alle 57 mitwirkenden Staaten vertreten sind, fasste am 21. März einen entsprechenden Beschluss.^{6,7} Die Mission – mit anfänglich 100 und inzwischen 542 zivilen Beobachtern sowie 310 Unterstützungskräften (Stand 30.8.2015) – soll in allen Regionen der Ukraine tätig sein und vier Hauptaufgaben durchführen:

- Informationssammlung und Berichterstattung über die Sicherheitslage in der Region,
- Berichte über Vorfälle, insbesondere über mutmaßliche Verletzungen fundamentaler Prinzipien der OSZE sowie von Menschenrechten,
- Herstellung von Kontakten mit lokalen, regionalen und nationalen Stellen, Vertretern der Zivilgesellschaft und Mitgliedern der Bevölkerung sowie
- Vermittlung von Dialogen zur Verminderung von Spannungen und zur Normalisierung der Situation.

Das Konfliktverhütungszentrum war gut vorbereitet.⁸ Bereits einen Tag später, am 22. März, konnte das erste Vorausteam seine Arbeit in Kiew aufnehmen. Am 22. April waren bereits 100 Beob-

achter vor Ort, die Mehrzahl in der Ostukraine mit Standorten in Donezk, Lugansk und Mariupol. Die Beobachter führen Inspektionsfahrten durch, inzwischen rund um die Uhr an sieben Tagen der Woche. Sie registrieren militärische Aktivitäten und führen Gespräche mit Verantwortlichen und Betroffenen vor Ort. Die Zentrale der Beobachtermission in Kiew stellt täglich Berichte ins Internet. Diese beschränken sich allerdings – auf Insistieren von Russland – auf die

Wiedergabe von Beobachtungen ohne zusammenfassende Bewertung.

Die Beobacherteams arbeiten in den Separatistengebieten unter schwierigen Bedingungen. Trotz des von Russland unterstützten Mandats werden sie immer wieder an Straßensperren aufgehalten oder zurückgewiesen.⁹ Fahrzeuge gerieten mehrfach unter Beschuss. Zwei Teams wurden im Juni 2014 vier Wochen lang von Bewaffneten festgehalten. Im Juli und August 2015 verzeichnete die Beobachtermission einen erheblichen Anstieg an sicherheitsrelevanten Vorfällen, die sich gegen die Mission selbst richteten. Sie kulminierten in einem Brandanschlag auf OSZE-Fahrzeuge in der Stadt Donezk. Erstmals wurde auch ein Beobachter durch direkten Beschuss verletzt. Der Chef der Beobachtermission, Botschafter Ertugrul Apakan, macht hauptsächlich die »pro-russischen Rebellen« für die Übergriffe verantwortlich. Sie führen zu starken Einschränkungen der Bewegungs- und damit auch der Beobachtungsfreiheit der Beobachter, die ohnehin nur in einem begrenzten Teil des Separatistengebiets und

kaum entlang der ukrainisch-russischen Grenze patrouillieren können. Im Hintergrund dieser Ereignisse stehen Vorwürfe der Parteilichkeit, die (pro-) russische Kräfte an die Beobachtermission richten. Bei jedem Bericht muss die Mission abwägen, wie deutlich Verletzungen der Minsker Vereinbarungen dargestellt werden können, ohne die Sicherheit der Beobachter zu gefährden.

Trotz der großen Einschränkungen leisten die OSZE-Beobachter Beachtliches. Sie begeben sich – oft unter Lebensgefahr – an Orte nahe der Kampfhandlungen und liefern im Rahmen des Möglichen wichtige Informationen. Gerade der durch die (pro-) russischen Kräfte auf sie ausgeübte Druck zeigt, dass sie hierbei erfolgreicher sind, als Moskau und die Separatisten erwartet hatten.

Drohnen im Einsatz

Dies zeigt sich besonders auch beim zivilen Drohneneinsatz der Beobachtermission.

Die Aufgaben der Beobachtermission wurden durch die Vereinbarung in Minsk vom 12. Februar 2015 (»Minsk II«) konkretisiert.¹⁰ Laut der Vereinbarung soll die OSZE eine „effektive Beobachtung und Verifikation des Waffenstillstandsregimes und des Rückzugs schwerer Waffen vom ersten Tag des Rückzuges an sicherstellen unter Nutzung aller erforderlichen technischen Ausrüstung, wie Satelliten, Drohnen und Radargeräten“. Diese Ausrüstung wurde in zwei Schritten zugänglich gemacht, durch die Indienststellung von Beobachtungsdrohnen am 23. Oktober 2014 und durch zwei Vereinbarungen mit Satellitenbetreibern.¹¹

Die vier Drohnen, so genannte CamCopter vom Typ S-100, hat das Sekretariat der OSZE von der österreichischen Firma Schiebel gemietet. Diese Drohnen können senkrecht starten und dann horizontal fliegen. Die Geräte werden von Experten betrieben, die in Mariupol stationiert sind. Die Flugreichweite beträgt etwa 150 km in Flughöhen bis 5.500 m. Damit kann das Hinterland der kampffreien »Front« zwischen Mariupol und Donezk abgedeckt werden. Flüge können theoretisch bis 5 km an die russische Grenze führen. Die Drohnen tragen eine Videokamera vom Typ MX-10 der Firma WESCAM, die hochwertige Bilder mit einer Auflösung von besser als 30 Zentimetern liefern kann, sowie ein Wärmebildge-

rät, das auch bei Nacht abbilden kann.

Bei gutem Wetter werden durch Mehrfacheinsatz 15-18 Flugstunden erreicht.

Die Drohnen stellen zurzeit die wichtigste Informationsquelle dar. Die Einsätze sind allerdings hochriskant. Sie werden immer wieder durch professionelle Störsender beider Seiten behindert (Jamming). Eine Drohne wurde im Februar 2015 abgeschossen. Eine zweite Drohne ging im Juli 2015 bei einer Notlandung nach Jamming zu Bruch. Zwei weitere gingen im August verloren, davon eine durch Abschuss über dem Gebiet der sogenannten Volksrepublik Donezk. (Pro-) russische Kräfte verhinderten den Zugang von OSZE-Beobachtern zu den Trümmern des Flugapparats. Zwei Tage zuvor hatte dieselbe Drohne in der Nähe der Abschussstelle ein Boden-Luft-Raketensystem des russischen Typs 9K35 »Strela 10« aufgeklärt. Die verlorenen Drohnen wurden ersetzt.

Fazit

Im Leistungsvergleich bei der Herstellung von Transparenz in der Ukraine schneidet die Beobachtermission der OSZE deutlich besser ab als der Ertrag von Open-Skies-Flügen. Sie ist aber ebenfalls starken Einschränkungen unterworfen. Die eigentliche Stärke des Open-Skies-Vertrages liegt auf einer höheren Ebene: Der »Offene Himmel« ist eines der wenigen militärischen und sicherheitspolitischen Regime, die weiterhin zwischen Russland und NATO-Staaten praktiziert und modernisiert werden.¹²

Die große Stärke der OSZE-Beobachtermission ist ihre Präsenz vor Ort und in der Fläche. Sie berichtet täglich. Sie vermittelt lokale Waffenruhen zur Reparatur lebenswichtiger Versorgungseinrichtungen. Sie vermittelte den Zugang internationaler Fachleute zur Spurensicherung nach dem Abschuss des Fluges MH17. Die Leiter der Beobachtermission halten regelmäßig Pressekonferenzen in Kiew und Donezk ab und erreichen damit auch die Medien der Separatistengebiete. Selbst wenn die Berichte nur Beobachtungen und keine Lagebewertungen enthalten, kann davon ausgegangen werden, dass die Verantwortlichen der OSZE, wie der Vorsitzende und der Generalsekretär, ein differenziertes Bild erhalten. Das wiederum stärkt die wichtige Rolle der OSZE in diesem äußerst verfahrenen blutigen Konflikt.

Anmerkungen

- 1) Hartwig Spitzer (2009): News from Open Skies. London: Verification Research, Training and Information Centre, VERTIC Brief 8, February 2009.
- 2) International Peace Institute (2015): Timeline – OSCE Operational Engagement in Ukraine 2013/2014. Auftragsarbeit für den Schweizer OSZE-Vorsitz, nicht veröffentlicht; liegt dem Autor vor.
- 3) Hartwig Spitzer (2014): Open Skies Update – Cooperative transparency agreement works in stormy times. London: VERTIC, Trust & Verify No.146.
- 4) Aus NATO-Kreisen wurde in diesem Zeitraum von großen Truppenkonzentrationen an der ukrainischen Grenze berichtet. Entscheidend für die militärische Eskalation der Kämpfe in der Ostukraine war jedoch neben der ukrainischen Offensive mit schweren Waffen wohl eher das »Hereinsickern« von Personal, insbesondere von Spezialisten für die Bedienung schwerer Waffen, sowie von Gerät und Nachschub in kleineren Einheiten aus Russland.
- 5) Panel of Eminent Persons (2015): Lessons Learned for the OSCE from its Engagement in Ukraine – Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project. June 2015.
- 6) Claus Neukirch (2015): The Special Monitoring Mission to Ukraine – Operational Challenges and New Horizons. In: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (ed.): OSCE Yearbook 2014. Baden-Baden: Nomos, S. 183-197.
- 7) Mandat und tägliche Berichte der Beobachtermission sind abrufbar über osce.org/ukraine-monitoring.
- 8) Claus Neukirch, op.cit..
- 9) Auch im ukrainisch kontrollierten Gebiet werden Beobachter gelegentlich an Straßensperren aufgehalten oder am Zugang zu Waffendepots gehindert.
- 10) Siehe z.B. Bundeszentrale für politische Bildung: Ukraine-Analysen – Dokumentation: Das Minsker Abkommen vom 12. Februar 2015. 26.2.2015.
- 11) Im März und April 2015 unterzeichnete das Sekretariat der OSZE mit der Europäischen Union sowie den Regierungen von Deutschland und Frankreich Vereinbarungen über die Bereitstellung von Ergebnissen der Auswertung von Satellitenbildern. Demgemäß erhält die Beobachtermission täglich ca. zwei bis drei sicherheitsrelevante Auswertungen von Satellitenbildern, die Gebiete von jeweils ca. 10x10 Kilometern in den Separatistengebieten der Ostukraine abdecken. Diese Auswertungen stellen derzeit die zweitwichtigste Informationsquelle der Beobachtermission über militärisch relevante Geräte und Befunde dar.
- 12) Hartwig Spitzer (2014), op.cit.

Hartwig Spitzer ist Professor i.R. im Fachbereich Physik der Universität Hamburg. Seit 2005 arbeitet er in der Sensorgruppe der »Beratungskommission Offener Himmel«, dem Entscheidungsgremium der Vertragsstaaten in Wien, mit.